Bundesrechnungshof

Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

über die Prüfung

der Kammer- und Verbandspartnerschaften (KVP) und Berufsbildungspartnerschaften (BBP)

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

Gz.: II 3 - 0000758 27. Juni 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	6
1.1	Allgemeines	6
1.2	Durchführungsorganisationen	7
1.3	Finanzierung	8
2	Steuerung und Wissensmanagement	9
2.1	Steuerung verbessern	9
2.1.1	Eigeninteressen und Eigenbeiträge der Projektträger	9
2.1.2	Finanz- und Vermögenslage von DSIK und sequa	13
2.1.3	Projektkosten und Projektlaufzeiten der KVP	16
2.1.4	Rolle der sequa als Projektträgerin	18
2.1.5	Förderrichtlinie Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft	19
2.2	Wissensmanagement ausbauen	21
3	Abschließende Würdigung	23

Anhang: Durchführungsorganisationen und Projektträger der KVP/BBP

Abkürzungsverzeichnis

B

BBP *Berufsbildungspartnerschaften*
BDA *Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände e.V.*
BDI *Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.*
BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

D

DIHK *Deutscher Industrie-und Handelskammertag e.V.*
DO *Durchführungsorganisation*
DSIK *Deutsche Sparkassenstiftung für internationale Kooperation e.V.*

E

EmdW *Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft*
EU *Europäische Union*
EZ *Entwicklungszusammenarbeit*

F

FR-EmdW *Richtlinie zur Förderung entwicklungswichtiger Partnerschaften von Einrichtungen der deutschen Wirtschaft*

G

GIZ *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*

I

IPD *Import Promotion Desk*

K

KuV *Kammern und Verbände*
KVP *Kammer- und Verbandspartnerschaften*

S

sequa *sequa gGmbH*

V

VKP *Verwaltungskostenpauschale*
VN *Verwendungsnachweis*
VV *Verwaltungsvorschrift*

Z

ZDH *Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.*
ZE *ZuwendungsempfängerIn*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Kammer- und Verbandspartnerschaften (KVP) und Berufsbildungspartnerschaften (BBP) geprüft. Diese werden seit 1991 bzw. 2010 aus dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert. Dafür wurden zuletzt in den Jahren 2020 bis 2022 insgesamt mehr als 600 Mio. Euro veranschlagt. Die Durchführungsorganisationen (DO) der Partnerschaften sind seit 1991 die sequa gGmbH (sequa) und seit 1992 die Deutsche Sparkassenstiftung für internationale Kooperation e. V. (DSIK). Deutsche Kammern und Verbände sind Projektträger der von der sequa koordinierten Projekte. Neben ihrer Funktion als DO ist die DSIK zugleich selbst Projektträgerin. Sie wird durch einzelne Sparkassen als Projektpartner unterstützt. Der Bundesrechnungshof hat abschließend festgestellt:

0.1 Bei der Bewilligung von Zuwendungen an die DO berücksichtigt das BMZ nur unzureichend die Eigeninteressen und Eigenbeiträge der Projektträger. Das BMZ verweist darauf, dass die Projektträger keine zusätzlichen Einnahmen erzielten. Zudem stünden die Regelungen der Kammern und Verbände entgegen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bewilligungspraxis des BMZ nicht mit dem Haushaltsrecht vereinbar ist. Die vom BMZ vorgetragenen Gründe rechtfertigen es nicht, die Zuwendungen an die DO ausnahmslos und pauschal als Vollfinanzierung zu bewilligen. Es ist stets eine Einzelfallprüfung erforderlich (Tz. 2.1.1).

0.2 Beide DO finanzieren sich zum weit überwiegenden Teil aus den Zuwendungen des BMZ. Dennoch haben die für die KVP/BBP zuständigen Fachreferate keine ausreichenden Kenntnisse über die Finanz- und Vermögenslage der DO. Für die DSIK hat das BMZ zugesagt, sich künftig noch strukturierter zu informieren. Für die sequa hat das BMZ auf entsprechende Kenntnisse anderer Referate verwiesen. Maßgeblich ist jedoch, dass das bewilligende Fachreferat über die relevanten Informationen verfügt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das BMZ für seine Bewilligungsentscheidungen Erkenntnisse aus den Jahresabschlüssen nutzt, insbesondere zur Prüfung des Besserstellungsverbotes. Zudem sollten die DO verstärkt für Spenden Dritter werben (Tz. 2.1.2).

0.3 Die KVP-Projekte beider DO unterscheiden sich erheblich in wesentlichen Projektkennzahlen. Sowohl die durchschnittlichen Projektkosten als auch die Verwaltungskosten und Projektlaufzeiten der DSIK liegen deutlich über denen der sequa. Das BMZ begründet dies mit der jeweils eigenen Förderlogik. Der Bundesrechnungshof geht weiterhin von einer Vergleichbarkeit der KVP-Projekte beider DO aus. Das BMZ sollte den Ursachen für die Kostenunterschiede genauer nachgehen und Einsparpotenziale in der Projektdurchführung durch die DSIK heben (Tz. 2.1.3).

0.4 Die sequa war in drei Ausnahmefällen nicht nur Zuwendungsempfängerin, sondern auch Projektträgerin der KVP/BBP-Projekte. Die Position des BMZ zu dieser Doppelrolle war bislang unklar. Das Ministerium hat inzwischen mitgeteilt, dass es eine Projektträgerschaft der sequa befürworte. Es wolle aber frühzeitig informiert werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die betreffenden Verfahrensregelungen zu aktualisieren (Tz. 2.1.4).

0.5 Für die Förderung der KVP/BBP gilt die Richtlinie zur Förderung entwicklungswichtiger Partnerschaften von Einrichtungen der deutschen Wirtschaft (FR-EmdW). Die im Jahr 1997 beschlossene Richtlinie stimmt nicht mehr mit der Förderpraxis des BMZ überein. Das BMZ hat zugesagt, die FR-EmdW zu überarbeiten. Der Bundesrechnungshof bittet um die baldige Vorlage der überarbeiteten FR-EmdW (Tz. 2.1.5).

0.6 Das Wissensmanagement in den zuständigen Fachreferaten des BMZ weist Schwachstellen auf. Der bisherige Wissenstransfer war – bei häufigem Personalwechsel – lückenhaft und führte zu einem Wissensvorsprung der DO. Das BMZ hat zugesagt, sein Wissensmanagement insgesamt zu verbessern. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Kerndaten und wesentliche Studienerkenntnisse zu den KVP/BBP in geeigneter Form zu dokumentieren. Da es sich um eine langjährige und insgesamt mittelintensive Förderung handelt, ist die Weitergabe übergreifender Programminformationen besonders wichtig (Tz. 2.2).

1 Vorbemerkungen

1.1 Allgemeines

In der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit fördern Sie das entwicklungspolitische Engagement zivilgesellschaftlicher, wirtschaftlicher und kommunaler Akteure. Im Bereich der Wirtschaft möchten Sie mit den „Kammer- und Verbandspartnerschaften“ (KVP) und „Berufsbildungspartnerschaften“ (BBP) zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in den Entwicklungs- und Schwellenländern beitragen.

Die KVP fördern Sie seit 1991 und die BBP seit 2010.[1] Mit den KVP wollen Sie die Strukturen und die Qualität der Dienstleistungsangebote der Kammern und Verbände (KuV) im Ausland verbessern.[2] Hierzu vermitteln Branchenvertretungen deutscher Unternehmen, beispielsweise aus den Bereichen Handel, Dienstleistung, Industrie und Handwerk, ihr Wissen an entsprechende Einrichtungen.[3] Durch die BBP geben deutsche Kammern, Verbände und mit beruflicher Bildung befasste Akteure im Kooperationsland ihre Kenntnisse aus der Berufsausbildung weiter. Die Unternehmen vor Ort sollen sich verstärkt in der beruflichen Bildung, insbesondere der Berufsausbildung und deren praxisnaher Vermittlung, engagieren.[4]

Bei den KVP und BBP handelt es sich um Förderprogramme, über die Sie projektbezogene Zuwendungen gewähren. Sie leisten die Haushaltsmittel nach Maßgabe der *„Richtlinie zur Förderung entwicklungswichtiger Partnerschaften von Einrichtungen der deutschen Wirtschaft“* (FR-EmdW).[5]

Die Deutsche Sparkassenstiftung für internationale Kooperation e. V. (DSIK) und die sequa gGmbH (sequa) betreuen als Durchführungsorganisationen (DO) die Umsetzung der Projekte. Beispielsweise beraten sie die KuV bei der Erstellung der Projektanträge. Außerdem bewerten beide DO die Projektvorschläge und -skizzen und leiten diese an Sie weiter. Über die Auswahl der Projekte und die darauffolgenden Projektanträge zur Bewilligung einer Zuwendung entscheiden Sie.

Wir haben die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der KVP/BBP geprüft. Unser vorläufiges Prüfungsergebnis haben wir Ihnen in der Prüfungsmitteilung vom 10. Januar 2023

---

1 Bereits seit den 1980’er Jahren bestehen die Kammer- und Verbandspartnerschaften.

2 BMZ, Handreichung Berufsbildungspartnerschaften mit der deutschen Wirtschaft, S. 3, Fn. 1.

3 Wir beziehen uns in dieser Prüfungsmitteilung auf KuV und die darin organisierten Unternehmen, die bisher Projektträger von KVP/BBP-Projekten waren. Diese werden vereinfacht unter dem Begriff „Wirtschaft“ zusammengefasst.

4 Siehe Fn. 2, S. 3.

5 Siehe Tz. 2.1.5 unten. Die Abkürzung „FR-EmdW“ resultiert aus der Bezeichnung des Haushaltstitels 2302 687 01 „Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft.“

dargestellt. Sie haben am 6. April 2023 dazu Stellung genommen.[6] Unter Berücksichtigung Ihrer Stellungnahme stellen wir hiermit das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO abschließend fest.

1.2 Durchführungsorganisationen

Die sequa wurde 1991 als gemeinnützige GmbH gegründet. Ihre größte Gesellschafterin ist mit 49 % die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (GIZ). Die weiteren Gesellschafter sind die vier folgenden Wirtschaftsverbände: Die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände e. V. (BDA), der Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI), der Deutsche Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK) und der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH). Seit 1991 führt die sequa KVP-Projekte und seit 2010 auch BBP-Projekte durch. Grundsätzlich leitet sie Ihre Zuwendungen an die Projektträger, also die KuV, weiter und verwaltet die Projekte. Ausnahmsweise führt sie auch selbst KVP/BBP-Projekte durch. Bislang war sie in drei Fällen Zuwendungsempfängerin (ZE) und auf Anfrage des ZDH/DIHK gleichzeitig Projektträgerin. Die sequa erhält auch vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz Zuwendungen.[7] Sie hat erklärt, dass die Projektverwaltung im Zuwendungsgeschäft 95 % ihres Umsatzes ausmache, wobei 74 % der Zuwendungen aus Ihrem Hause stammten.

Die DSIK wurde 1992 auf Beschluss des Deutschen Sparkassenverbandes als gemeinnütziger Verein – außerhalb des Sparkassengeschäfts – gegründet. Bisher sind rund zwei Drittel der 376 Sparkassen Mitglieder der DSIK. Sie finanziert sich u. a. über Mitgliedsbeiträge, die zwischen 500 bis 20 000 Euro pro Jahr betragen. Die Mitgliedschaft ist für eine KVP-Teilnahme keine Voraussetzung. Die DSIK ist ZE und gleichzeitig Projektträgerin der KVP. BBP führt sie nicht durch. Die DSIK leitet die Zuwendungen – im Gegensatz zur sequa – nicht weiter. Sie finanziert ihre Projekte aus ihren Kapitalerlösen, durch Spenden aus der Sparkassen-Finanzgruppe sowie durch externe Geldgeber. Neben Ihnen zählt die GIZ zu den größten externen Geldgebern.[8] Das aus Ihren Haushaltsmitteln finanzierte Zuwendungsgeschäft umfasst rund 86 % der DSIK-Umsätze. Projektpartner der DSIK sind einzelne Sparkassen.[9]

Die Zuständigkeiten für die KVP/BBP haben Sie im April 2022 auf zwei Fachreferate aufgeteilt. Das Referat 110, verantwortlich für die Finanzsystementwicklung, bearbeitet die KVP-Projekte der DSIK. Um die KVP/BBP-Projekte der sequa kümmert sich das Referat 111. Es ist für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zuständig.

---

6 Zu Verständnisfragen gab es im Nachgang einen klärenden Austausch.

7 sequa, Website, Projekt Handwerk bietet Zukunft (HabiZu), zuletzt aufgerufen am 2. Juni 2023, https://www.sequa.de/projekte-programme/habizu-handwerk-bietet-zukunft/.

8 DSIK, Website, zuletzt aufgerufen am 2. Juni 2023, https://www.sparkassenstiftung.de/ueber-uns/organisation/externe-geldgeber.

9 Einen Überblick über die verschiedenen Beiträge und Rollen der Akteure der KVP/BBP gibt die Tabelle 3 „Durchführungsorganisationen und Projektträger der KVP/BBP“ im Anhang dieser Prüfungsmitteilung.

1.3 Finanzierung

Die KVP/BBP werden aus dem Einzelplan 23, Kapitel 2302 Titel 687 01 „Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft“ (EmdW) finanziert. Für das Jahr 2021 waren in diesem Titel 267 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2022 hatten Sie zunächst einen Ansatz von 194 Mio. Euro vorgesehen, beschlossen wurden 190 Mio. Euro. Für das Jahr 2023 planten Sie zunächst 194 Mio. Euro ein, beschlossen wurden 189 Mio. Euro.[10]

Ihre Mittelansätze in Kapitel 2302 Titel 687 01 in den Jahren 2019 bis 2023 sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 1

Mittelansätze, Kapitel 2302 Titel 687 01 „Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft“

	Veranschlagte Mittel in Kapitel 2302 Titel 687 01 *(in Mio. Euro)*	Veränderung zum Vorjahr *(in Mio. Euro)*
2019	143	0
2020	178	+ 35
2021	267	+ 89
2022	190	- 73
2023	189	-1

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung. Basis: Bundeshaushaltspläne 2019-2023 – Einzelplan 23.

Die KVP/BBP sollten in den Jahren 2019 bis 2021 einen Anteil von 30 % am Gesamtbudget des Titels ausmachen.[11] Den Anteil der KVP/BBP am Gesamtbudget haben Sie für das Jahr 2022 nicht definiert. Für das Jahr 2023 haben Sie diesen gemeinsam mit dem Import Promotion Desk (IPD)[12] auf über 25 % festgelegt.[13]

Die tatsächlich an die DSIK und an die sequa gewährten Mittel sind in der nachfolgenden Tabelle seit 2010, dem Jahr der Einführung der BBP, bis heute dargestellt.

---

[10] Für die Jahre 2022 und 2023: Bundeshaushaltspläne 2022, 2023 – Einzelplan 23, Kapitel 2302 Titel 687 01 und Entwürfe zum Bundeshaushaltsplan 2022, 2023 – Einzelplan 23, Kapitel 2302 Titel 687 01.

[11] BMZ, Programmausgaben Einzelplan 23 zum Regierungsentwurf 2021, S. 43; 2020, S. 36 und 2019, S. 14.

[12] IPD ist ein von der sequa selbst durchgeführtes Programm, das für kleine und mittlere Unternehmen aus ausgewählten Entwicklungs- und Schwellenländern den Zugang zum EU-Markt erleichtert und somit Exporteure und europäische Unternehmen als Handelspartner zum Aufbau langfristiger Geschäftsbeziehungen zusammenbringt. Siehe hierzu sequa, Website, zuletzt aufgerufen am 2. Juni 2023, https://www.sequa.de/projekte-programme/ipd/.

[13] BMZ, Programmausgaben Einzelplan 23 zum Regierungsentwurf 2023, S. 44.

Tabelle 2

Mittelausgaben des BMZ für KVP und BBP in Euro

Haushaltsjahr	DSIK	sequa	
	KVP	KVP	BBP
2010	4 950 000	8 184 428	30 000
2011	4 780 000	7 999 778	1 275 700
2012	7 215 000	8 071 220	2 506 900
2013	7 450 000	7 194 685	3 265 800
2014	8 874 194	6 792 500	3 960 821
2015	10 100 000	6 426 200	7 091 033
2016	14 420 000	7 434 422	11 529 092
2017	15 967 500	6 478 899	10 877 523
2018	18 050 000	6 195 047	9 945 150
2019	23 732 000	7 239 342	10 067 420
2020	29 881 000	8 288 200	11 006 260
2021	32 000 000	8 341 656	9 979 540
Summe	177 419 694	101 931 179	81 535 239

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung. Basis: Angaben des BMZ zu den jährlichen Mittelausgaben KVP/BBP an DSIK und sequa.

Die Tabelle zeigt den Anstieg der Fördersummen und deren Aufteilung auf die Projekte der DSIK und der sequa.

2 Steuerung und Wissensmanagement

2.1 Steuerung verbessern

2.1.1 Eigeninteressen und Eigenbeiträge der Projektträger

(1) Sie haben angegeben, dass Sie die KVP/BBP-Projekte im Wege der Vollfinanzierung fördern. Es werden durch die Projektträger auch *Eigenbeiträge* erbracht. Diese umfassen entgeltliche und unentgeltliche Leistungen im Rahmen der Durchführung der KVP/BBP.[14]

Beispielsweise erbrächten die KuV für die KVP/BBP-Projekte der sequa unentgeltliche Leistungen, indem sie Büroräume bereitstellen und diese in einem separaten Erfassungsbogen

[14] Siehe Tabelle 3 im Anhang.

zum Projektantrag und im Verwendungsnachweis (VN) aufführen.[15] In 2021 hätten die KuV Eigenbeiträge im Wert von insgesamt 0,75 Mio. Euro beigesteuert, während Sie Zuwendungen von 9,1 Mio. Euro gewährten. Die DSIK hat geschildert, sie erbringe gemeinsam mit einzelnen Sparkassen unentgeltliche Eigenbeiträge zu den KVP-Projekten, die derzeit nicht buchhalterisch erfasst und ausgewiesen werden.[16] Außerdem leiste sie entgeltliche Beiträge. Dies seien zusätzliche Zahlungen zur Deckung von Projektkosten und Personal- und Gemeinkosten, die in den VN angegeben werden.[17] Nach unseren Erkenntnissen führten diese Zahlungen bisher nicht zu einer nachträglichen Ermäßigung des Zuwendungsbetrages.

Unabhängig davon kann es auch *Eigeninteressen* der Projektträger geben, d. h. eigene wirtschaftliche, ideelle oder sonstige Interessen.

Die Evaluierung der KVP aus dem Jahr 2003 geht mittel- bis langfristig von einem Imagegewinn der deutschen Wirtschaft im Ausland aus.[18] Die Erweiterung bestehender Exportmärkte[19] und die Erschließung neuer Geschäftsmöglichkeiten bzw. Absatzmärkte, beispielsweise für Asien und die Region Balkan, seien wichtige langfristige Interessen der deutschen Wirtschaft. Eher selten erfolge allerdings eine unmittelbare Anbahnung von Handelsbeziehungen zwischen dem Partnerland und der deutschen Wirtschaft.[20]

Beide DO haben erklärt, viele Projektvorschläge zu erhalten und für Sie eine Vorauswahl der Projektideen vorzunehmen.[21] Im Erhebungsgespräch haben Sie geschildert, dass Sie von den vorausgewählten Projektideen rund ein Drittel als Antrag zulassen und darüber entscheiden. Die von uns geprüften Anträge enthalten keine Aussagen zu den Eigenbeiträgen der DSIK oder generell zu Eigeninteressen der Projektträger. Ebenso wenig lassen Ihre Zuwendungsvermerke und Zuwendungsbescheide eine Abwägung zu den Eigenbeiträgen der DSIK und der KuV oder Eigeninteressen der Projektträger erkennen.

Mit der sequa hätten Sie bereits über mögliche höhere Eigenbeiträge der KuV gesprochen. Dabei habe sie geäußert, dass die KuV dann kein Interesse mehr an den KVP/BBP hätten. Die sequa hat uns gegenüber im Erhebungsgespräch erwähnt, dass das Interesse der KuV an der

---

15 BMZ, Erhebungsgespräche vom 13. Juli, 5. August und E-Mail vom 27. Juli 2022: Auch wenn der Eigenbeitrag in der Regel aus der Bereitstellung von Büroräumen etc. bestehe, erfolge die Ausweisung dennoch monetär, allerdings getrennt von Finanzierungsplan und Abschlussrechnung.

16 DSIK, E-Mail vom 8. September 2022: Bereitstellung von fachlichem Input, Essenseinladungen und Informationsmaterial durch Sparkassen, wenn der ausländische Partner zu Besuch kommt sowie Beratungen durch Mitarbeitende im laufenden Geschäft.

17 DSIK, E-Mail vom 6. Juli 2022: Die direkten projektbezogenen Kosten seien nicht beantragte und somit nicht bewilligte Projektmehrkosten. Über die anteiligen Personal- und Gemeinkosten würden prozentual die allgemeinen Aufwendungen (Personalkosten, Mieten etc.) abgerechnet, die der DSIK über die Verwaltungskostenpauschale (VKP) hinaus entstanden seien.

18 *Kaiser*/*Kunze*, Designstudie Evaluierung des Kammer- und Verbandspartnerschaftsprogrammes, Gutachten für das BMZ, Referat 120, S. 45 f. Es wurden die KVP der sequa evaluiert, für die KVP der DSIK liegt keine Evaluierung vor. Zum Begriff *Wirtschaft* siehe Fn. 3.

19 Ebenda, S. 45 f.

20 Ebenda, S. 45 f. und Fn. 3.

21 Erhebungsgespräche mit der DSIK am 15. Juni 2022 und mit der sequa am 28. Juni 2022.

EZ steige. So seien drei andere, aus dem Einzelplan 23 finanzierte Vorhaben[22] auf Initiative der Wirtschaft entstanden.[23]

(2) Sie haben ohne ausreichende Berücksichtigung möglicher Eigeninteressen der Projektträger Zuwendungen zur Vollfinanzierung bewilligt. Damit verletzen Sie zum einen Ihre Prüfpflichten, die Sie bei der Zuwendungsbewilligung mit Blick auf die **Finanzierungsart** haben. Um entscheiden zu können, ob eine Teilfinanzierung oder eine Vollfinanzierung den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entsprechen, müssen Sie die Interessenslagen der ZE berücksichtigen.[24]

Wenn Sie die Eigeninteressen der Projektträger nicht ausreichend berücksichtigen, ist dies zum anderen mit dem Grundsatz der **Subsidiarität der Vollfinanzierung** nicht vereinbar. Dieser besagt, dass eine Zuwendung nur ausnahmsweise als Vollfinanzierung bewilligt werden darf, wenn die Erfüllung des Zuwendungszwecks nur bei Übernahme sämtlicher Ausgaben durch den Bund möglich ist.[25] Eigenmittel des ZE haben regelmäßig Vorrang.[26]

Zu den *Eigenbeiträgen* kritisieren wir Folgendes: Zwar erbringen die KuV, die DSIK und die Sparkassen Eigenbeiträge, jedoch führen die *entgeltlichen* Eigenbeiträge der DSIK nach unseren Erkenntnissen nicht zu einer nachträglichen Ermäßigung der Zuwendung. Dies ist aber im Zuwendungsrecht vorgegeben.[27] Zu den *unentgeltlichen* Eigenleistungen[28] der KuV, der DSIK und der Sparkassen konnten wir feststellen, dass Sie diese nicht in Ihren Zuwendungsvermerken und -bescheiden an die sequa und DSIK erwähnten. Auch dies widerspricht den zuwendungsrechtlichen Vorgaben.[29]

- Wenngleich die von der sequa angegebenen Eigenbeiträge der KuV grundsätzlich eine Vollfinanzierung rechtfertigen könnten, muss die Prüfung der Finanzierungsart für jedes einzelne **Projekt** im Rahmen der Bewilligungsentscheidung erfolgen.[30] Sie haben nicht dargelegt, ob Eigenbeiträge der KuV, DSIK und Sparkassen für jedes Projekt geleistet wurden. Vielmehr haben Sie lediglich für das Jahr 2021 einen Gesamtbeitrag der von den KuV beigesteuerten Eigenleistungen für die KVP/BBP genannt.
- Ebenso wenig hilft es, dass die DSIK ihre und die durch die Sparkassen geleisteten unentgeltlichen Unterstützungsbeiträge benannt hat. Diese Informationen hat sie erst während

---

22 Import Promotion Desk (IPD), siehe Fn. 10**Fehler! Textmarke nicht definiert.**, ARIVET: Deutsch-iranisches Qualifizierungsvorhaben für afghanische Flüchtlinge im Iran und TAMEB: Deutsch-türkische Partnerschaft zur beruflichen Qualifizierung, siehe auch Fn. 57.

23 Erhebungsgespräch mit der sequa am 28. Juni 2022 und Fn. 3.

24 VV Nummer 2.1 zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

25 VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO.

26 Vgl. dazu *Dittrich*, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Juli 2022, § 23 BHO Erl.6.1.

27 Gemäß Nummer 2.1 und Nummer 2.1.2 ANBest-P ermäßigt sich die Zuwendung, wenn neue Deckungsmittel nachträglich hinzutreten, bei einer Vollfinanzierung um den vollen Betrag.

28 Unentgeltliche Leistungen der ZE können die Ausnahme der Vollfinanzierung begründen, müssen nachrichtlich ausgewiesen werden und dürfen nicht als Einnahmen in den Finanzierungsplan aufgenommen werden, so *Mayer*, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, 2. Auflage 2022, S. 90 f.

29 Die Entscheidung über die Finanzierungsart ist im Vermerk über die Antragsprüfung zu begründen, siehe VV Nummer 3.3.3 zu § 44 BHO.

30 VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO.

unserer Prüfung bereitgestellt. Ihnen müssten diese Informationen jedoch schon zum **Zeitpunkt der Bewilligung** vorliegen, um sie für die Entscheidung über die Finanzierungsart kennen und berücksichtigen zu können.

Eigeninteressen der KuV, der DSIK und ggf. der Sparkassen liegen aufgrund der großen Nachfrage nach KVP/BBP-Projekten nahe. Die zahlreichen Projektideen und -vorschläge bzw. deren Unterstützung lassen einen Nutzen der Projektträger vermuten. Wie die Evaluierung aus dem Jahr 2003 gehen wir von einem Imagegewinn sowie der Erschließung neuer Geschäftsmöglichkeiten zugunsten der Projektträger aus, da die KVP/BBP bereits seit über 30 bzw. 10 Jahren bestehen.

- Wenn der Projektträger an der Erfüllung des Zuwendungszwecks insbesondere ein wirtschaftliches Interesse hat, kommt eine **Vollfinanzierung** in der Regel nicht in Betracht.[31] Neben wirtschaftlichen Eigeninteressen – wie neuen Geschäftsmöglichkeiten – können beispielsweise auch ideelle Interessen, wie ein Imagegewinn, dazu führen, dass nur eine Teilfinanzierung des Projektes rechtmäßig ist.
- Erwägungen dazu sind Ihren **Zuwendungsvermerken und -bescheiden** nicht zu entnehmen. Auch hier gilt die Maßgabe, dass pro Projekt und zum Zeitpunkt der Bewilligung entschieden werden muss.

Wir haben empfohlen, die Eigeninteressen der KuV, der DSIK und ggf. der Sparkassen an den KVP/BBP im Grundsatz zu analysieren. Das mit den KVP/BBP verbundene langjährige und erfolgreiche Engagement der Projektträger/Projektpartner sollte auch in Deutschland transparent gemacht werden. Dies fördert zum einen die Bekanntheit der KVP/BBP. Das mit den Partnerschaften verbundene positive Image der Projektträger im Ausland kann so auch in Deutschland wirken. Zum anderen können die Projektträger Spenden für die KVP/BBP einwerben. Die Partnerschaften könnten also in Deutschland zu einem „Markenzeichen“ der Projektträger werden, das sich auch finanziell auswirkt.[32]

Mit der sequa haben Sie bereits über Eigenleistungen der Projektträger gesprochen. Sie sollten dazu das Gespräch mit den DO sowie den Projektträgern suchen und höhere Eigenbeiträge einfordern. Wir gehen davon aus, dass den Projektträgern in einem größeren Umfang Eigenleistungen möglich wären, um die Zuwendungen zu ermäßigen. Künftig sollten Sie darauf hinwirken, dass die Anträge auch monetäre Angaben zum Eigeninteresse und zu Eigenbeiträgen der Projektträger enthalten. Ihrer Bewilligungsentscheidung müssen für die Finanzierungsart eine Abwägung der Eigeninteressen und eine Berücksichtigung der Eigenbeiträge der Projektträger vorausgehen. Im Zuwendungsvermerk sind diese Überlegungen zu dokumentieren.

---

[31] VV Nummer 2.4 S. 2 zu § 44 BHO.

[32] Auch wenn die Finanzierung oder Unterstützung der EZ nicht die ursprüngliche Aufgabe der KuV/Sparkassen ist, sprechen aus unserer Sicht die Erfahrungen und Erfolge der KVP/BBP der letzten 30/10 Jahre für sich. Die Steuerung der KVP/BBP sollte daher die Weiterentwicklung des Engagements der Projektträger/Projektpartner zum Ziel haben.

(3) Sie haben angemerkt, (wirtschaftliche) Eigeninteressen der Projektträger seien legitim. Die Projektträger erzielten jedenfalls keine zusätzlichen Einnahmen. Vielmehr beruhe ihr Engagement auf gesellschaftlicher Verantwortung. Im Übrigen erfordere die Verfasstheit der KuV,[33] dass sie ihre finanziellen Mittel nur für ihre satzungsgemäßen Aufgaben und zur Deckung der Verwaltungskosten einsetzen dürften. Sie haben erklärt, auch weiterhin die KVP/BBP als Vollfinanzierung umzusetzen, um die Expertise der KuV und Einrichtungen der deutschen Wirtschaft im Bereich Privatsektorförderung nutzen zu können. Sie seien darüber hinaus bemüht, Mittel anderer Geber durch eine stärkere Internationalisierung zu erschließen. Diese solle die Notwendigkeit einer alleinigen deutschen Vollfinanzierung reduzieren. Sie haben zugesagt, gemeinsam mit den DO die Möglichkeiten anderer Kofinanzierungen sowie die Einbeziehung monetärer und nicht monetärer Eigenbeiträge in die Finanzierungspläne zu prüfen.

(4) Wie bereits geschildert, gehen wir davon aus, dass die Projektträger der KVP/BBP (legitime) *Eigeninteressen* haben.[34] Hierfür genügen bereits ein mit der Projektdurchführung verbundener Imagegewinn und die Möglichkeit neuer Geschäftsanbahnungen. Zusätzliche Einnahmen der Projektträger sind nicht erforderlich. Wir weisen nochmals darauf hin, dass Sie bei jeder Bewilligung im Einzelfall prüfen müssen, ob und welche Eigeninteressen vorliegen. Gleiches gilt für mögliche *Eigenbeiträge*. Es ist mit dem Haushaltsrecht nicht vereinbar, wenn Sie – wie angekündigt – die Zuwendungen weiterhin pauschal als „Vollfinanzierung“ bewilligen.[35] Die Verfasstheit der KuV kann die zuwendungsrechtlichen Vorgaben nicht aushebeln. Zu gegebener Zeit werden wir Ihre Bewilligungspraxis überprüfen.

2.1.2 Finanz- und Vermögenslage von DSIK und sequa

(1) Zu ihren Kosten hat die DSIK dargelegt, sie habe direkte projektbezogene und weitere Kosten. Letztere fielen beispielsweise für die Verwaltung, die inhaltliche Steuerung und die Qualitätssicherung der Projekte an. Während sie die direkten projektbezogenen Kosten mit Ihnen und den sonstigen Geldgebern abrechne, decke sie die weiteren Kosten anderweitig. Die Deckung erfolge durch jährliche Mitgliedsbeiträge und Spenden der Mitglieder der DSIK[36], die Zinserträge des angelegten Eigenkapitals, die Deckungsbeiträge in anderen Projekten sowie die VKP der KVP-Projekte. Am Ende stehe eine schwarze Null, etwaige Gewinne stärkten das Eigenkapital.

Die sequa hat geschildert, sie decke ihre Kosten in zuschussfinanzierten Projekten über die Erstattung von Verwaltungskosten. In Auftragsprojekten erfolge die Finanzierung über

---

[33] Unter Verfasstheit versteht man die gesetzlich oder durch Satzung geregelte Organisation der deutschen Wirtschaft in KuV.

[34] Wir rechnen die wirtschaftlichen Eigeninteressen - entgegen Ihrer Auffassung - nicht den DO, sondern den Projektträgern zu. DO sind die sequa und die DSIK. Für die KVP und BBP der sequa sind die Projektträger die KuV. Die DSIK ist für ihre KVP gleichzeitig DO und Projektträgerin. Zur genauen Unterscheidung siehe auch Tabelle 3 im Anhang.

[35] Siehe Fn. 24 ff.

[36] Die Mitglieder der DSIK sind u. a. Sparkassen, Landesbanken, Verbände, s. o. Tz. 1.2.

Margen oder Tagessätze für eigenes Personal. Die sequa erhalte keine Aufträge oder sonstigen Unterstützungen ihrer Gesellschafter. Dritte spendeten nur in Ausnahmefällen.[37]

Beide DO haben mitgeteilt, sich zum überwiegenden Teil aus dem Zuwendungsgeschäft zu finanzieren und dabei hauptsächlich aus Ihren Zuwendungen. Die sequa hat erklärt, ihr Umsatz resultiere zu 95 % aus Zuwendungen, von denen 74 % aus Ihrem Hause stammten. Die DSIK hat klargestellt, dass Sie und die GIZ die größten externen Geldgeber seien.[38] Das aus Ihren Haushaltsmitteln finanzierte Zuwendungsgeschäft umfasse rund 86 % ihrer Umsätze. Dabei entfalle der überwiegende Teil Ihrer Zuwendungen an die beiden DO auf die KVP/BBP. Ungeachtet dessen handele es sich bei den DO um unabhängige Organisationen.[39]

Die Jahresabschlüsse beider DO weisen u. a. Einnahmen, Rücklagen sowie Personalkosten aus. Die sequa veröffentlicht ihre Jahresabschlüsse einschließlich der Lageberichte und Public Corporate Governance Berichte auf ihrer Internetseite.[40] Die DSIK hat uns ihre Jahresabschlüsse zur Verfügung gestellt. Auf unsere Nachfrage haben Sie angegeben, die Jahresabschlüsse der DSIK und der sequa nicht zu prüfen. Wir haben keine Anhaltspunkte gefunden, dass Ihnen die in den Jahresabschlüssen enthaltenen Angaben über andere Unterlagen oder Wege bekannt sind. Weder die Projektanträge noch begleitende Dokumente enthalten Informationen zu den Gesamtausgaben der DO.

(2) Sie haben keine ausreichende Kenntnis über die **Finanz- und Vermögenslage** der DSIK und der sequa. Wir halten es jedoch für erforderlich, dass Sie sich über die wirtschaftliche Situation der beiden DO informieren. Hierzu im Einzelnen:

Ihre Pflicht zur Ermittlung der Ausgaben- und Finanzierungsstruktur der DO ergibt sich mit Blick auf das **Besserstellungsverbot**. Es besagt, dass ZE für ihren Bereich keine günstigeren Arbeitsbedingungen, also auch keine besseren Gehälter, als die des Bundes vereinbaren dürfen.[41] Das Besserstellungsverbot greift jedoch nur dann, wenn die Gesamtausgaben des ZE überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden.[42] Um dies zu ermitteln, bietet sich insbesondere der Jahresabschluss als verlässliche Grundlage an. Als Bewilligungsbehörde haben Sie das Recht, den Jahresabschluss anzufordern.[43] Darüber hinaus haben Sie ggf. die Einhaltung des Besserstellungsverbots durchzusetzen. Es erstreckt sich auf

---

37 Erhebungsgespräch mit der sequa am 28. Juni 2022: Die sequa habe einmalig für ein Vorhaben der Europäischen Union (EU) in Myanmar Spenden erhalten, projektbezogen von einem Textilunternehmen.

38 DSIK, Website, zuletzt aufgerufen am 2. Juni 2023, https://www.sparkassenstiftung.de/ueber-uns/organisation/externe-geldgeber.

39 Erhebungsgespräch mit dem BMZ am 5. August 2022.

40 sequa, Website, Berichte, zuletzt aufgerufen am 2. Juni 2023, https://www.sequa.de/sequa/berichte/.

41 Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen, Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. Auflage 2016, S. 161. ZE sind auch Zuwendungserstempfänger, die die Zuwendung anschließend weiterleiten.

42 Nummer 1.3 ANBest-P. Weitere Voraussetzung ist, dass aus der Zuwendung auch Personalausgaben oder sächliche Verwaltungsausgaben geleistet werden dürfen.

43 Für die Prüfung der Verwendung ist die Bewilligungsbehörde nach Nummer 7.1 ANBest-P berechtigt, Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen anzufordern. Bei Jahresabschlüssen handelt es sich um „sonstige Geschäftsunterlagen."

sämtliche Arbeitsverhältnisse eines ZE sowie alle mit ihnen zusammenhängenden Leistungen und Regelungen.

Wenngleich es sich bei den DO um rechtlich unabhängige Organisationen handelt und sie keine institutionellen ZE sind, ist über die Jahre ein **faktisches Abhängigkeitsverhältnis** zu Ihrem Haus entstanden. Dieses resultiert daraus, dass Sie vor allem mit den KVP/BBP die Projekte der DO seit mehr als 30 Jahren fördern und sich die DO zum weitaus größten Teil aus Ihren Zuwendungen finanzieren.

Die Informationen aus den Jahresabschlüssen bilden die Finanz- und Vermögenslage der DO ab. Daran könnten Sie für die DSIK als Projektträgerin der KVP abschätzen, ob höhere finanzielle Eigenbeiträge zur Finanzierung der KVP möglich wären. Zur Wahrung des **Subsidiaritätsgrundsatzes**, wonach Bundesmittel stets nur im notwendigen Umfang eingesetzt werden dürfen, kämen Sie Ihrer Pflicht als Zuwendungsgeber nach.[44]

Wir haben empfohlen, dass Sie sich über die Finanz- und Vermögenslage der DO informieren, insbesondere anhand der Jahresabschlüsse. Sie sollten Ihre Erkenntnisse für die Prüfung des Besserstellungsverbotes und Ihre Bewilligungsentscheidungen nutzen. Diese Informationen sollten als Gesprächsgrundlage mit der DSIK zu möglichen höheren Eigenbeiträgen in den KVP-Projekten dienen.

(3) Sie haben erklärt, Ihr Haus sei über die sequa informiert: Das Referat GS 13 sei mittelbar mit der sequa befasst, über die GIZ als Gesellschafterin der sequa. Es sichte die Beteiligungsberichte und ziehe ergänzend den Lagebericht und Jahresabschluss der sequa heran. Bei Bedarf führe es Gespräche mit dem Fachreferat 111 („Wirtschaftsnetzwerke“). Im Weiteren tauschten Sie sich mit der Stabsstelle Unternehmensentwicklung der GIZ aus. Zur DSIK äußern Sie, dass Ihr Haus künftig noch strukturierter die Finanz- und Vermögenslage der DSIK analysieren und mit dem Management der DSIK diskutieren werde. Sie beabsichtigen, sich die Jahresabschlüsse der DSIK jährlich vorlegen zu lassen. Über höhere Eigenanteile werden Sie mit der DSIK und der sequa sprechen. Für die sequa bezweifeln Sie die Möglichkeit höherer Eigenbeiträge, da Dritte nur in Ausnahmefällen Mittel spendeten.

(4) Das Besserstellungsverbot erwähnen Sie in Ihrer Stellungnahme nicht. Hierbei handelt es sich jedoch um einen essentiellen Grundsatz des Zuwendungsrechts, dessen Geltung bei den KVP/BBP zwingend zu überprüfen ist. Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass Sie hierzu die Jahresabschlüsse der DO heranziehen sollten. Dabei genügt es im Falle der sequa nicht, dass das Referat GS 13 über entsprechende Informationen verfügt. Sie müssen sicherstellen, dass das für die Projektzuwendungen der sequa zuständige Fachreferat 111 die erforderlichen Kenntnisse hat. Wir begrüßen Ihr Gespräch mit der DSIK und der sequa über (höhere) Eigenbeiträge und Kofinanzierungen. Da es um die Eigenbeiträge der Projektträger geht, sollten Sie auch direkt mit den KuV sprechen. Zudem sollten die DO verstärkt für Spenden Dritter werben.[45]

[44] Siehe Tz. 2.1.1.
[45] Siehe Tz. 2.1.1.

2.1.3 Projektkosten und Projektlaufzeiten der KVP

(1) Die Projektkosten der sequa betragen durchschnittlich 300 000 bis 350 000 Euro pro Jahr bzw. 900 000 bis 1 000 000 Euro für eine Förderphase von 36 Monaten.[46] Sie haben erklärt, den Haushaltsmittelbedarf der sequa aufgrund der gleichen Systematik der KVP-Projekte bestimmen zu können. Die Projektkosten der DSIK betragen durchschnittlich 2 200 000 Euro für eine Förderphase von 36 Monaten.[47] Bei unseren Erhebungen haben Sie mitgeteilt, die KVP-Projekte der sequa seien – aufgrund der zusätzlichen Einbindung von KuV – teurer als die der DSIK.[48]

Zu der VKP haben Sie ausgeführt, die DSIK habe diese vor zwei Jahren von unter 10 % auf jetzt 10 bis 12 % angehoben. Die sequa hat erklärt, ihr entstünden im Regelfall Verwaltungskosten von 9,3 bis 9,4 %.

Sie gewährten für die KVP in den letzten Jahren folgende Haushaltsmittel[49]:

- DSIK: 18 Mio. Euro (2018); 23,7 Mio. Euro (2019); 29,8 Mio. Euro (2020) sowie 32 Mio. Euro (2021);
- sequa: 6,1 Mio. Euro (2018); 7,3 Mio. Euro (2019); 8,2 Mio. Euro (2020) sowie 8,3 Mio. Euro (2021).

Sie haben geschildert, ein Vergleich der Projektlaufzeiten beider DO sei nicht möglich. Die Projekte der sequa beinhalteten häufiger eine zweite Projektphase. Die DSIK hat erklärt, vor allem die Registrierung im Ausland sei ein zeitaufwendiger Prozess.[50] Dafür lasse die DSIK in der Regel im Partnerland Gutachten zur Wahl der Rechtsform erstellen. Die Kosten dafür würden im Projekt abgerechnet. Zum Thema Registrierung haben Sie den Hintergrund, jedoch nicht den zeitlichen Umfang gekannt. Bei einem Vergleich der Projektlaufzeiten haben wir festgestellt, dass 24 % der KVP-Projekte der DSIK sieben Jahre und länger dauerten.[51] Für die sequa liefen knapp 10 % der KVP-Projekte sieben Jahre und länger.[52] Gründe für die unterschiedlichen Projektlaufzeiten haben Sie nicht angegeben.

---

[46] Angaben des BMZ und Projektdaten der sequa.

[47] Der Bundesrechnungshof hat auf Basis der Projektdaten der DSIK einen Vergleich mit den Kosten der sequa durchgeführt. Dafür haben wir jeweils zehn Projekte der DSIK und der sequa aus den Jahren 2011 - 2022 mit einer Dauer von drei bis vier Jahren berücksichtigt. Die durchschnittlichen Projektgesamtkosten aller Projekte der DSIK von 2008 - 2022 belaufen sich auf 2 622 471 Euro.

[48] Erhebungsgespräch mit dem BMZ am 5. August 2022.

[49] Siehe Tabelle 2, S. 10.

[50] Die DSIK gab an, dass es in der Mehrzahl der Fälle für die Projektarbeit nötig sei, dass die DSIK als Institution im Ausland firmiere, d. h. sich mit passender Rechtsform registriere. Das sei ein langwieriger Prozess, dem in der Regel ein extern im Partnerland vergebenes Gutachten zum jeweiligen Rechtssystem vorausginge.

[51] In die Auswertung haben wir alle 78 von der DSIK an den Bundesrechnungshof gemeldeten Projekte seit 2008 ohne die KVP-Begleitmaßnahmen 2013 - 2022 einbezogen. Von den 19 Projekten mit längerer Laufzeit liefen 13 über sieben bzw. acht Jahre, drei Projekte neun und einzelne Projekte 10, 11 und 13 Jahre.

[52] In die Auswertung haben wir 64 KVP und 59 BBP der von der sequa an den Bundesrechnungshof gemeldeten Projekte seit 2011 einbezogen. Die drei KVP-Vorprojektefonds haben wir nicht berücksichtigt. Von der sequa koordiniert liefen sechs KVP-Projekte über sieben Jahre und länger, ein KVP-Projekt lief acht Jahre. Knapp 7 % der BBP-Projekte der sequa liefen sieben und acht Jahre.

(2) Ihr Überblick über die KVP beider DO ist unzureichend. Im Vergleich zwischen der sequa und der DSIK sind die durchschnittlichen Projektkosten der DSIK für eine Förderphase von 36 Monaten mehr als doppelt so hoch. Auch die Verwaltungskosten und die Projektlaufzeiten der DSIK liegen deutlich über denen der sequa. Diese Unterschiede in den wesentlichen Projektkennzahlen waren Ihnen nicht bewusst.

- Das Wissen hierüber ist jedoch wichtig, um die **Wirtschaftlichkeit** der gleich strukturierten KVP-Projekte prüfen zu können. Auch das gezielte Hinwirken auf eine Senkung der Projekt- und Verwaltungskosten sowie der Projektlaufzeiten der KVP ist Ihnen andernfalls nicht möglich.[53]
- Sie kennen beispielsweise die Hintergründe der **Registrierung der DSIK** vor Ort, jedoch nicht deren Einfluss auf die Projektdauer und Projektkosten. Alternativen für diesen Prozess konnten Sie dementsprechend nicht ermitteln oder vorschlagen.
- Sie gehen außerdem davon aus, dass sich die **Einbindung der KuV** für die KVP der sequa kostensteigernd auswirkt. Sowohl die **Projektkosten als auch die VKP** der sequa liegen jedoch deutlich unter denen der DSIK.
- Sie gewähren der DSIK jährlich steigende **Haushaltsmittel**[54], ohne zu wissen, dass die KVP-Projekte der DSIK im Vergleich zur sequa mehr als doppelt so teuer sind und auch deutlich länger laufen.

Wir haben empfohlen, die Abweichungen der Projekt- und Verwaltungskosten sowie der Laufzeiten der KVP-Projekte der DSIK im Vergleich zur sequa zu identifizieren und die Ursachen zu ermitteln. Auf Basis Ihrer Erkenntnisse sollten Sie prüfen, ob es Einsparpotentiale in der Projektdurchführung gibt.

(3) Sie haben erklärt, die abweichenden Projektkosten seien aus der bisherigen Förderlogik beabsichtigt: Man wolle den unterschiedlichen Ansätzen angemessen begegnen und eine bestmögliche Partnerorientierung ermöglichen. Während sich die DSIK mit Finanzdienstleistungen befasse, stehe bei der sequa die Curricula-Entwicklung im Vordergrund. Diese inhaltlichen Unterschiede seien ursächlich für die Kostenabweichung. Weiter haben Sie ausgeführt, dass Sie derzeit Ihre Zusammenarbeit mit allen ZE aus dem Titel EmdW überprüften. Sie wollen u. a. feststellen, wie die Programme eine möglichst große entwicklungspolitische Wirkung mit wenig Mitteleinsatz erzielen können. Zugleich möchten Sie herausfinden, ob eine größere Flexibilität bei den Förderzeiträumen und der Förderhöhe zielführend ist. Zwischen den Referaten 110 und 111 beabsichtigen Sie einen regelmäßigen Austausch, ggf. mit den DO. Ziel sei ein Kenntnisabgleich zur Projektumsetzung, mit Blick auf die inhaltlichen und regionalen Schwerpunktsetzungen.

(4) Die inhaltlichen Unterschiede der KVP-Projekte der DSIK und der sequa begründen nicht die erheblichen Kostenabweichungen. Wir bezweifeln, dass sie sich aus dem Komplex Finanzdienstleistungen ergeben. Warum etwa die bei den DSIK-Projekten erforderliche Registrierung im Ausland finanzspezifisch sein sollte, haben Sie nicht erklärt. Wir begrüßen, dass

[53] Siehe auch Tz. 2.1.1.2.
[54] Siehe Tabelle 2, S. 10.

Sie derzeit Ihre Zusammenarbeit mit allen ZE aus dem EmdW-Titel überprüfen. Hierbei sollten Sie insbesondere den angesprochenen Ineffizienzen bei den KVP-Projekten der DSIK nachgehen und nachsteuern. Zu den Ergebnissen werden wir nachfragen.

2.1.4 Rolle der sequa als Projektträgerin

(1) Gemäß den KVP- und BBP-Handbüchern kann in Ausnahmefällen und auf ausdrücklichen Wunsch des deutschen Partners die sequa die Projektdurchführung sowie fachliche Steuerung eines KVP- oder BBP-Projektes übernehmen. Dann sind eine Beantragung und Ihre Zustimmung notwendig.[55] Die sequa erstellte die KVP- und BBP-Handbücher auf Basis Ihrer Handreichung aus dem Jahr 2013.[56] In der Handreichung äußerten Sie sich nicht zu der Option einer Projektträgerschaft durch die sequa.

Die sequa hat erklärt, dass ihre Übernahme der Projektträgerschaft im Rahmen der KVP/BBP eine Ausnahme sei, die bislang dreimal vorkam. Dabei handele es sich um zwei Projekte des ZDH und ein Projekt des DIHK im Zeitraum zwischen 1993 und 2021. Die Dachverbände hätten in diesen Fällen die Projekte zwar politisch begleitet, die operative Durchführung – also die Projektträgerschaft – aber an die sequa delegiert. Es erfolgte keine spezielle Kontrolle durch Sie. Grundsätzlich sei diese Konstellation für die sequa wirtschaftlich interessant und eine Wiederholung denkbar, etwa auf erneuten Wunsch des ZDH. Die sequa ist über die KVP/BBP hinaus ZE und Projektträgerin in anderweitigen, von Ihnen geförderten Vorhaben.[57]

Die KVP/BBP-Projekte, für die die sequa ZE und zugleich Projektträgerin war, sind Ihnen bis zu unserer Prüfung nicht bekannt gewesen. Sie haben einerseits erklärt, diese Ausnahme sei von Ihnen nicht gewünscht. Die sequa solle die ihr eigentlich zugedachte Aufgabe als DO der KVP/BBP-Projekte erfüllen. Andererseits verfolgen Sie grundsätzlich das Ziel, beide DO inhaltlich zu entwickeln und deren Unabhängigkeit zu fördern. Sie unterstützen daher die Übernahme weiterer Projekte durch die DO und deren Zusammenarbeit mit anderen Organisationen.

(2) Ihr Austausch mit der sequa ist unzureichend. Die Fälle, in denen die sequa auch KVP/BBP-Projektträgerin war, waren Ihnen zunächst nicht bekannt. Die sequa kennt Ihre Bedenken hinsichtlich dieser Projektträgerschaft nicht. Ihre Vorstellungen zur zukünftigen Rolle beider DO sind unklar.

---

[55] sequa, Handbuch für das Projektmanagement BBP/KVP, S. 38 f., Version 1.2 (2017).

[56] BMZ, Handreichung Berufsbildungspartnerschaften mit der deutschen Wirtschaft, S. 10 i. V. m. S. 3 Fn. 1: Danach gilt die Handreichung auch für KVP als konzeptionelle Auslegung der FR-EmdW.

[57] Neben den KVP/BBP erhält die sequa aus demselben Haushaltstitel Kapitel 2302 Titel 687 01 Mittel für ihre Programme TAMEB, ARIVET und IPD sowie Förderungen aus dem Kapitel 2310 Titel 896 34 (SI Ausbildung und Beschäftigung), Kapitel 2310 Titel 896 32 (SI Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren) und Kapitel 2310 Titel 896 31 (SI SEWOH). Weiterhin erhält sie Förderungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klima.

- Ihre fehlende Verständigung mit und die Unklarheit der Rolle der sequa sehen wir kritisch, da für die sequa keine **Planungssicherheit** besteht. Sie haben Ihre Auffassung zur Projektträgerschaft der sequa in den KVP/BBP nicht ausreichend kommuniziert. Weder Ihre Handreichung noch die darauf basierenden Handbücher der sequa zu den KVP/BBP bilden Ihre Ansicht ab.
- Sie wollen die Unabhängigkeit der DO und deren **inhaltliche Entwicklung** fördern. Wie Sie dies umsetzen wollen, halten wir für widersprüchlich. Für die sequa gilt, dass sie einerseits durch Ihre sonstige Zuwendungsförderung zunehmend Projektträgerin ist. Andererseits solle sie diese Rolle in den KVP/BBP nicht innehaben.

Wir haben empfohlen, die Rolle der sequa klarzustellen. Wenn Sie eine Projektträgerschaft der sequa in den KVP/BBP nicht wünschen, sollten Sie die sequa informieren. Außerdem sollten Sie dann diese Option aus den Handbüchern der sequa streichen lassen. Alternativ sollten Sie definieren, welche Bedingungen Sie an eine Projektträgerschaft der sequa in den KVP/BBP knüpfen. Grundsätzlich sollten Sie die inhaltliche Entwicklung beider DO für die KVP/BBP klären.

(3) Sie haben klargestellt, dass Sie aufgrund häufiger Zuständigkeits- und Personalwechsel im BMZ keine vollständige Kenntnis der Projektumsetzung durch die sequa hatten. Sie beanstanden die Projektsteuerung durch die sequa nicht, wollen aber frühzeitig darüber informiert werden. Dazu wollen Sie mit der sequa in Austausch treten. Das Referat 111 überprüfe derzeit in einem Portfolio-Review-Prozess, ob die sequa mit weiteren zusätzlichen Aufgaben betraut werden könne. U. a. werde die Einbindung weiterer Wirtschaftsakteure untersucht. Durch die vertiefte Kenntnis von Projekten wollen Sie Ihre Steuerungsmöglichkeiten gegenüber der sequa erhöhen.

(4) Wir befürworten eine frühzeitige Information und Einbindung des BMZ in die Projektplanung der sequa für die KVP/BBP. Diesen Punkt sollten Sie auch in der Handreichung entsprechend aktualisieren. Ebenso begrüßen wir einen engen Austausch mit der sequa. Der Portfolio-Review-Prozess sollte auch Möglichkeiten zur Anwerbung von Spenden Dritter für die KVP/BBP der sequa berücksichtigen.[58]

2.1.5 Förderrichtlinie Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft

(1) Die Zuwendungen der KVP/BBP leisten Sie nach der Richtlinie zur Förderung entwicklungswichtiger Partnerschaften von Einrichtungen der deutschen Wirtschaft (FR-EmdW). Diese erließen Sie am 10. Januar 1997. Sie haben angegeben, dass Sie in den letzten Jahren mehrfach versucht hätten, die FR-EmdW zu aktualisieren.

Die Förderrichtlinie enthält u. a. Regelungen zum Gegenstand der Förderung und den Zuwendungsvoraussetzungen.

[58] Siehe Tzn. 2.1.1 und 2.1.2.

- Laut Kapitel 2.1 der FR-EmdW sollen Partnerschaften zwischen Kammern und Verbänden sowie zwischen Spar- und Krediteinrichtungen und Unternehmen gefördert werden. Berufsbildungspartnerschaften sind nicht erwähnt.
- Gemäß Kapitel 5.5 der FR-EmdW können projektbezogene Verwaltungskosten des ZE bis maximal 10 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben mitfinanziert werden. Sie haben mitgeteilt, dass die DSIK seit zwei Jahren eine VKP von 10 bis 12 % abrechne.[59]
- In Kapitel 5.6 der FR-EmdW wird geregelt, wie mit etwaigen anderweitigen öffentlichen Mitteln umgegangen werden soll. Falls solche Mittel (wie beispielsweise der Europäischen Gemeinschaft[60]) für die Finanzierung eingesetzt werden, wird die Bundeszuwendung entsprechend gekürzt. Den umgekehrten Fall, dass KVP/BBP-Mittel Drittprojekte finanzieren, adressiert die Förderrichtlinie nicht.[61]

(2) Ihre FR-EmdW ist nicht aktuell. Die Regelungen stimmen u. a. nicht mehr mit Ihrer Praxis der Projektförderung der KVP/BBP überein.

Sie gewähren Mittel für die BBP auf Basis der FR-EmdW, in dieser sind die BBP jedoch nicht als Fördergegenstand geregelt. Die DSIK rechnet – mit Ihrer Zustimmung – eine VKP von 10 bis 12 % der projektbezogenen Verwaltungskosten ab. Diese sind in der FR-EmdW auf maximal 10 % begrenzt. Sie kofinanzieren mit KVP/BBP-Mitteln Projekte der EU. Dieser Anwendungsfall ist nicht in der FR-EmdW geregelt.[62]

Wir haben empfohlen, die FR-EmdW alsbald zu überarbeiten und zu aktualisieren. Der Umfang und die Dauer der KVP/BBP-Förderung seit über 30/10 Jahren erfordern eine aktuelle und vollständige rechtliche Grundlage.[63] Sie sollten insbesondere darauf achten, dass das Regelwerk an veränderte Rahmenbedingungen der Praxis angepasst wird. Wir haben das Thema in unserem *Bericht zu den Förderrichtlinien* nach § 88 BHO vertieft.[64] Darin haben wir übergreifende Empfehlungen für die Aufstellung und Überarbeitung von Förderrichtlinien gegeben.

(3) Sie haben erklärt, diese Empfehlung des Bundesrechnungshofes uneingeschränkt zu teilen.

(4) Wir bitten um die Zuleitung der überarbeiteten FR-EmdW nach Fertigstellung.

---

59 Die sequa erklärte, ihr entstünden im Regelfall Verwaltungskosten von 9,3 - 9,4 %, siehe Tz. 2.1.3.

60 Die Europäische Union ist seit dem Vertrag von Lissabon (1. Dezember 2009) Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft.

61 Erhebungsgespräch mit der sequa am 28. Juni 2022: Die sequa schilderte, sie recherchiere im Auftrag des BMZ EU-kofinanzierte Projekte, deren Ziele mit den KVP/BBP übereinstimmen. Sie erhielte als ZE dafür Zuwendungen aus dem KVP-Vorprojektfonds. Sie erklärte, solche Projekte würden zu 80 – 90 % aus Mitteln der EU und teilweise aus dem Vorprojektefonds mitfinanziert.

62 Hiermit zusammenhängende Änderungserfordernisse: Die Bezeichnung der Währung Deutsche Mark ist auf die Währung Euro und die Bezeichnung Europäische Gemeinschaft auf die Bezeichnung Europäische Union zu aktualisieren.

63 Die Förderrichtlinie ist eine besondere Verwaltungsvorschrift.

64 Den Berichtsentwurf haben wir Ihnen am 31. Januar 2023 zugesandt.

2.2 Wissensmanagement ausbauen

(1) Sie haben erklärt, dass in Ihrem Hause generell häufig Personalwechsel stattfänden. Die Standzeit betrage drei bis fünf Jahre, teilweise auch kürzer. Gründe dafür seien Auslandsaufenthalte, Elternzeiten, Korruptionsprävention etc. Sie versuchten, eine zeitliche Überschneidung der Wechselnden für rund sechs Wochen zu organisieren. Die Mitarbeitenden sollten vor dem Ausscheiden einen Übergabevermerk anfertigen. Hierin seien grundsätzliche Aspekte aufzuarbeiten und offene Fragen darzulegen. Generell seien die Fachleute für einen gewissen Zeitraum nach Verlassen des Referates für Nachfragen erreichbar.

Die sequa und die DSIK haben in den Erhebungsgesprächen von einem häufigen Wechsel der Zuständigen auf Ihrer Seite berichtet. Die sequa hat deutlich gemacht, dass auch Bewertungskriterien, beispielsweise zum Umfang und zur Dauer der Projekte, wechselten und von Zuständigen abhingen. Bei der DSIK und der sequa sind teils seit deren Gründung dieselben Personen eingebunden.

Den Ablauf und die Maßstäbe Ihrer Prüfung der Projektskizzen und Projektanträge dokumentieren Sie nicht schriftlich. Die Prüfung der Projekte erfolge vielmehr nach haus- und referatsintern etablierten Abläufen. Im Fall der KVP/BBP umfasse dies die Konsultation des Auswärtigen Amts, der Botschaft, der Referenten und Referentinnen für wirtschaftliche Zusammenarbeit, der Länder-/Regional- und ggf. der Sektorreferate. Sie versuchten eine Ausgewogenheit zwischen der räumlichen Verteilung der Träger, den Zielen des Haushaltstitels, der Einhaltung der FR-EmdW etc. zu erreichen.

In den vergangenen Jahren ließen Sie die KVP/BBP durch interne und externe Stellen evaluieren.[65] Die entsprechenden Studien sind beiden zuständigen Fachreferaten bis zu unserer Prüfung nicht bekannt gewesen. Die Referate 110 und 111 bearbeiten seit April 2022 die KVP/BBP getrennt für DSIK und sequa.[66]

(2) Ihr derzeitiges Wissensmanagement weist in dem von uns geprüften Bereich Schwachstellen auf. Aufgrund häufiger Personalwechsel geht Wissen verloren. Zum einen sind Prüfroutinen und Prüfmaßstäbe nicht schriftlich dokumentiert. Zum anderen wird dokumentiertes Wissen nicht in geeigneter Form übermittelt, wie insbesondere die durchgeführten Evaluierungen und Studien zeigen. Weder die Übergabevermerke noch die Erreichbarkeitsregelung konnten hier die Weitergabe des Wissens sicherstellen. Schließlich erschwert die Bearbeitung der KVP/BBP in zwei verschiedenen Fachreferaten den Wissenstransfer. Ein Überblick über die KVP beider DO erfordert einen referatsübergreifenden Daten- und Wissensaustausch. Für eine einheitliche Steuerung der KVP/BBP müssen sich die Leitungen beider Fachreferate abstimmen.

---

[65] Designstudie zur Evaluierung der KVP sequa, März 2003 - Gutachten für das BMZ**;** Synthesebericht zur Serienevaluierung KVP, Januar 2004 - Referat 120 des BMZ; Nachhaltigkeitsstudie des KVP des BMZ, Mai 2011, im Auftrag von sequa und finanziert durch das BMZ; Querschnittstudie der Berufsbildungspartnerschaften in Afrika (BBP), November 2019, für die sequa und das BMZ.

[66] Siehe Tz. 1.2.

Ihre fehlende schriftliche Dokumentation, die unzureichende Wissensvermittlung und die Aufteilung der Zuständigkeiten kritisieren wir aus den folgenden Gründen:

- **Zukünftige Verbesserungen lassen sich schwerer umsetzen.** Die KVP/BBP laufen seit über 30 bzw. 10 Jahren. Die Haushaltsmittel haben sich in den letzten zehn Jahren vervielfacht.[67] Es handelt sich um eine lange und mittelintensive Förderung. Eine Nachverfolgung der Historie ist wichtig, um zukünftig Verbesserungen zu erreichen.
- **Das Informationsgefälle geht zu Ihren Lasten**. Beide DO haben einen Wissensvorsprung. Das schwächt Ihre Position in deren Steuerung und Kontrolle. Da Sie die Steuerung verantworten und auch die Projekte auswählen, sollten Sie die KVP/BBP umfassend kennen.
- **Für die DO, die Projektträger und -partner besteht keine Rechtssicherheit**. Die Auslegung und Anwendung der FR-EmdW und des Zuwendungsrechts hängen auch von Ihren Mitarbeitenden ab. Weitere Prüfmaßstäbe[68] sind nicht schriftlich dokumentiert. Das kann zu Abweichungen führen, deren Gründe für die DO, die Projektträger und -partner nicht verständlich sind. Solche Unklarheiten können sich nachteilig auf die Projektideen und -anträge auswirken.
- **Die schnelle und umfassende Einarbeitung bei Personalwechseln wird erschwert**. Für Neue und Ausscheidende ist es ein Hindernis, keinen vollständigen Zugang zu Wissen zu haben bzw. dieses nicht vermitteln zu können.[69]

Wir haben empfohlen, das Wissensmanagement zu verbessern. Insbesondere die Historie der KVP/BBP sollte den Mitarbeitenden bekannt sein. Sie sollten Prüfroutinen und Prüfmaßstäbe schriftlich dokumentieren. Die schriftliche Weitergabe wesentlicher Kerndaten[70] und Erkenntnisse aus Evaluierungen sollten Sie ebenfalls gewährleisten. Wir haben empfohlen, die Steuerung und das Wissensmanagement der KVP/BBP in einem Fachreferat zu bündeln.

(3) Sie haben erklärt, dass das BMZ insgesamt sein Wissensmanagement verbessern möchte. Die Vorgaben für die Übergabevermerke seien im Januar 2023 aktualisiert und stärker formalisiert worden. Sie gelten als Hilfestellung, um grundlegendes Wissen zum Arbeitsplatz zu beschreiben. Es sollen aktuelle Bearbeitungsbedarfe und Wissen, das auch nach einer Zeit der Vakanz noch relevant ist, beschrieben werden. Zudem sei ein Wechsel des Arbeitsbereiches frühestens nach einer Standzeit von in der Regel drei Jahren zulässig.

(4) Übergreifende Programminformationen, Kerndaten und wesentliche Studienerkenntnisse zu den KVP/BBP sind grundlegendes Wissen zum Arbeitsplatz. Den Transfer dieses Wissens sollten Sie sicherstellen. Auch wirtschaftliche Parameter wie Projektdauer, Projektkosten und VKP gehören dazu. Wir begrüßen Ihre Neuregelung zur Standzeit und gehen davon aus, dass Sie diese konsequent umsetzen.

---

[67] Siehe Tz. 1.3.

[68] Beispielsweise zum Projektumfang und zu Projektlaufzeiten.

[69] Auch für die bisherige Bearbeitung der KVP/BBP in einem Fachreferat ist ein intensiver Wissensaustausch zwischen den Mitarbeitenden und eine übergeordnete Steuerung der KVP/BBP durch die Referatsleitung erforderlich.

[70] Beispielsweise Erkenntnisse aus dem Vergleich von Projektlaufzeiten, Projektkosten, Verwaltungskosten, siehe Tz. 2.1.3.

3 Abschließende Würdigung

Eine Überarbeitung der KVP/BBP hinsichtlich der Anrechnung von *Eigeninteressen* und der Erbringung von *Eigenbeiträgen* der Projektträger halten wir für essentiell. Das lange Bestehen der KVP/BBP, die Vervielfachung des Mittelbedarfs, die weiterhin große Nachfrage und die angesprochenen Ineffizienzen erfordern Ihr Nachsteuern. Die Vorteile der Wirtschaft sind auf die Zuwendungen anzurechnen. Ein pauschales Fortsetzen der bisherigen Förderung als Vollfinanzierung der KVP/BBP-Projekte ist nicht mit dem Haushaltsrecht vereinbar. Zudem dürfte Ihr Nachsteuern den entwicklungspolitischen Wert der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft erhöhen. Dies gilt insbesondere für die KVP der DSIK.

Schneider Steinkamp

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Tabelle 3

Durchführungsorganisationen und Projektträger der KVP/BBP

	sequa	**Kammern und Verbände (KuV)**	**DSIK**		**Sparkassen**
Funktion	Durchführungsorganisation (DO)	Projektträger	Durchführungsorganisation (DO) Projektträgerin		Projektpartner
Zuwendung	Zuwendungsempfänger (ZE) leitet die Zuwendungen an die KuV weiter (→ Erstempfänger)	Zuwendungsempfänger (ZE) erhalten die Zuwendungen von der sequa (→ Letztempfänger)	Zuwendungsempfänger (ZE) leitet die Zuwendungen nicht weiter, sondern fungiert selbst als Projektträgerin		kein Zuwendungsempfänger erhalten keine Zuwendungen, sondern engagieren sich in den Projekten der DSIK als Partner
Eigenbeiträge	nein	unentgeltlich	unentgeltlich	entgeltlich	unentgeltlich
…werden erfasst		vor und nach Bewilligung: im Erfassungsbogen zum Antrag (nicht monetär) und im Verwendungsnachweis (monetär)	nein	nach Bewilligung: im Verwendungsnachweis	nein
…werden auf die Zuwendung angerechnet		nein	nein		nein