

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

(Einzelplan 23)

29 BMZ vergibt 627 Mio. Euro für Entwicklungszusammenarbeit in rechtswidriger Förderpraxis

(Kapitel 2301 Titel 687 06)

Zusammenfassung

Das BMZ hat in den Jahren 2014 bis 2020 auf Grundlage einer veralteten Förderrichtlinie Zuwendungen über 627 Mio. Euro gewährt. Statt – wie haushaltsrechtlich vorgesehen – die Förderrichtlinie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zu aktualisieren, änderte das BMZ eigenmächtig seine Förderpraxis. Damit handelt es rechtswidrig.

Trotz anderslautender Zusagen an das Parlament liegt eine überarbeitete Förderrichtlinie noch immer nicht vor. Stattdessen vergibt das BMZ weiterhin ohne aktuelle Förderrichtlinie Zuwendungen an der Schnittstelle von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe. Für Letztere ist jedoch das Auswärtige Amt zuständig. Ohne aktuelle Förderrichtlinie fehlt ein wichtiges Instrument, um die Ausgaben beider Ressorts in diesem Schnittstellenbereich abzustimmen und zu koordinieren.

Das BMZ soll seine rechtswidrige Förderpraxis endlich beenden. Hierzu soll es die Förderrichtlinie auf Basis der Empfehlungen von BMF und Bundesrechnungshof unverzüglich abschließend bearbeiten und in Kraft setzen.

29.1 Prüfungsfeststellungen

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit im deutschen Kontext

Ein Ziel der Entwicklungszusammenarbeit (früher: Entwicklungshilfe) ist die Prävention von Krisen und gewalttätigen Konflikten. Im Jahr 2019 war Deutschland mit über 21 Mrd. Euro zweitgrößte Gebernation. Grundsätzlich ist das BMZ für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zuständig. Daneben leisten auch andere Ressorts Beiträge mit Bezügen zur Entwicklungszusammenarbeit. Hervorzuheben ist dabei das Auswärtige Amt. In akuten Krisen und Konflikten leistet es humanitäre Hilfe, um Grundbedarfe zu decken und die Situation zu stabilisieren.

Überlagerung von Zuständigkeiten an der Schnittstelle von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

In Konflikten erschwert die komplexe Lage vor Ort, Hilfsmaßnahmen eindeutig zuzuordnen: So kann der Wiederaufbau eines Krankenhauses sowohl der elementaren Gesundheitsversorgung (humanitäre Hilfe) als auch einer nachhaltigen Versorgung mit Basisinfrastruktur (Entwicklungszusammenarbeit) dienen. Derartige Überlagerungen von Zuständigkeiten und damit einhergehende Abstimmungsschwierigkeiten kennzeichnen die Zusammenarbeit von BMZ und Auswärtigem Amt seit Langem. Bereits im Jahr 2011 hatten die Ressorts versucht, ihre Zuständigkeiten abzugrenzen. Eine hierzu geschlossene Ressortvereinbarung führte nicht zum Ziel. Daher folgte in den Jahren 2017/2018 die Spending Review der Bundesregierung zum Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“. Spending Reviews sind Haushaltsanalysen der Bundesregierung zu ausgewählten Politikfeldern. Sie sollen das Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushalts inhaltlich stärken und die Wirkung der Haushaltsmittel erhöhen.

Bundesregierung forderte überarbeitete Förderrichtlinie

Der Abschlussbericht zur Spending Review 2017/2018 enthält vier Empfehlungen, um die Abstimmung und Zusammenarbeit von BMZ und Auswärtigem Amt zu verbessern. Eine davon zielt auf abgestimmte Förderrichtlinien für Maßnahmen im Schnittstellenbereich von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ab. Das BMZ sollte eine bestehende Förderrichtlinie überarbeiten; das Auswärtige Amt sollte eine Förderrichtlinie neu erstellen.

Im Juli 2018 forderte die Bundesregierung die Ressorts auf, die Empfehlungen aus dem Abschlussbericht umzusetzen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) gab den Ressorts zusätzlich eine entsprechende Berichtspflicht auf.

Förderrichtlinie des BMZ seit 2007 nicht angepasst

Förderrichtlinien binden die Verwaltung in ihrer Ermessensausübung bei der Vergabe von Zuwendungen. Sie sollen dadurch ein einheitliches Verwaltungshandeln für eine Vielzahl von Förderfällen sicherstellen. Die Bundesministerien erlassen ihre Förderrichtlinien im Einvernehmen mit dem BMF und unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes.

Das BMZ gewährt Zuwendungen im Schnittstellenbereich von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit nach Maßgabe einer Förderrichtlinie. Sie besteht seit dem Jahr 2007. Seither haben sich sowohl die Zweckbestimmung des Haushaltstitels als auch die Zuwendungspraxis mehrfach geändert. So gehört die Nothilfe (insbesondere Nahrungsmittel-lieferungen) seit dem Jahr 2013 nicht mehr zur Zweckbestimmung des Haushaltstitels. Zudem fördert das BMZ mittlerweile 36 bis 60-monatige Vorhaben, obwohl die Richtlinie grundsätzlich eine Förderdauer von 6 bis 36 Monaten vorschreibt. Das BMZ hat daher

wiederholt damit begonnen, die Förderrichtlinie zu überarbeiten, um sie an die veränderten Gegebenheiten anzupassen. Hierzu hörte das BMZ den Bundesrechnungshof in den Jahren 2013 und 2018 an. Das BMZ und das Auswärtige Amt legten im Jahr 2019 Entwürfe zu Förderrichtlinien vor. Sie wollten damit dem Auftrag aus dem Abschlussbericht zur Spending Review nachkommen. Das BMF und der Bundesrechnungshof nahmen dazu Stellung. Sie bemängelten, dass die Förderbereiche unzureichend abgegrenzt seien und der Bezug auf die zwischen den Ressorts abgestimmten Planungen fehle.

In einem gemeinsamen Bericht von BMZ und Auswärtigem Amt an den Haushaltsausschuss kündigte das BMZ im Mai 2020 an, den überarbeiteten und abgestimmten Entwurf seiner Förderrichtlinie zeitnah vorzulegen. Es verschob seither mehrfach die Vorlage der überarbeiteten Förderrichtlinie. Zuletzt teilte das BMZ im März 2021 mit, dass damit erst im dritten Quartal 2021 zu rechnen sei. Das Auswärtige Amt legte zwischenzeitlich zwei weitere Überarbeitungen seines Förderrichtlinienentwurfes vor. Wegen fortbestehender Mängel befindet sich auch diese Förderrichtlinie weiterhin im Entwurfsstadium.

Zuwendungen von hunderten Millionen Euro ohne geeignete Förderrichtlinie

Das BMZ gewährte seit dem Jahr 2007 aus dem Haushaltstitel im Regelungsbereich der Förderrichtlinie Zuwendungen von 935 Mio. Euro; davon zwei Drittel (627 Mio. Euro) seit dem Jahr 2014. Diese umfassen die im Zuwendungsbescheid bewilligten Gelder für das laufende Haushaltsjahr sowie die Verpflichtungsermächtigungen für die darauffolgenden Haushaltsjahre.

29.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat das BMZ wiederholt aufgefordert, die Förderrichtlinie zügig zu überarbeiten und in Kraft zu setzen.

Es ist nicht hinnehmbar, dass das BMZ Zuwendungen im hohen dreistelligen Millionen-Euro-Bereich über Jahre auf Basis einer veralteten Förderrichtlinie gewährt. Das BMZ hat alle Überarbeitungsanläufe zu seiner Förderrichtlinie nicht abgeschlossen. Dementsprechend deckt diese weder die veränderte Zweckbestimmung infolge der Ressortvereinbarung noch die gegenwärtige Zuwendungspraxis ab. Das BMZ ist damit in seinen Möglichkeiten eingeschränkt, die Zuwendungsempfänger aus dem betroffenen Titel zu steuern und zu kontrollieren.

Der Haushaltsausschuss hat sich die Position der Bundesregierung zu eigen gemacht, als er die Ressorts zur Berichterstattung verpflichtete. Die durch das BMZ unerledigte Überarbeitung der Förderrichtlinie steht daher nicht nur im Widerspruch zu seiner Zusage im Bericht an den Haushaltsausschuss. Sie läuft auch dem Willen des Parlaments zuwider.

Die Überarbeitung der Förderrichtlinienentwürfe von BMZ und Auswärtigem Amt läuft seit April 2019 auseinander. Das Ziel, inhaltlich abgestimmte Förderrichtlinien vorzulegen, wird durch die Verzögerungen des BMZ gefährdet.

Ohne aktualisierte und abgestimmte Förderrichtlinie des BMZ bleibt der Auftrag der Bundesregierung unerfüllt, die Ergebnisse der Spending Review umzusetzen. Damit fehlt auch ein wichtiges Instrument, um die Ausgaben von BMZ und Auswärtigem Amt an der Schnittstelle von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe besser zu koordinieren und abzustimmen.

Der Bundesrechnungshof hat daher seine Forderung bekräftigt, die Überarbeitung der Förderrichtlinie unverzüglich abzuschließen und diese in Kraft zu setzen. Dabei hat das BMZ die Empfehlungen von BMF und Bundesrechnungshof zu berücksichtigen.

29.3 Stellungnahme

Das BMZ hat den Vorwurf zurückgewiesen, dass Zuwendungen im Schnittstellenbereich auf Grundlage einer veralteten Förderrichtlinie geleistet worden seien. Die Förderrichtlinie aus dem Jahr 2007 gelte weiterhin. Sie konkretisiere die Vorschriften der BHO für die Vergabe der Zuwendungen aus dem Haushaltstitel. Zudem informiere das BMZ die Zuwendungsempfänger über neue oder angepasste Vorgaben im Zuwendungsbereich.

Das BMZ hat betont, dass die Förderrichtlinie für seine Mittelverwendung im Schnittstellenbereich keine zentrale Bedeutung habe. Es wende diese nur bei der Vergabe von Zuwendungen an Nichtregierungsorganisationen an. Die entsprechenden Zuwendungen von 627 Mio. Euro seien nur ein Teil der Gesamtzusagen von 4,8 Mrd. Euro aus dem Haushaltstitel in den Jahren 2014 bis 2020. Zudem habe die Handlungsempfehlung der Spending Review zu den Förderrichtlinien keine herausgehobene Stellung. Es handle sich lediglich um ein haushälterisches Instrument. Wichtiger sei die Institutionalisierung einer intensiven gemeinsamen Koordination in und zwischen den Ressorts.

Zu den zeitlichen Zusammenhängen hat das BMZ darauf verwiesen, dass

- die Spending Review seine Überarbeitungsbemühungen unterbrochen habe,
- die zuständigen Referate seit Anfang 2020 Corona-bedingt besonders gefordert seien und
- die erst im Sommer 2020 veröffentlichte BMZ-Strategie für den Schnittstellenbereich die Grundlage für die weitere Überarbeitung der Förderrichtlinie bilde.

Das BMZ hat den Vorwurf zurückgewiesen, dem Willen des Parlaments zuwider zu handeln. Der Haushaltsausschuss habe den Bericht zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Spending Review ohne Debatte mehrheitlich zur Kenntnis genommen.

Im Ergebnis hat das BMZ eingeräumt, dass die Förderrichtlinie in Reaktion auf die Ergebnisse der Spending Review einer Aktualisierung bedarf. Das BMZ nehme diesen Auftrag weiterhin

ernst. Ziel sei es, im Herbst 2021 einen neuen Entwurf vorzulegen und die Förderrichtlinie schnellstmöglich in Kraft zu setzen.

29.4 Abschließende Würdigung

Das BMZ spielt die Bedeutung der Förderrichtlinie systematisch herunter. Seine Argumente sind nicht plausibel. Es verkennt in wesentlichen Punkten die Sach- und Rechtslage.

Das Zuwendungsvolumen im hohen dreistelligen Millionen-Euro-Bereich unterstreicht für sich genommen die Dringlichkeit, eine aktuelle Rechtsgrundlage für die Förderung zu schaffen. Besonderen Nachdruck verleiht der Umstand, dass sich die Zuwendungen seit dem Jahr 2014 im Vergleich mit dem Zeitraum 2007 bis 2013 mehr als verdoppelt haben. Mithin in der Zeit, als die Förderrichtlinie bereits veraltet und überarbeitungsbedürftig war. Zudem ist die Förderpraxis des BMZ nach wie vor nicht von einer aktuellen Förderrichtlinie gedeckt.

Unstreitig ist, dass Förderrichtlinien zusammen mit weiteren Vorschriften die Rechtsgrundlage für die Vergabe von Zuwendungen bilden. Die Förderrichtlinie aus dem Jahr 2007 gilt indes allenfalls noch formal. Bezogen auf ihre Regelungsinhalte ist sie in wesentlichen Teilen überholt. Damit erfüllt die Förderrichtlinie nicht mehr ihren Zweck, die Ermessensausübung zu lenken und ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Das BMZ darf eine bestehende Förderrichtlinie nur im Einvernehmen mit dem BMF ändern. Es weicht in seiner Zuwendungspraxis dauerhaft von den Vorgaben der Förderrichtlinie im Schnittstellenbereich ab. Das BMZ hat diese Förderrichtlinie dadurch faktisch geändert, ohne hierüber Einvernehmen mit dem BMF erzielt zu haben. Damit handelt es rechtswidrig. Hieran ändern auch die Informationen über eine von der Förderrichtlinie abweichende Förderpraxis an die Zuwendungsempfänger nichts.

Die Überarbeitung der Förderrichtlinie war eine von drei an das BMZ gerichteten Empfehlungen der Spending Review. Daraus sollte das BMZ nicht ableiten, dass diese Empfehlung nachrangig ist. Der Bundesrechnungshof misst einer intensiven Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Ressorts große Bedeutung bei. Deswegen hält er daran fest, dass die Ergebnisse dieser Zusammenarbeit durch angepasste Regelungen in der Förderrichtlinie verbindlich abgesichert werden. Zudem ist die rechtliche Bedeutung von Förderrichtlinien für eine rechtmäßige Zuwendungsvergabe nicht von den Ergebnissen der Spending Review abhängig.

Es ist nicht entscheidend, ob der Haushaltsausschuss einen Bericht mit oder ohne Debatte zur Kenntnis nimmt. Dem klar geäußerten Willen des Parlaments, die Förderrichtlinie zu überarbeiten, ist das BMZ jedenfalls bis heute nicht nachgekommen.

Auch die Ausführungen des BMZ zu den zeitlichen Zusammenhängen überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Das BMZ selbst hatte im Umsetzungsbericht im Mai 2020 angekündigt, einen abgestimmten und überarbeiteten Förderrichtlinienentwurf „zeitnah“ vorzulegen. Es hatte dabei nicht auf besondere Belastungen für die Krisenbewältigung durch die

Corona-Pandemie hingewiesen. Seine laufenden Arbeiten an einer Strategie für den Schnittstellenbereich hatte es ebenso nicht angemerkt. Eine noch andauernde Überarbeitung mehr als ein Jahr nach der Zusage an den Haushaltsausschuss ist nicht zeitnah. Ohnehin war die Förderrichtlinie bereits vor der Spending Review seit Jahren überarbeitungsbedürftig. Schließlich ist das Argument, die Strategie sei Grundlage für die weitere Überarbeitung der Förderrichtlinie, schwer vereinbar mit der Vorlage eines Entwurfes der Förderrichtlinie im April 2019.

Im Ergebnis hält der Bundesrechnungshof daran fest, dass das BMZ seine rechtswidrige Förderpraxis endlich beenden und die veraltete Förderrichtlinie überarbeiten muss. Steigende Ausgaben im Anwendungsbereich der Förderrichtlinie dulden keine weiteren Verzögerungen. Ebenso die noch immer nicht eingelöste Zusage des BMZ gegenüber dem Parlament. Der Bundesrechnungshof fordert, nach einer Dekade ergebnisloser Überarbeitungsversuche endlich eine überarbeitete Förderrichtlinie in Kraft zu setzen.