



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 23
(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenar-
beit und Entwicklung) für die Beratungen zum Bun-
deshaushalt 2021

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der
Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht
(www.bundesrechnungshof.de).

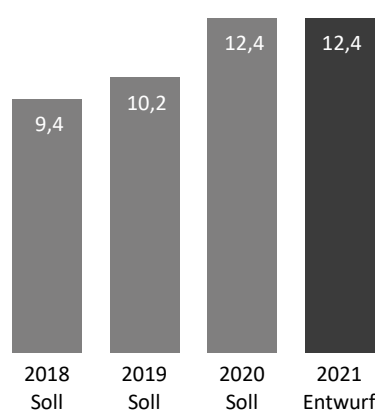
Gz.: II 3 - 2020 - 0184

Potsdam, den 30. September 2020

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

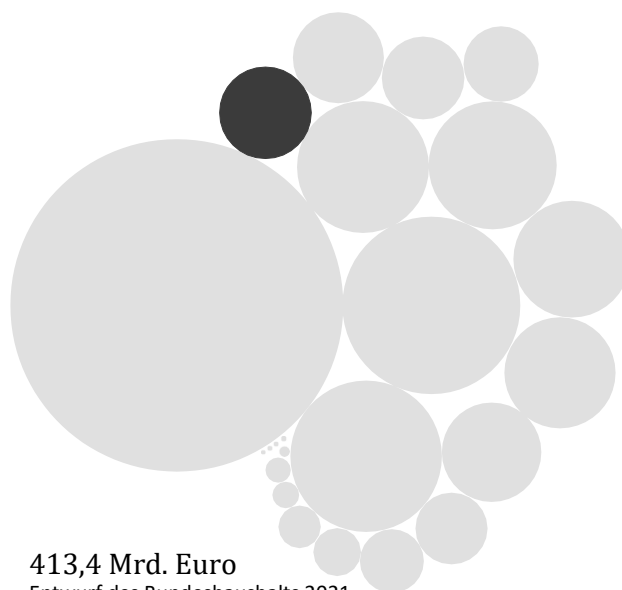
12,4 Mrd. Euro

Ausgaben



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



413,4 Mrd. Euro

Entwurf des Bundeshaushalts 2021
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen

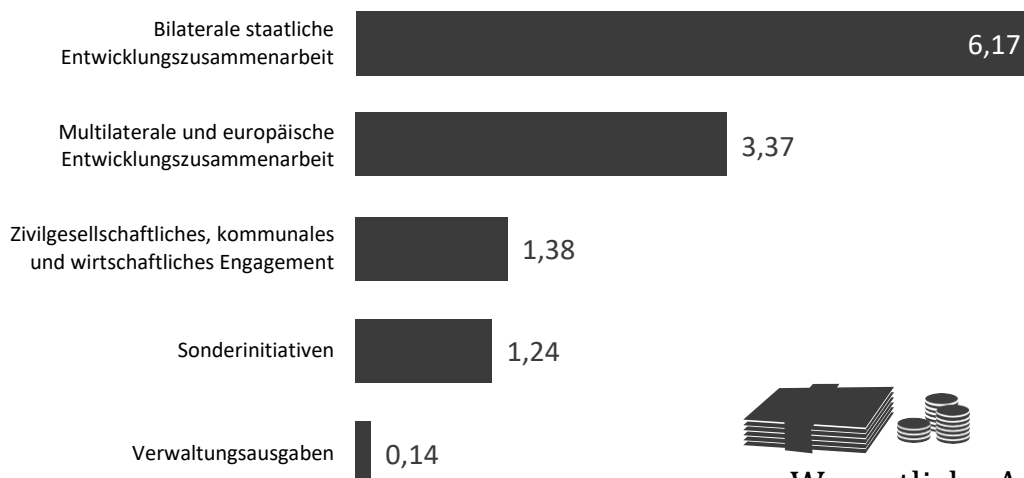


992

+ 18

Personal

Planstellen und Stellen
Veränderung zum Vorjahr



Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	4
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	6
3	Wesentliche Ausgaben	7
3.1	Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2301)	7
3.2	Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement (Kapitel 2302)	10
3.3	Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2303 und 2304)	11
3.4	Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2305)	11
3.5	Sonstige Bewilligungen (Kapitel 2310)	12
3.6	Verwaltungsausgaben und Bundesministerium (Kapitel 2310 bis 2312), Personal	15
3.7	Corona-bedingte Mehrbedarfe in den Haushalten 2020 und 2021	18
4	Wesentliche Einnahmen	19
5	Official Development Assistance – ODA	19
6	Ausblick	20

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 sechs Abteilungen, seit August 2020 wie folgt: Vier Fachabteilungen (bis dahin: fünf) und neuerdings eine Grundsatzabteilung (Grundsätze; Daten und Wirksamkeit). Sie werden durch die Abteilung Z (Zentralabteilung; Zivilgesellschaft; Kirchen) ergänzt.

Der Einzelplan 23 verzeichnete bereits im Haushaltsjahr 2019 ein starkes Wachstum. Die Ausgaben stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 8,1 % auf 10,1 Mrd. Euro. Für das Jahr 2020 waren zunächst Ausgaben von 10,9 Mrd. Euro veranschlagt. Hinzu kommen 1,55 Mrd. Euro, die dem BMZ mit dem zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2020 für dessen „Corona-Sofortprogramm“ u. a. zur Pandemiebekämpfung, gesundheitlichen Vorsorge sowie dem wirtschaftlichen Austausch mit den afrikanischen Staaten zur Verfügung stehen. Dem Einzelplan 23 zuordenbare Mehrbelastungen werden insoweit bereits im Jahr 2020 mit einem Ausgabenansatz von nun 12,4 Mrd. Euro und einem dem Pandemiegeschehen geschuldeten Einnahmenrückgang von 79 Mio. Euro deutlich. Im Haushaltsentwurf 2021 bleibt der Ausgabenansatz mit 12,4 Mrd. Euro auf gleicher Höhe. Dabei ist ein vom BMZ angemeldeter Corona-bedingter Mehrbedarf von ebenfalls 1,55 Mrd. Euro berücksichtigt.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 23

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

	2019 Soll	2019 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2020 Soll	2021 Entwurf	Änderung zu 2020 ^b
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	10 245,7	10 145,4	-65,4	12 434,1	12 436,4	0
darunter:						
• Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit	4 764,7	4 694,4	-70,3	5 522,3	6 172,6	11,8
• Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement	1 218,3	1 204,6	-13,7	1 350,2	1 379,3	2,2
• Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit	2 981,0	2 902,6	-78,4	4 038,4	3 370,8	-16,5
• Forschung, Evaluierung und Qualifizierung	45,2	42,4	-2,8	52,1	53,1	1,8
• Sonstige Bewilligungen	1 150,6	1 147,3	-3,2	1 364,9	1 326,0	-2,9
davon:						
• Sonderinitiativen	940,0	938,8	-1,2	1 278,9	1 243,0	-2,8
• Verwaltungsausgaben ^c	87,0	154,8	67,8	112,1	137,6	22,7
Einnahmen	996,0	865,1	-131	790,8	842,5	6,5
darunter:						
• Tilgungen und Zinsen aus der Finanziellen Zusammenarbeit	920,9	790,7	-130,2	730,7	798,0	9,2
Verpflichtungsermächtigungen	10 338,4 ^d	10 183,5	-62,2	10 182,1	10 637,6	4,5
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	954	876 ^e	-79	974 ^f	992	1,9

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2019, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Für die Jahre 2019, 2020 und 2021 sind globale Minderausgaben in Höhe von 76,4 Mio. Euro (2019) 64,9 Mio. Euro (2020) und 45,4 Mio. Euro (2021) berücksichtigt, die in Kapitel 2311 (Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben) ausgewiesen sind. Zudem sind die Ausgaben für Maßnahmen des Beauftragten der Bundeskanzlerin für die Deutsch-Griechische Versammlung berücksichtigt. Für die Jahre 2020 und 2021 sind Ausgaben aus Anlass der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020, für das Jahr 2021 sind Ausgaben anlässlich des G7 Vorsitzes 2022 enthalten.

^d Einschließlich etwaiger über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^e Ist-Besetzung am 1. Juni 2019.

^f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2020: 920 Planstellen/Stellen.

Quellen: Einzelplan 23. Für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsplan (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts); für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

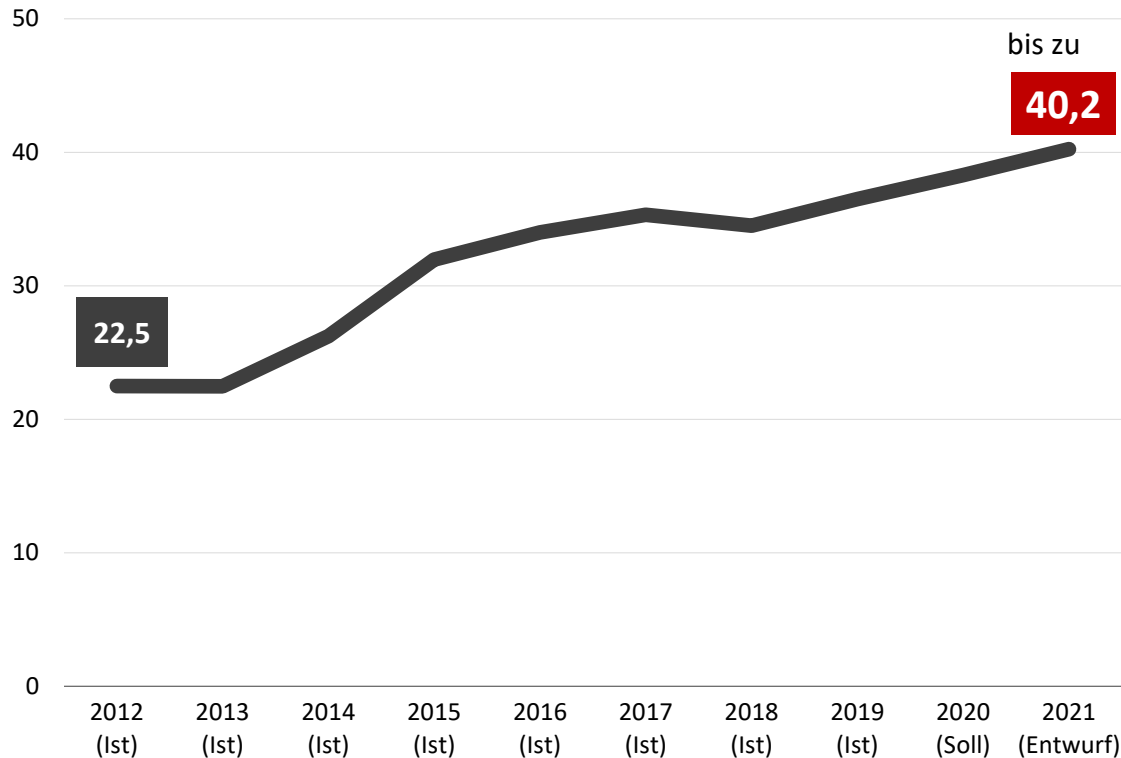
Der Einzelplan 23 enthält neben Ausgabeermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in großem Umfang Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre. Im Jahr 2019 standen dem BMZ Verpflichtungsermächtigungen von 10,3 Mrd. Euro zur Verfügung, für die Verpflichtungen von 10,2 Mrd. Euro eingegangen worden sind. Für das Jahr 2020 sind Verpflichtungsermächtigungen von 10,2 Mrd. Euro veranschlagt und für das Jahr 2021 ist ein Anstieg auf 10,6 Mrd. Euro geplant (davon sind 1,3 Mrd. Euro gesperrt). Die veranschlagten Ausgaben des BMZ in den Jahren 2012 bis 2021 sind im Durchschnitt jährlich um 9,5 %, die Verpflichtungsermächtigungen um 14,5 % gestiegen. Im selben Zeitraum waren jahresdurchschnittlich 79 % der veranschlagten Ausgabemittel durch in den Vorjahren eingegangene Zahlungsverpflichtungen gebunden.

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. Die Abbildung 1 stellt den Stand der offenen Verpflichtungen für die Jahre 2012 bis 2021 zum jeweiligen Jahresende dar.

Abbildung 1

Offene Verpflichtungen steigen weiter deutlich

Stand der offenen Verpflichtungen im Einzelplan 23 (in Mrd. Euro)



Quelle: Einzelplan 23. Für die Jahre 2007 bis 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsrechnung 2019 und Haushaltsplan 2020; für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf 2021.

Die offenen Verpflichtungen im Einzelplan 23 sind in den Jahren 2012 bis 2019 um 62 % gestiegen. Nach Verbindungen von 22,5 Mrd. Euro im Jahr 2012 hat sich der Stand der offenen Verpflichtungen zum Jahresende 2019 auf 36,5 Mrd. Euro deutlich erhöht. Er kann zum Jahresende 2021 auf bis zu 40,2 Mrd. Euro steigen. Der Anstieg begründet sich insbesondere durch den Mittelaufwuchs im Einzelplan 23 und durch die ebenfalls deutlich gestiegenen Zusagen.

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. Darüber hinaus hat sich der Titel Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (KWI) zu einem Schwerpunkt des Kapitels 2301 entwickelt.

(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 2019 leistete der Bund aus Kapitel 2301 Titelgruppe 01 (Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit) und aus Kapitel 2301 Titel 896 01 (Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen) Ausgaben von 2,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2020 sind dafür 2,8 Mrd. Euro veranschlagt, davon 600 Mio. Euro aus dem zweiten Nachtragshaushalt. Für das Jahr 2021 sind mit 770 Mio. Euro Corona-bedingten Mehrausgaben insgesamt 3,1 Mrd. Euro vorgesehen.

Seit dem Jahr 2014 leistet das BMZ die Ausgaben für die bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit aus Kapitel 2301, Titelgruppe 01. Die Titelgruppe 01 ist in die Titel 866 11 (Darlehen) und 896 11 (Zuschüsse) unterteilt. Die Darlehen und Zuschüsse entwickelten sich in den Jahren 2014 bis 2019 wie folgt:

Tabelle 2

Entwicklung der Darlehen und Zuschüsse (Kapitel 2301 Titelgruppe 01, Angaben in Mio. Euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Darlehen Soll	388	397	250	317	353	367
Darlehen Ist	230	274	220	241	260	222
Abweichung Soll / Ist	158	123	30	76	93	145
Zuschüsse Soll	1.165	1.115	1.058	1.783	1.573	1.695
Zuschüsse Ist	1.285	1.252	1.455	1.737	1.643	1.519
Abweichung Soll / Ist	-120	-137	-397	46	-70	176
Verhältnis Zuschüsse / Darlehen (Soll)	1:3	1:3	1:4	1:5	1:5	1:5
Verhältnis Zuschüsse / Darlehen (Ist)	1:5	1:5	1:7	1:7	1:7	1:7

Quelle: Einzelplan 23, jeweilige Haushaltsrechnung und BMZ.

Die Ausgaben für Darlehen waren immer geringer als die entsprechenden Ausgabenansätze. Die Zuschüsse dagegen lagen überwiegend oberhalb der veranschlagten Ausgaben. Dabei wurden bestehende Deckungsfähigkeiten durchgehend zulasten der Darlehen für Zuschüsse genutzt, insgesamt 554 Mio. Euro. Für das Jahr 2021 ist geplant, die gegenseitige Deckungsfähigkeit von 160 Mio. Euro auf 200 Mio. Euro zu erhöhen. Während das Verhältnis von Darlehen zu Zuschüssen im Jahr 2014 noch mit 1:3 veranschlagt war, liegt das

tatsächliche Verhältnis seit dem Jahr 2016 durchgehend bei 1:7. Da Tilgungen von Darlehen dem Bundeshaushalt potenziell als Einnahmen zufließen, hat diese Entwicklung Auswirkungen auf die Einnahmen des Bundes.

Das BMZ begründete diese Entwicklung mit der fehlenden Flexibilität der Haushaltsmitteldarlehen. Für deren Konditionen bestünden feste Vorgaben, so dass diese im aktuellen Niedrigzinsumfeld für die Partnerländer nicht mehr attraktiv seien. Hinzu komme, dass die KfW Entwicklungskredite mit Eigenmitteln bei Zinssubventionierung mit Haushaltsmitteln günstig bereitstellen kann. Das BMZ und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) verhandeln seit längerem über die Flexibilisierung der Darlehenskonditionen.

Der Bundesrechnungshof gibt zu bedenken, dass das BMZ mit der Höhe der gewährten Zinssubventionen Einfluss auf die Attraktivität der Haushaltsmitteldarlehen nehmen kann.

(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 2019 auf 1,6 Mrd. Euro. Für das Jahr 2020 wurden 1,6 Mrd. Euro veranschlagt, im Haushaltsentwurf 2021 sind 2 Mrd. Euro geplant (davon Corona-bedingt: 275 Mio. Euro).

(3) Mit dem KWI-Titel (Kapitel 2301 Titel 687 06) werden Maßnahmen der strukturbildenden Übergangshilfe finanziert. Diese dient dem Übergang der vom Auswärtigen Amt (AA) verantworteten Humanitären Hilfe zu langfristiger Entwicklungszusammenarbeit durch Stabilisierung und Wiederaufbau. Damit sollen Lebensgrundlagen schnell wirksam wiederhergestellt und die Bereitstellung von Basisdienstleistungen durch staatliche Akteure nachhaltig abgesichert werden. Im Jahr 2019 hat der Bund die KWI-Mittel mit 800 Mio. Euro vollständig verausgabt. Im Jahr 2020 sind dafür über 1 Mrd. Euro veranschlagt (davon Corona-bedingt: 227 Mio. Euro). Für das Jahr 2021 sind 937 Mio. Euro vorgesehen (davon Corona-bedingt: 137 Mio. Euro).

Mit der Prüfung von *Maßnahmen zur Vorbeugung und Bewältigung von Krisen* hat der Bundesrechnungshof die Zusammenarbeit zwischen BMZ und AA bei deren Maßnahmen im Krisenkontext geprüft. Ein Schwerpunkt der Prüfung war die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Abschlussbericht der Spending Review im Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ aus dem Jahr 2018. Eine ressortübergreifende Betrachtung unter Einbeziehung weiterer Prüfungen beim AA und des Berichts der Ressorts zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem o. g. Abschlussbericht ist Gegenstand eines Berichts nach § 88 Abs. 2 BHO. Dieser wird dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) übermittelt.

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 u. a. die politischen Stiftungen, die Evangelische und die Katholische Zentralstelle für Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und kommunale Einrichtungen. Das BMZ unterstützte deren Aktivitäten im Jahr 2019 mit 1,2 Mrd. Euro. Für das Jahr 2020 sind 1,4 Mrd. Euro veranschlagt (davon Corona-bedingt: 41 Mio. Euro). Für das Jahr 2021 sind ebenfalls 1,4 Mrd. Euro geplant (davon Corona-bedingt: 90 Mio. Euro).

Die Förderung entwicklungsrelevanter Projekte aus Kapitel 2302 ist teilweise durch Förderrichtlinien (FR) geregelt. Diese hat das BMZ in den vergangenen Jahren teils mehrfach geändert. Zu den (Änderungs-) Entwürfen der Richtlinien des BMZ hat der Bundesrechnungshof in den jeweiligen Anhörungsverfahren nach § 103 BHO Stellung genommen. Er hat u. a. beanstandet, dass die FR-Entwürfe teilweise von haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorschriften und den „Grundsätzen für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen“ des BMF abweichen. Dabei kritisierte er insbesondere die Wahl der Finanzierungsart, die Höhe und Zusammensetzung der Verwaltungskostenpauschale sowie unzureichende Regelungen zur Einhaltung des Besserstellungsverbotes. Nach Letzterem dürfen Zuwendungsempfänger unter bestimmten Voraussetzungen ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Bundesbedienstete.

Der Bundesrechnungshof wird die Förderbestimmungen und -richtlinien des BMZ für nichtstaatliche Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit zum Gegenstand einer Schwerpunktprüfung machen. Ziel müssen transparente, konsistente und rechtskonforme Förderbestimmungen sein.

3.3 Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2303 und 2304)

Der Bund leistet Pflichtbeiträge und freiwillige Beiträge an Einrichtungen der Europäischen Union sowie der Vereinten Nationen, 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 sog. Wiederauffüllungsverhandlungen zugesagt werden. Daneben bestehen auch einmalige und unregelmäßig wiederkehrende Zusagen.

Insgesamt gab das BMZ im Jahr 2019 für solche Beiträge 2,9 Mrd. Euro aus. Im Jahr 2020 sind dafür 4 Mrd. Euro veranschlagt (davon Corona-bedingt: 483 Mio. Euro). Der Haushaltsentwurf 2021 sieht 3,4 Mrd. Euro vor (davon Corona-bedingt: 123 Mio. Euro).

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 Titel 686 03 (Vorbereitung und Ausbildung von Personal für eine Tätigkeit auf dem Gebiet der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit). Im Jahr 2019 gab das BMZ hierfür 22 Mio. Euro aus. Auch für die Jahre 2020 und 2021 sind dafür jeweils 22 Mio. Euro vorgesehen.

Das BMZ fördert aus dem Kapitel 2305 zwei institutionelle Zuwendungsempfänger:

- 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.

Im Jahr 2019 haben das DIE und das DEVal insgesamt 13 Mio. Euro aus der Titelgruppe 04 (Institutionelle Förderung von Einrichtungen der Forschung und Evaluierung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit) erhalten. Für das Jahr 2020 sind für diese Zuwendungsempfänger 16 Mio. Euro veranschlagt und für das Jahr 2021 etwa 17 Mio. Euro geplant.

Der Bundesrechnungshof führt derzeit eine *Prüfungsreihe Evaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit* durch. Erste Erhebungen haben beim BMZ und der GIZ stattgefunden. Weitere Erhebungen sind bei der KfW und beim DEVal geplant.

3.5 Sonstige Bewilligungen (Kapitel 2310)

Das BMZ setzt mit den vier Sonderinitiativen

- „EineWelt ohne Hunger“ (Kapitel 2310 Titel 896 31),
- „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ (Kapitel 2310 Titel 896 32),
- „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ (Kapitel 2310 Titel 896 33) und
- „Ausbildung und Beschäftigung“ (Kapitel 2310 Titel 896 34)

entwicklungspolitische 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. Die Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“ soll zusammen mit der Wirtschaft Arbeits- und Ausbildungspartnerschaften schaffen und damit einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung des „G20 Compact with Africa“ und des „Marshallplans mit Afrika“ leisten.

Die Ausgaben für die Sonderinitiativen beliefen sich im Jahr 2019 auf 1,1 Mrd. Euro. Für das Jahr 2020 wurden 1,3 Mrd. Euro veranschlagt (davon Corona-bedingt: 199 Mio. Euro), im Haushaltsentwurf 2021 sind 1,2 Mrd. Euro geplant (davon Corona-bedingt: 155 Mio. Euro). In diesem Zusammenhang erging im Jahr 2019 ein Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses. Dieser begrenzt ab dem Jahr 2021 die Zahl der Sonderinitiativen auf fünf und die dafür zur Verfügung gestellten Ausgabemittel auf 10 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 23. Der Mittelansatz für das Jahr 2021 schöpft die 10 %-Vorgabe des Maßgabebeschlusses vollständig aus.

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. Für den Haushaltsvollzug werden daher Mittel der Sonderinitiativen Referaten zur Mitbewirtschaftung zugewiesen, die jeweils andere – EZ-instrumentenspezifische – Haushaltstitel verwalten. So finanzierte das BMZ in den Jahren 2014 bis 2019 KWI-Maßnahmen mit 616 Mio. Euro aus Mitteln der Sonderinitiativen zusätzlich zu den im selben Zeitraum um 670% gestiegenen Haushaltsansätzen für den KWI-Titel. Ferner flossen seit dem Jahr 2015 einem für die Bewirtschaftung mehrerer Titel des Kapitels 2305 zuständigen Referat zwischen 6,6 Mio. und 9 Mio. Euro jährlich aus den Sonderinitiativen zu. Dies entsprach jeweils etwa 20 % der ausgewiesenen Gesamtausgaben für Kapitel 2305. Der Bundesrechnungshof sieht die Sonderinitiativen im Hinblick auf die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit kritisch. Er beabsichtigt, die Mitbewirtschaftung der Sonderinitiativen im kommenden Jahr zu prüfen.

Das BMZ hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Juni 2020 beauftragt, die Stiftung Allianz für Entwicklung und Klima zu gründen. Deren Zweck

ist es insbesondere, nichtstaatliche Akteure zum freiwilligen Erwerb sog. CO²-Zertifikate zu motivieren und mit den Erlösen Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern zu fördern. Bei den Aktivitäten der Stiftung zur Erreichung des Stiftungszwecks handelt es sich ganz überwiegend um Maßnahmen, die *in Deutschland* durchgeführt werden. Von 2020 bis 2023 soll die Stiftung Zuschüsse von insgesamt 20 Mio. Euro erhalten. Der Bundesrechnungshof spricht sich gegen die beabsichtigte Gründung der Stiftung Allianz für Entwicklung und Klima aus. Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme ist nicht überzeugend begründet und das BMZ hat nicht belegt, dass es für den angestrebten Zweck der Gründung der Stiftung bedarf. Dafür gibt es bereits andere ausreichende Fördermechanismen. Das Finanzierungskonzept spricht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes vielmehr gegen die Stiftung als eine wirtschaftliche Form der Aufgabenerfüllung. Im Übrigen sieht er privatrechtliche Stiftungen nur in Ausnahmefällen als eine geeignete und wirtschaftliche Möglichkeit zur staatlichen Aufgabenerfüllung an. Für das BMZ ist die Stiftungsgründung alternativlos, um den Stiftungszweck mit Zustiftungen und Spenden aus dem Bereich der privaten Wirtschaft zu erreichen. Zwei namhafte Unternehmen hätten entsprechende Zusagen abgegeben. Die Finanzierung der Stiftung durch Projektzuschüsse aus Kapitel 2310 Titel 687 01 (Internationaler Klima- und Umweltschutz) entspricht nach Ansicht des BMZ der Zuordnung des Titels gemäß Gruppierungsplan (Zuschüsse für laufende Zwecke *im Ausland*) sowie der mit diesem Titel u. a. verbundenen Zielsetzung (Förderung nichtstaatlicher Akteure für Nachhaltigkeit und Klimaschutz). Für den Bundesrechnungshof ist das Vorgehen haushaltsrechtlich fragwürdig und intransparent: Aus dem Titel ist nicht erkennbar, dass statt begrenzter Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit die Gründung einer privatrechtlichen Organisationsform finanziert wird. Hinzu kommt, dass Stiftungen häufig dauerhaft aus dem Bundeshaushalt unterstützt werden müssen. Der Bundesrechnungshof hat den Vorgang in einem Beratungsbericht an das BMZ aufgegriffen. Das BMZ hält trotz der Kritik des Bundesrechnungshofes an der Stiftungsgründung fest. Es hat allerdings zugesagt, die Stiftungssatzung zu ergänzen. So sollen dem Bundesrechnungshof Prüfungsrechte eingeräumt und das Besserstellungsverbot verankert werden.

3.6 Verwaltungsausgaben und Bundesministerium (Kapitel 2310 bis 2312), Personal

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 2019 beliefen sich die Verwaltungsausgaben auf 155 Mio. Euro (unter Berücksichtigung von 35 Mio. Euro für Leistungen anderer Bundesbehörden und sonstige Verrechnungsausgaben). Größte Ausgabenposition waren die Personalausgaben mit 96 Mio. Euro. Im Jahr 2020 sollen diese 101 Mio. Euro betragen, für das Jahr 2021 sind 105 Mio. Euro veranschlagt.

(a) Anmeldung von Planstellen und Stellen

Im Haushaltsaufstellungsverfahren für den Haushalt 2021 hat das BMZ insgesamt 73,5 neue Planstellen und Stellen angemeldet und die Streichung von kw-Vermerken für 11 Planstellen beantragt. Für das DIE und das DEval hat es insgesamt 15 neue Stellen angemeldet. Davon entfallen 4 Stellen auf das DIE und 11 auf das DEval.

Der Bundesrechnungshof hat die Anmeldung der Planstellen und Stellen für das BMZ kritisch hinterfragt. Insbesondere, weil die in der Anmeldung angeführten Schwerpunktbereiche nicht neu sind (und damit nicht per se neue Planstellen und Stellen begründen können). So sind die Themen Gesundheit und Klima althergebrachte Aufgaben und auch zum Thema Fluchtursachen existiert bereits seit dem Jahr 2014 eine fast gleichlautende Sonderinitiative. Der Bundesrechnungshof gibt zu berücksichtigen, dass einzelfallbezogene Mittelaufwüchse wie aus dem 55 Mrd. Euro-Paket der Bundesregierung zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie einen Personalmehrbedarf grundsätzlich nicht begründen. Der Haushaltsentwurf enthält nur noch einen Zuwachs von 18 Planstellen und Stellen für das BMZ sowie 3 neue Stellen für das DIE und 4 für das DEval.

(b) Beanspruchung von Planstellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Gemäß § 17 Absatz 5 BHO sind Planstellen nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen im Haushaltsplan auszubringen. Sie dürfen nur für Aufgaben eingerichtet werden, zu deren Wahrnehmung die Begründung eines Beamtenverhältnisses zulässig ist und die in der Regel Daueraufgaben sind.

Andere Stellen (für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) als Planstellen sind in den Erläuterungen auszuweisen (§ 17 Absatz 6 BHO).

Das BMZ führt seit längerer Zeit in größerem Umfang Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf freien Planstellen. Tabelle 3 zeigt die Entwicklung im Zeitraum 2014 bis 2020.

Tabelle 3

Ist-Besetzung der Stellen und Beanspruchung freier Planstellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stellen (Soll)	184	166	163,3	156,3	195,3	219,3	201,3
Ist-Besetzung zum 1. Juni des Jahres (VZÄ)	294,4	250,0	231,6	251,4	260,5	316,0	289,8
Ist-Besetzung über Stellensoll (Differenz)	110,4	84	68,3	95,1	65,2	96,7	88,5
Arbeitnehmer/innen auf freien Planstellen (VZÄ)	123,9	87,1	83,5	100,2	109,5	108,3	90,7
deren Anteil an der Ist-Besetzung (%)	42,1	34,8	36,1	39,9	42	34,3	31,3
Planstellen (Soll)	550,9	564,9	596,9	656	697	735	773

Quelle: Einzelplan 23. Für die Jahre 2014 bis 2020: Haushaltsplan; Ist-Besetzung 2020 und Beanspruchung freier Planstellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 2020: Angaben des BMZ zur Haushaltsanmeldung 2021.

Das Stellensoll für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sank bis zum Jahr 2017 um 15 %. Die Ist-Besetzung lag im gleichen Zeitraum durchschnittlich 89,5 Vollzeitäquivalente (VZÄ)¹ über dem Stellensoll. Im Durchschnitt beschäftigte das BMZ während dieser Zeit 98,7 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf freien Planstellen. In den Jahren 2018 und 2019 erhielt das BMZ neue Stellen, auch zum Abbau von sachgrundlosen Befristungen.² Im Jahr 2019 lag die Ist-Besetzung wieder 96,7 VZÄ über dem Stellensoll und im Jahr 2020 lag sie 88,5 VZÄ darüber. Mit Ausnahme des Umstellungsjahres 2018 korrespondiert die Entwicklung der Ist-Besetzung über Stellensoll

¹ Ein Vollzeitäquivalent entspricht einer Vollzeitarbeitskraft. Es kann sich aus mehreren Teilzeitarbeitskräften zusammensetzen.

² Im Jahr 2017 lag der Anteil der sachgrundlos befristet Beschäftigten beim BMZ noch bei 24 %. Vgl. auch Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO – Information über die Entwicklung des Einzelplans 23 (BMZ) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2019 vom 17. September 2018, Gz. II 3 - 2018 - 0279.

(Differenz) mit der Zahl der für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beanspruchten freien Planstellen.

Folgende Fehlentwicklung lässt sich feststellen: Im Zeitraum 2014 bis 2020 deckte das BMZ zwischen 31 und 42 % seiner Stellenbesetzung im Arbeitnehmerbereich nicht über Stellen, sondern über freie Planstellen ab. Gleichzeitig stiegen die Planstellen kontinuierlich um insgesamt 40 %. Auch mit seinen aktuellen Planstellen- und Stellenanmeldungen wird das BMZ diese Entwicklung nicht korrigieren können.

Die Stellenpläne (Titelgruppe 428) bilden den dauerhaften Personalbedarf und dessen Zusammensetzung ab. Gemäß § 14 Absatz 1 S. 1 der jährlichen Haushaltsgesetze sind die Erläuterungen zu den Titeln 428.1 hinsichtlich der Zahl der für die einzelnen Entgeltgruppen angegebenen Stellen verbindlich. Sofern das BMZ über mehrere Jahre hinweg viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf Planstellen führte, wird der dauerhafte Bedarf im Arbeitnehmerbereich nicht mehr allein über den entsprechenden Stellenplan abgebildet. Auch wenn die jährlichen Haushaltsgesetze die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Personalausgabentitel in Hauptgruppe 4 zulassen, darf die hohe Ist-Besetzung nicht dauerhaft über die Beanspruchung von Planstellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgefangen werden. Dies ist mit § 17 Absatz 5 BHO nicht vereinbar. Danach dürfen Planstellen nur für Aufgaben eingerichtet werden, zu deren Wahrnehmung die Begründung eines Beamtenverhältnisses zulässig ist und die in der Regel Daueraufgaben sind. Außerdem sind Planstellen, auf denen länger als zwei Jahre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geführt werden, gemäß Nummer 2.4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 49 BHO in Stellen umzuwandeln.

Für eine zutreffende und transparente Stellenbewirtschaftung muss das BMZ prüfen, in welchen Fällen auf Planstellen schon länger als zwei Jahre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geführt werden. Diese Planstellen sind in Stellen umzuwandeln. Neue Planstellen sollten nur für Aufgaben beantragt werden, zu deren Wahrnehmung die Begründung eines Beamtenverhältnisses zulässig ist und die in der Regel Daueraufgaben sind (§ 17 Absatz 5 BHO).

3.7 Corona-bedingte Mehrbedarfe in den Haushalten 2020 und 2021

Der Einzelplan 23 erfährt mit den zusätzlichen Corona-bedingten Mitteln in den Jahren 2020 und 2021 einen deutlichen Aufwuchs um insgesamt 3,1 Mrd. Euro (1,55 Mrd. Euro pro Jahr). Die Corona-Mittel sind dabei wie folgt auf die Kapitel 2301 bis 2304 und 2310 verteilt.

Tabelle 4

Verteilung der zusätzlichen Corona-Mittel (gerundet; in Mio. Euro / Anteil an Corona-Mitteln in %)

	2020		2021	
Kap. 2301	824	53,2	1181,8	76,2
Kap. 2302	41	2,7	90	5,8
Kap. 2303 und 2304	415	26,8	123,3	8
Kap. 2310	270	17,4	155	10

Quelle: BMZ. Für das Jahr 2020: Lesehilfe zum zweiten Nachtrag für den Bundeshaushalt 2020; für das Jahr 2021: Übersicht über Corona bedingten Mehrbedarfe für den Haushalt 2021.

Der überwiegende Teil der Corona-Mittel fließt in den zwei Jahren in die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (davon jeweils der überwiegende Teil für die Finanzielle Zusammenarbeit), gefolgt von der multilateralen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit und den Sonderinitiativen. Das zivilgesellschaftliche, kommunale und wirtschaftliche Engagement macht mit 3 % (2020) und 6 % (2021) den geringsten Teil aus. Damit wird deutlich, dass das BMZ kurzfristig zusätzliche Mittel vor allem über die KfW, die GIZ und internationale Organisationen umsetzen kann. Die zusätzlichen Mittel für Kapitel 2310 stehen den Sonderinitiativen zur Verfügung.

Neben den Bereichen Gesundheit und Pandemiebekämpfung möchte das BMZ die Corona-Mittel u. a. für die Stützung von Wertschöpfungsketten z. B. im Textilsektor, zur Bereitstellung von Saatgut, Dünger und Pflanzenschutz aus Grünen Innovationszentren sowie die Stärkung von Gesundheit für Mensch, Tier und Umwelt einsetzen. Ob und inwieweit die zuletzt genannten Mehrbedarfe unmittelbar auf die Corona-Krise zurückzuführen sind, kann der Bundesrechnungshof ohne Prüfungserkenntnisse nicht beurteilen.

4 Wesentliche Einnahmen

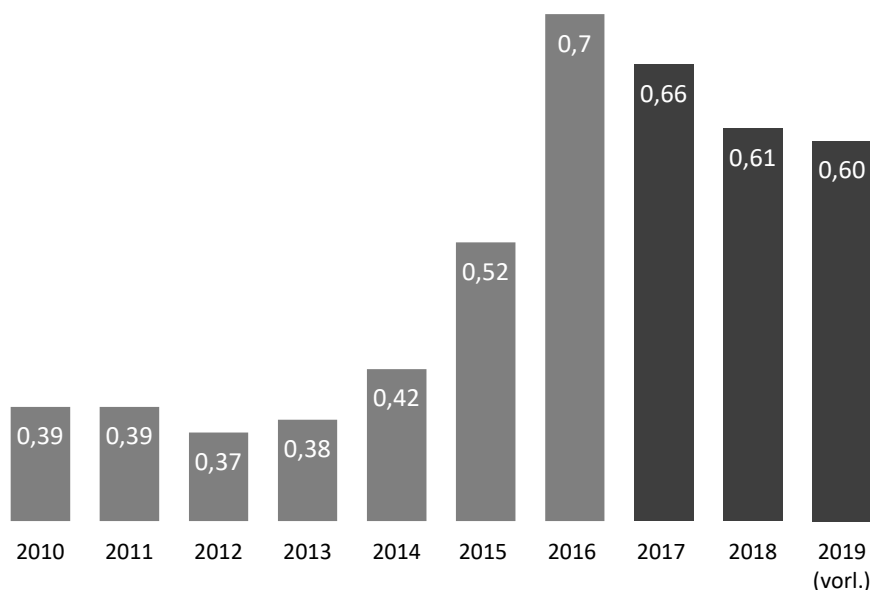
Die Einnahmen des Einzelplans 23 gehen weitgehend auf Darlehen und Finanzierungsbeiträge zurück, welche die KfW den Partnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Auftrag des BMZ zur Verfügung stellt. Sie lagen im Jahr 2019 bei 865 Mio. Euro, wovon 794 Mio. Euro auf Tilgungen und Zinsen entfielen. Für das Jahr 2020 sind Einnahmen von 791 Mio. Euro geplant. Dabei sind Corona-bedingte Mindereinnahmen von 79 Mio. Euro aus Zinsen und der Tilgung von Darlehen berücksichtigt. Für das Jahr 2021 sind Einnahmen von 846 Mio. Euro geplant.

5 Official Development Assistance – ODA

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 2 ist die Entwicklung des Anteils der deutschen ODA-Leistungen in den Jahren 2010 bis 2019 dargestellt.

Abbildung 2

ODA-Quote seit 2017 wieder rückläufig
Anteil der deutschen ODA-Leistungen am BNE (in %)



Quelle: BMZ.

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 2010 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 anrechenbar. Die vorläufige ODA-Quote für das Jahr 2019 beträgt 0,60 %. Mit ODA-Leistungen von 21,2 Mrd. Euro im Jahr 2018 war Deutschland nach den USA zweitgrößte Gebernation in absoluten Werten.

6 Ausblick

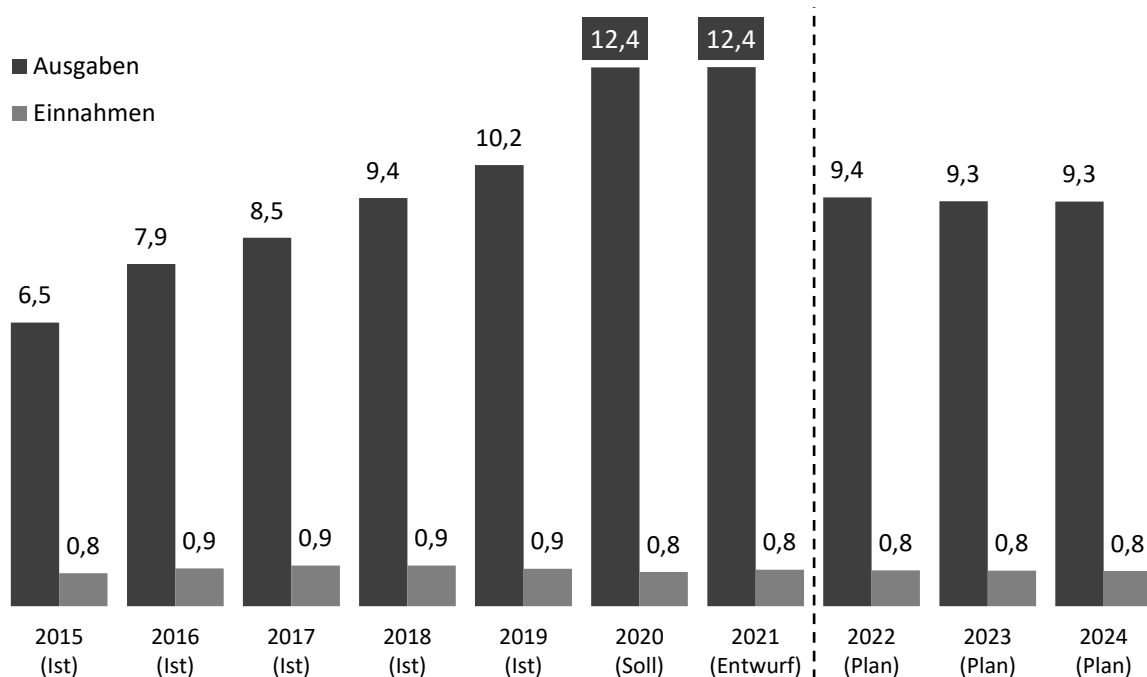
Für das Jahr 2021 sieht die Bundesregierung nahezu gleichbleibende Ausgaben wie im vorangegangenen Jahr vor. Für das Jahr 2022 sieht der Finanzplan 9,4 Mrd. Euro vor; für die Jahre 2023 und 2024 sind jeweils 9,3 Mrd. Euro ausgewiesen. Auch in den vergangenen Jahren unterschritten die Ausgabenansätze im Finanzplan durchweg 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 3 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan 23 seit dem Jahr 2015 sowie die vorgesehene Entwicklung bis zum Jahr 2024.

Abbildung 3

Corona-bedingte Ausgabensteigerungen in den Jahren 2020 und 2021

Einnahmen und Ausgaben 2015 bis 2024 (in Mrd. Euro)



Quelle: Einzelplan 23. Für die Jahre 2015 bis 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsplan und 2. Ergänzungshaushalt; für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2022 bis 2024: Finanzplan Bundeshaushalt 2021.

Die Einnahmen lagen in der vergangenen Zeit zwischen 760 und 938 Mio. Euro. Sie sollen in den Jahren 2020 bis 2024 stabil um 800 Mio. Euro liegen.

Die Corona-Pandemie als die größte globale Gesundheitskrise seit Jahrzehnten prägt auch die deutsche Entwicklungspolitik maßgeblich. So steuert das BMZ im Jahr 2020 mittels seines Corona-Sofortprogramms 1,15 Mrd. Euro um und wendet zusätzliche 1,55 Mrd. Euro Corona-bedingt auf (vgl. Tz. 1). Damit setzt das BMZ 22 % seines Mittelansatzes für Corona-Zwecke ein. Auch mit den für das Jahr 2021 vorgesehenen weiteren 1,55 Mrd. Euro Corona-bedingte Mehrausgaben ist nicht davon auszugehen, dass die Folgen der Pandemie in den Partnerländern überwunden sein werden. Es bleibt daher abzuwarten, ob und in welchem Ausmaß künftige Haushalte Corona-bedingt belastet werden.