

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

(Einzelplan 23)

30 BMZ gründet Stiftungen: Nutzen fraglich, Kosten erheblich, Transparenz verbesserungsbedürftig

(Kapitel 2301 Titel 896 01 und Kapitel 2310 Titel 687 01)

Zusammenfassung

Das BMZ nutzt vermehrt privatrechtliche Stiftungen für die Entwicklungszusammenarbeit, ohne nachzuweisen, dass dies notwendig und wirtschaftlich ist. Die langfristige Finanzierung und die Kontrolle der Stiftungen sind ebenso wenig sichergestellt wie die haushaltsrechtliche Transparenz.

Seit dem Jahr 2020 veranlasst das BMZ zunehmend die Gründung privatrechtlicher Stiftungen durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Das BMZ fördert die Stiftungen mit Millionenbeträgen aus dem Bundeshaushalt. Die KfW schätzte den mittelfristigen Gesamtbedarf der zuletzt gegründeten drei Stiftungen auf mehr als 500 Mio. Euro. Das BMZ hat nicht ausreichend geprüft, ob es neben den bestehenden Formen der Entwicklungszusammenarbeit einen Bedarf für Stiftungen gibt.

Die Bundeszuschüsse decken den Bedarf der Stiftungen nur für die nächsten 10 bis 15 Jahre. Ob die Stiftungen die erhofften Spenden Dritter mobilisieren und so die Entwicklungsvorhaben dauerhaft finanzieren können, ist zu bezweifeln. Nach bisherigen Erfahrungen benötigen Stiftungen oft dauerhaft Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt.

Den mit den Stiftungsgründungen erwarteten Vorteilen stehen erhebliche Nachteile gegenüber. Jede Stiftung verursacht Personal-, Verwaltungs- und Betriebskosten. Darüber hinaus kann das BMZ nur wenig Einfluss auf die Entwicklungsvorhaben und die Verwendung des Bundeszuschusses in den Stiftungen nehmen. In letzter Konsequenz schränken Stiftungen das Parlament in seinem Budgetrecht ein.

Sollte das BMZ an Stiftungsgründungen festhalten, erwartet der Bundesrechnungshof, dass es die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nachweist. Bevor das BMZ eine Stiftung gründet oder bezuschusst, sollte es dem Haushaltsgesetzgeber die langfristigen Folgen für den Bundeshaushalt transparent darstellen. Erst nachdem der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zugestimmt hat, sollte das BMZ tätig werden.

30.1 Prüfungsfeststellungen

BMZ gründet vermehrt privatrechtliche Stiftungen

Die Gründung und finanzielle Unterstützung von Stiftungen sieht das BMZ als eine erfolgversprechende und wirtschaftliche Form der Entwicklungszusammenarbeit an. Im Jahr 2017 unterstützte das BMZ bereits sechs Stiftungen finanziell. Überwiegend dienen diese Stiftungen dem Natur- und Umweltschutz. In den Jahren 2020 und 2021 gründete das BMZ über die KfW drei weitere Stiftungen.

Das BMZ beteiligte den Bundesrechnungshof erst in einer späten Phase des Prozesses zur Errichtung der Stiftungen. Er äußerte jeweils erhebliche Zweifel an den Vorhaben und riet von den Stiftungsgründungen ab. Das hinderte das BMZ jedoch nicht daran, die Gründungsprozesse zum Abschluss zu bringen. Für die drei neu gegründeten Stiftungen veranschlagte es Zuschüsse aus Haushaltsmitteln der Entwicklungszusammenarbeit von zusammen rund 150 Mio. Euro. Davon wurden im Jahr 2020 bereits 87 Mio. Euro ausgezahlt. Das BMZ beabsichtigt, das „Stiftungsmodell“ auch in Zukunft einzusetzen.

Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht belegt

Die drei neu gegründeten Stiftungen dienen unterschiedlichen Zwecken: Zwei Stiftungen fördern Verbesserungen im Bereich des Klima- und Umweltschutzes. Die dritte Stiftung unterstützt die regionale Zusammenarbeit fünf westafrikanischer Staaten finanziell. In seinen Vorüberlegungen ging das BMZ davon aus, diese Zwecke am besten mit neu zu schaffenden Stiftungen erfüllen zu können. Es schloss vorzeitig aus, herkömmliche Formen und Akteure der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen. In den Bereichen, in denen die drei Stiftungen aktiv werden, sind bereits eine Vielzahl von Einrichtungen tätig. Diese hätte das BMZ finanziell unterstützen können, um dort weitere Fortschritte zu erzielen und damit seine Ziele zu erfüllen. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der KfW beschränkten sich hingegen auf den Vergleich von Varianten neu zu schaffender nicht-staatlicher Organisationsformen und verschiedener Stiftungsmodelle.

Mittelbedarf der Stiftungen langfristig nicht gesichert

Das BMZ gründete gemeinnützige Stiftungen, weil aus seiner Sicht diese Organisationsform für andere Geber am attraktivsten sei. Mit einer Stiftung sollte auch der deutsche Beitrag sichtbar werden. Das BMZ erwartet bedeutende finanzielle Beiträge zum Stiftungskapital insbesondere von privaten, aber auch von anderen öffentlichen Gebern. Es berief sich bei den Gründungen auf Zusagen in Millionenhöhe, die nach der Stiftungsgründung rechtsverbindlich würden. Das BMZ geht davon aus, dass erhebliche Zustiftungen, also direkte Spenden in das Vermögen der Stiftung, und andere Spenden folgen. Wie lange Stiftungen ohne weitere Einnahmen auskommen hängt davon ab, wie stark sie ihre Tätigkeiten ausdehnen und

welche Verwaltungskosten anfallen. Wird das verbrauchte Stiftungskapital nicht erneuert, wäre es nach den beiden Berechnungen der KfW in 10 bzw. 15 Jahren erschöpft.

Stiftungen: „auf ewig“ finanziert oder „auf Zeit“

Privatrechtliche Stiftungen sind grundsätzlich auf Dauer angelegt („Ewigkeitsgedanke“). Eine der drei neu gegründeten Stiftungen legte das BMZ ausnahmsweise als „Verbrauchsstiftung“ an. Bei dieser Stiftung muss das Stiftungsvermögen nach 10 Jahren für den Stiftungszweck verbraucht sein (Stiftung auf Zeit). Vorkehrungen für eine Befristung der Stiftungsdauer und eine Auflösung nach der Verbrauchszeit traf das BMZ nicht. Stiftungen, deren Vermögen erschöpft ist, bezuschusst der Bund vielmehr häufig weiter.

BMZ kann Stiftungen nur eingeschränkt kontrollieren

Die bei der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit geltenden Regelungen finden bei Stiftungen nur eingeschränkt und allenfalls mittelbar Anwendung. Auch die Verfahren für entwicklungswichtige Vorhaben nicht-staatlicher Projektträger gelten für die mit Stiftungsmitteln finanzierten Projekte nicht. Die „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung“, die bei Unternehmensbeteiligungen des Bundes Anwendung finden, sind für privatrechtliche gemeinnützige Stiftungen nicht unmittelbar anwendbar. BMZ und KfW haben zwar einen Sitz und Vetorecht in den einschlägigen Stiftungsgremien. Dies ermöglicht ihnen aber nicht im selben Maße wie bei den herkömmlichen Formen der staatlichen und nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, Prioritäten zu setzen und aktiv zu steuern. Unabhängig davon können sie sich nach den Stiftungssatzungen auch vertreten lassen oder ganz aus den Kontrollgremien der Stiftungen ausscheiden. In der Regel beabsichtigen sie dies nach einer mehrjährigen Anlaufphase.

Fehlende haushaltsrechtliche Transparenz

Mit der Auszahlung der Zuschüsse gehen diese aus dem Bundeshaushalt in das Stiftungsvermögen über. Sie können nicht mehr zurückgefordert werden. Die Bundeszuschüsse dienen dazu, Stiftungskapital aufzubauen, aus dem die Projekte der Stiftung finanziert werden sollen. Außerdem decken sie die Personal-, Verwaltungs- und Betriebskosten der Stiftungen ab. Die Zuschüsse dienen auch der Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland. Sie soll dazu beitragen, Spenden und Zustiftungen anderer Geber einzuwerben und die Sichtbarkeit des Engagements für Entwicklungs- und Umweltbelange zu erhöhen. Die KfW berechnete für alle Stiftungsgründungen die voraussichtlichen Kosten. Die Personal- und Verwaltungskosten für eine der drei zuletzt gegründeten Stiftungen sollten sich wie folgt entwickeln: Über 20 Jahre fallen rund 17 Mio. Euro an, davon in den ersten 10 Jahren bereits rund 11 Mio. Euro. In den Personalkosten sind die Vergütungen von zwei Geschäftsführern enthalten. Zusätzlich sollen externe Dienstleister für Verwaltungsaufgaben Geld erhalten. Die KfW schätzte die

mittelfristigen Kosten der zwei anderen Stiftungen einschließlich der Förderung der Projekte auf 200 und 288 Mio. Euro.

Aus dem Haushaltsplan ist nicht erkennbar, dass die in den Jahren 2020 und 2021 geleisteten Zuschüsse für die Errichtung der Stiftungen eingesetzt wurden. Das BMZ finanzierte sie aus Titeln mit allgemein gehaltenen Zweckbestimmungen („Internationaler Klima- und Umweltschutz“, „Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen“). Aus der haushaltsrechtlichen Eingruppierung geht nicht hervor, dass es sich um Zuschüsse für Stiftungen handelt. Auch die erläuternden Unterlagen zur Titelbewirtschaftung lassen nicht klar erkennen, dass das BMZ neue Stiftungen nach deutschem Privatrecht finanzierte. Zwei der Stiftungen sind darin unter ihren englischen bzw. französischen Namen als „Fonds“ bzw. „Fazilität“ bezeichnet. Der Gesamtfinanzbedarf der Stiftungen wird an keiner Stelle ausgewiesen. Der Haushaltsgesetzgeber stimmte den Stiftungsgründungen und der Freigabe der Haushaltsmittel zu diesem Zweck nicht ausdrücklich zu.

30.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält privatrechtliche Stiftungen grundsätzlich nicht für eine geeignete und wirtschaftliche Möglichkeit, um öffentlichen Aufgaben zu erfüllen (vgl. Leitsatz 07/08 des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung – Privatrechtliche Stiftungen, veröffentlicht auf den Internetseiten des Bundesrechnungshofes). Dies gilt auch für Stiftungsgründungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Folgende Gründe sprechen im Wesentlichen dagegen:

- Von den für die Entwicklungszusammenarbeit bestimmten Haushaltsmitteln werden erhebliche Beträge verwandt, um Stiftungsstrukturen zu schaffen, aufrecht zu erhalten und mit Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten. Im Ergebnis verwendet das BMZ diese Haushaltsmittel zweckwidrig.
- Mit Leistungen in das Stiftungsvermögen werden die Verfahren und Regeln für die Finanzierung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit umgangen. Eine privatrechtliche Organisation entscheidet über die Verwendung von Bundesmitteln und damit über zu fördernde Projekte.
- Ein angemessener Einfluss des BMZ und der KfW auf die Tätigkeit der Stiftung und die Verwendung der Finanzmittel ist nicht dauerhaft gewährleistet. Insbesondere ihre Absicht, sich nach wenigen Jahren aus der Stiftung zurückzuziehen, steht dem entgegen.
- Die bereits zahlreichen Organisationen staatlicher und nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit werden durch die Stiftungsgründungen um weitere Akteure ergänzt. Dies erhöht den Abstimmungsbedarf und bewirkt eine Zersplitterung der Förderlandschaft.
- Bundesmittel werden bewilligt und ausgezahlt bevor feststeht, welche Projekte damit gefördert werden. Mit dem Übergang aus dem Haushalt in das Stiftungsvermögen unterliegen sie nicht mehr der parlamentarischen Kontrolle.
- Stiftungsgründungen ziehen häufig Dauerbelastungen für den Bundeshaushalt nach sich. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes ist zu befürchten, dass die nachhaltige Finanzierung der BMZ-Stiftungen nicht gesichert ist. Oft gelingt es den Stiftungen nicht,

während Niedrigzinsphasen ausreichende Erträge aus dem Stiftungskapital zu erzielen. Wenn sie darüber hinaus keine Dritten für weitere Zustiftungen und Spenden gewinnen, springt letztendlich der Bund ein.

30.3 Stellungnahme

Das BMZ hat abgestritten, dass es seit dem Jahr 2020 vermehrt privatrechtliche Stiftungen fördere. Diese würden nur in geeigneten Fällen als Projektträger für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit genutzt, insbesondere im Natur- und Klimaschutz. Es hat kurz darauf angekündigt, im September 2021 eine weitere Stiftung mit Sitz in den Niederlanden zu gründen. Diese soll eine Finanzierungsform ermöglichen, die in Deutschland nicht als gemeinnützig anerkannt ist.

Aus Sicht des BMZ waren die Stiftungsgründungen gerechtfertigt. Diese bewillige es nur, wenn kein bestehender Projektträger die entwicklungspolitischen Ziele ebenso zweckdienlich und wirtschaftlich verfolge. Diese Situation bestünde insbesondere im Falle länderübergreifender Fonds oder Stiftungen. Es existiere kein global agierender Partner, der eine Plattform für ein gemeinsames, konzertiertes Vorgehen bilden könne.

Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sei der beabsichtigte gesamtgesellschaftliche Nutzen, wie z. B. zusätzliche CO₂-Kompensationen, zu berücksichtigen. Außerdem sei die Steuerbefreiung der Stiftungen zu würdigen. Dies mache sie für potenzielle Geldgeber attraktiv.

Das BMZ hat ausgeführt, dass mit den Stiftungsgründungen zugleich Projekte der Entwicklungszusammenarbeit gefördert würden. Die jeweilige Stiftung solle als Projektträger im Auftrag des BMZ bzw. der KfW Projekte der Entwicklungszusammenarbeit umsetzen. Dabei sei das geförderte Projekt der Entwicklungszusammenarbeit von Zweck und Lebensdauer der Stiftung gedanklich zu trennen. BMZ und KfW hätten zusätzlich zu den Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten aus dem Auftragsverhältnis mit dem Projektträger die Möglichkeit, in den Stiftungsgremien Einfluss zu nehmen. BMZ oder KfW seien nicht verpflichtet, neue Projekte der Stiftung zu fördern oder die Stiftung selbst mit weiteren Mitteln zu finanzieren. Wenn die Stiftung mangels Mittel ihren Stiftungszweck nicht mehr verfolgen könne, sei sie aufzulösen.

Sämtliche Transparenz- und Informationspflichten gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber seien eingehalten worden. Darüber hinaus erfordere die Gründung einer Stiftung weder eine spezifische haushaltsrechtliche Ermächtigung noch eine Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers. Grundsätzliche Bestimmungen und Informationsformate gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber seien ressortübergreifend zu entwickeln.

30.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik.

Dass für Stiftungsgründungen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich andere Voraussetzungen und Maßstäbe gelten sollen als für andere Bereiche staatlichen Handelns, kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen. Für Stiftungsgründungen durch das BMZ gelten dieselben haushaltsrechtlichen Bestimmungen für den wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln wie für alle Ressorts.

Der Argumentation des BMZ, mit der Stiftungsgründung seien zugleich Projekte der Entwicklungszusammenarbeit bewilligt worden, kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Zwar stattet das BMZ die Stiftungen mit finanziellen Mitteln aus, die die Verwirklichung von Projekten ermöglichen. Diese Vorgehensweise unterscheidet sich aber von der üblichen Gewährung von Zuwendungen an Projektträger für entwicklungswichtige Vorhaben. Hierbei fördert das BMZ ein nach Dauer und Umfang begrenztes Vorhaben eines Projektträgers. Im Gegensatz dazu endet eine grundsätzlich auf Dauer angelegte Stiftung nicht, wenn deren finanzielle Mittel erschöpft sind. Soweit rechtlich möglich, müsste vielmehr aktiv deren Auflösung und die Rückführung verbleibender Mittel in den Bundeshaushalt betrieben werden. Das BMZ verzichtet mit der Stiftungsgründung auf die Möglichkeit, selbst über die Förderung von Projekten zu entscheiden. Die Vorhaben und deren Umsetzung beschließen ausschließlich die Stiftungsgremien. Damit gibt das BMZ die Verantwortung für die zweckgerechte Verwendung der Mittel an die Stiftung ab. Eine parlamentarische Kontrolle findet nicht statt. Im Ergebnis wird das Budgetrecht des Parlaments beschnitten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung: Ein angestrebter gesamtgesellschaftlicher Nutzen und mögliche Beiträge privater und anderer öffentlicher Geber können die Gründung einer Stiftung allein nicht rechtfertigen.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMZ:

- Vor der Errichtung und Förderung von Stiftungen hat das BMZ deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu belegen. Das erfordert gemäß den Vorgaben der BHO eine ordnungsgemäße, vollständige und ergebnisoffene Untersuchung.
- Sollte sich ausnahmsweise eine Stiftung als geeignete Form der Erfüllung staatlicher Entwicklungsaufgaben ergeben, ist der Vorgang für den Haushaltsgesetzgeber transparent zu machen. Über grundlegende Entscheidungen, wie die Gründung, staatliche Finanzierung oder Auflösung, ist der Haushaltsgesetzgeber zu informieren. Das BMZ hat seine vorherige Zustimmung einzuholen bevor es Tatsachen schafft.
- Um die Transparenz gegenüber dem Parlament zu erhöhen, sollte das BMZ ferner Informationen zu Stiftungen regelmäßig veröffentlichen. Dies könnte in Anlehnung an den Beteiligungsbericht des Bundes geschehen. Neben allgemeinen Informationen über die Stiftungen sollte auch deren finanzielle Situation nach einheitlichen Kriterien erfasst und veröffentlicht werden.