

Ergebnisse des Austauschs zu Zuwendungsrecht und –praxis zwischen VertreterInnen des Auswärtigen Amts, des BfAA und Organisationen der zivilen Konfliktbearbeitung

1. Hintergrund

1.1. Kontext zur Initiative Zuwendungsrecht

Die Initiative Zuwendungsrecht ist ein Zusammenschluss von deutschen Nichtregierungsorganisationen aus dem Bereich zivile Konfliktbearbeitung im Ausland. Ziele des Zusammenschlusses sind,

- a) auf die Notwendigkeit einer Anpassung von Zuwendungsrecht und -praxis für Projekte im Feld der Konfliktbearbeitung im Ausland hinzuweisen, die sich stärker an Wirksamkeit, Effizienz sowie dem speziellen Kontext von Projektimplementierungen in (Post-) Konfliktregionen orientiert, und
- b) einen Prozess für entsprechende Änderungen anzustoßen und zu begleiten.

Die Initiative Zuwendungsrecht hat sich in Gesprächen mit einer Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen, dem Auswärtigen Amt und Abgeordneten beraten und anschließend ein Positionspapier veröffentlicht. Die Initiative Zuwendungsrecht wendet sich mit dem Anliegen einer Modernisierung des Zuwendungsrechts noch in dieser Legislaturperiode an die Bundesregierung mit Referenz zu folgendem Passus im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung:

“Wir streben an, die Vergabe- und Förderrichtlinien des BMZ und des AA zu vereinfachen” (Seite 152 Koalitionsvertrag 2021-2025).

Daraufhin hat das im AA für Zuwendungsrecht zuständige Grundsatzreferat die Initiative Zuwendungsrecht zu einem direkten Austausch mit den Verantwortlichen der Überarbeitung der Förderrichtlinien des Auswärtigen Amtes in AA und BfAA eingeladen.

1.2. Austausch zum Zuwendungsrecht mit VertreterInnen des Auswärtigen Amts, dem Förderprogramm zivik des ifa und VertreterInnen der Initiative Zuwendungsrecht

Ein Arbeitsprozess von o.g. VertreterInnen des Auswärtigen Amts und VertreterInnen von Organisationen der zivilen Konfliktbearbeitung hat sich dadurch etabliert. Seit Anfang 2023 fanden unter Leitung des Grundsatzreferats und mit Beteiligung von BfAA und VertreterInnen o.g. Organisationen vier Treffen zur Klärung von Fragen und Handlungsspielräumen statt.

Bei den Gesprächen gab es Konsens über die Schwierigkeiten und den großen Aufwand seitens Zuwendungsempfänger (ZE) und Zuwendungsgebern (ZG), die das aktuelle Zuwendungsrecht bei der Projektprüfung und -durchführung immer wieder verursacht. Der hohe Aufwand bei der aktuellen Praxis der Projektabrechnungen und deren Prüfung, wurde auf beiden Seiten, sowohl bei ZE als auch bei ZG, als Problem definiert und eine Vereinfachung hier gilt als erstrebenswert.

Auch wenn naturgemäß keine konkreten Änderungen von Förderrichtlinien oder sonstigen Rahmenbedingungen von Projektfinanzierungen im Rahmen dieser Gespräche herbeigeführt werden konnten, so gab es doch Erkenntnisse dazu, welche Interessen eindeutig gemeinsame sind und wo Änderungen insbesondere seitens der ZE gefordert werden.

2. Ergebnisse

Als Ergebnisse der o.g. Gespräche zwischen dem Auswärtigen Amt, dem BfAA und VertreterInnen von Organisationen der zivilen Konfliktbearbeitung wurden drei Kategorien von Interessen bzgl. gewünschten Änderungen zuwendungsrechtlicher Richtlinien herausgearbeitet:

(i) Gemeinsame Interessen, (ii) Interessen der Organisationen ziviler Konfliktbearbeitung, denen das Auswärtige Amt mit Offenheit gegenübersteht, und (iii) Weitergehende Interessen der Organisationen ziviler Konfliktbearbeitung.

2. 1. Gemeinsame Interessen

2.1.1. Eine "echte" Verwaltungskostenpauschale

Beschreibung: Beantragte Verwaltungskostenpauschalen (VKP) sollen auch bei der Umsetzung und Abrechnung im Rahmen des VWN als „echte Pauschale“, also ohne Einzelnachweise möglich werden. Die VKP soll damit von einer reinen Bewilligungspauschale zu einer sog. Nachweispauschale, welche allgemein als zulässig anerkannt ist, angepasst werden.

Änderungsbedarfe und weiteres Vorgehen:

Es bedarf zunächst einer Klärung, ob eine solche Anpassung durch eine Veränderung der Besonderen Nebenbestimmungen des AA für die Gewährung von Zuwendungen (BN-Best-AA) in Verhandlungen mit BMF und BRH durchgesetzt werden kann. oder ob eine Änderung der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) nötig werden sollte. Das AA arbeitet derzeit auf eine entsprechende Umsetzung einer „echten“ Pauschale hin.

2.1.2. Reisekostenpauschalen

Beschreibung: Bei der Schätzung der Reisekosten im Finanzierungsplan werden ausreichend Nachweise für die Berechnung der Reisekosten erbracht, so dass eine anschließende pauschale Abrechnung möglich wäre. Dies ist im Einklang mit § 9 BRKG. Unter Berücksichtigung des Besserstellungsverbots würde sich insbesondere für die Abrechnung der Reisekosten von Nicht-Projekt-Personal (z.B. Teilnehmende eines Workshops) der Aufwand für beide Seiten (ZG und ZE) enorm reduzieren.

Änderungsbedarfe und weiteres Vorgehen:

Es würde ausreichen die relevanten Förderrichtlinien des Auswärtigen Amtes, anzupassen. Eine entsprechende Formulierung könnte wie folgt lauten:

“Die Fahrtkosten von Teilnehmenden an Präsenzveranstaltungen werden in Höhe einer entfernungsabhängigen Pauschale erstattet. Die Erstattung darf nur erfolgen, wenn dem/der Teilnehmenden entsprechende Aufwendungen tatsächlich entstanden sind. Dies ist gegenüber dem ZG zu belegen oder glaubhaft zu machen.”

Das Auswärtige Amt wird kann sich die Ermöglichung von Reisekostenpauschalen im Sinne von Nachweispauschalen im Rahmen künftiger Förderrichtlinien vorstellen.

2.1.3. Längere Mittelverausgabungsfristen

Beschreibung: Die aktuellen Ausgabefristen von 6 Wochen für Projekte, die überwiegend im Ausland und vor allem bei denen, die außerhalb des SEPA-Raumes stattfinden, sind u.a.

aufgrund von Überweisungsdauer und besonderen Kontexten in Konfliktregionen eine Herausforderung.

Die Überweisungszeiträume betragen oftmals mehrere Werktage, wodurch eine kontinuierliche Projektdurchführung, die auf die Bedürfnisse vor Ort eingeht, kaum möglich ist.

Bei Projekten sollten die Verausgabungsfristen daher auf 6 Monate verlängert werden, bestenfalls für alle Projekte notfalls nur für Umsetzungen außerhalb des SEPA-Raums. Diverse Landeshaushaltsordnungen von Bundesländern haben bereits andere und mehrmonatige Zeitrahmen. Eine Anpassung für Zuwendungen des AA scheint nötig und angemessen, um den Verwaltungsaufwand für ZG und ZEs zu reduzieren, sowie hier unverschuldete Zinskosten für ZEs zu verhindern.

Änderungsbedarfe und weiteres Vorgehen:

Eine allgemeine Verlängerung der Verausgabungsfristen sollte im Rahmen von Anpassungen der relevanten Förderrichtlinien, umgesetzt werden, falls nicht für alle Projekte, dann behelfsweise durch eine Fokussierung auf bestimmte Anwendungsfälle (z.B. ODA-Länder). Das AA hat mitgeteilt, entsprechende Anpassungen an den Verausgabungsfristen für Förderungen in „fragilen Kontexten“ in Förderrichtlinien anzustreben.

2.1.4. Projektumsetzungen über das Haushaltsjahr hinaus (überjährige Bewilligungen und Verlängerungen)

Eine höhere Anzahl an mehrjährigen Förderungen ist wünschenswert. Hierfür braucht es eine entsprechend größere Anzahl an Verpflichtungsermächtigungen, die vom Bundestag beschlossen werden müssen.

Besonders wichtig wäre eine Änderung, die es ermöglicht, **Projekte auch ohne Verpflichtungsermächtigung über die Kalenderjahresgrenze hinaus zu Ende zu führen**. Dies wäre möglich, wenn a) eine überjährige Projektdauer genehmigt würde und b) ein letzter Abruf vor Jahresende erfolgt, die Verausgabung jedoch im Rahmen einer angepassten Verausgabungsfrist (s. Punkt 2.1.3) noch mehrere Monate möglich wäre.

Diese Änderungen könnte durch eine relativ einfache Ergänzung in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO ermöglicht werden:

Derzeit lautet Nr. 4.2.5 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO:

4.2 Der Zuwendungsbescheid muss insbesondere enthalten: (...)

4.2.5 den Bewilligungszeitraum; dieser kann bei Zuwendungen zur Projektförderung über das laufende Haushaltsjahr hinausgehen, soweit hierfür eine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorhanden ist

Folgender Zusatz in dieser Vorschrift würde die o.g. Änderungen ermöglichen:

„Einer haushaltrechtlichen Ermächtigung bedarf es nicht, wenn die überjährige Projektdauer den Zeitraum der genehmigten Verausgabungsfrist nicht überschreitet und währenddessen keinerlei Mittel an den Zuwendungsempfänger ausgezahlt werden.“

Diese Formulierung erlaubt:

- a. die kostenneutrale Verlängerung über das Haushaltsjahr hinaus für den Zeitraum der (entsprechend Punkt 2.1.3. zu verlängerten) Verausgabungsfrist, ohne dass es einer Verpflichtungsermächtigung bedarf, und

- b. die Gewährung eines überjährigen Bewilligungszeitraums bereits mit der ersten Bewilligung.

Änderungen in den Verwaltungsvorschriften zur BHO bedürfen i.d.R. der Zustimmung der AG Haushaltsrecht der obersten Bundesbehörden, des BMF und des BRH. Diese Änderungen können erfolgen, ohne dass dafür die BHO selbst geändert werden muss.

Der Initiativkreis wird sich für eine solche Änderung bei den zuständigen Gremien einsetzen und bittet das Auswärtige Amt sich ebenfalls für eine solche Änderung einzusetzen.

2.1.5. Vereinfachungen bei Vergaberechtsklauseln

Beschreibung: Das Vergaberecht ist für das Inland, die EU und ähnliche Kontexte konzipiert, jedoch in Kontexten von Konfliktregionen kaum umsetzbar. Es bedarf einer Anpassung von Vergaberechtsklauseln für Konfliktregionen.

Folgende Änderungen benötigt es für eine Umsetzung: Entsprechende Anpassungen der BNBest-AA oder ANBest-P.

Das AA hat mitgeteilt, ebenfalls eine angemessene, umsetzbare und wirtschaftliche Anpassung der vergaberechtlichen Vorgaben für Projektförderungen außerhalb der EU anzustreben.

2.2. Interessen der Zuwendungsempfänger, denen das Auswärtige Amt mit grundsätzlicher Offenheit gegenübersteht

2.2.1. Einbringung von Eigenmitteln

Beschreibung: Am weitesten verbreitet ist die Fehlbedarfsfinanzierung, die davon ausgeht, dass der ZE ein Projekt unbedingt durchzuführen bestrebt ist und die Finanzierung des ZG "lediglich" den fehlenden Betrag ausmachen kann. Diese Annahme entspricht im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung nicht den realen Gegebenheiten.

Im Arbeitsfeld ziviler Konfliktbearbeitung ist das Einbringen von substantiellen Eigenmitteln oft nicht möglich, da die meisten Organisationen, ob deutsche, internationale oder lokale, projektbasiert arbeiten und nur in Ausnahmefällen verlässlich und dauerhaft über substantielle Eigenmittel verfügen.

Seitdem das BfAA seine Arbeit aufgenommen hat, kommt es vor, dass von einzelnen SachbearbeiterInnen des BfAA aus Sicht einiger ZE zunehmend Druck ausgeübt, vorhandene Eigenmittel einbringen zu müssen. Insbesondere bei Folgeprojekten wird zunehmend mit der Argumentation einer vermeintlichen "quasi-institutionellen" Förderung Druck aufgebaut, verstärkt Eigenmitteln einbringen zu müssen. Diese Praxis, die zwar dem grundlegenden Subsidiaritätsprinzip für Zuwendungen entspricht, sollte stärker differenziert werden. Gerade für kleinere und finanziell schwache zivilgesellschaftlichen Organisationen werden hier aus Sicht der ZE unnötige Hürden aufgebaut. Zumal längerfristige Projekte gewünscht sind, und der Begriff der "quasi-institutionellen" Förderung demgegenüber unklar definiert ist.

Die Förderkonzepte des Auswärtigen Amts im Bereich, Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung) beinhalten klare inhaltliche Zielvorstellungen, die von ZE umgesetzt werden sollen. Es entspricht oft nicht der Realität, dass lediglich der ZE ein Interesse an der Umsetzung eines Projekts hat, sondern oft und in verschiedenem Maße der ZG.

Vor diesem Hintergrund sollten

- a) Vollfinanzierungen eine regelmäßige Fördermöglichkeit im Krisenkontext werden,

- b) schnelle(re) oder frühzeitigere Prüfverfahren ermöglicht werden, so dass Anschlussprojekte ohne Finanzierungslücke (oder vorzeitiger Maßnahmenbeginn) rechtzeitig beginnen können [anerkennd, dass die Zeiträume sich jüngst bereits deutlich verkürzt haben, jedoch weiterhin Finanzierungslücken ein Problem darstellen],
- c) neben der Fehlbedarfsfinanzierung auch andere Finanzierungsarten stärker in Betracht gezogen werden, wie zum Beispiel die Festbetragsfinanzierung, die bereits heute für wenige Projekte benutzt wird. Diese Praxis soll ausgeweitet und ggf. als Standard etabliert werden.

Änderungsbedarfe und weiteres Vorgehen:

Der Initiativkreis bittet das Auswärtige Amt bei der Frage der Eigenmittelanteile weiterhin für einen Dialog über differenzierte und dem Einzelfall angemessene Lösungen bereitzustehen. Im Weiteren sollte sich das AA aus Sicht der ZE um eine Präzisierung des Begriffes der "quasi-institutionellen" Förderungen" bemühen. Gerade in Bezug auf (oft explizit gewünschte) Folgeprojekte, sollte klargestellt werden, dass dieser Sachverhalt i.d.R. nichtzutreffend ist.

3. Weitergehende Interessen der Organisationen ziviler Konfliktbearbeitung

3.1. Flexibilisierung des Einsatzes von Drittmitteln

Durch die aktuellen Regelungen der ANBest-P zu Drittmitteln kommt es aus folgenden Gründen zu weniger Kofinanzierungen als möglich wäre:

Zum einen müssen die Drittmittel bereits vor Projektbeginn gesichert sein. Können diese erst im Verlauf des Projekts akquiriert werden, werden diese automatisch von der Gesamtfördersumme abgezogen. Dadurch bieten sich für DrittmittelgeberInnen nur wenig Möglichkeiten, eigene Schwerpunkte zu setzen.

Zum anderen müssen Drittmittel zuerst ausgegeben werden, was aufgrund der unterschiedlichen Bearbeitungszeiträume und -fristen teilweise unmöglich ist.

Weiter wird von DrittmittelgeberInnen erwartet, dass sie alle Kostenarten übernehmen. Dies wird den realen Anforderungen allerdings insoweit nicht gerecht, als dass manche DrittmittelgeberInnen nur einzelne Kostenarten wie Reise- oder Verpflegungskosten o.ä. finanzieren.

Generell bedeuten Drittmittel in einem Projekt einen enormen zusätzlichen Koordinationsaufwand für ZG, ZE und DrittmittelgeberInnen.

Die Möglichkeiten zur Einbindung von Drittmitteln sollten daher flexibler gestaltet werden. Dazu gehört u.a., dass die Bedingung, dass Drittmittel zuerst verausgabt werden müssen, ersatzlos gestrichen wird. Außerdem soll es bei Drittmitteln, die während des Projektverlaufs hinzukommen, nicht automatisch zu einer Reduzierung der Gesamtförderung kommen, sondern gemeinsam mit ZE und DrittmittelgeberIn überlegt werden, wie mit den zusätzlichen Mitteln eine größtmögliche Wirkung erzielt werden kann. Hierbei soll auch auf die Bedürfnisse und Beschränkungen der DrittmittelgeberInnen eingegangen werden können, anstatt wie aktuell das deutsche Zuwendungsrecht über alle anderen Zuwendungspraktiken privater oder anderer staatlicher GeldgeberInnen zu stellen

3.2. Beantragung und offizielle Dokumente in englischer Sprache auch für in Deutschland registrierte Organisationen

Momentan ist eine Beantragung auf Englisch nur für im Ausland registrierte Organisationen möglich.

In der Praxis arbeiten jedoch viele dieser Organisationen, die mit Zuwendungen des Auswärtigen Amtes Projekte umsetzen, sowohl mit internationalen und lokalen Mitarbeitenden sowie lokalen Partnerorganisationen. Für die Erstellung von Anträgen sowie die Umsetzung, ist eine Mitarbeit von lokalen KollegInnen zentral und explizit vom Auswärtigen Amt im Sinne von *Local Ownership* gewollt (siehe z.B. Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“). Zusätzlich gibt es diverse Exil- und Diaspora-Organisationen, die in Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaften Ihrer Herkunftsländer arbeiten, bei denen es keine oder kaum Mitarbeitenden mit Muttersprache Deutsch gibt.

Um ausreichend Rechtssicherheit für die ZE zu schaffen, müssen momentan die offiziellen Dokumente der Förderung rechtssicher aus dem Deutschen ins Englische übersetzt werden. Aktuell werden diese Kosten pro Projekt mit Übersetzung in Arbeitszeit oder beauftragter ÜbersetzerInnen realisiert.

Durch die zur Verfügungstellung der Dokumente auch in englischer Sprache könnten die Übersetzungskosten pro Projekt reduziert werden und es ergäben sich projektübergreifend signifikante Einsparungen für den ZG und ZE.

Neben dem monetären und dem Arbeitsaufwand ist die Wirkung einer solchen Änderung ebenfalls entscheidend. Die bisherige Pflicht der Beantragung auf Deutsch hat vor Ort/lokal eine der intendierten Wirkung entgegenstehende Dynamik: Die Beantragung und der Vertrag werden weniger als „gemeinsam“ wahrgenommen und die in Deutschland befindliche Geschäftsführung oder Kooperationspartner als exklusiver Vertragspartner des AA. Eine gemeinsame Beantragung dagegen stärkt die Partnerschaften vor Ort und ermöglicht mehr „Local Ownership“.

Da eine Beantragung auf Englisch aus dem Ausland bereits möglich ist, sollte dies auf in Deutschland registrierte Organisationen ausgeweitet werden, die mit lokalen Mitarbeitenden und Partnerorganisationen arbeiten oder keine/kaum Mitarbeitende mit Muttersprache Deutsch haben.

Denkbarer Mittelweg für in Deutschland registrierte Organisationen mit o.g. Profil, deren Geschäftsführung jedoch Deutsch als Muttersprache hat: Beantragung auf Englisch und lediglich der Vertrag/Bescheid in deutscher Sprache.

Änderungsbedarfe und weiteres Vorgehen:

§ 23VwVfG, welcher vorsieht, dass in Deutschland registrierte Organisationen Anträge in deutscher Sprache erstellen müssen, steht in direktem Widerspruch zu Ansätzen und Wirkungszielen des Auswärtigen Amtes (z.B. o.g. Leitlinien). Der Initiativkreis Zuwendungsrecht bittet das Auswärtige Amt und den BRH Beantragungen bei o.g. Begründungen auf englischer Sprache auch für in Deutschland registrierte Organisationen zu ermöglichen.

3.3. Transparente Förderprogramme: In deutlich mehr Förderprogrammen des AA soll es (ähnlich wie bei der Östlichen Partnerschaft) öffentliche „call for proposals“ geben

Für Durchführungsorganisationen ist es wichtig, die Förderziele und Kriterien des Auswärtigen Amtes zu kennen, um passgenaue Projektvorschläge einreichen zu können. Dies ist gängige Praxis in anderen Ministerien (BMWK, BMBF, BMFSJF etc.), wird im AA allerdings nur punktuell praktiziert.

Anhand transparenter, weil öffentlich zugänglicher, Kriterien findet eine Bewertung der eingereichten Projektvorschläge statt. Die Ergebnisse dieser Bewertung werden den antragstellenden Organisationen mitgeteilt, so dass diese besser verstehen können, an welchen Stellen der Projektvorschlag verbesserungsfähig ist.

Hilfreich wäre es, eine zentrale Website des Auswärtigen Amts zu erstellen, bei denen sich Interessierte über die verschiedenen Fördermöglichkeiten informieren können. Bisher gibt es eine solche leider nicht.

3.4. Koordination zwischen Zuwendungsempfängern: Mehr Koordinationsunterstützung vor Beantragung und während Umsetzung nötig

Aktuell werden die vom AA oder nachgeordneten Organisationen wie ifa-zivik geförderten Projekte nicht veröffentlicht. Das macht die zurecht vom Auswärtigen Amt geforderte Koordination von Akteuren schwierig.

Um bessere Synergien zu ermöglichen und Dopplungen zu vermeiden braucht es:

Vor Beantragung: Hinweis des entsprechenden Referats/Referate des Auswärtigen Amts auf Themen- und ggf. Regionen-verwandte Ansätze, die für die vorab-Koordination und professionelle Beantragung wichtig sind;

Während Umsetzung: Hinweise oder Koordinationstreffen durch insbesondere die Botschaften vor Ort, die umsetzenden Organisationen miteinander in Kontakt bringen und somit eine effektivere Koordination ermöglichen (dies ist eher vereinzelt bereits Praxis, jedoch nicht der Regelfall).

Gerade Vernetzungs- und Koordinationstreffen, die durch Botschaften vor Ort organisiert und zu denen bisherige ZE und antragsstellende Organisationen eingeladen werden, sind besonders wichtig, um sich koordinieren, über *Lessons Learnt* und Wirksamkeitsansätze gezielt austauschen zu können.

Berlin, Juli 2023