



Abschließende Mitteilung

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

Förderung von Maßnahmen zur Stärkung von
Vielfalt, Toleranz und Demokratie im
Bundesprogramm „Demokratie leben!“

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.: IX 3 - 0000460

1. November 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	7
1.1	Förderung von Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie	7
1.2	Demokratiefördergesetz	7
1.3	Prüfungsgegenstand	8
2	Bundesprogramm „Demokratie leben!“ (Jahre 2020 bis 2024)	9
3	Bewilligungsverfahren	12
3.1	Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung	12
3.2	Feststellungen	12
3.3	Vorläufige Bewertung und Empfehlung	14
3.4	Stellungnahme des BMFSFJ	15
3.5	Abschließende Bewertung	15
4	Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise	16
4.1	Fristgerechter Eingang	16
4.1.1	Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung	16
4.1.2	Feststellungen	16
4.1.3	Vorläufige Bewertung und Empfehlung	17
4.1.4	Stellungnahme des BMFSFJ	18
4.1.5	Abschließende Bewertung	18
4.2	Kursorische Prüfung	18
4.2.1	Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung	18
4.2.2	Feststellungen	18
4.2.3	Vorläufige Bewertung und Empfehlung	19
4.2.4	Stellungnahme des BMFSFJ	20

4.2.5	Abschließende Bewertung	20
4.3	Vertiefte Prüfung	20
4.3.1	Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung	20
4.3.2	Feststellungen	21
4.3.3	Vorläufige Bewertung und Empfehlung	22
4.3.4	Stellungnahme des BMFSFJ	22
4.3.5	Abschließende Bewertung	23
5	Erfolgskontrolle für die übergeordneten Ziele des Bundesprogramms	23
5.1	Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung und der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung	23
5.2	Feststellungen	24
5.3	Vorläufige Bewertung und Empfehlung	26
5.4	Stellungnahme des BMFSFJ	27
5.5	Abschließende Bewertung	27

Abkürzungsverzeichnis

A

ANBest-Gk *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften*

ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung*

AO *Abgabenordnung*

Arbeitsanleitung *Arbeitsanleitung des BMF „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“*

Ausnahmeklausel *Nummer VI Absatz 7 der Förderrichtlinie „Demokratie leben!“*

B

BAFzA *Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

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

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

G

GMBI *Gemeinsames Ministerialblatt*

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen im Bundesprogramm „Demokratie leben!“ sicherstellt und den Erfolg der Förderung angemessen kontrolliert. Unter Einbeziehung der Stellungnahme des BMFSFJ vom 22. August 2022 stellt er das Prüfungsergebnis abschließend wie folgt fest:

- 0.1 Das BMFSFJ erließ zu den Handlungsbereichen des Programms Fördergrundsätze, die die Förderrichtlinie ergänzen sollen. Diese wichen teilweise von der Förderrichtlinie ab. Zudem bewilligte das mit der Umsetzung des Programms beauftragte Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) mit Zustimmung des BMFSFJ in fast einem Fünftel der untersuchten Projektförderungen eine Zuwendung, die die nach der Förderrichtlinie maximal zulässige Höhe überschritt.

Durch den Erlass abweichender Fördergrundsätze umgeht das BMFSFJ die Änderung der Förderrichtlinie und die hierbei nach der BHO und ihren Verwaltungsvorschriften vorgesehene Beteiligung des Bundesrechnungshofes und ggf. des Bundesministeriums der Finanzen. Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, bei erkanntem Anpassungsbedarf die Förderrichtlinie zu ändern und auch die haushaltsrechtlich vorgegebenen Beteiligungsverfahren einzuhalten.

Die vom BMFSFJ angeführte Ausnahmeklausel der Förderrichtlinie kann die Abweichungen bei der Finanzierungshöhe in dem festgestellten Ausmaß nicht mehr rechtfertigen. Der Bundesrechnungshof hat verdeutlicht, dass das BMFSFJ von der Ausnahmeklausel nur in besonders gelagerten Fällen Gebrauch machen darf. (Tnr. 3)

- 0.2 Weit über ein Drittel der vorzulegenden Zwischen- und Verwendungsnachweise für die untersuchten Projektförderungen ging nicht fristgemäß beim BAFzA ein. Abgesehen von einer Rüge der Verspätung im Abschluss schreiben zur Verwendungsnachweisprüfung hatte dies keine Konsequenzen für die Zuwendungsempfänger. Das BMFSFJ hat darauf hingewiesen, dass die Nachweise regelmäßig bis spätestens zum Ablauf der Mahnfrist eingingen.

Jeder verspätet eingereichte Nachweis verzögert die Überprüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung. Durch die Mahntätigkeit wird das BAFzA zudem mit unnötiger Mehrarbeit belastet. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BAFzA angesichts der erheblichen Verspätungsquote seine Anstrengungen für eine fristgerechte Vorlage der Nachweise verstärkt. (Tnr. 4.1)

- 0.3 Bei zwei Dritteln der untersuchten kursorischen Prüfungen der Zwischen- und Verwendungsnachweise hielt das BAFzA die hierfür vorgegebene Dreimonatsfrist nicht ein. Das BMFSFJ begründete dies vor allem mit personellen Engpässen insbesondere wegen der stetig zunehmenden Anzahl an Fördermaßnahmen des Programms. Die letzte Personalbedarfsermittlung für die mit der Programmumsetzung beauftragten

Referate des BAFzA stammt nach Angaben des BMFSFJ aus einer Zeit deutlich vor dem Programmstart der zweiten Förderphase.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, eine Verzögerung der Verwendungsnachweisprüfung in diesem Umfang zum Anlass zu nehmen, umgehend deren Gründe zu ermitteln und gegenzusteuern. Insbesondere sollte es auf eine aktuelle Personalbedarfsermittlung hinwirken. (Tnr. 4.2)

- 0.4 Die vertieft zu prüfenden Zwischen- und Verwendungsnachweise ermittelte das BMFSFJ in erster Linie anhand des in seinem Projektförderbereich eingeführten Stichprobenverfahrens. Ab dem Jahr 2022 findet die Ziehung der Stichproben nicht mehr referatsbezogen, sondern ressortbezogen statt. Der vorgegebene Mindestprüfumfang, die Ziehungskriterien und ihre Quoten müssen also auf Ebene des BMFSFJ insgesamt, nicht aber auf Ebene jedes Referats erfüllt sein. Die Änderung soll sicherstellen, dass die in den Vorjahren festgestellte erhebliche Unterschreitung einzelner Quoten vermieden wird. Die Auswertung des Stichprobenverfahrens im Jahr 2022 für das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ ergab, dass die ressortbezogene Ziehung selbst bei sehr großen Förderprogrammen mit hohen Fördersummen dazu führen kann, dass auf dieser Ebene einzelne Kriterien gar keine Berücksichtigung finden bzw. ihre Quoten nicht erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMFSFJ empfohlen, bei der vorgesehenen Evaluierung des Stichprobenverfahrens im Jahr 2025 zu prüfen, inwieweit hier Optimierungsmöglichkeiten bestehen. (Tnr. 4.3)

- 0.5 Zu der Erfolgskontrolle für das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ verwies das BMFSFJ für die Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle auf die Auswertung der von den Zuwendungsempfängern vorzulegenden Ergebnisberichte, regelmäßige Planungs- und Abstimmungstreffen mit bestimmten Zuwendungsempfängern, Fach- und Austauschveranstaltungen für die Zuwendungsempfänger, die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms sowie die Prüfung der von den Zuwendungsempfängern vorzulegenden Sachberichte. Für die Wirtschaftlichkeitskontrolle führte das BMFSFJ insbesondere die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzelner Maßnahmen des Programms und die Verwaltung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel an.

Allerdings hat das BMFSFJ versäumt, hinreichend konkrete Förderziele zu bestimmen, sodass eine sachgerechte Zielerreichungskontrolle nicht möglich ist. Stattdessen schloss es aus der Zielerreichungskontrolle für die Einzelmaßnahmen auf eine Zielerreichungskontrolle für das Programm. Auch eine umfassende Wirkungskontrolle fehlte, da unbeabsichtigte Auswirkungen des Programms nicht untersucht wurden. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einzelner Maßnahmen und die Titilverwaltung stellen zudem keine geeignete Wirtschaftlichkeitskontrolle dar. Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, künftig Erfolgskontrollen für übergeordnete Programmziele durchzuführen, die den Anforderungen des § 7 BHO entsprechen. (Tnr. 5)

1 Vorbemerkung

1.1 Förderung von Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie

Seit dem Jahr 2015 bündelt das BMFSFJ sein zuvor auf verschiedene Aktions- und Bundesprogramme verteiltes Engagement für Vielfalt, Toleranz und Demokratie im Bundesprogramm „Demokratie leben!“. Das Programm unterstützt deutschlandweit mehr als 5 000 Projekte und Maßnahmen.¹ Es ist Teil der Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung.²

Erste Förderperiode des Programms waren die Jahre 2015 bis 2019. Die zweite und aktuelle Förderperiode hat eine Laufzeit vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2024.

Die Ausgaben des Bundes für die Förderung von Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie im Bundesprogramm „Demokratie leben!“ beliefen sich in den Jahren 2015 bis 2021 laut den Haushaltsrechnungen auf 612 Mio. Euro.³ Die jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel stiegen dabei erheblich an: von 40,5 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 150,5 Mio. Euro im Jahr 2021. Für das Jahr 2022 stehen im Bundeshaushalt 165,5 Mio. Euro zur Verfügung. Der Entwurf des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 2023 sieht 182 Mio. Euro für das Programm vor.⁴

1.2 Demokratieförderungsgesetz

Bereits in einer früheren Prüfung der Förderung von Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie durch das BMFSFJ hatten wir die aus unserer Sicht fehlende Förderkompetenz des Bundes kritisiert.⁵ Bei der Anhörung nach § 103 BHO zum Entwurf der Förderrichtlinie „Demokratie leben!“ im Jahr 2019 wiederholten wir die Kritik.⁶ Auch in unseren Einzelplananalysen für die Beratungen der Bundeshaushalte 2018 bis 2020 wiesen wir darauf hin.⁷

¹ Pressemitteilung des BMFSFJ vom 13. Januar 2020: „Demokratie leben!“ Erfolgreicher Start in die neue Förderperiode 2020-2023.

² Vgl. Berichte der Bundesregierung über Arbeit und Wirksamkeit der Bundesprogramme zur Extremismusprävention, Bundestagsdrucksachen 18/12743 und 19/32000.

³ Kapitel 1702 Titel 684 04.

⁴ Regierungsentwurf vom 1. Juli 2022.

⁵ Mitteilung über die Prüfung der Ausgaben für die Förderung von Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie vom 2. Mai 2016, Gz.: II 2 - 2015 - 1097.

⁶ Schreiben vom 16. Mai 2019 und 15. August 2019, Gz.: VI 2 - 28 05 05.

⁷ Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 9. Mai 2018, 25. September 2018 und 29. August 2019, Gz.: VI 2 - 20 80 05/2017/2018/2020.

Anfang des Jahres 2022 legte das BMFSFJ gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) ein Diskussionspapier für ein Demokratiefördergesetz vor, auf dessen Grundlage zunächst die Zivilgesellschaft ihre Ideen zur Ausgestaltung des Gesetzentwurfs einbringen konnte.⁸ Zu dem anschließend erarbeiteten Referentenentwurf eines Demokratiefördergesetzes haben das BMFSFJ und das BMI nunmehr die Ressortabstimmung sowie Länder- und Verbändeanhörung eingeleitet. Noch in diesem Jahr soll ein Kabinettsbeschluss herbeigeführt werden.⁹

Nach dem Referentenentwurf sollen mit dem Demokratiefördergesetz innerhalb der verfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben Projekte im Bereich der Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung verlässlich unterstützt werden. Insbesondere sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert und dadurch die Fördermaßnahmen nachhaltig abgesichert werden. Der Bund wird sowohl bundeseigene Maßnahmen durchführen als auch Maßnahmen Dritter insbesondere durch Zuwendungen fördern, sofern sie von überregionaler Bedeutung sind und in erheblichem Bundesinteresse liegen. Ein Rechtsanspruch auf Förderung wird durch das Gesetz nicht begründet. Vielmehr entscheidet die jeweils zuständige Bewilligungsbehörde aufgrund pflichtgemäßen Ermessens innerhalb der verfügbaren Haushaltsmittel. Die näheren Einzelheiten sollen Förderrichtlinien regeln. Die nach dem Gesetz geförderten Maßnahmen sollen wissenschaftlich begleitet und evaluiert werden. Dabei sollen insbesondere die Umsetzung sowie Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen untersucht werden.

1.3 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der vorliegenden Prüfung war die Förderung von Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie durch das BMFSFJ in der zweiten Förderperiode des Bundesprogramms „Demokratie leben!“. Wir haben dabei insbesondere anhand der Bewilligungszeiträume 2020 und 2021 geprüft, wie das BMFSFJ sicherstellt, dass

- die Verwendung der Zuwendungen ordnungsgemäß kursorisch und vertieft geprüft sowie
- der Erfolg der Förderung angemessen kontrolliert werden.

Aufgrund der Einschränkungen durch die COVID-19-Pandemie führten wir unsere Erhebungen bis zum 13. Mai 2022 im schriftlichen Verfahren durch.

Die vorläufigen Ergebnisse der Prüfung haben wir dem BMFSFJ mit Prüfungsmitteilung vom 30. Mai 2022 übersandt. Das BMFSFJ nahm mit Schreiben vom 22. August 2022 Stellung. Die Stellungnahme und die daran anknüpfende Bewertung sind Gegenstand dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung.

⁸ Pressemitteilung des BMFSFJ vom 4. Mai 2022: Beteiligungsverfahren zum Demokratiefördergesetz erfolgreich abgeschlossen.

⁹ E-Mail des BMFSFJ vom 26. September 2022 an die Ressorts.

Die Prüfung schließt an unsere Prüfung „Vertiefte Prüfung von Verwendungsnachweisen bei Projektförderungen des BMFSFJ nach dem Stichprobenverfahren“ an, die wir in den Jahren 2019/2020 durchgeführt haben.¹⁰ In dieser Prüfung hatten wir u. a. festgestellt, dass das BMFSFJ

- versäumt hatte, das Stichprobenverfahren, das es ab dem Jahr 2008 nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO eingeführt hatte, und seine Umsetzung gegenüber den daran Beteiligten zu regeln, es zu steuern und seine Ergebnisse auszuwerten.
Wir hatten empfohlen, unverzüglich Regelungen zu dem Stichprobenverfahren und seiner Umsetzung zu treffen, eine Risikoanalyse und ein Risikomanagement für die zu prüfenden Nachweise einzuführen und die Ergebnisse des jährlichen Stichprobenverfahrens übergreifend für den Geschäftsbereich auszuwerten. Zudem sollte das BMFSFJ das Verfahren evaluieren.
- nicht kontrolliert hatte, dass die Kriterien und Quoten der Stichprobenziehung eingehalten werden.
Wir hatten empfohlen, den Ursachen für erhebliche Quotenunterschreitungen schnellstens nachzugehen und diese zu beheben. Soweit sich die von ihm festgelegten Quoten als unrealistisch herausstellen, sollte das BMFSFJ sie anpassen.
- keine sachgerechten und nachvollziehbaren Kriterien entwickelt hatte, nach denen die vertiefte Prüfung der im Stichprobenverfahren ausgewählten Zwischen- und Verwendungsnachweise als „Stichprobe in der Stichprobe“ durchgeführt werden kann.
Wir hatten empfohlen, umgehend qualifizierte Auswahlkriterien für die Zufallsauswahl der stichprobenweise zu prüfenden Belege vorzugeben.

Das BMFSFJ hat inzwischen „Handlungsanweisungen für die Prüfung von Zwischen- und Verwendungsnachweisen im Rahmen von Zuwendungen“ erarbeitet. Zudem hat es das Stichprobenverfahren geändert. Durch diese Maßnahmen, die ab der Stichprobenziehung im Jahr 2022 zur Anwendung kommen, will es die festgestellten Mängel abstellen.¹¹

2 Bundesprogramm „Demokratie leben!“ (Jahre 2020 bis 2024)

Für die zweite Förderperiode des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ hat das BMFSFJ eine Förderrichtlinie erlassen.¹² Hiernach besteht der Zweck der Zuwendungen darin, notwendige Ausgaben der Zuwendungsempfänger für die Umsetzung von Projekten zur Förderung des Erhalts und der Stärkung der Demokratie, der Gestaltung von Vielfalt in der Gesellschaft und

¹⁰ Abschließende Prüfungsmitteilung vom 28. Juli 2020, Gz.: IX 3 - 2019 - 0788.

¹¹ Schreiben vom 30. September 2021, Gz. Z13-1254/346*03. Vgl. auch unsere Stellungnahme dazu vom 18. Oktober 2021, Gz.: IX 3 - 2019 - 0788 (Bem.).

¹² Vom 5. August 2019, Gemeinsames Ministerialblatt (GMBL) 2019, S. 801, mit Änderungen vom 20. Oktober 2021 (GMBL 2021, S. 1365) und 5. August 2022 (GMBL 2022, S.810).

der Vorbeugung gegen Extremismus zu decken. Im Handlungsfeld Demokratieförderung wird das Ziel verfolgt, demokratische Teilhabe und zivilgesellschaftliche Konfliktregulierung zu stärken. Im Handlungsfeld Vielfaltgestaltung sollen Projekte das Verständnis für die Selbstverständlichkeit von Vielfalt und Respekt, die Anerkennung von Diversität und die Arbeit gegen Ideologien der Ungleichwertigkeit fördern. Im Handlungsfeld Extremismusprävention werden die zentralen Formen ideologischer Radikalisierung bearbeitet: Rechtsextremismus, islamistischer Extremismus und linker Extremismus.

Das Bundesprogramm fördert in vier Handlungsbereichen:

- Auf Bundesebene werden Kompetenzzentren und -netzwerke eingerichtet. Diese führen die fachliche Expertise aus allen Themenbereichen des Programms zusammen und entwickeln sie weiter. Sie organisieren Fachveranstaltungen, Qualifizierungsmaßnahmen und bringen die Entwicklung fachlicher Standards voran.
- Auf Landesebene wird die Arbeit eines Landes-Demokratiezentrum unterstützt. Dieses bündelt im jeweiligen Land die Maßnahmen zur Stärkung von Demokratie und Vielfalt, vernetzt alle relevanten Akteure und koordiniert die Angebote der mobilen Beratung, der Opfer- und Betroffenenberatung sowie der Distanzierungs- und Ausstiegsberatung vor Ort.
- Auf kommunaler Ebene werden Städte, Gemeinden, Landkreise und kommunale Zusammenschlüsse dabei unterstützt, in lokalen Bündnissen aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft – den Partnerschaften für Demokratie – Handlungskonzepte zur Förderung von Demokratie und Vielfalt zu entwickeln und umzusetzen.
- Zudem werden zivilgesellschaftliche Träger dabei unterstützt, Modellprojekte umzusetzen, mit denen neue, innovative Ansätze für die drei Handlungsfelder entwickelt und erprobt werden.

Die Arbeit in den Handlungsbereichen wird durch bereichsübergreifende Maßnahmen der Programmbegleitung und -unterstützung (z. B. Forschungsvorhaben, Evaluation, wissenschaftliche Begleitung) sowie das Vorhalten eines Budgets für innovative Projekte (Innovationsfonds) ergänzt.

Zielgruppe des Programms sind in erster Linie Kinder und Jugendliche einschließlich deren Eltern, Familienangehörigen und Bezugspersonen, junge Erwachsene sowie Mitarbeitende in der Kinder- und Jugendhilfe und an anderen Sozialisierungsorten, Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sowie staatliche und zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure.

Zuwendungsempfänger sind in den Handlungsbereichen Land und Kommune die Gebietskörperschaften und deren Zusammenschlüsse, in den übrigen Handlungsbereichen grundsätzlich juristische Personen des privaten Rechts und deren Zusammenschlüsse.¹³

Alle Zuwendungsempfänger müssen auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehen und haben eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit zu gewährleisten.

Die Zuwendungen werden als Projektförderung und grundsätzlich als Teilfinanzierung in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen gewährt. Vorrang sollen Fehlbedarfs- oder Anteilfinanzierung haben. Die Gewährung der Zuwendung setzt grundsätzlich den Einsatz von Eigen- bzw. Drittmitteln in Höhe von mindestens 10 % der Gesamtausgaben im Bewilligungszeitraum voraus.

Die Höhe der jährlichen Zuwendung beträgt maximal

- 600 000 Euro je Zuwendungsempfänger im Handlungsbereich Bund,
- 160 000 Euro je Partnerschaft für Demokratie im Handlungsbereich Kommune,
- 200 000 Euro je Projekt im Handlungsbereich Modellprojekte.

Im Handlungsbereich Land können die Länder jeweils einen Sockelbetrag von bis zu 1,75 Mio. Euro jährlich und einen zusätzlichen individuellen Anteil an weiteren für diesen Handlungsbereich vom BMFSFJ vorgesehenen Programmtiteln erhalten, der nach dem „Königsteiner Schlüssel“ berechnet wird.

Im Handlungsbereich Modellprojekte können für Modellprojekte zur Prävention und Deradikalisierung im Strafvollzug und in der Bewährungshilfe jeweils maximal 750 000 Euro jährlich gewährt werden.

Für Maßnahmen des Innovationsfonds beträgt die maximale Förderhöhe 100 000 Euro jährlich.

Maßnahmen der Programmbegleitung und -unterstützung unterliegen keiner Förderhöchstgrenze.

Zuwendungsfähig sind alle zur Durchführung der Maßnahme notwendigen Ausgaben. Die grundsätzlich nicht zuwendungsfähigen Maßnahmen sind in Nummer V Absatz 5 der Förderrichtlinie aufgeführt.

¹³ Letztere müssen steuerbegünstigt im Sinne der §§ 51 ff. Abgabenordnung (AO) sein oder einen insoweit Erfolg versprechenden Antrag gestellt haben. Bei der Programmbegleitung und -unterstützung und in begründeten Fällen können Zuwendungsempfänger auch juristische Personen des öffentlichen Rechts sein. Zudem können juristische Personen des privaten Rechts als Zuwendungsempfänger zugelassen werden, deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung grundsätzlich mit den Anforderungen der Steuerbegünstigung nach §§ 51 ff. AO vereinbar ist.

In begründeten Fällen kann das BMFSFJ nach Nummer VI Absatz 7 Abweichungen von der Förderrichtlinie zulassen (Ausnahmeklausel).

Mit der administrativen Umsetzung des Programms hat das BMFSFJ das BAFzA beauftragt.¹⁴ Dieses ist Bewilligungsbehörde. Die abschließende Entscheidung über eine Förderung obliegt dem BMFSFJ. Auch für die begleitende und abschließende Erfolgskontrolle hinsichtlich der angestrebten Projekt- und Programmziele ist das BAFzA zuständig. Das BMFSFJ wertet die Erfolgskontrollen aus und steuert das Programm bzw. entwickelt es weiter.

Bei der Anhörung nach § 103 BHO zum Entwurf der Förderrichtlinie wiesen wir u. a. darauf hin, dass die Förderziele nur sehr allgemein und vage beschrieben werden und so in einer Erfolgskontrolle nicht messbar sind.¹⁵ Die Förderrichtlinie trat insoweit unverändert in Kraft.

3 Bewilligungsverfahren

3.1 Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

Nach VV Nummer 2.2 zu § 44 BHO wird die Zuwendung grundsätzlich zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks bewilligt. Eine Vollfinanzierung kommt nach VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO ausnahmsweise in Betracht, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich ist. Hat der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zweckes insbesondere ein wirtschaftliches Interesse, ist eine Vollfinanzierung regelmäßig ausgeschlossen.

3.2 Feststellungen

Das BMFSFJ hat zu den jeweiligen Handlungsbereichen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ Fördergrundsätze erlassen, die die Förderrichtlinie ergänzen sollen.¹⁶ In diesen geht es insbesondere auf den Fördergegenstand bzw. die Förderbereiche, die Fördervoraussetzungen und das Verfahren ein. Im Gegensatz zu den Fördergrundsätzen für die anderen Programmbereiche hatte das BMFSFJ in die Fördergrundsätze für Forschungsvorhaben sowie Programmevaluation und wissenschaftliche Begleitung die Vorgabe der Förderrichtlinie, dass die Gewährung einer Zuwendung grundsätzlich den Einsatz von Eigen- bzw. Drittmitteln in Höhe von mindestens 10 % der Gesamtausgaben im Bewilligungszeitraum voraussetzt, nicht aufgenommen. Sie sahen lediglich eine Teilfinanzierung vor, von der Ausnahmen möglich

¹⁴ Der aktuelle Aufgabenübertragungserlass datiert vom 6. Mai 2021, ohne Gz.

¹⁵ Schreiben vom 16. Mai 2019 und 15. August 2019, Gz.: VI 2 - 28 05 05.

¹⁶ Diese sind auf der Website des Programms bei den jeweiligen Handlungsbereichen veröffentlicht: <https://www.demokratie-leben.de/das-programm/ueber-demokratie-leben#c99>.

sind. Den fünf Zuwendungsempfängern aus den beiden vorgenannten Bereichen, die sich unter den 211 von uns untersuchten Projektförderungen für einen Bewilligungszeitraum ab dem 1. Januar 2020 befanden, hatte das BAFzA jeweils eine Vollfinanzierung bewilligt.

Daneben gewährte das BAFzA weiteren 38 Zuwendungsempfängern aus anderen Handlungsbereichen des Programms eine Förderung, die zu einer Vollfinanzierung oder Finanzierung von über 90 % der Gesamtausgaben des Bewilligungszeitraums aus Bundesmitteln führte.¹⁷

Nach Angaben des BMFSFJ stellen die Bereiche Forschung sowie Programmevaluation und wissenschaftliche Begleitung besondere Bereiche des Programms dar. Das BMFSFJ habe hier in den Fördergrundsätzen bewusst darauf verzichtet, dass Eigen- bzw. Drittmittel in Höhe von 10 % der Gesamtausgaben vorliegen müssen und grundsätzlich (nur) eine Teilfinanzierung vorgesehen. Hintergrund sei, dass finanzschwächere wissenschaftliche Einrichtungen nicht von vornherein von einer Antragstellung abgehalten werden sollen. Die Erfahrungen hätten gezeigt, dass diese nur selten über Eigenmittel verfügen, die sie in Projekte einbringen können. Zudem sei es ihnen erfahrungsgemäß nicht oder nur in geringem Umfang möglich, Drittmittel einzuwerben, da klassische Drittmittelgeber wie Länder oder Stiftungen kein Interesse daran hätten, die wissenschaftliche und forschende Begleitung des Programms zu kofinanzieren. Zeigen Einrichtungen bei der Antragstellung in der Selbsterklärung zu den Eigenmitteln an, dass sie keine Eigen- oder Drittmittel einbringen können und ergeben sich auch im weiteren Verlauf der Antragsprüfung keine solchen Mittel, könne das BAFzA ausnahmsweise als Einzelfallentscheidung eine Vollfinanzierung gewähren. Dies sei von der Ausnahmeklausel der Förderrichtlinie gedeckt. Die dokumentierten Begründungen seien Bestandteil der Zuwendungsakte.

Das Programm sei als lernendes Programm konzipiert. Auch während einer Förderperiode solle auf gesellschaftliche Herausforderungen und Problemlagen reagiert werden können. Aktualisierungen der Förderrichtlinie seien jedoch aufwendig und benötigten Zeit. Die Fördergrundsätze könnten deutlich schneller angepasst werden. Da die Förderrichtlinie ausschließlich einen die BHO ergänzenden Charakter aufweise, sei ein Abweichen von ihren Vorgaben in den Fördergrundsätzen grundsätzlich möglich. Die Abweichungen müssten sachlich geboten und der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz hinreichend beachtet sein.

In Ausnahmefällen komme es vor, dass auch ohne Anpassen der Fördergrundsätze kurzfristige und zum Teil nur kurzweilige Änderungen vorgenommen werden müssten. Hier werde von der Ausnahmeklausel der Förderrichtlinie Gebrauch gemacht. Zeige sich, dass längerfristige Veränderungen nötig sind, werde eine Anpassung der Förderrichtlinie oder der Fördergrundsätze nachgeholt.

Darüber hinaus würden Sachverhalte auftreten, in denen (potenzielle) Zuwendungsempfänger die Vorgaben zu Eigen- bzw. Drittmitteln oder der Maximalfördersumme nicht oder nicht

¹⁷ Diese Finanzierungshöhe ergab sich dabei zum Teil auch durch weitere Mittel des Bundes. Diese stellen keine Drittmittel dar.

mehr einhalten können, aufgrund fachlicher Erwägungen aber dennoch (weiter) gefördert werden sollen. Dies seien Fälle, in denen das Bundesinteresse an der Durchführung der Projekte so hoch sei, dass mangels geeigneter Alternativen aufgrund der Ausnahmeklausel von der Förderrichtlinie oder den Fördergrundsätzen abgewichen werden könne.

Um das Verwaltungshandeln zu vereinheitlichen, habe sich das BMFSFJ mit der „Regelung zur Anwendung der Ausnahmeklausel in der Förderrichtlinie Demokratie leben!“¹⁸ eine Selbstbindung auferlegt. Hiernach müsse die Abteilungsleitung jeglicher Abweichung von der Förderrichtlinie zustimmen. Bei Abweichungen mit finanziellen Auswirkungen (z. B. Überschreitung der Förderhöchstsumme) müsse der Beauftragte für den Haushalt des BMFSFJ mitzeichnen. Ab einer Geringfügigkeitsgrenze von 20 000 Euro sei darüber hinaus die Zustimmung der Staatssekretärin einzuholen. Das Referat 101 – zuständig u. a. für die Fachaufsicht über das BAFzA im Aufgabenbereich, die Gesamtsteuerung des Programms und die Titelverwaltung – sei stets per Mitzeichnung zu beteiligen.

3.3 Vorläufige Bewertung und Empfehlung

Durch den Erlass von Fördergrundsätzen, die von der Förderrichtlinie abweichen, umgeht das BMFSFJ eine auch aus seiner Sicht erforderliche Anpassung der Förderrichtlinie. Hierdurch verletzt es die dabei vom Normgeber aus Gründen der Haushalts- und Qualitätskontrolle nach § 103 BHO und VV Nummer 15 zu § 44 BHO vorgesehene Beteiligung des Bundesrechnungshofes und ggf. des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Dieses Vorgehen kann auch eine eventuelle Eilbedürftigkeit der erforderlichen Änderung nicht rechtfertigen. Vielmehr könnte das BMFSFJ in diesem Fall bei entsprechender Begründung (vorübergehend) auf die Ausnahmeklausel der Förderrichtlinie zurückgreifen.

Wir haben deutlich gemacht, dass das BMFSFJ bei erkanntem Anpassungsbedarf die Förderrichtlinie ändern muss. Dabei ist das haushaltsrechtlich vorgegebene Beteiligungsverfahren einzuhalten.

Die Begründung des BMFSFJ für die festgestellte Vollfinanzierung der Projekte in den Bereichen Forschung sowie Programmevaluation und wissenschaftliche Begleitung ist nachvollziehbar. Aufgrund der dargelegten Besonderheit dieser Programmbereiche ist die Anwendung der Ausnahmeklausel der Förderrichtlinie im Einklang mit VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO möglich. In den anderen Bereichen des Programms kann die Ausnahmeklausel den festgestellten Umfang der Überschreitung der grundsätzlich vorgesehenen Finanzierungshöhe dagegen nicht rechtfertigen. Bei einem Ausmaß von 18 % der untersuchten Projektförderungen kann hier von Ausnahmefällen keine Rede mehr sein.

Wir haben das BMFSFJ aufgefordert, von der Ausnahmeklausel der Förderrichtlinie nur in besonders gelagerten Fällen Gebrauch zu machen.

¹⁸ Stand: Februar 2021.

3.4 Stellungnahme des BMFSFJ

Das BMFSFJ hat ausgeführt, dass die Fördergrundsätze die Förderrichtlinie in den jeweiligen Handlungsbereichen und Handlungsfeldern erläutern, differenzieren und konkretisieren. Ein Abweichen zwischen den Vorgaben der Förderrichtlinie und den Fördergrundsätzen sei somit nicht gegeben. Die Förderrichtlinie und die jeweiligen Fördergrundsätze seien Bestandteile der Zuwendungsbescheide des Programms. Vor diesem Hintergrund habe das BMFSFJ in der Vergangenheit von einer Anhörung bzw. Beteiligung des Bundesrechnungshofes und des BMF abgesehen. Insofern könne es der Beanstandung, dass es durch den Erlass von Fördergrundsätzen die vorgesehenen Beteiligungsverfahren umgeht, nicht folgen.

Das BMFSFJ hat zugestimmt, dass bei erkanntem Anpassungsbedarf eine Änderung der Förderrichtlinie notwendig ist und kein (dauerhafter) Rückgriff auf die Ausnahmeklausel stattfinden kann. Bei den Abweichungen von der grundsätzlich vorgesehenen Finanzierungshöhe der Förderrichtlinie habe es sich aber trotz der hohen Anzahl immer um begründete Einzelfallentscheidungen gehandelt. Dennoch werde das BMFSFJ in Zusammenarbeit mit dem BAFzA künftig einen strengeren Maßstab an den Rückgriff auf die Ausnahmeklausel legen, um deren Inanspruchnahme zu reduzieren.

3.5 Abschließende Bewertung

Unsere Kritik bezog sich darauf, dass das BMFSFJ Fördergrundsätze erlassen hat, die von der Förderrichtlinie abweichen. Dies hat das BMFSFJ offenbar missverstanden, weshalb wir nochmals ausdrücklich darauf hinweisen. Da das BMFSFJ allerdings zugestimmt hat, dass bei erkanntem Anpassungsbedarf die Förderrichtlinie geändert werden muss, gehen wir davon aus, dass die Beteiligungsrechte des Bundesrechnungshofes und ggf. des BMF künftig gewahrt werden.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMFSFJ in Zukunft einen strengeren Maßstab an die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel der Förderrichtlinie anlegen und dadurch Überschreitungen der grundsätzlich vorgesehenen Finanzierungshöhe reduzieren will.

4 Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise

4.1 Fristgerechter Eingang

4.1.1 Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

Der Zuwendungsgeber ist verpflichtet, die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung zu überprüfen. Der Zuwendungsempfänger hat deshalb einen Verwendungsnachweis und bei überjähriger Förderung ggf. zusätzlich einen Zwischennachweis vorzulegen. Die Verwendung der Zuwendung ist bei Projektförderungen innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats nachzuweisen. Bei überjähriger Förderung ist innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres ein Zwischennachweis zu führen. Handelt es sich bei dem Zuwendungsempfänger um eine Gebietskörperschaft oder den Zusammenschluss von Gebietskörperschaften, treten an die Stelle der vorgenannten Sechsmonatsfristen Fristen von einem Jahr. Bei überjähriger Förderung ist (nur) auf Verlangen der Bewilligungsbehörde ein Zwischennachweis vorzulegen.¹⁹

4.1.2 Feststellungen

Das BAFzA hat von der vorstehenden Möglichkeit Gebrauch gemacht und verlangt bei einer überjährigen Förderung von den Gebietskörperschaften oder Zusammenschlüssen von Gebietskörperschaften im Bundesprogramm „Demokratie leben!“ die Vorlage eines Zwischenachweises innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres.²⁰ Ansonsten gelten für die Vorlage des Zwischen- oder Verwendungsnachweises die o. g. Vorgaben der ANBest-P bzw. ANBest-Gk, die Bestandteil des Zuwendungsbescheids sind.

Von den untersuchten 211 einzureichenden Zwischen- oder Verwendungsnachweisen gingen 82 Nachweise nicht fristgemäß beim BAFzA ein. Abgesehen von einer Rüge der Verspätung im Abschlusschreiben zur Verwendungsnachweisprüfung hatte dies nach Angaben des BMFSFJ keine Konsequenzen für die Zuwendungsempfänger.

¹⁹ VV Nummer 10 zu § 44 BHO in Verbindung mit Nummer 6 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (Anlage 2 zur VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO) – ANBest-P – sowie Nummer 6 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (Anlage 3 zur VV Nummer 5.1 zu § 44 BHO) – ANBest-Gk.

²⁰ Vgl. Merkblatt Verwendungsnachweis (ANBest-Gk) des BAFzA, das Bestandteil des Zuwendungsbescheids ist.

Dem BMFSFJ zufolge übersendet das BAFzA allen Zuwendungsempfängern mit ausreichend Vorlauf Erinnerungs-Rundschreiben. Das BAFzA führe Übersichten, aus denen die Fristen hervorgehen und anhand derer es den fristgemäßen Eingang überwacht. Nicht eingehende Nachweise würde das BAFzA konsequent nach Ablauf von fünf Werktagen mit einer Frist von maximal vier Wochen anmahnen. Gehen die Unterlagen innerhalb der Frist vollständig ein, führe das BAFzA die Verwendungsnachweisprüfung durch und rüge im Abschlusschreiben die nicht fristgerechte Vorlage. Gehen innerhalb der gesetzten Frist keine oder unvollständige, nicht prüffähige Unterlagen ein, habe das BAFzA das BMFSFJ zu informieren und – abhängig vom konkreten Einzelfall – grundsätzlich ein Widerrufsverfahren zu prüfen. Bei unvollständigen, aber prüffähigen Unterlagen nehme das BAFzA die Verwendungsnachweisprüfung vor, und der Zuwendungsempfänger könne bei einer Anhörung zu den fehlenden Unterlagen Stellung nehmen. Nach Abschluss der Prüfung rüge das BAFzA den nicht fristgerechten vollständigen Eingang.

Von den 82 verspätet eingereichten Nachweisen seien 41 Nachweise innerhalb einer Woche nach Fristablauf und 34 Nachweise innerhalb der Mahnfrist eingegangen. Bei der Einzelfallprüfung der verbleibenden sieben Nachweise sei zu berücksichtigen gewesen, dass vier Nachweise zunächst innerhalb der regulären Vorlagefrist eingegangen, jedoch nicht prüffähig gewesen wären. Einen zunächst fristgemäß eingereichten Nachweis habe der Zuwendungsempfänger aufgrund eines von ihm entdeckten Fehlers wieder zurückgezogen. Ein weiterer Nachweis sei wenige Tage nach Ablauf der Mahnfrist eingegangen. In einem Fall habe der Zuwendungsempfänger den Nachweis erst nach umfangreichen Programmierarbeiten an dem Online-Portal des Programms einreichen können.

4.1.3 Vorläufige Bewertung und Empfehlung

Durch die verspätete Vorlage des Zwischen- oder Verwendungsnachweises verletzt der Zuwendungsempfänger nicht nur die Auflagen des Zuwendungsbescheids. Auch die Überprüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung verzögert sich dadurch. Der Zuwendungsgeber bzw. die von ihm mit der Nachweisprüfung beauftragte Stelle hat daher auf die Einhaltung der Vorlagefrist hinzuwirken. Ein deutlicher Hinweis auf die Säumnis und mögliche Konsequenzen ist dabei das Minimum. Je nach den konkreten Umständen des Einzelfalls wie Grund, Dauer oder Wiederholung der verspäteten Vorlage des Nachweises, aber auch der Anzahl der säumigen Zuwendungsempfänger sind ggf. weitere Konsequenzen zu prüfen. Denn die Verspätung wirkt sich nicht nur auf den Zuwendungskreislauf aus, sondern führt auch dazu, dass das BAFzA durch die Mahntätigkeit mit unnötiger Mehrarbeit belastet wird.

Wir haben empfohlen, dass das BAFzA angesichts der erheblichen Verspätungsquote von 39 % der Nachweise der fristgerechten Vorlage stärkeren Nachdruck verleiht, beispielweise indem es die Auszahlung von Fördermitteln bis zur Vorlage des Nachweises zunächst zurückhält.

4.1.4 Stellungnahme des BMFSFJ

Das BMFSFJ hat mitgeteilt, dass es gemeinsam mit dem BAFzA prüfen werde, wie künftig ein fristgerechter Eingang der Zwischen- und Verwendungsnachweise sichergestellt werden kann. In einem ersten Schritt würde untersucht, wie die Formulierungen in den Zuwendungsbescheiden, Merkblättern und Erinnerungsschreiben geschärft werden können. In einem zweiten Schritt soll geprüft werden, wie mit Fällen umzugehen ist, in denen sich verspätete Vorlagen der Nachweise häufen. Das vom Bundesrechnungshof skizzierte Einbehalten von Fördermitteln sei regelmäßig keine praktikable Lösung. Würde der Bund – aufgrund der Fristen für die Vorlage der Nachweise – über Monate hinweg Zahlungen zurückhalten, könnten die Zuwendungsempfänger wichtige Positionen aus den Kosten- und Finanzierungsplänen u. U. nicht weiter bedienen. Die Folge wären Projektabbrüche, Personalentlassungen und damit Förderruinen.

4.1.5 Abschließende Bewertung

Wir erkennen an, dass das BMFSFJ und das BAFzA auf einen fristgerechten Eingang der Zwischen- und Verwendungsnachweise hinwirken wollen. Die beispielhaft genannte Möglichkeit, die Auszahlung von Fördermitteln zunächst zurückzuhalten, kommt selbstverständlich erst dann in Betracht, wenn der Nachweis nicht fristgerecht eingeht und nicht bereits vorsorglich.

4.2 Cursorische Prüfung

4.2.1 Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

Die Bewilligungsbehörde oder die nach VV Nummer 1.4 zu § 44 BHO zuständige oder sonst beauftragte Stelle hat regelmäßig innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (cursorische Prüfung).²¹

4.2.2 Feststellungen

Bei 120 der 178 cursorisch zu prüfenden Zwischen- und Verwendungsnachweise hielt das BAFzA die hierfür vorgegebene Dreimonatsfrist nicht ein. In 92 der 120 Fälle begründete das BMFSFJ dies mit personellen Engpässen des BAFzA insbesondere aufgrund der stetig

²¹ VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO.

zunehmenden Anzahl an Fördermaßnahmen im Bundesprogramm „Demokratie leben!“. Als weiteren Grund nannte es vor allem den (Teil-)Widerruf von Zuwendungsbescheiden mit Verzinsung (21 Fälle).

Nach Angaben des BMFSFJ stammt die letzte Ermittlung des erforderlichen Personals für die beiden Referate des BAFzA, die mit der Umsetzung des Programms beauftragt sind, aus dem Jahr 2011. Eine Aktualisierung der Personalbedarfsermittlung sei zwar vorgesehen gewesen, habe dann aber mehrmals wegen des Umzugs des BAFzA in zwei neue Liegenschaften, einer sehr hohen Personalfluktuation im Organisationsreferat und zuletzt der COVID-19-Pandemie verschoben werden müssen. Sie sei nun für das Jahr 2023 vorgesehen.

Die Soll-/Ist-Besetzung der beiden Referate stelle sich zu den nachfolgenden Stichtagen in der aktuellen Förderperiode des Programms wie folgt dar:

- 1. Januar 2020: Soll 80,9/Ist 76,3,
- 1. Januar 2021: Soll 85,9/Ist 78,7,
- 1. Januar 2022: Soll 108,8/Ist 99,9.²²

Wie die Soll-Besetzung ermittelt wurde, hat das BMFSFJ nicht mitgeteilt.

4.2.3 Vorläufige Bewertung und Empfehlung

Die kursorische Prüfung dient der schnellen Ermittlung von Hinweisen auf Erstattungsansprüche des Zuwendungsgebers. Daher ist es wichtig, diese Prüfung innerhalb der vorgegebenen Frist durchzuführen.

Zwar kann es aufgrund besonderer Umstände in Einzelfällen vorkommen, dass die Bearbeitung nicht innerhalb der Dreimonatsfrist abgeschlossen werden kann. Dass das BAFzA jedoch 67 % der kursorischen Prüfungen nicht fristgerecht durchgeführt hat, ist nicht hinnehmbar. Verzögerungen in diesem Ausmaß wirken sich erheblich auf das Funktionieren des Zuwendungskreislaufs aus. Das BMFSFJ ist hier gefordert, umgehend fachaufsichtlich tätig zu werden und die Ursachen zu ermitteln. Insbesondere muss es auf eine aktuelle Personalbedarfsermittlung und entsprechende Stellenbesetzung hinwirken. Eine Personalbedarfsermittlung, die aus einer Zeit deutlich vor Programmstart der zweiten Förderphase stammt, kann den aktuellen Aufgaben des BAFzA nicht gerecht werden. Die zwischenzeitlichen Personalanpassungen müssen auf eine belastbare Grundlage gestellt werden.

Wir haben das BMFSFJ aufgefordert, die Gründe für die Verzögerung der Verwendungsnachweisprüfung zu ermitteln und sicherzustellen, dass das BAFzA die kursorische Prüfung der Verwendungsnachweise fristgerecht vornimmt.

²² Jeweils höherer, gehobener und mittlerer/einfacher Dienst gesamt; bei der Ist-Besetzung einschließlich befristeter Stellen.

4.2.4 Stellungnahme des BMFSFJ

Das BMFSFJ hat erklärt, dass ihm bereits vor der Prüfung des Bundesrechnungshofes bekannt war, dass das BAFzA die kursorische Prüfung in dem festgestellten Umfang nicht fristgerecht durchgeführt hat. Deshalb habe es schon im Jahr 2021 erste Maßnahmen ergriffen. Beispielsweise habe es dem BAFzA zugesichert, dass das BMFSFJ zusätzliche Stellen, die insbesondere für die Verwendungsnachweisprüfung genutzt werden sollen, refinanzieren wird. Durch die COVID-19-Pandemie hätten die personellen Engpässe des BAFzA nur sukzessive behoben werden können. Sowohl die Verwendungsnachweisprüfung selbst als auch die Personalgewinnung und Einarbeitung seien hierdurch erschwert gewesen. Das BMFSFJ werde mit dem BAFzA weitere Maßnahmen besprechen, um die Verfahren zu beschleunigen und die Dreimonatsfrist künftig einzuhalten.

4.2.5 Abschließende Bewertung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMFSFJ und das BAFzA bereits tätig geworden sind und weitere Maßnahmen prüfen, um eine fristgerechte kursorische Prüfung der Zwischen- und Verwendungsnachweise künftig sicherzustellen. Wir weisen aber nochmals darauf hin, dass eine umgehende Personalbedarfsermittlung anhand der aktuellen Aufgaben des BAFzA unumgänglich ist. Das BMFSFJ ist hier fachaufsichtlich gefordert.

4.3 Vertiefte Prüfung

4.3.1 Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

Im Anschluss an die kursorische Prüfung sind die Nachweise vertieft zu prüfen. Die Prüfung der Angaben in dem Zwischen- oder Verwendungsnachweis sowie der Belege kann auf Stichproben beschränkt werden.

Bei Zuwendungen zur Projektförderung soll für die vertiefte Prüfung regelmäßig aus den eingegangenen Nachweisen eine stichprobenweise Auswahl von zu prüfenden Nachweisen getroffen werden. Der Bundesrechnungshof ist vor der dafür zu treffenden Regelung anzuhören. Bei der Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens sind insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- Mindestanteil an Förderfällen und am Fördervolumen,
- besondere Berücksichtigung von Erstbewilligungen,
- Mindestprüfungsturnus bei Folgebewilligungen,
- Berücksichtigung von Erkenntnissen aus vorangegangenen Nachweisprüfungen.

Bei den in die Stichprobe fallenden Nachweisen sind die für die Prüfung erforderlichen Belege beim Zuwendungsempfänger anzufordern oder bei ihm einzusehen.

Die vertiefte Prüfung ist innerhalb von neun Monaten nach dem Eingang der Nachweise abzuschließen.²³

4.3.2 Feststellungen

Nach dem im Jahr 2008 für den Projektförderbereich des BMFSFJ eingeführten Stichprobenverfahren waren 7 % aller im Jahr der Stichprobenziehung fälligen Zwischen- und Verwendungsnachweise, die mindestens 15 % des gesamten Fördervolumens ausmachen müssen, vertieft zu prüfen. Die bei der Ziehung über das Projektförder-Informationssystem zu berücksichtigenden Kriterien und Quoten sowie die Ziehungsreihenfolge waren wie folgt festgelegt:

- Erstbewilligungen = 30 %,
- Zuwendungsempfänger ohne Prüfung innerhalb der letzten fünf Jahre = 10 %,
- Beanstandungsfälle = 20 %,
- Wertgrenze, Vorhaben mit den größten Vorhabensummen = 30 % und
- Zufallsauswahl = 10 %.

Ab dem Jahr 2022 hat das BMFSFJ das Stichprobenverfahren (nach unserer Anhörung) geändert. Es bezieht nun – wie eigentlich von Anfang an vorgesehen – auch die Zwischennachweise in die Stichprobenziehung mit ein. Vertieft zu prüfen sind 7 % aller im Jahr der Stichprobenziehung fälligen Nachweise, die mindestens 7 % des gesamten Fördervolumens ausmachen müssen. Die Kriterien, Quoten und Ziehungsreihenfolge gelten unverändert fort. Die Ziehung wird nicht mehr referatsbezogen, sondern ressortbezogen durchgeführt. Die Anpassungen sollen sicherstellen, dass die in den Vorjahren festgestellte erhebliche Unterschreitung einzelner Quoten vermieden wird.

Nach der vom BMFSFJ zu einem anderen Vorgang übersandten Auswertung sind die Vorgaben des Stichprobenverfahrens im Jahr 2022 auf Ressortebene erfüllt.²⁴

Die vertieft zu prüfenden Zwischen- und Verwendungsnachweise im Bundesprogramm „Demokratie leben!“ ermittelte das BMFSFJ wie vorgesehen in erster Linie anhand des Stichprobenverfahrens.²⁵ Eine Auswertung der Anfang 2022 durchgeführten Stichprobenziehung ergibt für das Programm folgendes Bild:

²³ VV Nummer 11.1 bis 11.4 zu § 44 BHO.

²⁴ Schreiben des BMFSFJ vom 15. Februar 2022 zum Gz.: IX 3 - 2019 - 0788 (Bem.).

²⁵ Hinzu kamen die vom BMFSFJ oder BAFzA anlassbezogen für eine vertiefte Prüfung ausgewählten Nachweise.

Tabelle 1

Auswertung des Stichprobenverfahrens für das Bundesprogramm „Demokratie leben!“

	Im Jahr 2022 fällige Verwendungsnachweise	Im Jahr 2022 fällige Zwischennachweise
insgesamt	447	154
davon als Stichprobe ausgewählt	44 (10 %)	14 (9 %)
Erstbewilligungen	30 (68 %)	5 (35 %)
Zuwendungsempfänger ohne Prüfung innerhalb der letzten fünf Jahre	2 (5 %)	–
Beanstandungsfälle	11 (25 %)	4 (29 %)
Wertgrenze, Vorhaben mit den größten Vorhabensummen	–	4 (29 %)
Zufallsauswahl	1 (2 %)	1 (7 %)
Fördervolumen	96 879 051,21 Euro	25 724 736,27 Euro
davon Stichprobe	20 163 626,78 Euro (21 %)	10 207 125,85 Euro (40 %)

Quelle: BMFSFJ, Bundesrechnungshof.

4.3.3 Vorläufige Bewertung und Empfehlung

Durch den Übergang von einer referatsbezogenen zu einer ressortbezogenen Ziehung der Stichproben ab dem Jahr 2022 müssen der vorgegebene Mindestprüfumfang, die Ziehungskriterien und ihre Quoten auf Ebene des BMFSFJ insgesamt erfüllt sein. Dies war bei der ersten Stichprobenziehung nach dem geänderten Verfahren der Fall. Nicht erforderlich ist, dass die Vorgaben auch auf Ebene jedes Referats erfüllt sind. Die Auswertung des Stichprobenverfahrens im Jahr 2022 für das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ zeigt allerdings, dass die ressortbezogene Ziehung selbst bei sehr großen Förderprogrammen mit hohen Fördersummen dazu führen kann, dass auf dieser Ebene einzelne Kriterien gar keine Berücksichtigung finden bzw. ihre Quoten nicht erreicht werden.

Wir haben dem BMFSFJ empfohlen, bei der vorgesehenen Evaluierung des Stichprobenverfahrens im Jahr 2025 zu prüfen, inwieweit hier Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

4.3.4 Stellungnahme des BMFSFJ

Das BMFSFJ hat unsere Feststellungen zur Kenntnis genommen. Die Evaluierung des Stichprobenverfahrens im Jahr 2025 werde ergebnisoffen stattfinden. Soweit sich Optimierungsbedarf zeige, werde das BMFSFJ Anpassungen in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof vornehmen.

4.3.5 Abschließende Bewertung

Das BMFSFJ will unsere Empfehlung aufgreifen. Wir werden die Evaluierung und weitere Entwicklung des Stichprobenverfahrens gesondert verfolgen.²⁶

5 Erfolgskontrolle für die übergeordneten Ziele des Bundesprogramms

5.1 Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung und der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

Die gesetzliche Verpflichtung der Verwaltung, Erfolgskontrollen durchzuführen, ergibt sich aus § 7 Absatz 2 BHO. Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.

Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Durch Erfolgskontrollen sollen auch Bedarfe und Möglichkeiten des Um- oder Nachsteuerns rechtzeitig erkannt werden.²⁷

Bei allen Zuwendungen ist von der zuständigen obersten Bundesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle eine Erfolgskontrolle durchzuführen.²⁸ Neben einer Zielerreichungskontrolle für jede Einzelmaßnahme²⁹ erfordert dies auch für übergeordnete Ziele, insbesondere Förderprogramme, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle. Diese besteht aus einer

- Zielerreichungskontrollen, d. h. dem Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung,
- Wirkungskontrolle, d. h. der Ermittlung, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war, wobei alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln sind und

²⁶ Vgl. unser Schreiben vom 18. Oktober 2021, Gz. IX 3 – 2019 – 0788 (Bem.).

²⁷ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

²⁸ VV Nummer 11a. zu § 44 BHO.

²⁹ VV Nummer 11a.1 zu § 44 BHO.

- Wirtschaftlichkeitskontrolle, d. h. der Untersuchung, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch und die übergeordneten Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war.³⁰

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen übergeordneter Ziele, insbesondere bei Förderprogrammen, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, sollen nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen.³¹

5.2 Feststellungen

Nach Angaben des BMFSFJ wird der Erfolg der zweiten Förderperiode des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ auf Ebene der einzelnen Projekte, der verschiedenen Programmbereiche und des Gesamtprogramms kontrolliert und bewertet. Die Basis für die Erfolgskontrolle würden die Förderrichtlinie, die Fördergrundsätze der verschiedenen Programmbereiche und die Vordrucke für die Interessenbekundungs- und Antragsverfahren bilden. In der Förderrichtlinie würden in Nummer I Absatz 1 die übergreifenden Ziele des Programms definiert. Von einer tiefergehenden Zielbeschreibung in der Richtlinie habe das BMFSFJ aufgrund der Größe und Vielschichtigkeit des Programms bzw. seiner Förderbereiche Abstand genommen. Die differenzierte Darstellung der konkreten Förderziele sei daher in den Fördergrundsätzen enthalten, die zum Bestandteil jedes Zuwendungsbescheides erklärt würden.

Bei der begleitenden Erfolgskontrolle für die zweite Förderperiode des Programms greife das BMFSFJ auf verschiedene Verfahren zurück, insbesondere

- die Prüfung und Auswertung der von den Zuwendungsempfängern in fast allen Programmbereichen jährlich vorzulegenden Ergebnisberichte,
- die Durchführung und Auswertung der (Jahres-)Planungsgespräche und Abstimmungstreffen mit bestimmten Zuwendungsempfängern,
- die Organisation, Durchführung und Auswertung der Veranstaltungen zum Fachaustausch und Wissenstransfer für die Zuwendungsempfänger,
- die Auswertungen der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation des Programms sowie
- die Prüfung der von den Zuwendungsempfängern vorzulegenden Sachberichte des Zwischen- oder Verwendungsnachweises.

Obwohl die zweite Förderperiode erst im Jahr 2020 gestartet ist, lägen damit bereits umfangreiche und tiefergehende Ergebnisse aus der begleitenden Erfolgskontrolle der Jahre 2020 und 2021 vor.

³⁰ VV Nummer 11a.2 zu § 44 BHO i. V. m. VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

³¹ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO.

Das BMFSFJ hat weiter ausgeführt, dass die nicht abschließenden Vorgaben der VV-BHO und der Arbeitsanleitung des BMF „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“³² (Arbeitsanleitung) das BMFSFJ bei der Durchführung der Wirtschaftlichkeitskontrolle des Programms vor größere Herausforderungen stellen. Die Ziele des Programms ließen sich nicht sinnvoll monetarisieren. Zudem sei das Programm seit seinem Start im Jahr 2015 stark von inhaltlichen und finanziellen Veränderungen geprägt. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte habe das BMFSFJ seit dem Jahr 2015 verschiedene Instrumente der begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle u. a. auch zur Durchführung der Wirtschaftlichkeitskontrolle installiert und weiterentwickelt:

- Grundsätzlich würden für finanzwirksame Maßnahmen im Programm im Vorfeld Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Über die Ergebnisse sei über die verbindlich zu nutzenden Vordrucke für „Finanz-Leitungsvorlagen“, mit denen die Zustimmung der Hausleitung des BMFSFJ eingeholt wird, zu berichten.
- Durch die Erarbeitung spezifischer standardisierter Regelwerke zum Programm (z. B. Förderrichtlinie und Fördergrundsätze) habe das BMFSFJ sich und dem BAFzA einen über die Vorgaben der BHO hinausgehenden Rahmen gegeben, der auch Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns nehme.
- Durch die verbindliche Vorgabe zu nutzender Vordrucke für die Zuwendungsempfänger und das BAFzA sei sichergestellt, dass nur den Anforderungen des § 7 BHO entsprechende Maßnahmen gefördert werden.
- Seine inhaltliche und administrative Nähe ermögliche dem BMFSFJ, tiefergehende Aussagen zum Erfolg und zu etwaigen Umsteuerungsbedarfen der Maßnahmen abzuleiten.
- Das BMFSFJ und das BAFzA hätten eine Förderdatenbank erarbeitet, die eine Vielzahl von standardisierten Abfragen und Auswertungen auch im Hinblick auf finanzielle Daten der Projekte, Programmbereiche und des Gesamtprogramms ermögliche.
- Das BMFSFJ habe bereits im Jahr 2015 ein umfangreiches Berichtswesen für das Programm etabliert. Als dessen Bestandteil habe das BAFzA in monatlich vorzulegenden Sachstandsberichten zu allen haushaltsrelevanten Daten des Programms zu berichten.
- Zwischen dem BMFSFJ und dem BAFzA würden in der Regel mehrfach im Monat Finanzplanungen für laufende oder kommende Haushaltsjahre ausgetauscht. Diese gäben jeweils aktuelle Einblicke in die Finanzen des Programms und seiner Förderbereiche (z. B. zur Mittelbindung und zum Mittelabfluss).
- Zu Beginn jedes Haushaltsjahres würden BMFSFJ und BAFzA eine Jahresplanung abstimmen, die bezogen auf die Programmbereiche alle wesentlichen (administrativen) Meilensteine eines Haushaltsjahres beinhalte. Die Jahresplanung werde mindestens dreimal jährlich aktualisiert und stelle ein wichtiges Instrument des Programmcontrollings dar.
- Das BMFSFJ binde das BAFzA in die Haushaltsaufstellungsverfahren zum Programm ein und stimme mit diesem die Unterlagen ab.
- Das BMFSFJ werte über jedes Haushaltsjahr hinweg die Zahlen zur Mittelbindung und zum Mittelabfluss aus.

³² Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011 in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 7. Mai 2021, Gz. II A 3 - H 1012-6/19/10003:003, DOK 2021/0524501.

- Alle an der Programmumsetzung beteiligten Organisationseinheiten im BMFSFJ seien mehrfach im Jahr aufgefordert, für die von ihnen verantworteten Bereiche Informationen zum Umsetzungsstand der Maßnahmen (einschließlich der Erfolgskontrolle) zu verschriftlichen.

Das BMFSFJ setze große Erwartungen in die kürzlich vom BMF eingesetzte Unterarbeitsgruppe der Arbeitsgruppe Haushaltsrecht der obersten Bundesbehörden, die auf Anregung des Bundesrechnungshofes³³ die Anforderungen an die Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen in der Arbeitsanleitung des BMF konkretisieren soll. Die Unterarbeitsgruppe habe im Februar 2022 unter Federführung des BMF die Arbeit aufgenommen. Zum Auftakt würden derzeit bilaterale Sondierungsgespräche mit den beteiligten Ressorts geführt.

5.3 Vorläufige Bewertung und Empfehlung

Für eine sachgerechte Zielerreichungskontrolle des Programms fehlen bereits die erforderlichen konkretisierten und ggf. mit geeigneten Indikatoren unterlegten Ziele und ein dokumentierter Ausgangszustand. Schon bei der Anhörung zum Entwurf der Förderrichtlinie hatten wir das BMFSFJ darauf hingewiesen, dass die in der Richtlinie formulierten Ziele diesen Anforderungen nicht genügen. Das BMFSFJ griff die Hinweise nicht auf. Entgegen der Ansicht des BMFSFJ sind auch in den Fördergrundsätzen der verschiedenen Handlungsbereiche des Programms keine konkret messbaren Ziele für das Programm benannt. Diese enthalten vielmehr die beabsichtigten Ziele und Wirkungen für die Förderung der Einzelmaßnahmen des jeweiligen Handlungsbereiches. In seiner Darstellung vermengt das BMFSFJ die Erfolgskontrolle für das Programm mit der Erfolgskontrolle für die Einzelmaßnahmen und schließt aus der Zielerreichungskontrolle bei den Einzelmaßnahmen auf eine Zielerreichungskontrolle beim Programm.

Auch eine umfassende Wirkungskontrolle liegt nicht vor. Hierfür ist es u. a. erforderlich, auch unbeabsichtigte Auswirkungen des Programms zu ermitteln. Eine solche Untersuchung ergibt sich weder aus den vorgelegten Berichten der wissenschaftlichen Begleitung bzw. Evaluation noch aus den Ausführungen des BMFSFJ.

Schließlich fehlt es an einer geeigneten Wirtschaftlichkeitskontrolle. Die vom BMFSFJ hierfür angeführten Instrumente dienen zwar der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzelner Maßnahmen des Programms oder der ordnungsgemäßen Verwaltung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel, insbesondere der Überwachung der Mittelabflüsse und Mittelverwendung. Sie stellen aber keine Untersuchung dar, ob die Förderung insgesamt wirtschaftlich war.

Wir haben das BMFSFJ aufgefordert, künftig (begleitende und abschließende) Erfolgskontrollen für übergeordnete Ziele durchzuführen, die den Anforderungen des § 7 BHO

³³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF vom 15. November 2021 über die Prüfung der Festlegung von Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen in der Planungsphase finanzwirksamer Maßnahmen, Gz.: V 5 - 2020 - 0007.

entsprechen. Vorsorglich haben wir darauf hingewiesen, dass dabei nicht zunächst die Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe der Arbeitsgruppe Haushaltsrecht der obersten Bundesbehörden zur Änderung der Arbeitsanleitung des BMF abgewartet werden können. Deren Tätigkeit ändert nichts an der bestehenden Verpflichtung der Verwaltung, Erfolgskontrollen durchzuführen. Im Hinblick auf das geplante Demokratiefördergesetz haben wir empfohlen, die (übergeordneten) Ziele so festzulegen, dass sie aussagekräftige Erfolgskontrollen für die darauf gestützten Fördermaßnahmen ermöglichen.

5.4 Stellungnahme des BMFSFJ

Das BMFSFJ hat eingeräumt, dass es auf Programmebene keine konkret messbaren Ziele festgelegt hat. Es werde diesen Hinweis für ein (mögliches) nächstes Förderprogramm aufgreifen.

Zur Wirkungskontrolle hat das BMFSFJ im Wesentlichen ausgeführt, dass die einzelnen Evaluationen im Bundesprogramm versuchen würden, die intendierten und nicht-intendierten Wirkungen für die jeweiligen Handlungsfelder und Handlungsbereiche zu identifizieren. Jenseits dieser Analysen könnten Wirkungen für die aktuelle Förderperiode auch auf Ebene des Programms festgestellt werden. Das Deutsche Jugendinstitut e. V. werde bei der Gesamtevaluation eine Programmtheorie entwickeln, die die intendierten Wirkungen des Bundesprogramms abbildet. Bei der Gesamtevaluation würden zudem das Zusammenwirken der einzelnen Programmteile, der Wechselwirkungen, Synergien und Dissynergien sowie die Interaktion mit den Regelstrukturen untersucht. Durch die eigenen Erhebungen der Gesamtevaluation seien Erfolgskontrollen bereits in Umsetzung.

Das BMFSFJ hat schließlich geltend gemacht, dass es für eine Wirtschaftlichkeitskontrolle die Kosteneffizienz der Maßnahmen – auch im Vergleich zu anderen Maßnahmen – darstellen können müsste. Wenn die Folgekosten von Extremismus, Rassismus und mangelndem demokratischen Zusammenhalt beziffert werden könnten, könnten auch die Effekte erfolgreicher Demokratieförderung und Extremismusprävention beziffert werden. Da diese negativen Folgekosten für die Gesellschaft jedoch bisher nicht bzw. nur teilweise untersucht worden seien, ließen sich die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung ebenfalls nicht dazu ins Verhältnis setzen. Fraglich sei jedoch, ob bei demokratisch verfassten Gemeinschaften die (Wieder-)Herstellung der Grundlagen der Demokratie und des Zusammenhalts monetarisierbar sein muss und kann, oder ob Demokratieförderung und damit die Sicherstellung einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht auch einen Wert an sich darstellt.

5.5 Abschließende Bewertung

Wir erkennen an, dass das BMFSFJ ein größeres Augenmerk auf die Formulierung der übergeordneten Ziele künftiger Förderprogramme legen will. Für die aktuelle Förderperiode des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ weisen wir darauf hin, dass das Fehlen konkretisierter Ziele die Verwaltung nicht von ihrer Verpflichtung entbindet, eine

Zielerreichungskontrolle durchzuführen. In diesem Fall sind die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen.³⁴

Den Ausführungen des BMFSFJ entnehmen wir weiterhin, dass es die Wirkungskontrolle für das Programm über die Gesamtevaluation sicherstellen wird. Nach dem Referentenentwurf eines Demokratiefördergesetzes ist zudem vorgesehen, dass bei der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation der nach diesem Gesetz geförderten Maßnahmen u. a. deren Wirksamkeit untersucht werden soll. Wir gehen davon aus, dass dies nicht nur der Wirkungskontrolle für die Einzelmaßnahmen, sondern auch derjenigen für die übergeordneten Ziele von Förderprogrammen dienen soll.

Bei seinen Darlegungen zur Wirtschaftlichkeitskontrolle verkennt das BMFSFJ, dass hier nicht die Wirtschaftlichkeit von Extremismusprävention und Demokratieförderung generell, sondern konkret die Wirtschaftlichkeit des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ zu betrachten ist. Die Überlegungen des BMFSFJ gehen daher in die falsche Richtung. Nach § 7 BHO unterliegt jegliches Verwaltungshandeln dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Bereits in der Planungsphase einer finanzwirksamen Maßnahme ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen, auf die bei der Erfolgskontrolle zurückgegriffen werden kann. Fehlt diese, ist die Verwaltung dennoch verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme bei der Erfolgskontrolle abzuschätzen.³⁵ Angesichts der erheblichen Mittel, die der Haushaltsgesetzgeber für das Programm zur Verfügung gestellt hat, sind auch keine Abstriche an eine angemessene Wirtschaftlichkeitskontrolle denkbar.

Dr. Weber

Hummel

Beglaubigt: I. Poprawa-Beutler, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegel.

³⁴ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

³⁵ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.