



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 23
(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammen-
arbeit und Entwicklung) für die Beratungen zum
Bundeshaushalt 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	5
3	Wesentliche Ausgaben	8
3.1	Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2301)	8
3.2	Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement (Kapitel 2302)	11
3.3	Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2303 und 2304)	11
3.4	Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2305)	12
3.5	Sonstige Bewilligungen (Kapitel 2310)	13
3.6	Verwaltungsausgaben und Bundesministerium (Kapitel 2310 bis 2312)	15
4	Wesentliche Einnahmen	16
5	Der Einzelplan 23 im Zusammenhang mit der gesamten deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit	17
6	Ausblick	19

1 Überblick

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gestaltet die Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Da das BMZ keine nachgeordneten Behörden hat, setzen Durchführungsorganisationen die Vorhaben des Bundes in der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit um. Dies sind insbesondere die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (GIZ). In der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt der Bund die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher, kommunaler und privatwirtschaftlicher Organisationen überwiegend mit Zuwendungen. Schließlich gibt es die multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit. Hierfür leistet der Bund Beiträge an internationale Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.

Die Organisationsstruktur des BMZ umfasst derzeit fünf Fachabteilungen:

- Abteilung 1: Grundsatzfragen; Wirtschaft; Handel; ländliche Entwicklung
- Abteilung 2: Marshallplan mit Afrika; Flucht und Migration
- Abteilung 3: Naher Osten; Asien; Lateinamerika; Südost- und Osteuropa
- Abteilung 4: Globale Zukunftsaufgaben
- Abteilung 5: Internationale Entwicklungspolitik

Die Fachabteilungen werden um die Zentralabteilung ergänzt.

Der Einzelplan 23 verzeichnete bereits im Haushaltsjahr 2018 ein starkes Wachstum. Die Ausgaben stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 11 % auf 9,4 Mrd. Euro. Für das Jahr 2019 sind Ausgaben von 10,2 Mrd. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2020 sind Ausgaben von 10,4 Mrd. Euro vorgesehen.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 23
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

	2018 Soll	2018 Ist^a	Abwei- chung Ist/Soll^b	2019 Soll	2020 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2019/2020^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	9 441,8	9 380,3	-22,3	10 245,7	10 373,2 ^c	1,2
darunter:						
• Bilaterale staatliche Ent- wicklungszusammenarbeit	4 440,8	4 368,1	-72,7	4 764,7	4 656,2	-2,3
• Zivilgesellschaftliches, kom- munales und wirtschaftli- ches Engagement	1 113,3	1 103,5	-9,7	1 218,3	1 221,0	0,2
• Multilaterale und europäi- sche Entwicklungszusam- menarbeit	2 772,8	2 717,8	-54,9	2 981,0	3 173,7	6,5
• Forschung, Evaluierung und Qualifizierung	42,6	40,8	-1,8	45,2	50,2	11,2
• Sonstige Bewilligungen ^d	1 016,0	1 012,1	-3,8	1 150,6	1 166,0	1,3
davon:						
• Sonderinitiativen	905,0	904,1	-0,9	1 060,0	1 100,0	3,8
• Verwaltungsausgaben ^e	57,4	138,6	81,2	87,0	112,1	28,9
Einnahmen des Einzelplans	968,7	935,5	-33,2	996,0	869,8	-12,7
darunter:						
• Tilgungen und Zinsen aus der Finanziellen Zusam- menarbeit	892,7	866,2	-26,4	920,9	809,7	-12,1
Verpflichtungsermächtigungen	7 696,4 ^f	7 337,2	-359,2	10 328,1	10 142,0	-1,8
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	892	803 ^g	-90	954 ^h	954	0

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2018, Über-
sicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Darin ist eine in der Ergänzung zum Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2020 für den Ein-
zelplan 23 vom 30. September 2019 vorgesehene Erhöhung der Ausgabemittel um 500
Mio. Euro nicht enthalten. Sie betrifft Kapitel 2301 Titel 896 01 (160 Mio. Euro), Kapitel
2303 Titel 896 09 (180 Mio. Euro) sowie Kapitel 2310 Titel 687 01 (20 Mio. Euro) und
Titel 896 31 (140 Mio. Euro).

^d Darin sind die sächlichen Verwaltungsausgaben aus Kapitel 2310 nicht enthalten.

^e Für die Jahre 2018, 2019 und 2020 sind globale Minderausgaben in Höhe von
92,4 Mio. Euro (2018), 76,4 Mio. Euro (2019) und 64,9 Mio. Euro (2020) berücksichtigt,
die in Kapitel 2311 (Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben) aus-
gewiesen sind. Zudem sind die Ausgaben für Maßnahmen des Beauftragten der Bundes-
kanzlerin für die Deutsch-Griechische Versammlung berücksichtigt. Im Jahr 2020 sind die
veranschlagten Ausgaben aus Anlass der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 enthal-
ten.

^f Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^g Ist-Besetzung am 1. Juni 2018; Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes 2018 inklusive Be-
willigung von 80 neuen Planstellen / Stellen am 17. Juli 2018.

^h Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2019: xxx Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 23. Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das
Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

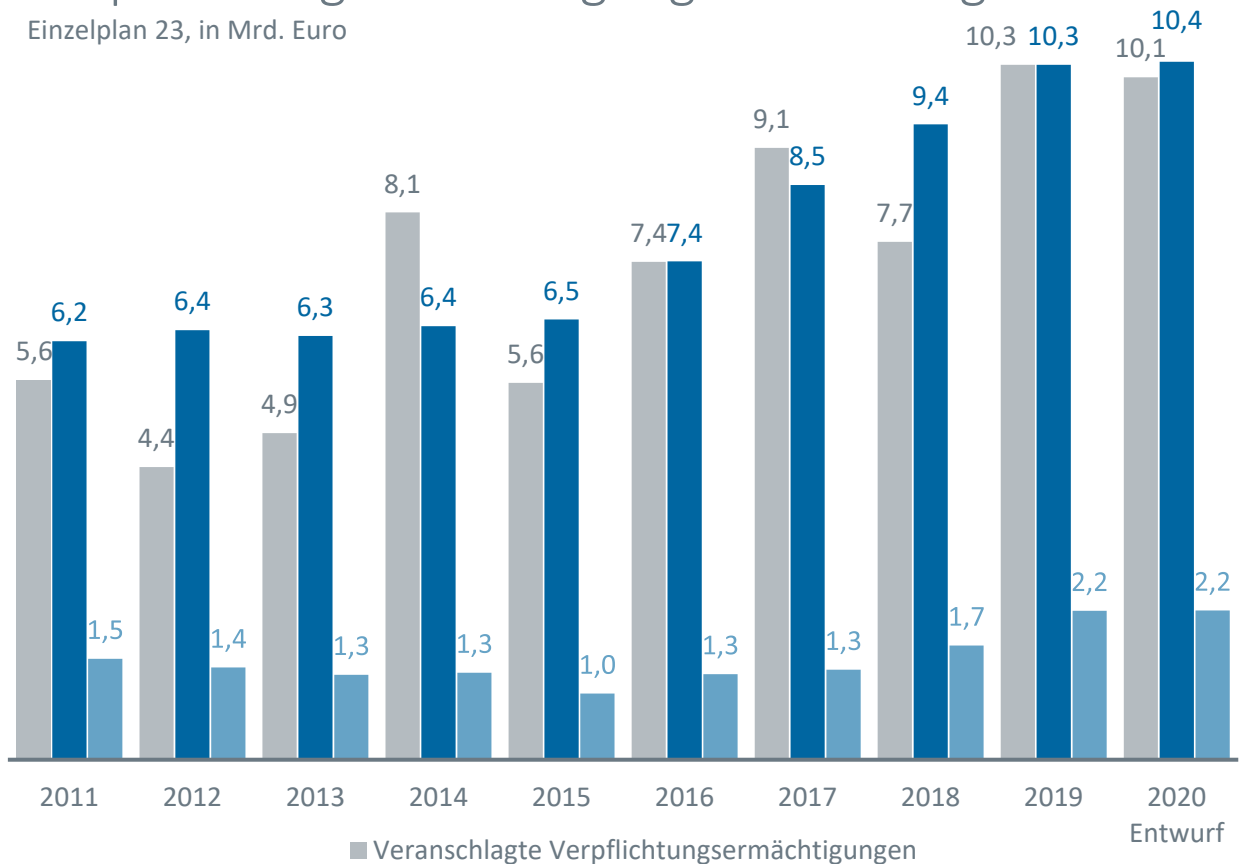
2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Um seine entwicklungspolitischen Strategien umzusetzen, geht der Bund für die oft mittel- und langfristig angelegten Programme und Projekte finanzielle Verpflichtungen für mehrere Jahre ein. Der Einzelplan 23 enthält daher neben Ausgabeermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in großem Umfang Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre. Im Jahr 2018 standen dem BMZ Verpflichtungsermächtigungen von 7,7 Mrd. Euro zur Verfügung, für die Verpflichtungen in Höhe von 7,3 Mrd. Euro eingegangen worden sind. Für das Jahr 2019 sind im Einzelplan 23 Verpflichtungsermächtigungen von 10,3 Mrd. Euro veranschlagt, was einem Anstieg von 34 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Für das Jahr 2020 ist ein leichter Rückgang der Verpflichtungsermächtigungen auf 10,1 Mrd. Euro geplant. Zu den Verpflichtungsermächtigungen tragen u. a. neue Verpflichtungen für die Wiederauffüllungen multilateraler Fonds im Klima- und Gesundheitsbereich und des Entwicklungsfonds der Afrikanischen Entwicklungsbank bei. In der Abbildung 1 ist die Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen und Ausgaben in den Jahren 2011 bis 2020 dargestellt.

Abbildung 1

Verpflichtungsermächtigungen und Ausgaben

Einzelplan 23, in Mrd. Euro



Quelle:

Einzelplan 23. Für die Jahre 2011 bis 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019:

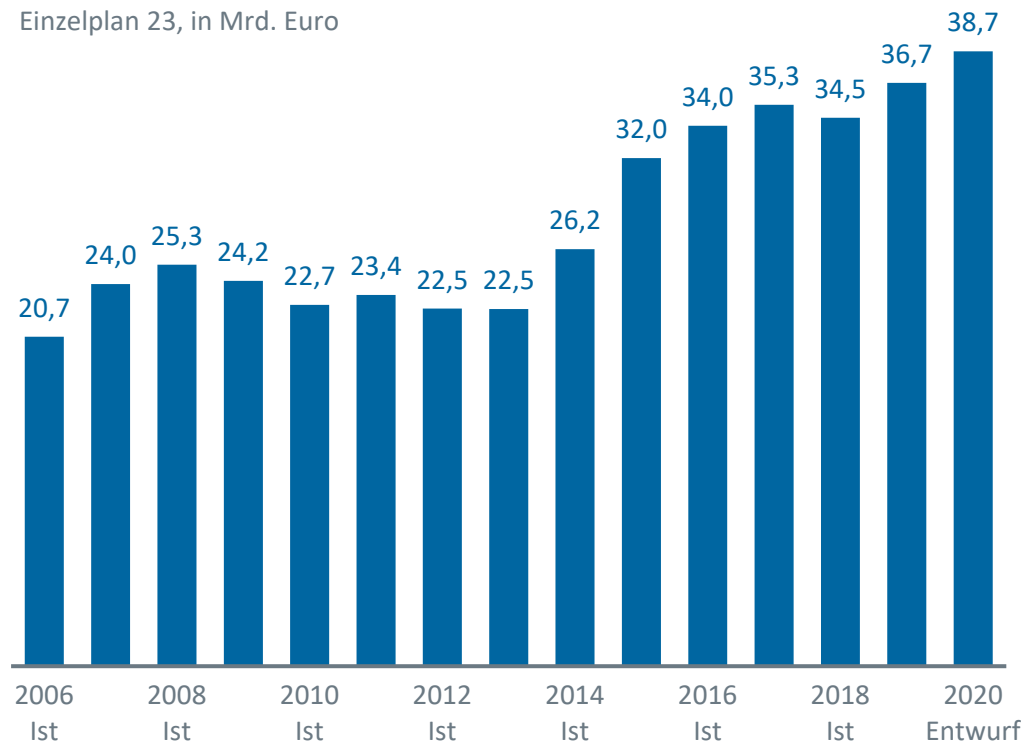
Die veranschlagten Ausgaben des BMZ in den Jahren 2011 bis 2020 sind im Durchschnitt jährlich um 7 %, die Verpflichtungsermächtigungen im Durchschnitt jährlich um 8 % gestiegen. Abbildung 1 zeigt, dass im Einzelplan 23 die in den Vorjahren eingegangenen Zahlungsverpflichtungen einen großen Teil der jährlich bereitgestellten Ausgabemittel binden.

Die teils langfristigen Verpflichtungen schränken den Handlungsspielraum des BMZ nicht nur im laufenden Haushaltsjahr, sondern auch in künftigen Jahren deutlich ein. Sie sind vor allem auf die überwiegend mehrjährigen Zusagen für Vorhaben der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sowie für internationale Organisationen zurückzuführen. In der Abbildung 2 ist der Stand der offenen Verpflichtungen für die Jahre 2006 bis 2020 zum jeweiligen Jahresende dargestellt.

Abbildung 2

Stand der offenen Verpflichtungen

Einzelplan 23, in Mrd. Euro



Quelle: Einzelplan 23. Für die Jahre 2006 bis 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung

Die offenen Verpflichtungen im Einzelplan 23 sind in den Jahren 2006 bis 2020 um 87 % gestiegen. Nach Verbindungen zwischen 20,7 Mrd. Euro und 25,3 Mrd. Euro in den Jahren 2006 bis 2013 hat sich der Stand der offenen Verpflichtungen in den Jahren 2014 und 2015 zunächst deutlich erhöht. Er ist von diesem Niveau ausgehend stetig weiter gestiegen und kann zum Jahresende 2020 bis zu 38,7 Mrd. Euro betragen.

Der in diesem Zeitraum zu verzeichnende Anstieg der offenen Verpflichtungen begründet sich insbesondere durch den Mittelaufwuchs im Einzelplan 23 und durch die ebenfalls deutlich gestiegenen Zusagen.

Das BMZ hat im Jahr 2018 wie in den Vorjahren die etatisierten Mittel weitestgehend verausgabt. Es nahm 99,8 % der verfügbaren Ausgabemittel in Anspruch. Bei zehn von 39 Ausgabetiteln in den Kapiteln 2301 bis 2310 entsprachen die Ist-Ausgaben exakt den Soll-Ausgaben. Bei Beiträgen an internationale Einrichtungen oder Fonds, wie beispielsweise an den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria, hält der Bundesrechnungshof eine restmittelfreie Verausgabung für plausibel. Anders bei Ausgabetiteln mit hohem Finanzvolumen, aus denen zahlreiche Projekte gefördert werden. So

betrug bei den vollständig ausgeschöpften Ausgabetiteln in den Kapiteln 2301 und 2302 das Finanzvolumen insgesamt 715,3 Mio. Euro. Hier wirft die restmittelfreie Verausgabung aus Sicht der externen Finanzkontrolle indes Fragen auf. Es erscheint ungewöhnlich, dass bei der Höhe der durch die einzelnen Projektpartner verausgabten Mittel keine Abweichungen zu den Planzahlen (Soll-Ausgaben) entstehen. Das BMZ hat dem entgegengehalten, dass die Mittelbedarfe bei den vom Bundesrechnungshof betrachteten Titeln erheblich seien, jedoch aufgrund des Eckwertes in der Regel nach unten korrigiert werden müssen. Daher seien die jeweiligen Soll-Zahlen mit einer straffen, bedarfsgerechten Planung unterlegt. Hinzu komme, dass insbesondere im Zuwendungsbereich zulässigerweise Mittel am Jahresende angefordert und im Rahmen der vorgegebenen Verwendungsfrist verausgabt werden können. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, diesem Thema weiter nachzugehen.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2301)

Die finanziell bedeutsamsten Ausgabenblöcke innerhalb der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sind die bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit und die bilaterale Technische Zusammenarbeit.

(1) In der Finanziellen Zusammenarbeit fördert der Bund Investitionen in den Partnerländern (z. B. den Bau von Wasserversorgungssystemen oder die Gründung von Mikrofinanzinstitutionen) mit Darlehen und Zuschüssen. Daneben stellt er Kapital für Unternehmensbeteiligungen bereit. Im Jahr 2018 leistete der Bund aus Kapitel 2301 Titelgruppe 01 (Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit) und aus Kapitel 2301 Titel 896 01 (Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen) Ausgaben von 2 Mrd. Euro. Im Jahr 2019 sind dafür 2,2 Mrd. Euro veranschlagt und für das Jahr 2020 2,1 Mrd. Euro vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2018 Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung geprüft. Deutschland hat sich ausdrücklich zur Umsetzung der Agenda 2030 bekannt. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Wassersektor muss sich daher daran messen lassen, inwieweit sie zum Nachhaltigkeitsziel 6 „Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten“ mit den dazu beschlossenen acht Zielvorgaben beiträgt.

Mit der Veröffentlichung der Zahl, wie viele Menschen jährlich durch Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einen Zugang zu Trinkwasser- und Sanitärversorgung erhalten, unternahm das BMZ einen ersten wichtigen Schritt zur Berichterstattung über die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Es sollte sich dabei aber an die von den Vereinten Nationen (VN) beschlossenen Zielvorgaben halten und die Zahlen für den Zugang zu einwandfreiem und bezahlbarem Trinkwasser sowie für den Zugang zu einer angemessenen Sanitärversorgung getrennt ausweisen. Zudem könnte das BMZ in Zukunft die Zielerreichung für alle acht Zielvorgaben zum Nachhaltigkeitsziel 6 messen lassen und die Ergebnisse veröffentlichen.

Das BMZ hat darauf hingewiesen, dass es keine diesbezügliche Berichtspflicht der Geberländer gibt. Es hat darüber informiert, dass es ab dem Berichtsjahr 2019 die Zahlen für den Zugang zu einwandfreiem und bezahlbarem Trinkwasser sowie für den Zugang zu einer angemessenen Sanitärversorgung getrennt ausweist. Eine Berichterstattung zu weiteren Zielvorgaben zum Nachhaltigkeitsziel 6 will es ergebnisoffen prüfen.

(2) Bei der Technischen Zusammenarbeit sollen die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern erweitert werden, damit sie ihre eigenen Entwicklungsziele besser verwirklichen können. Der Bund finanziert u. a. den Einsatz von Fachkräften in den Partnerländern (z. B. in Steuerverwaltungen oder in Umweltbehörden) und Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer. Die Ausgaben für die Technische Zusammenarbeit (Kapitel 2301 Titel 896 03: Bilaterale Technische Zusammenarbeit und Kapitel 2301 Titel 896 06: Internationale Zusammenarbeit mit Regionen für nachhaltige Entwicklung) beliefen sich im Jahr 2018 auf 1,5 Mrd. Euro. Für das Jahr 2019 wurden 1,6 Mrd. Euro veranschlagt, im Haushaltsentwurf 2020 sind 1,7 Mrd. Euro geplant.

(a) Die GIZ ist die Durchführungsorganisation für die Technische Zusammenarbeit. Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2019 die Prüfung der Umgestaltung der betrieblichen Altersvorsorge der GIZ abgeschlossen. Unter anderem bestand aus den versorgungsrechtlichen Zusagen der bisherigen Tarifsysteme Ende 2017 eine Gesamtunterdeckung von 135 Mio. Euro. Die Rückstellungen der GIZ reichen aber nur knapp für die Hälfte der Gesamtunterdeckung. Abhängig von den Entwicklungen am Kapitalmarkt in den nächsten Jahrzehnten sieht der Bundesrechnungshof das Risiko, dass die GIZ Mittel nachschießen

muss. Er hat daher empfohlen, die Unterdeckung der früheren Tarifsysteme engmaschig zu überwachen. Hierfür ist es erforderlich, von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bei der Jahresabschlussprüfung standardmäßig untersuchen zu lassen, ob sich eine Nachschusspflicht der GIZ ergibt. Die Ergebnisse der Untersuchung sind anschließend im Aufsichtsrat zu behandeln. Das BMZ hat bestätigt, dass die Auslagerung der Pensionsverpflichtungen und deren Finanzierung künftig regelmäßiger Prüfungsgegenstand der Wirtschaftsprüfer sein wird.

(b) In einer weiteren Prüfung hat der Bundesrechnungshof Aufträge über und die Vergabe von Beratungsleistungen durch das BMZ geprüft. Das BMZ hat im Titel Bilaterale Technische Zusammenarbeit einen „Fonds für temporäre externe Beratung“ (Beratungsfonds) eingerichtet. Es finanziert daraus den Einsatz von externen Beratern. Der Beratungsfonds wird von der GIZ bewirtschaftet. Das Auftragsvolumen im Zeitraum 2012 bis 2018 betrug 4,8 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat es in diesem Zusammenhang für dringend geboten gehalten, dass das BMZ ermittelt, in welchem Umfang es fachliche Beratung benötigt, diese zu Marktpreisen im Wettbewerb vergibt und alle relevanten Handlungsmöglichkeiten erarbeitet und vergleichend in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewertet. Das BMZ hat zugesagt, seine bisherige Praxis zu überprüfen.

(c) Ein weiterer Ausgabenschwerpunkt innerhalb der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit ist der Haushaltstitel Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (Kapitel 2301 Titel 687 06). Im Jahr 2018 haben die Ausgaben dafür 710 Mio. Euro betragen. Für das Jahr 2019 sind Ausgaben von 800 Mio. Euro veranschlagt und für das Jahr 2020 sind ebenfalls 800 Mio. Euro vorgesehen. Der Bundesrechnungshof prüft in diesem Zusammenhang derzeit Maßnahmen der Vorbeugung und Bewältigung von Krisen. Die Prüfung geht auch auf eine vom Bundesministerium der Finanzen, BMZ und Auswärtigen Amt durchgeführte „Spending Review“ im Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ zurück. Mit der Prüfung soll die Umsetzung der in dem Abschlussbericht der „Spending Review“ enthaltenen Vereinbarungen verfolgt und beratend begleitet werden.

3.2 Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement (Kapitel 2302)

Neben den staatlichen Durchführungsorganisationen sind auch viele nicht-staatliche Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Dazu zählen die politischen Stiftungen, die Evangelische und die Katholische Zentrale für Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften sowie weitere private und kommunale Einrichtungen. Das BMZ unterstützte Aktivitäten dieser Organisationen im Jahr 2018 mit 1,1 Mrd. Euro. Für das Jahr 2019 sind 1,2 Mrd. Euro veranschlagt und für das Jahr 2020 sind ebenso 1,2 Mrd. Euro geplant.

Der Senior Experten Service ist die führende deutsche Entsendeorganisation für Fach- und Führungskräfte im Ruhestand auf ehrenamtlicher Basis in Entwicklungs-, Schwellen- und Reformländern. Ziel ist es, durch Know-how-Transfer Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Das BMZ fördert den Senior Experten Service seit dem Jahr 1986 mit bis zu 9,6 Mio. Euro jährlich aus Kapitel 2302 Titel 687 01 (Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft). Der Bundesrechnungshof prüft im Zusammenhang mit dem zivilgesellschaftlichen, kommunalen und wirtschaftlichen Engagement derzeit die Förderung des Senior Experten Service. Er befasst sich dabei unter anderem mit der Angemessenheit von Pauschalen und Zahlungen an Repräsentanten sowie der Zulässigkeit von Rücklagen. Ein weiterer Aspekt betrifft die Nachhaltigkeit von Projekten.

3.3 Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2303 und 2304)

Der Bund leistet Pflichtbeiträge und freiwillige Beiträge an Einrichtungen der Europäischen Union sowie VN, verschiedene internationale Organisationen, multilaterale Entwicklungsbanken und Fonds, die in der Entwicklungszusammenarbeit generell oder in bestimmten Regionen oder Sektoren (z. B. Gesundheit, Umwelt) tätig sind. Diese Fonds werden durch Beiträge finanziert, die hauptsächlich in regelmäßigen sogenannten Wiederauffüllungsverhandlungen zugesagt werden. Daneben bestehen auch einmalige und unregelmäßig wiederkehrende Zusagen.

Insgesamt gab das BMZ im Jahr 2018 für solche Beiträge 2,7 Mrd. Euro aus. Im Jahr 2019 sind dafür 3 Mrd. Euro veranschlagt; der Haushaltsentwurf 2020 sieht 3,2 Mrd. Euro vor.

In den Bemerkungen 2018 (Nr. 2, Bundestagsdrucksache 19/5500) hat der Bundesrechnungshof die unzulässige Förderung einer internationalen Schule in Bonn beanstandet.

Das BMZ hat in den Jahren 2012 bis 2018 den Ausbau einer privaten internationalen Schule in Bonn mit 3,75 Mio. Euro gefördert. Die Finanzierung lief über eine internationale Organisation, die selbst dazu keine Fördermittel beantragte. Sie erhielt die Bundesmittel vom BMZ und leitete sie direkt an die Schule weiter. Einen Zuwendungsbescheid erließ das BMZ nicht. Es forderte zudem weder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch stellte es Bedingungen hinsichtlich einer wirtschaftlichen Bauausführung oder einer Vergabe der Bauaufträge im Wettbewerb.

Das BMZ nutzte dabei für die Entwicklungszusammenarbeit bestimmte Haushaltsmittel. Der Bundesrechnungshof hat die Förderung der internationalen Schule als haushaltsrechtlich unzulässig und – wegen der Bildungshoheit der Länder – auch als verfassungsrechtlich bedenklich kritisiert. Er hat klargestellt, dass eine Stärkung des Standorts Bonn für internationale Organisationen auch im Bundesinteresse sein kann. Dabei ist jedoch stets sicherzustellen, dass eine solche Förderung auch zulässig ist.

Das BMZ erkannte letztlich die vom Bundesrechnungshof angeführten Gründe gegen die Zulässigkeit der Förderung an. Es sagte zu, künftig von einer weiteren Förderung der internationalen Schule abzusehen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat die Bemerkung in seiner 11. Sitzung am 22. März 2019 zustimmend zur Kenntnis genommen. Ebenso nahm er die Zusage des BMZ zur Kenntnis, dass es die Förderung der Schule inzwischen eingestellt habe.

3.4 Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2305)

Das BMZ finanziert aus dem Kapitel „Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit“ Maßnahmen, die zur Steigerung der Wirksamkeit und zur Erfolgskontrolle der Entwicklungszusammenarbeit beitragen sollen. Außerdem werden daraus Qualifizierungsmaßnahmen für Fachkräfte finanziert.

Der größte Ausgabenanteil entfällt auf den Haushaltstitel „Vorbereitung und Ausbildung von Personal für eine Tätigkeit auf dem Gebiet der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“ (Titel 686 03). Hierfür gab das BMZ im Jahr 2018 knapp 22 Mio. Euro aus. Auch für die Jahre 2019 und 2020 sind dafür jeweils rund 22 Mio. Euro vorgesehen.

Das BMZ fördert zwei institutionelle Zuwendungsempfänger aus dem Kapitel Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit:

- Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik gGmbH (DIE) ist ein Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik.
- Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) gGmbH (DEval) analysiert und bewertet als unabhängiges Institut die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und erarbeitet Empfehlungen für deren Verbesserung. Zudem unterstützt das Institut Partnerländer dabei, eigene Erfolgsbewertungen von Entwicklungsmaßnahmen durchzuführen. Das BMZ hat das DEval im Jahr 2012 eingerichtet.

Im Jahr 2018 haben das DIE und das DEval insgesamt 11 Mio. Euro aus der Titelgruppe 04 „Institutionelle Förderung von Einrichtungen der Forschung und Evaluierung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“ erhalten. Für das Jahr 2019 sind für diese Zuwendungsempfänger 15 Mio. Euro veranschlagt und für das Jahr 2020 knapp 17 Mio. Euro geplant.

3.5 Sonstige Bewilligungen (Kapitel 2310)

Seit dem Jahr 2014 setzt die deutsche Entwicklungspolitik mit den drei Sonderinitiativen

- „Eine Welt ohne Hunger“ (Kapitel 2310 Titel 896 31),
- „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ (Kapitel 2310 Titel 896 32) und
- „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ (Kapitel 2310 Titel 896 33)

Schwerpunkte.

Die Sonderinitiative „EineWelt ohne Hunger“ soll unter anderem die Ernährungssicherung verbessern, Hungersnöte vermeiden und für Innovation im Agrar- und Ernährungssektor sorgen. Mit der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ möchte das BMZ einen Beitrag leisten, um die Fluchtursachen zu reduzieren und deren negative Folgen für die Aufnahmeregionen und die Flüchtlinge abzumildern. Mit der Sonderinitiative „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ setzt sich das BMZ in der Region südlich und östlich des Mittelmeeres für Jugendbeschäftigung, wirtschaftliche Stabilisierung, Demokratisierung und Friedensförderung ein.

Mit dem Bundeshaushalt 2019 hat das BMZ eine vierte Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“ (Kapitel 2310 Titel 896 34) eingeführt. Mit dieser Sonderinitiative sollen zusammen mit der Wirtschaft Arbeits- und Ausbildungspartnerschaften geschaffen und damit ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung des „G20 Compact with Africa“ und des „Marshallplans mit Afrika“ geleistet werden.

Das BMZ sah für die drei erstgenannten Sonderinitiativen im Jahr 2014 Ausgaben von 160 Mio. Euro vor, die bis zum Jahr 2020 auf knapp das Siebenfache ansteigen sollen.

Tabelle 2

Mittelansätze der Sonderinitiativen
(gerundet in Mio. Euro)

Haushalts-jahr	Titelgruppe 03	Titel 896 31	Titel 896 32	Titel 896 33	Titel 896 34
2014	160	70	70	20	-
2015	200	95	70	35	-
2016	590	220	300	70	-
2017	685	220	395	70	-
2018	905	300	465	140	-
2019	1 060	335	505	100	120
2020	1 100	375	505	100	120

Quelle: Einzelplan 23. Für die Jahre 2014 bis 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

Bei den Sonderinitiativen weicht der Einzelplan 23 von dem Grundsatz ab, dass die Ausgaben für die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit

(z. B. für die Finanzielle, die Technische oder die nichtstaatliche Zusammenarbeit) jeweils in einem gesonderten Titel veranschlagt werden. Das BMZ begründete dies damit, dass es dadurch zur effektiven Zielerreichung in politisch wichtigen Bereichen mit hohem Handlungsdruck alle Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit flexibel und kombiniert einsetzen könne. Zudem könnten so die Planungs- und Umsetzungszyklen beschleunigt werden. Der Bundesrechnungshof sieht die weitere Zunahme der Sonderinitiativen auch deshalb kritisch, weil diese nicht dem Regelwerk „Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ unterliegen.

3.6 Verwaltungsausgaben und Bundesministerium (Kapitel 2310 bis 2312)

Zu den Verwaltungsausgaben zählen Ausgaben für aktives Personal, sächliche Verwaltungsausgaben (z. B. für die Bewirtschaftung der Liegenschaften), Investitionen (z. B. der Erwerb von Geräten) sowie die Zahlungen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger.

Im Jahr 2018 beliefen sich die Verwaltungsausgaben auf 139 Mio. Euro (unter Berücksichtigung von 39 Mio. Euro für Leistungen anderer Bundesbehörden und sonstige Verrechnungsausgaben). Größte Ausgabenposition waren die Personalausgaben (88 Mio. Euro).

Für den Haushalt 2020 meldet das BMZ 62,5 neue Planstellen an. Für die Zuwendungsempfänger DIE und DEval meldet es 15,5 neue Stellen an. Die Engagement Global gGmbH (EG) schlägt für das Jahr 2020 unter Nutzung von Dauerprojektstellen eine Bereinigung des Stellenplans vor. Alle Stellenbedarfe, die nicht unmittelbar einzelnen Programmen zuzurechnen sind, sollen im institutionellen Haushalt verbleiben. Für das Jahr 2020 ergebe sich ein Bedarf von 210,4 institutionellen Stellen. Dies entspreche einer Einsparung von 6,9 Stellen gegenüber dem Vorjahr. Daneben sei im Jahresverlauf 2020 die Ausweisung von zusätzlichen 86,3 Dauerprojektstellen vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2018 die Ausgaben des BMZ für Öffentlichkeitsarbeit (Kapitel 2311 Titel 542 01) und für Konferenzen, Tagungen, Messen und Ausstellungen (Kapitel 2311 Titel 545 01) geprüft. Er hat dabei unter anderem Mängel bei der Organisation, der Bedarfsermittlung und -begründung, der sachgerechten Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel und der Korruptionsprävention festgestellt. Er vertritt die

Auffassung, dass das BMZ die eingesetzten Mittel nicht immer auf den zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Umfang beschränkte und damit gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen hat. Die Prüfungsmitteilung mit den vorläufigen Feststellungen liegt dem BMZ zur Stellungnahme vor.

In den Bemerkungen 2018 (Nr. 28, Bundestagsdrucksache 19/5500) hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass sich die seit 2007 vom BMZ geplante IT-Unterstützung für Entwicklungsprojekte weiter verzögert hat. Das BMZ will seit dem Jahr 2007 die IT-Unterstützung für die Planung und Steuerung seiner Entwicklungsprojekte modernisieren. Dafür gab es bis Ende 2018

10,3 Mio. Euro aus. Bei der Modernisierung machte es Fehler. Das BMZ analysierte die Schwachstellen des alten IT-Systems unzureichend. Zudem hielt es an einer technisch aufwendigen Lösung für das Berichtswesen fest, obwohl es deren Funktionsumfang nicht ausschöpfte. Bis zum Jahr 2014 gab das BMZ hierfür 4,1 Mio. Euro aus, ohne dass das IT-System einsetzbar war. Das BMZ unternahm im Jahr 2014 einen erneuten Anlauf, sein IT-System zu modernisieren, jedoch ohne seine Schwachstellenanalyse zu erneuern oder die technische Lösung für das Berichtswesen neu zu konzipieren. Die für Januar 2018 geplante Inbetriebnahme des neuen IT-Systems verschob das BMZ erneut um ein Jahr auf Januar 2019. Dafür nahm es weitere Mehrausgaben von 410 000 Euro in Kauf. Das BMZ hat das neue IT-System am 15. Januar 2019 in Betrieb genommen. Allerdings verzichtete es dabei zunächst auf die Möglichkeit, durch eine bidirektionale Schnittstelle mit ihren Durchführungsorganisationen (u. a. GIZ und KfW) elektronisch Daten abzugleichen. Einen solchen Datenabgleich hält der Bundesrechnungshof jedoch für die effektive Steuerung von Entwicklungsprojekten für notwendig. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Bemerkung in seiner 11. Sitzung am 22. März 2019 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat das BMZ aufgefordert, die gewählte technische Lösung für das Berichtswesen zu überprüfen und schnellstmöglich eine bidirektionale Schnittstelle einzurichten. Er erwartet hierzu einen Bericht vom BMZ bis zum 31. Dezember 2019.

4 Wesentliche Einnahmen

Die Einnahmen des Einzelplans 23 gehen weitgehend auf Darlehen und Finanzierungsbeiträge zurück, welche die KfW den Partnern der deutschen

Entwicklungszusammenarbeit im Auftrag des BMZ zur Verfügung stellt. Sie lagen im Jahr 2017 bei 938 Mio. Euro, wovon 781 Mio. Euro auf Tilgungen und Zinsen entfielen. Für das Jahr 2018 sind Einnahmen von 969 Mio. Euro, für das Jahr 2019 sind Einnahmen von 996 Mio. Euro geplant.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2018 die Einnahmen aus der Finanziellen Zusammenarbeit geprüft. Er hat dabei unter anderem Einnahmendifferenzen zwischen der KfW und dem BMZ festgestellt. Sie gingen auf zeitliche Zuordnungsunterschiede der Beteiligten beim Jahreswechsel zurück. Der Bundesrechnungshof hat daher eine Abstimmung zwischen KfW und BMZ mit Beteiligung des BMF (wegen der Zuständigkeit für die Bundeskasse) mit Blick auf die Zuordnung der Einnahmen auf Haushaltsjahre empfohlen. Das BMZ hat mitgeteilt, gemeinsam mit der KfW derzeit gangbare Optionen in Neuverträgen zu untersuchen und anschließend zu prüfen, inwiefern Änderungen auch für Altverträge möglich seien. Vor einer Konkretisierung dieser Vorschläge sei geplant, das BMF einzubeziehen. Weiter hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass das BMZ in den Jahren 2014 bis 2017 die Ausgaben für Darlehen regelmäßig nicht ausschöpfte und stattdessen durch die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten einen oder mehrere Zuschusstitel verstärkte. Damit gehen dem Bundeshaushalt potenzielle Einnahmen verloren. Das BMZ hat darauf hingewiesen, dass die Nachfrage der Partnerländer nach Haushaltsmitteldarlehen rückläufig sei. Es habe dem BMF bereits Vorschläge unterbreitet mit dem Ziel, Haushaltsmitteldarlehen künftig flexibler und attraktiver zu gestalten.

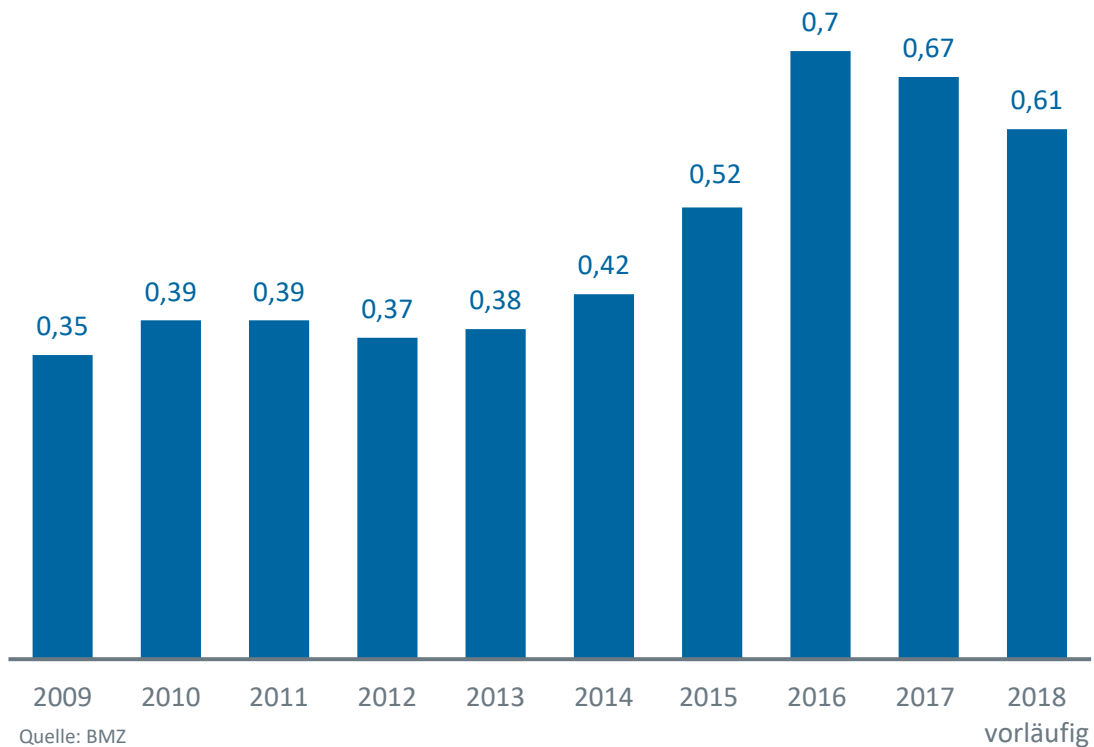
5 Der Einzelplan 23 im Zusammenhang mit der gesamten deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Die Bundesregierung hatte im Jahr 2005 zugesagt, entsprechend dem Stufenplan der Europäischen Union die jährlichen Ausgaben Deutschlands für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (englische Bezeichnung: Official Development Assistance – ODA) auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE; ODA-Quote) zu steigern. In Abbildung 3 ist die Entwicklung des Anteils der deutschen ODA-Leistungen in den Jahren 2009 bis 2018 dargestellt.

Abbildung 3

Anteil der deutschen ODA-Leistungen

Entwicklung in den Jahren 2009 bis 2018, ODA-Leistungen in % des BNE



Den größten Anteil der deutschen ODA-Leistungen erbringt der Bund. Der Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit am BNE lag in den Jahren 2009 bis 2014 zwischen 0,35 % und 0,42 % und stieg im Jahr 2015 auf 0,52 % (16,2 Mrd. Euro). Er erreichte im Jahr 2016 erstmals die Zielmarke von 0,7 %. Der Anstieg in den Jahren 2015 und 2016 ging im Wesentlichen auf die Aufnahme von Flüchtlingen im Inland zurück. Dafür aufgewendete Mittel sind teilweise auf die ODA-Quote anzurechnen. Die vorläufige ODA-Quote für das Jahr 2018 beträgt 0,61 % (0,51 % ohne Berücksichtigung der Flüchtlingsausgaben im Inland). Trotz der nach dem Jahr 2016 wieder rückläufigen ODA-Quote haben Bund, Länder und Kommunen im Jahr 2018 mehr als 21 Mrd. Euro in die Entwicklungszusammenarbeit investiert. Damit ist Deutschland nach den USA zweitgrößte Gebernation bei den absoluten Werten.

Im aktuellen Koalitionsvertrag der Regierungsparteien sind 2 Mrd. Euro für die Erhöhung des Etats für Verteidigung und für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen. Darüber hinaus sollen in der laufenden Legislaturperiode entstehende Haushaltsspielräume genutzt werden, um die

Verteidigungs- und ODA-anrechenbaren Ausgaben in gleichen Anteilen zu erhöhen. Damit wird weiterhin das Ziel verfolgt, eine ODA-Quote von 0,7 % zu erreichen.

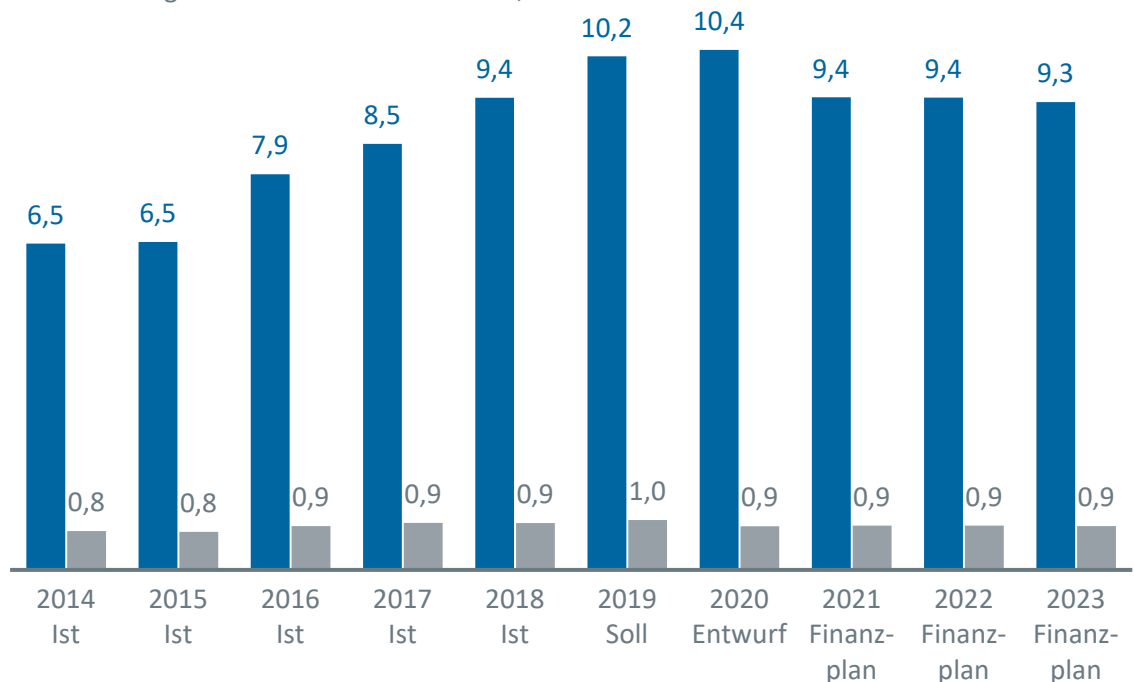
6 Ausblick

Für das Jahr 2020 sieht die Bundesregierung mit einem Anstieg von 1 % nahezu gleichbleibende Ausgaben wie im vorangegangenen Jahr vor. Für die Jahre 2021 und 2022 sind im aktuellen Finanzplan 9,4 Mrd. Euro und für das Folgejahr 9,3 Mrd. Euro ausgewiesen. Auch in den vergangenen Jahren unterschritten die Ausgabenansätze im Finanzplan des Öfteren die entsprechenden Ansätze des laufenden und des zu verhandelnden Haushalts. Der Finanzplan des BMZ wurde jedoch bislang „auf Sicht gefahren“; im weiteren Verlauf erhielt das BMZ für das jeweilige Jahr der Haushaltsaufstellung die Ausgabeermächtigungen zumindest in Höhe der aus dem Vorjahr bekannten Ausgabenansätze. Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Weltlage ist davon auszugehen, dass der Mittelbedarf für die Entwicklungszusammenarbeit eher zu- als abnehmen dürfte. Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan 23 seit dem Jahr 2014 sowie die im Finanzplan vorgesehene Entwicklung bis zum Jahr 2023.

Abbildung 4

Einnahmen und Ausgaben

Entwicklung in den Jahren 2014 bis 2023, in Mrd. Euro



Quelle: Einzelplan 23. Für die Jahre 2014 bis 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2021 bis 2023: Eckwerte Bundeshaushalt 2020 und Finanzplan 2019 bis 2023.

Neben den Ausgaben im Einzelplan 23 sind in den vergangenen Jahren auch die Einnahmen gestiegen. Ihr Anstieg betrug in den Jahren 2014 bis 2018 rund 161 Mio. Euro (21 %). Nach 996 Mio. Euro im Jahr 2019 sollen die Einnahmen in den Jahren 2020 bis 2023 stabil zwischen 870 und 885 Mio. Euro liegen.

Im Jahr 2015 haben die VN die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Diese gilt für alle Mitgliedstaaten. Deutschland muss in diesem Zusammenhang zum einen im Inland einen Beitrag leisten. Zum anderen muss es seine Entwicklungszusammenarbeit an der Agenda 2030 ausrichten. Der Maßstab, an dem der Erfolg der Agenda 2030 gemessen wird, sind 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung. Unter dem Dach eines hochrangigen politischen Forums für nachhaltige Entwicklung der VN (High Level Political Forum on Sustainable Development – HLPF) soll ein dahingehender Überprüfungsmechanismus geschaffen werden. Unter Federführung des BMZ und des jetzigen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat Deutschland dem HLPF bereits im Jahr 2016 einen Bericht über die Umsetzung

der Agenda 2030 vorgelegt. Die nächste Berichterstattung ist für das Jahr 2021 vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2018 die Agenda 2030 als übergreifendes Prüfungsthema priorisiert. Vor diesem Hintergrund hat er in einem ersten Schritt die Umsetzung der Agenda 2030 in Deutschland geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung unvollständig ist und nicht konsequent genug umgesetzt wird. Die Bundesregierung muss ihre auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Aktivitäten aufeinander abstimmen, den Erfolg kontrollieren und zielgerichtet steuern. Der Bundesrechnungshof hat zudem damit begonnen, Einzelmaßnahmen und Programme im Zusammenhang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung zu untersuchen. In diesem Sinn ist es vorgesehen, auch bei der Prüfung entwicklungspolitischer Vorhaben verstärkt das Thema Nachhaltigkeit einzubeziehen.

Im weiteren Verlauf der Agenda 2030 wird auch klarer werden, in welcher Höhe die Verwirklichung der neuen Ziele zu Mehrausgaben des Bundes führen wird.