



Bundesverwaltungsamt



beratung.bund

Prüfung und Beratung im Bereich Zuwendungen

Ordnungsgemäße Geschäftsführung von Zuwendungsempfängern



Weitere Informationen zum Thema:

Dittrich, Bundeshaushaltsordnung (BHO) mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht (Kommentar),
50. Aktualisierung, Januar 2016, § 44, Erläuterung 12.

Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis (Kommentar),
124. Aktualisierung, Dezember 2015, D II, Nr. 2.



Ordnungsgemäße Geschäftsführung von Zuwendungsempfängern

Zuwendungen dürfen nur solche Empfänger erhalten, bei denen eine **ordnungsgemäße Geschäftsführung** gesichert erscheint. Die Prüfung, ob eine ordnungsgemäße Geschäftsführung bei einem Zuwendungsempfänger als gesichert angesehen werden kann, wird seit Jahren durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) durchgeführt.

Erfahrungsgemäß besteht bei Zuwendungsempfängern und anderen Stellen oft Unsicherheit darüber, was der Hintergrund einer Überprüfung der Geschäftsführung auf Ordnungsmäßigkeit ist, wie eine solche Prüfung abläuft und welche Themen während der Prüfung behandelt werden.

Die vorliegende Broschüre soll Ihnen dazu einen kurzen Überblick geben. Sie ist in erster Linie an Zuwendungsempfänger gerichtet. Mit einigen von Ihnen – insbesondere aus dem Bereich der Sport- und Kulturförderung – standen wir im Rahmen unserer Prüfungen bereits in Kontakt; die Broschüre wird dann nur ergänzenden Charakter haben. Anderen von Ihnen haben wir unser Kommen vielleicht schon angekündigt; die Ausführungen verdeutlichen dann hoffentlich, was Sie in etwa zu erwarten haben. All denjenigen, die (aktuell) nicht von uns geprüft werden, mögen diese Informationen die Relevanz einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung vor Augen führen und die groben Anforderungen an eine solche umreißen.

Dabei kann diese Informationsschrift lediglich grundlegende Informationen geben und keine umfassende, abschließende Aufstellung und Erläuterung sämtlicher Prüft Themen liefern. Grund hierfür ist auch, dass sich während der Prüfungen bisher nicht vertieft geprüfte Themen als fehlerrelevant herausstellen können und deswegen von den Prüfteams stärker in den Blick genommen werden. In solchen Fällen kann sich der Prüfinhalt oder die Prüftiefe ändern, nicht nur bei der jeweils aktuellen Prüfung, sondern auch flächendeckend für alle Prüfungen. Genauso können Themen entfallen oder oberflächlicher geprüft werden, wenn sich im Laufe der Prüfungen herausstellt, dass die Fehlerquote rapide abgenommen hat.

Die Broschüre darf daher nicht als Leitfaden missverstanden werden, der schematisch „abgearbeitet“ wird. Trotz einheitlicher Prüfstandards ist es Anspruch einer jeden Prüfung, dem Einzelfall und der besonderen Situation des jeweiligen Zuwendungsempfängers gerecht zu werden.



1. Wer sind wir und warum prüfen wir?

Das BVA ist der zentrale Dienstleister des Bundes. Mit rund 3.700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nimmt das Bundesverwaltungsamt mehr als 150 verschiedene Aufgaben für die Bundesministerien und ihre Geschäftsbereiche wahr. Zu den zahlreichen Aufgaben des BVA zählt unter anderem die Durchführung bzw. Abwicklung von Zuwendungsverfahren. Zuständig dafür ist die Abteilung "Zuwendungsmanagement (national; ESF); Verwaltungs- und Ordnungsaufgaben (ZMV)" des BVA. Während die Bundesministerien in der Regel zunächst die grundlegende Entscheidung über das Interesse des Bundes an der Förderung einer Einrichtung treffen, übernimmt das BVA das Zuwendungsmanagement, d.h. es sorgt mit seinen Beschäftigten und seiner Infrastruktur für die einheitliche, effiziente und professionelle Durchführung.

Wie für jede staatliche Maßnahme gilt auch für diese Förderungen: Der Bund muss mit öffentlichen Mitteln verantwortungsvoll umgehen. Zuwendungen sollen deswegen nur solche Einrichtungen erhalten, die durch ihre Geschäftsorganisation und ihr geschäftliches Verhalten Gewähr für einen gewissenhaften Umgang mit öffentlichen Mitteln bieten. Das Haushaltsrecht des Bundes verlangt deswegen als eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährung von Zuwendungen, dass eine **ordnungsgemäße Geschäftsführung** beim Zuwendungsempfänger gesichert erscheint (Nachzulesen in Nr. 1.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 Bundeshaushaltsordnung).

Aus diesem Grund wurde das BVA im Jahre 1997 durch das Bundesministerium des Innern (BMI) mit der Bildung eines *gesonderten Prüfbereichs* beauftragt, welcher – außerhalb des üblichen Zuwendungsverfahrens – feststellen soll, ob eine ordnungsgemäße Geschäftsführung bei den vom BMI geförderten Zuwendungsempfängern als gesichert angesehen werden kann. Daraus entstand das dem Referat VM II 7 zugehörige Sachgebiet „Prüfung und Beratungen im Bereich Zuwendungen“. Wie die Bezeichnung bereits erkennen lässt, liegt neben der eigentlichen Prüfung ein wesentlicher Schwerpunkt auf der Beratung der geprüften Einrichtungen. Diese Beratung erfolgt nicht nur durch Aufzeigen von Optimierungsmöglichkeiten während einer Prüfung vor Ort, sondern auch durch die Publikation einer Informationsschrift wie dieser.



2. Wie wird geprüft?

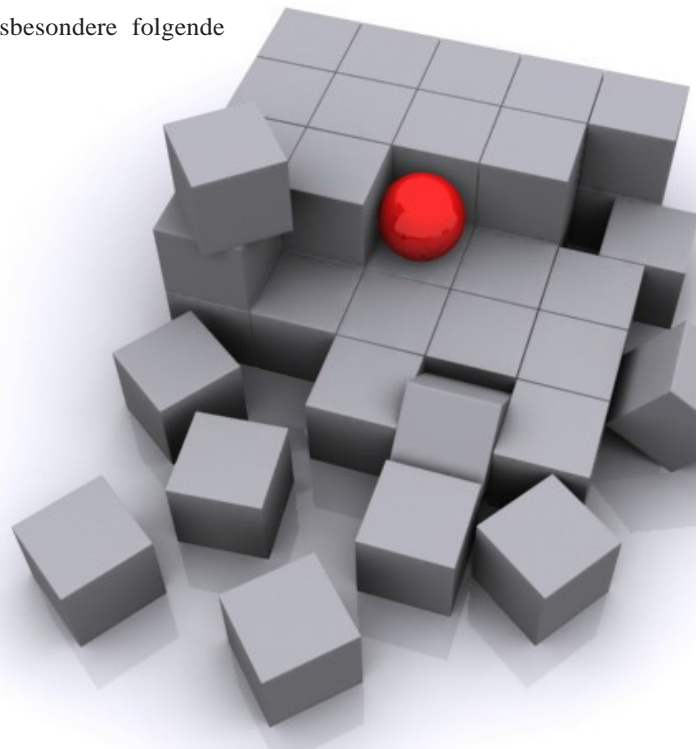
Das BVA – Referat VM II 7 – wird nach gesondertem Auftrag durch das BMI bzw. den 1998 eingerichteten Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) tätig. Der Zeitpunkt des Tätigwerdens ist kein Indiz für vermutete Unregelmäßigkeiten, sondern in der Regel ein Zufallsergebnis. Der zu überprüfende Zuwendungsempfänger wird im Vorfeld über die Prüfung informiert und gebeten, die notwendigen Unterlagen für den Prüfungszeitraum von drei Jahren vorzulegen.

Im Anschluss an die Auswertung der übersendeten Unterlagen erfolgt die Überprüfung der Geschäftsführung im Rahmen eines Vor-Ort-Termins. Die Ergebnisse der umfassenden Vor-Ort-Untersuchung werden gemeinsam mit dem Zuwendungsempfänger erörtert und es werden Vorschläge entwickelt, die zur Beseitigung der festgestellten Mängel und ggf. auch zur Mittelleinsparung sowie zur Verbesserung von Organisationsstrukturen führen. Der Zuwendungsempfänger erhält anschließend einen ausführlichen Bericht, der nicht nur die sachlichen Feststellungen der behandelten Themenbereiche und eine rechtliche Wertung der Sachverhalte beinhaltet, sondern auch Optimierungsmöglichkeiten aufzeigt.

3. Was wird geprüft?

Bei dem Begriff „ordnungsgemäße Geschäftsführung“ handelt es sich um einen sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff, unter den nach Auffassung des BVA in Abstimmung mit dem BMI insbesondere folgende Themengebiete fallen:

- Vier-Augen-Prinzip/Mehr-Augen-Prinzip
- Zahlungsverkehr
- geordnete Buchführung
- „satzungsgemäßes Verhalten“
- Bonität/wirtschaftlicher Umgang mit Finanzmitteln
- Einhaltung der Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid
- ggf. Besserstellungsverbot



3.1 Vier-Augen-Prinzip/Mehr-Augen-Prinzip

Das Vier-Augen-Prinzip/Mehr-Augen-Prinzip zielt darauf ab, durch die Beteiligung mehrerer Personen, also durch Funktionstrennung, Gewähr für die ordnungsgemäße Abwicklung von finanzrelevanten Vorgängen zu bieten und so Missbrauch und Korruption zu verhindern. Vornehmlich handelt es sich um ein Instrument der Selbstkontrolle, welches den Geschäftsverkehr sichern soll. Es dient in vorbeugender Funktion dem Schutze der Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Rechnungslegung sowie des Vermögens. Zum anderen dient es in „aufdeckender“ Funktion dazu, Missbrauch erkennen und ahnden zu können. Als grundlegender Sicherungsmechanismus ist es für den Zuwendungsempfänger Grundbestandteil einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung.

- ➔ Konkret bedeutet das Vier-Augen-Prinzip, dass zwei nicht von der Zahlung begünstigte Mitarbeiter an einem Zahlungsvorgang beteiligt sein müssen und sich für die Richtigkeit verbürgen. Diese Beteiligung muss dokumentiert, d.h. für einen Außenstehenden nachvollziehbar sein. Üblicherweise geschieht dies durch „Abzeichnen“ des Beleges.
- ➔ Bei der institutionellen Förderung gelten nach Nr. 6.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) die strengen Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung.

3.2 Zahlungsverkehr

Im Bereich des unbaren Zahlungsverkehrs muss gesichert sein, dass Zahlungen nur durch Personen vorgenommen werden, die hierzu bevollmächtigt sind (Bankvollmacht) und dass die bestehenden Vollmachten konform zu internen Vorschriften erteilt werden. Beim Online-Banking dürfen PIN und TAN nur den bevollmächtigten Personen zugänglich sein und nicht weitergegeben werden.

Im Bereich des baren Zahlungsverkehrs muss die Sicherheit der Kasse durch physische Sicherung, einschließlich Begrenzung der Bargeldhöchstbestände sowie der zugangsberechtigten Personen, gewährleistet sein.





3.3 Geordnete Buchführung

Weder im Handels- noch im Steuerrecht finden sich Regelungen, die ein bestimmtes Buchführungssystem vorschreiben. Von einer Buchführung als notwendige Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Geschäftsführung kann allerdings erst dann gesprochen werden, wenn folgende Mindestanforderungen erfüllt sind:

- zeitnahe und geordnete Erfassung sämtlicher Geschäftsvorfälle,
- Erfassung der Forderungen und Schulden,
- Aufstellung eines Jahresabschlusses.

Das Vorliegen dieser Mindestanforderungen ist Gegenstand einer jeden Prüfung der Buchführung auf Ordnungsmäßigkeit. Ggf. sind weitere rechtliche Anforderungen (Handelsrecht, Steuerrecht, etc.) zu berücksichtigen; insbesondere, wenn der Zuwendungsempfänger seinen Jahresabschluss aufgrund Rechtspflicht oder freiwillig in Form einer Bilanz inklusive Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) erstellt. In diesem Fall müssen z.B. zusätzlich die Grundsätze ordnungsgemäßer Bilanzierung beachtet werden.

Unabhängig von der Form des Jahresabschlusses werden sowohl die **Buchführung** als auch die **Kassenbuchführung** daran gemessen, ob sie den nachfolgenden Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung genügen.

Wichtigster Leitsatz ist:



„Eine Buchführung ist dann ordnungsgemäß, wenn sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann [vgl. § 238 Abs. 1 S.2 Handelsgesetzbuch (HGB) und § 145 Abs. 1 Abgabenordnung (AO)].“

Hierzu müssen insbesondere folgende Grundsätze beachtet werden:

Grundsatz der Wahrheit

Die Geschäftsvorfälle sind so zu buchen, dass die in der Realität vollzogenen Vorgänge nachvollzogen werden können. Darüber hinaus muss die Buchhaltung die tatsächliche wirtschaftliche Situation des Unternehmens widerspiegeln. Maßstab ist die **vollständige, richtige und zeitgerechte Erfassung aller Geschäftsvorfälle**. Dazu zählt auch das Saldierungsverbot (Einnahmen dürfen nicht mit Ausgaben verrechnet werden). Ursprüngliche Buchungsinhalte dürfen nicht unkenntlich gemacht werden, alle in Zusammenhang mit der Buchführung getätigten Aufzeichnungen müssen auch nach einer Korrektur noch nachvollziehbar sein.

- Entsprechend scheiden Exceltabellen als Grundlage der Buchführung sowie auch der Kassensbuchführung aus, da diese zu jedem Zeitpunkt veränderbar sind, ohne dass sich der originäre Inhalt nachvollziehen lässt. Auch Korrekturen auf Belegen mittels Tipp-Ex scheiden daher grundsätzlich aus; vielmehr sind saubere Streichungen vorzunehmen.
- Fehlerhafte Buchungen dürfen nicht korrigiert, sondern müssen durch Korrekturbuchungen rückgängig gemacht werden.
- Sollte es zu Abweichungen zwischen Buch- und tatsächlichem Mittelbestand kommen, liegt ein eklatanter Verstoß gegen den Grundsatz der Wahrheit vor, da die Buchführung nicht mit den wirklichen Gegebenheiten übereinstimmt.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

Der Aufwand, der für die Buchhaltung betrieben wird, muss in vernünftiger Relation zum Aussagegehalt des Buchungswerkes stehen.

Grundsatz der Klarheit

Dieser Grundsatz erfordert einen systematischen Aufbau der Buchführung einschließlich Vollständigkeit der Bücher, Konten und Belege; dies umfasst auch eine geordnete Ablage der Belege. Hinzu tritt das Belegprinzip, nach welchem keine Buchung ohne Beleg erfolgen darf. Die Buchführung muss klar und übersichtlich sein, Abkürzungen müssen erläutert werden und Eintragungen sind in einer lebendigen Sprache vorzunehmen.



3.4 „Satzungsgemäßes Verhalten“

Für jeden Zuwendungsempfänger gelten entsprechend seiner Rechtsform gesetzliche Vorschriften, die zu beachten sind. Darüber hinaus ermöglicht die Gesetzeslage die Aufstellung eigener Vorschriften wie z.B. Satzungen, Geschäftsordnungen, interne Richtlinien usw..

Unter dem Themengebiet „Satzungsgemäßes Verhalten“ verbirgt sich also die stichprobenartige Überprüfung, ob der Zuwendungsempfänger sowohl die internen Vorschriften als auch die weiteren rechtlichen Vorgaben einhält. Dies können bspw. stiftungs- oder vereinsrechtliche Bestimmungen aus dem BGB sein.

3.5 Bonität / Wirtschaftlicher Umgang mit Finanzmitteln

In diesem Bereich erfolgt u.a. eine Plausibilitätsprüfung der Jahresabschlüsse, eine Betrachtung der Entwicklung des Eigenkapitals sowie eine Betrachtung der Entwicklung von Gewinn und Verlust im Prüfzeitraum. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die Bonität des Zuwendungsempfängers gelegt, also darauf, ob Anzeichen eines (rapiden) Herunterwirtschaftens, für Zahlungsschwierigkeiten oder gar eine Überschuldung zu erkennen sind.

3.6 Einhaltung der Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid

Im Vordergrund dieses Prüfbereiches steht die Einhaltung der Vorschriften der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) bzw. zur institutionellen Förderung (ANBest-I) sowie der weiteren Auflagen aus dem jeweiligen Zuwendungsbescheid. So wird z.B. regelmäßig überprüft, ob die Vorgaben zur Inventarisierungspflicht (vgl. Nr. 4 ANBest-I/P) oder des Vergaberechts (vgl. Nr.3 ANBest-I/P) eingehalten werden.

3.7 Besserstellungsverbot

Vom institutionell geförderten Zuwendungsempfänger ist das Besserstellungsverbot stets zu beachten, wonach Zuwendungsempfänger ihre Bediensteten nicht besser stellen dürfen als vergleichbare Bundesbedienstete. Für den projektgeförderten Zuwendungsempfänger gilt es nur, wenn dessen Gesamtausgaben überwiegend (mehr als 50 %) aus Zuwendungen finanziert werden.

Soweit das Besserstellungsverbot einschlägig ist, gilt es für sämtliche Ausgaben, d.h. auch für alle personalbezogenen Ausgaben außerhalb der Zuwendung.

Das Besserstellungsverbot legt eine Obergrenze für unmittelbare und mittelbare personalbezogene Ausgaben des Zuwendungsempfängers fest. Es ist für sämtliche mit dem Arbeitsverhältnis zusammengehörende Regelungen und Leistungen zu berücksichtigen. Dazu gehören u.a. Vergütung, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Sonderzahlungen sowie Reisekosten und Arbeitszeiten. Ausnahmen vom Besserstellungsverbot können in Förderrichtlinien, im Haushaltsgesetz oder vom Bundesfinanzministerium aus zwingenden Gründen zugelassen werden.

- Das Besserstellungsverbot hat zur Folge, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellen darf als vergleichbare Bundesbedienstete. Höhere Entgelte als nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) sowie sonstige über- und/oder außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden.
- Daher sind für jeden Beschäftigten Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen nach den Regelungen des Bundesangestelltentarifs (BAT) / TVöD erforderlich.



4. Welche Ergebnisse sind möglich?

Am Ende der Prüfung wird ein Testat zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung ausgestellt. Typischerweise wird einer der drei folgenden Ergebnissätze verwendet:

Anhand der vor Ort geführten Gespräche sowie der stichprobenartigen Einsichtnahme und Prüfung der Unterlagen, Dokumente und Buchungsbelege *erscheint eine ordnungsgemäße Geschäftsführung* gemäß VV Nr. 1.2 zu § 44 Abs. 1 BHO beim „Zuwendungsempfänger“ für den Prüfungszeitraum xxx **gesichert**.

Anhand der vor Ort geführten Gespräche sowie der stichprobenartigen Einsichtnahme und Prüfung der Unterlagen, Dokumente und Buchungsbelege *erscheint eine ordnungsgemäße Geschäftsführung* gemäß VV Nr. 1.2 zu § 44 Abs. 1 BHO beim „Zuwendungsempfänger“ für den Prüfungszeitraum xxx **bedingt gesichert**.

Anhand der vor Ort geführten Gespräche sowie der stichprobenartigen Einsichtnahme und Prüfung der Unterlagen, Dokumente und Buchungsbelege *erscheint eine ordnungsgemäße Geschäftsführung* gemäß VV Nr. 1.2 zu § 44 Abs. 1 BHO beim „Zuwendungsempfänger“ für den Prüfungszeitraum xxx **nicht gesichert**.

Zu beachten ist jedoch, dass das Prüfergebnis nicht nur auf konkreten Fehlern oder Verstößen beruht, sondern auch kontroll- oder systembezogene Indikatoren berücksichtigt werden. So finden im Prüfergebnis auch systematische Schwachstellen und/oder Unstimmigkeiten in der Verwaltungsorganisation Berücksichtigung, ohne dass es zu einem konkreten Schaden oder zu einem Fehlverhalten durch Einzelne gekommen sein muss. Dies kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn es an präventiven Kontrollmechanismen mangelt oder bestehende Strukturen Interessenskollisionen begünstigen.



Impressum

Herausgeber:

Bundesverwaltungsamt

Referat VM II 7 – Prüfung und Beratungen im Bereich
Zuwendungen; Dienstleistungen Innenrevision und
Finanzkontrolle

Besucheradresse: Butzweilerhofallee 2-4, 50829 Köln,
Postadresse: Bundesverwaltungsamt, 50728 Köln
Telefon: +49 (0) 22899 358-4895 oder + 49 (0) 221 758-0
Telefax: +49 (0) 22899 358-2802 oder + 49 (0) 221 758-2804
Internet: www.bundesverwaltungsamt.de

Bildnachweis: www.sxc.hu

Nachdruck und Vervielfältigung sind nur mit schriftlicher Genehmigung des
Herausgebers gestattet.

Köln, im Juni 2016