



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023

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

Gz.: II 3 - 0000764

6. September 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

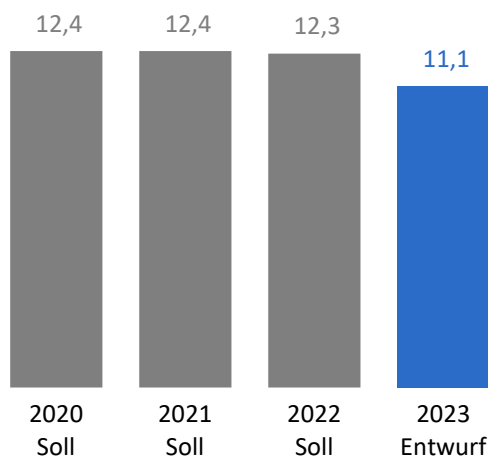
Haushaltsentwurf 2023

Einzelplan 23

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

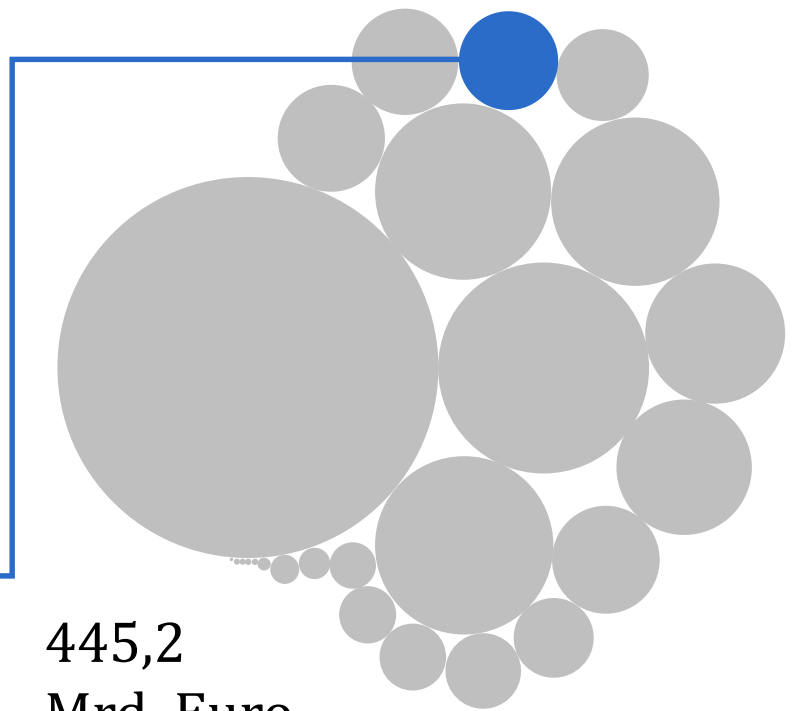
Ausgaben

11,1 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



**445,2
Mrd. Euro**

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2023
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



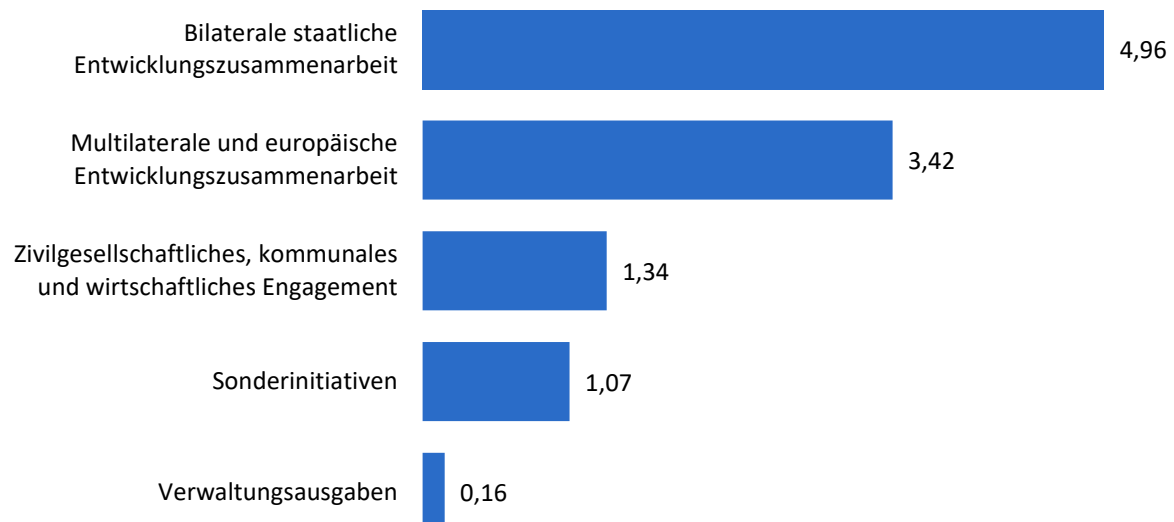
Planstellen und Stellen

Veränderung zum Vorjahr

**1 096
+ 23**

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Gesamtausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit	7
2.2	Verpflichtungsermächtigungen und offene Verpflichtungen	8
3	Wesentliche Ausgaben	10
3.1	Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2301)	10
3.2	Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement (Kapitel 2302)	14
3.3	Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2303 und 2304)	15
3.4	Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2305)	17
3.5	Sonstige Bewilligungen (Kapitel 2310)	19
3.6	Verwaltungsausgaben und Personal (Kapitel 2310 bis 2312)	20
4	Wesentliche Einnahmen	22
5	Official Development Assistance – ODA	22
6	Ausblick	23

Abkürzungsverzeichnis

A

ACT-A *Internationale Kooperationsplattform zur Entwicklung, Produktion und gerechten Verteilung von COVID-19-Impfstoffen, Therapeutika und Diagnostika (Access to COVID-19 Tools Accelerator)*

AWE *Ausgaben des BMZ für die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

D

DEG *Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH*

DEval *Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH*

DIE *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH*

E

EG *Engagement Global gGmbH*

G

GFATM *Globaler Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria*

GIZ *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

IDOS *German Institute of Development and Sustainability (IDOS)*

IO *internationale Organisationen*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

KWI *Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur*

N

NRO *Nichtregierungsorganisationen*

O

ODA *öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance)*

OECD *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)*

U

UNDP *Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Program)*

W

WFP *Welternährungsprogramm (World Food Program)*

WFP IA *Innovationszentrum des Welternährungsprogramms (World Food Program Innovation Accelerator)*

1 Überblick

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gestaltet die Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Dabei kann zwischen der bilateralen, der nichtstaatlichen und der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit unterschieden werden:

- In der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit kooperiert der Bund mit staatlichen Partnern in Entwicklungsländern oder deren regionalen Zusammenschlüssen. Anstelle nachgeordneter Behörden setzen Durchführungsorganisationen diese Vorhaben 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 durch Zuwendungen.
- In der multilateralen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit leistet der Bund Beiträge an internationale Organisationen, wie das *Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen* (UNDP) und das *Welternährungsprogramm* (WFP). Daneben leistet der Bund Zahlungen an multilaterale und regionale Entwicklungsbanken, u. a. an die Weltbank.

Das BMZ beschäftigt rund 1 230 Personen. Hierfür verfügt es im Jahr 2022 über 1 073 Planstellen und Stellen. Im Jahr 2023 soll sich die Zahl der Planstellen und Stellen auf 1 096 erhöhen. Darüber hinaus sind bis zu 130 Personen an deutschen Auslandsvertretungen oder bei internationalen Organisationen tätig.

Das BMZ finanziert Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich aus dem Einzelplan 23. Diese werden seit dem Jahr 2021 mit Mitteln aus dem Einzelplan 60 verstärkt. Das BMZ hat im Jahr 2021 Ausgaben von 13,4 Mrd. Euro geleistet. Für das Jahr 2022 sind Ausgaben von mindestens 13,3 Mrd. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2023 sieht der Entwurf der Bundesregierung im Einzelplan 23 Ausgaben von 11,1 Mrd. Euro vor. Dies entspricht einer Steigerung um 900 Mio. Euro gegenüber dem letzten Vor-COVID-Haushalt im Jahr 2019. Zusammen mit den zusätzlichen Mitteln im Einzelplan 60 könnte das BMZ Ausgaben von bis zu 16,1 Mrd. Euro leisten (Tz. 2.1).

Die Veranschlagung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit ist zunehmend intransparent: Hauptgründe hierfür sind die Aufteilung dieser Mittel auf die Einzelpläne 23 und 60 (Tz. 2.1) sowie die fehlerhafte Veranschlagung von Leistungen für die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit in zweckfremden Kapiteln des Einzelplans 23 (Tz. 3.1 (3) und Tz. 3.3).

Eine zweite strukturelle Schwäche betrifft die nachlassende finanzielle Nachhaltigkeit. Im Einzelplan 23 resultiert sie aus immer höheren Verbindungen durch eingegangene Verpflichtungen (Tz. 2.2) sowie aus der Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen, die sich kontinuierlich weiter öffnet (Tz. 3.1 (1) und Tz. 4).

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 23

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

	2021 Soll	2021 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	12 425,7	13 384,8	959,1	12 349,9	11 080,0	-10,3
darunter:						
• Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit	5 974,7	6 014,4	39,7	5 364,1	4 955,1	-7,6
• Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit	1 444,3	1 354,6	-89,7	1 319,7	1 336,2	1,2
• Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit	3 494,5	4 400,9	906,4	4 109,6	3 418,2	-16,8
• Forschung, Evaluierung und Qualifizierung	53,1	48,6	-4,4	53,1	53,2	0,3
• Sonstige Bewilligungen	1 323,0	1 374,0	51,0	1 356,0	1 155,0	-14,8
davon: Sonderinitiativen	1 243,0	1 298,1	55,1	1 265,0	1 067,0	-15,7
• Verwaltungsausgaben	136,0	192,1	56,0	147,4	162,1	10,0
Einnahmen	802,5	690,6	-111,9	747,8	749,1	0,2
darunter:						
• Tilgungen und Zinsen aus der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit	758,0	645,2	-112,8	721,0	723,0	0,3
Verpflichtungsermächtigungen	10 674,6 ^c	10 157,4	-517,2	10 705,3	10 792,0	0,8
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	1 022	985 ^d	-37	1 073	1 096	2,1

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2021, Übersicht Nummer 4.9).^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.^d Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Juni 2022.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021.

Haushaltsplan 2022.

Haushaltsentwurf 2023.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

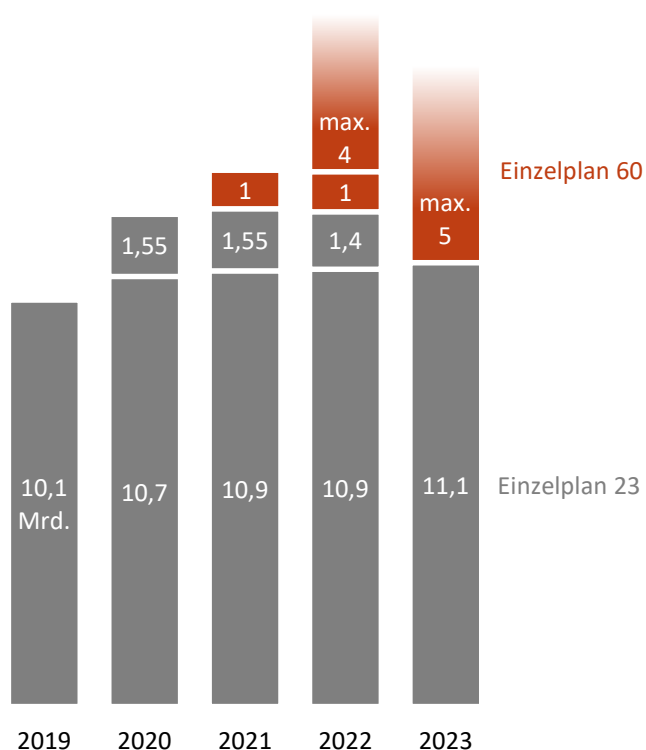
2.1 Gesamtausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit

Das BMZ finanziert Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich aus dem Einzelplan 23. Dieser wuchs seit dem Haushaltsjahr 2020 stark an, insbesondere durch COVID-19-Sondermittel. Zusätzlich setzt das BMZ seit dem Jahr 2021 Mittel aus dem Einzelplan 60 für die Entwicklungszusammenarbeit ein. Die nachfolgende Abbildung zeigt, in welchem Umfang die Mittel aus dem Einzelplan 60 den Einzelplan 23 verstärken.

Abbildung 1

Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit höher als behauptet

In der Debatte um die Höhe der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit wird regelmäßig eine Unterfinanzierung beklagt. Hierbei wird ausschließlich auf den Einzelplan 23 verwiesen. Dieser wurde allerdings seit dem Jahr 2020 kontinuierlich mit Sondermitteln zur Krisenbewältigung erhöht. Zusätzlich erhält das BMZ seit dem Jahr 2021 erhebliche Verstärkungsmittel aus dem Einzelplan 60.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: Einzelpläne 23 und 60, Haushaltsrechnung 2021, Haushaltspläne 2021 und 2022, Haushaltsentwurf 2023.

In den Ausgaben des BMZ der Jahre 2020 und 2021 waren jeweils 1,55 Mrd. Euro für sein „Corona-Sofortprogramm“ enthalten. Hinzu kamen im Jahr 2021 noch 960 Mio. Euro für den Access to COVID-19 Tools Accelerator (ACT-A) aus dem Einzelplan 60 sowie eine überplanmäßige Ausgabe für Afghanistan von 250 Mio. Euro. Letztere wurde gegenfinanziert durch Einsparungen bei verschiedenen Titeln innerhalb des Einzelplans 23. Im Ausgabenansatz des Einzelplans 23 für das Jahr 2022 sind 1,4 Mrd. Euro für ACT-A sowie für Maßnahmen zur Bewältigung des Ukraine-Krieges enthalten. Zusätzlich sind im Einzelplan 60 Verstärkungsmittel von 1 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 687 52) für den Einzelplan 23 vorgesehen. Darüber hinaus kann das BMZ Mittel aus der globalen Mehrausgabe für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krise (Kapitel 6002 Titel 971 12) abrufen. In dem Titel sind Ausgaben von 4 Mrd. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 2 Mrd. Euro veranschlagt. Auch im Jahr 2023 sind für das BMZ zusätzliche Mittel im Einzelplan 60 geplant. Für die globale Mehrausgabe (Kapitel 6002 Titel 971 12) sollen Ausgaben von 5 Mrd. Euro veranschlagt werden – anders als im Jahr 2022 ohne einschränkende Zweckbestimmung. Nach Darstellung der Bundesregierung ist dieser Titel überwiegend für Maßnahmen des BMZ vorgesehen. Damit kann das BMZ im Jahr 2023 Ausgaben bis zu 16,1 Mrd. Euro leisten.

Die Veranschlagung zusätzlicher Mittel im Einzelplan 60 wirkt sich grundlegend auf die Bewirtschaftung und Bewertung des Einzelplans 23 aus:

- Die meisten der maßgebenden Titel im Kapitel 6002 enthalten je keine betragsmäßige Grenze, bis zu der sie den Einzelplan 23 verstärken. Dadurch ist nicht erkennbar, in welcher Höhe das BMZ insgesamt Ausgaben leisten darf.
- Selbst bei dem Verstärkungstitel 687 52 ist nicht angegeben, für welche Zwecke innerhalb des Einzelplans 23 (Kapitel oder Titel) die Mittel verwendet werden sollen. Dadurch ist nicht erkennbar, wie viel Mittel jeweils für welche Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden sollen.
- Die Angaben im Haushaltsplan zu den Gesamtausgaben für den Einzelplan 23 (Soll und Ist) bilden nicht mehr die Ausgabenansätze und tatsächlichen Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit ab. Sie sind für einen Vergleich der Jahreswerte untereinander unbrauchbar. Auch stellen sie die Mittelausstattung des BMZ verzerrt und unzureichend dar.

2.2 Verpflichtungsermächtigungen und offene Verpflichtungen

Der Einzelplan 23 enthält neben Ausgabeermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr umfangreiche Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre. Im Jahr 2021 standen dem BMZ Verpflichtungsermächtigungen von 10,7 Mrd. Euro zur Verfügung, für die es Verpflichtungen von 10,2 Mrd. Euro eingegangen ist. Für das Jahr 2022 sind Verpflichtungsermächtigungen von 10,7 Mrd. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2023 sind 10,8 Mrd. Euro dafür vorgesehen.

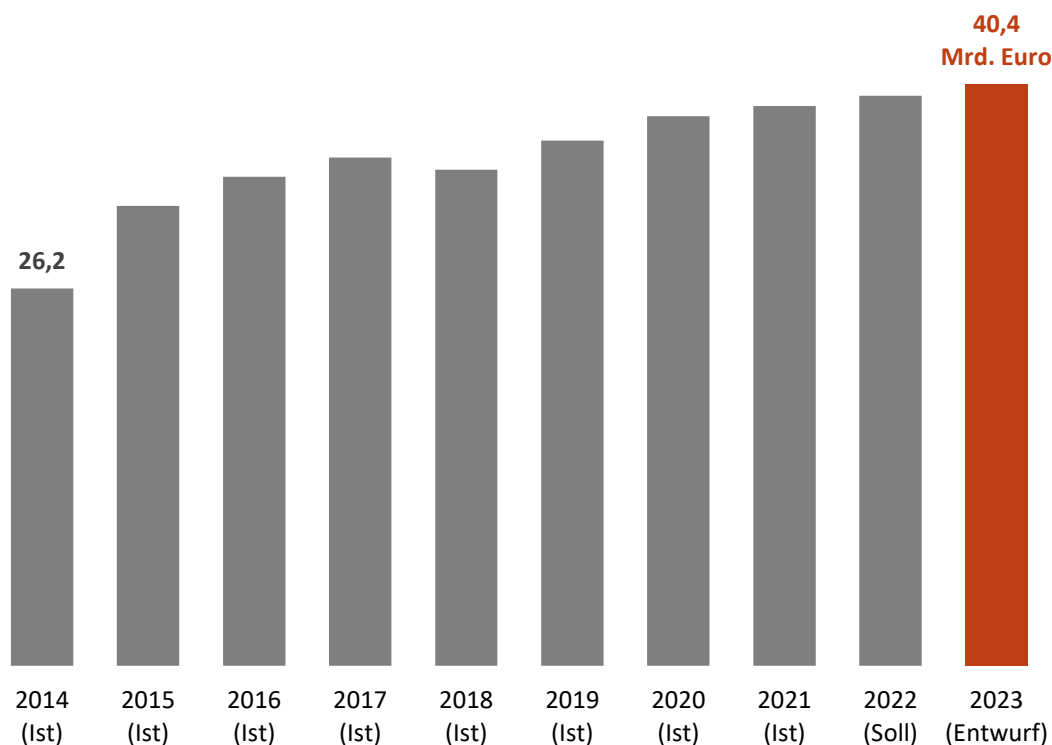
Bei Inanspruchnahme wandeln sich Verpflichtungsermächtigungen in offene Verpflichtungen für den Bund. Diese müssen durch Ausgabemittel in künftigen Haushaltsjahren gedeckt werden. Im Einzelplan 23 sind 90 % der Ausgabemittel für das Jahr 2023 auf diese Weise gebunden. Dieser Wert liegt nochmals deutlich über dem sehr hohen Vorjahreswert von 86 %.

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 (IO) zurückzuführen. Im Einzelplan 23 sind die offenen Verpflichtungen in den letzten zehn Jahren, mit einer Ausnahme, kontinuierlich angestiegen. Die Abbildung 2 zeigt den Stand der offenen Verpflichtungen für die Jahre 2014 bis 2023 zum jeweiligen Jahresende.

Abbildung 2

Offene Verpflichtungen auf neuem Höchststand

Die Summe der offenen Verpflichtungen des BMZ kann sich bis zum Jahresende 2023 auf 40,4 Mrd. Euro erhöhen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 23.

Haushaltsrechnungen 2015 bis 2021.

Haushaltsplan 2022.

Haushaltsentwurf 2023.

Nach Verbindungen von 26,2 Mrd. Euro im Jahr 2014 hat sich der Stand der offenen Verpflichtungen zum Jahresende 2021 auf 38,9 Mrd. Euro deutlich erhöht. Er kann zum Jahresende 2023 auf 40,4 Mrd. Euro steigen. Dies entspricht mittlerweile nahezu dem Vierfachen des jährlichen Ausgabenansatzes im Einzelplan 23.

Infolge wiederholt neuer Höchststände bei den offenen Verpflichtungen ist das BMZ – trotz kontinuierlich steigender Ausgabemittel – finanziell nicht mehr in der Lage, auf plötzlich auftretende Krisen zu reagieren. So kann es Maßnahmen zur Bewältigung des Ukrainekrieges nur durch zusätzliche Haushaltsmittel von mindestens 1,7 Mrd. Euro aus dem Einzelplan 60 – Kapitel 6002 Titel 687 52, Titel 971 10, Titel 971 12 – finanzieren. Auch das Corona-Sofortprogramm in den Jahren 2020 und 2021 konnte das BMZ nur durch zusätzliche Ausgabemittel von je 1,55 Mrd. Euro finanzieren. Das BMZ hat sich damit in eine Sackgasse manövriert. Eine erneute Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt 2023 würde diesen Zustand weiter verschärfen. Das BMZ sollte damit beginnen, seine offenen Verpflichtungen abzubauen, indem es kontinuierlich Verpflichtungsermächtigungen absenkt. Nur so kann es Handlungsspielräume für kurzfristig auftretende Krisen zurückgewinnen. Dies liegt auch im Interesse einer nachhaltigen Haushaltspolitik und wahrt das Budgetrecht künftiger Haushaltsgesetzgeber.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2301)

Die finanziell bedeutsamsten Ausgabenblöcke innerhalb der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit bilden die bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit, die bilaterale Technische Zusammenarbeit sowie die strukturbildende Übergangshilfe (Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur).

(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 2021 leistete der Bund aus Kapitel 2301 Titelgruppe 01 (Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit) und aus Kapitel 2301 Titel 896 01 (Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen) Ausgaben von 3 Mrd. Euro. Darin enthalten war ein Mehrbedarf von 770 Mio. Euro für das Corona-Sofortprogramm des BMZ. Für das Jahr 2022 waren für die Finanzielle Zusammenarbeit 2,4 Mrd. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2023 sind insgesamt 2,5 Mrd. Euro vorgesehen.

(a) 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. Das damals angestrebte Verhältnis der Ausgaben für

Darlehen zu Zuschüssen von 1:3 erreichte das BMZ in keinem Jahr. In den Jahren 2016 bis 2019 pendelte das Verhältnis um 1:7. Im Jahr 2020 fiel der Wert auf 1:11 ab, erholte sich jedoch im Jahr 2021 auf nahezu 1:7. Für das Jahr 2022 ist ein Verhältnis von 1:8, für das Jahr 2023 ein Verhältnis von 1:6 angestrebt. In beiden Jahren hat das BMZ – wie in der Vergangenheit – infolge eines Deckungsvermerks die Möglichkeit, das Verhältnis zu Lasten der Darlehen zu verschieben.

(b) Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat am 13. Mai 2022 zu zwei Bemerkungsbeiträgen des Bundesrechnungshofes über die privatrechtlichen Stiftungen des Bundes (Bemerkungen 2021, Nummer 30, Bundestagsdrucksache 20/180, Nummer 41, Bundestagsdrucksache 20/1250) u. a. beschlossen, dass:

- neue Stiftungen nur errichtet werden können, wenn dies nach dem Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die wirtschaftlichste Handlungsmöglichkeit zur Aufgabenerfüllung ist;
- die Hinweise des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zur Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen von den Ressorts verbindlich umzusetzen sind;
- Zuschüsse für Stiftungsgründungen und zum Vermögen bestehender Stiftungen der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) bedürfen;
- das BMZ mit dem BMF bis zum 31. Dezember 2022 einen praxistauglichen Weg erarbeitet, der die Einwilligung des Haushaltsausschusses in den vorgenannten Fällen sicherstellt.

Das BMZ hat begonnen einen praxistauglichen Weg zu erarbeiten. Das BMF und der Bundesrechnungshof sind eingebunden. Zudem prüft der Bundesrechnungshof aktuell anhand ausgewählter privatrechtlicher Stiftungen des BMZ, ob sich die Erwartungen an das Stiftungsmodell als Handlungsform der Entwicklungszusammenarbeit erfüllt haben. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Frage, ob es mit Stiftungen gelingt, Finanzmittel anderer öffentlicher und privater Geber einzuwerben.

(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 2021 auf 1,8 Mrd. Euro. Für das Jahr 2022 wurden 2 Mrd. Euro veranschlagt, im Haushaltsentwurf 2023 sind 1,8 Mrd. Euro geplant. Der letztgenannte Titel läuft aus, d. h. aus ihm werden bereits seit einigen Jahren keine Neuvorhaben mehr bewilligt, sondern nur bereits eingegangene Verpflichtungen bedient.

Der Bundesrechnungshof hat die *deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Energie und Klima* geprüft. Er hat u. a. festgestellt, dass das BMZ häufig nicht weiß, wieviel

Treibhausgasemissionen durch seine Projekte eingespart werden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, Standard-Indikatoren einzuführen, um die Einsparungen systematisch zu erfassen. Das BMZ hat zugesagt, dies ab Januar 2022 zu tun. Einer weiteren Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend will das BMZ künftig seine Länderstrategien verstärkt an den Klimazielen seiner Partnerländer orientieren. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMZ dann auch Aussagen dazu treffen kann, welche Beiträge Deutschland zu diesen Zielen leisten will.

Zudem hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Beiträge des BMZ zur internationalen Klimaschutzfinanzierung nur als Input-Größe erfasst werden. Das BMZ kann daher weder messen, ob die Mittel wirtschaftlich und wirksam eingesetzt werden, noch Rückschlüsse auf deren Wirkung ziehen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, ein Mess-System aufzubauen, um zu erfassen, in welchem Umfang die deutsche Entwicklungszusammenarbeit dazu beiträgt, Treibhausgasemissionen zu mindern. Das BMZ hat zugesagt, hierfür ein Indikatoren-System aufzubauen.

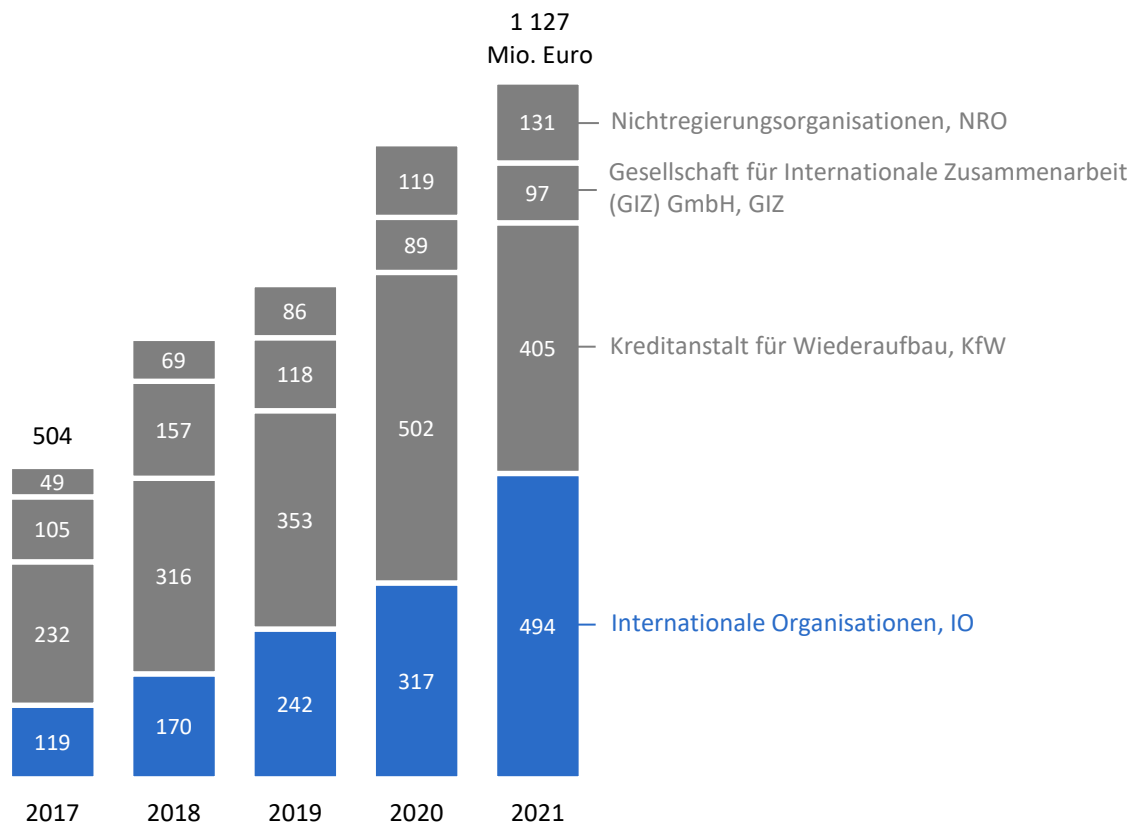
(3) Maßnahmen der strukturbildenden Übergangshilfe finanziert das BMZ aus Kapitel 2301 Titel 687 06 (Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur – KWI). Sie dienen dem Übergang der vom Auswärtigen Amt verantworteten Humanitären Hilfe zu langfristiger Entwicklungszusammenarbeit durch Stabilisierung und Wiederaufbau. Damit sollen Lebensgrundlagen schnell wiederhergestellt werden. Zudem sollen staatliche Akteure befähigt werden, Basisdienstleistungen bereitzustellen. Ein weiteres Ziel der Übergangshilfe ist es, die Resilienz (Widerstandsfähigkeit) der Menschen in Krisengebieten zu stärken. Im Jahr 2021 hat das BMZ aus dem KWI-Titel 1,1 Mrd. Euro verausgabt. Dies waren 190 Mio. Euro mehr als veranschlagt. Die zusätzlichen Ausgaben wurden aus Verstärkungsmitteln aus dem Einzelplan 60 sowie der überplanmäßigen Ausgabe für Afghanistan geleistet. Im Jahr 2022 sind für den KWI-Titel 879 Mio. Euro veranschlagt. Im Jahr 2023 sind 576 Mio. Euro geplant. Auch für diese beiden Jahre sind je deutlich mehr als 1 Mrd. Euro zusätzlicher Mittel für den Einzelplan 23 im Einzelplan 60 veranschlagt bzw. eingeplant. Angesichts der Zweckbestimmungen dieser Zusatzmittel und der Bedarfsanmeldungen des BMZ in den Haushaltsaufstellungsverfahren ist zu erwarten, dass das BMZ den KWI-Titel in den Jahren 2022 und 2023 mit je mehreren hundert Millionen Euro verstärken wird.

(a) Das BMZ setzt die KWI-Mittel über seine Durchführungsorganisationen GIZ und KfW sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO) um. Zudem leistet es Zahlungen an IO. Abbildung 3 zeigt die Verteilung der KWI-Mittel in den Jahren 2017 bis 2021.

Abbildung 3

KWI-Mittel zunehmend an IO ausgezahlt

Das BMZ verdoppelte seine Ausgaben für Maßnahmen der Übergangshilfe binnen 5 Jahren. Im gleichen Zeitraum vervierfachte es den Anteil der Mittel für IO – zu Lasten der Mittel für GIZ und KfW.



Grafik: Bundesrechnungshof; aus Ursprungswerten berechnet, Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Daten aus dem Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR) zu Kapitel 2301 Titel 687 06 für die Jahre 2017 bis 2021.

In den Jahren 2017 bis 2021 erhöhten sich die Ausgaben im KWI-Titel von jährlich 504 Mio. Euro auf über 1,1 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Steigerung um 623 Mio. Euro. Die Zahlungen an NRO stiegen in diesem Zeitraum um 82 Mio. Euro. Deren Anteil an den KWI-Gesamtausgaben nahm damit von 10 auf 12 % zu. Dagegen ging der Anteil der Mittel für GIZ und KfW von 67 auf 45 % zurück, während das BMZ den Anteil für IO von 24 auf 44 % fast verdoppelte. Dies beeinträchtigt die Transparenz im Einzelplan 23. Der KWI-Titel ist im Kapitel 2301 verortet. Dort sind die Mittel für die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit veranschlagt. Im Jahr 2021 machten dagegen allein die Zahlungen an IO aus dem KWI-Titel mehr als 8 % der Ausgaben aus Kapitel 2301 aus. Dies entsprach zugleich 11 % der Gesamtausgaben aus den Kapiteln 2303 und 2304 (multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit) von 4,4 Mrd. Euro. Gleichwohl wurden diese Ausgaben aus dem KWI-Titel nicht als Leistungen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit ausgewiesen.

(b) Der Bundesrechnungshof hat die *Förderung des Innovationszentrums des WFP, WFP Innovation Accelerator (WFP IA) in München* geprüft. Das Innovationszentrum ist eine selbstständige Tochterinstitution des WFP und wurde im Jahr 2015 eingerichtet. Es soll neue Ideen und Lösungsansätze für eine Welt ohne Hunger entwickeln und erproben. Das WFP IA wird durch Beiträge des BMZ, des Auswärtigen Amts, der Bayerischen Staatsregierung und des WFP grundfinanziert. Daneben wirbt es Projektfördermittel weiterer privater und öffentlicher Geber ein. Das BMZ leistet seinen Anteil an der Grundfinanzierung aus dem KWI-Titel. Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, diese Beteiligung des BMZ transparenter darzustellen. Hierzu könnten die Mittel bei Kapitel 2303 Titel 687 02 (Beteiligung am Welternährungsprogramm) veranschlagt und mit entsprechender Erläuterung ausgewiesen werden. Dies lehnte das BMZ ab: Es betrachtet seinen Anteil an der Grundfinanzierung als freiwilligen zweckgebundenen Beitrag. Bei Kapitel 2303 Titel 687 02 würden dagegen nur die freiwilligen ungebundenen Beiträge veranschlagt. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMZ seine Grundfinanzierung des WFP IA als freiwilligen Beitrag bei Kapitel 2303 Titel 687 02 veranschlagen und ausweisen sollte.

3.2 Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement (Kapitel 2302)

Neben den Durchführungsorganisationen sind auch viele nicht-staatliche Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Dazu zählen u. a. die politischen Stiftungen, Vereine, die Evangelische und die Katholische Zentralstelle für Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und kommunale Einrichtungen. Das BMZ unterstützte deren Aktivitäten im Jahr 2021 mit 1,4 Mrd. Euro. Für das Jahr 2022 sind 1,3 Mrd. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2023 sind ebenfalls 1,3 Mrd. Euro geplant.

(a) Der Bundesrechnungshof hat mehrere Förderungen des BMZ geprüft, die von der Engagement Global gGmbH (EG) als Programme umgesetzt werden:

- die *Servicestelle Kommunen in der Einen Welt* (gefördert aus Kapitel 2302 Titel 685 71),
- der *Zivile Friedensdienst* (gefördert aus Kapitel 2302 Titel 687 72) und
- die *privaten Träger* (gefördert aus Kapitel 2302 Titel 687 76).

Der Bundesrechnungshof hat in den genannten Prüfungen jeweils Verstöße gegen das Zuwendungsrecht festgestellt. Er hat auch kritisiert, dass Kleinprojekte teils über weitere zwischengeschaltete private Stiftungen nach separaten Verfahren gefördert werden. Diese Verfahren weichen von den jeweiligen Förderrichtlinien ab und sind haushaltsrechtlich intransparent. Der Bundesrechnungshof sieht bei diesem Verfahren das Risiko, dass das BMZ seiner Letztverantwortung für die Förderung nicht nachkommen kann. Das BMZ hat u. a. zugesagt, die Prozesse zwischen ihm und der EG zu überarbeiten. Zudem sollen die Regeln und Verfahren nach denen die EG die Mittel für die einzelnen Projekte weiterleitet, reformiert werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMZ die angekündigten Reformen schnellstmöglich umsetzt. Dabei muss es die haushalts- und zuwendungsrechtlichen

Vorgaben beachten. Der Bundesrechnungshof wird die Fortschritte des BMZ und der EG in diesen Prozessen verfolgen.

Auf eine Aufforderung des Haushaltsausschusses hin legte das BMZ diesem im April 2021 einen Bericht zur Verbesserung des Förderverfahrens für *private Träger* vor. Darin hat es erklärt, bei seinen Überlegungen zur Überarbeitung der Förderrichtlinie auch die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen. Bis heute hat das BMZ keinen überarbeiteten Förderrichtlinienentwurf vorgelegt. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass wesentliche Aspekte des Förderverfahrens in gebotener Weise formal zu regeln sind, um eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel zu gewährleisten.

(b) Der Bundesrechnungshof hat die *Ausgaben des BMZ für die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (AWE)* geprüft. Die AWE ist ein Programm, mit dem deutschen Unternehmen der Zugang zu den Förderinstrumenten des BMZ erleichtert werden soll. Ziel ist es, das entwicklungspolitische Engagement der deutschen Wirtschaft zu erhöhen. Das BMZ hat die GIZ und die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG, eine Tochter der KfW-Bankengruppe) beauftragt, das Programm AWE umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass sich die Aufgaben der AWE größtenteils mit anderen Programmen des BMZ überschneiden. Er sieht dadurch die Wirtschaftlichkeit der AWE gefährdet. Das BMZ hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes die Programme überprüft. Es hat entschieden, diese fortzuführen, wobei es programmübergreifende Aufgaben bündeln will, um Parallelprozesse zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass dadurch Kosten eingespart und die Effizienz der Programme gesteigert werden. Er hat zudem kritisiert, dass das BMZ grundsätzliche Fragen zur AWE nicht geklärt habe. Er hat empfohlen, dass das BMZ ein Konzept zur Zukunft der AWE erstellt, anhand dessen es diese steuern könnte. Das BMZ hat erklärt, die AWE stets gesteuert zu haben. Zukunftsfragen wolle man mit der GIZ und der DEG entscheiden. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass es eines nachhaltigen Konzeptes zur Zukunft der AWE bedarf.

Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft untersucht der Bundesrechnungshof auch in den derzeit laufenden Prüfungen des *Kooperationsnetzwerks Business Scouts for Development* sowie der *Kammer- und Verbandspartnerschaften* und *Berufsbildungspartnerschaften*.

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 IO, 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 Wiederauffüllungsverhandlungen zugesagt werden. Daneben leistet das BMZ auch einmalige und unregelmäßige Zahlungen an IO.

Insgesamt gab das BMZ im Jahr 2021 für solche Beiträge 4,4 Mrd. Euro und damit 1 Mrd. Euro mehr als ursprünglich veranschlagt aus. Die zusätzlichen Mittel stammten aus dem Einzelplan 60, Kapitel 6002 Titel 971 04 (Globale Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie). Im Jahr 2022 sind bei den Kapiteln 2303 und 2304 Ausgaben von insgesamt 4,1 Mrd. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2023 sieht noch 3,4 Mrd. Euro vor. Das BMZ hatte im Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2023 einen deutlich höheren Bedarf angemeldet. Zudem hatte es die Ausgaben für die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit seit dem Jahr 2020 stets durch Sondermittel verstärkt. Daher ist zu erwarten, dass das BMZ auch im Jahr 2023 von den ihm im Einzelplan 60 zur Verfügung stehenden zusätzlichen Mitteln (Verstärkungsmittel und Globale Mehrausgaben, vgl. Tz. 2.1) einen dreistelligen Millionenbetrag an Kooperationspartner der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit leisten wird.

(a) Der Bundesrechnungshof hat die *Zahlungen an Einrichtungen der Weltbankgruppe* geprüft. Dabei hat er u. a. festgestellt, dass das BMZ keinen Überblick über seine Leistungen an Einrichtungen der Weltbankgruppe und deren Treuhandfonds hatte. Zudem ist aus dem Einzelplan 23 nicht erkennbar, welche Zahlungen das BMZ hierfür insgesamt leistet. Im Jahr 2020 zahlte das BMZ 2,2 Mrd. Euro an die Weltbankgruppe und deren Treuhandfonds; davon 1,5 Mrd. Euro an 76 Treuhandfonds. Die Mittel stammten aus 6 Kapiteln und 14 verschiedenen Titeln des Einzelplans 23, darunter auch aus Mitteln der nichtstaatlichen und der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Im gleichen Jahr war lediglich ein Drittel dieser Ausgaben (768 Mio. Euro) bei Kapitel 2304 Titel 687 01 (Zahlungen an Einrichtungen der Weltbankgruppe) veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof sieht dadurch die parlamentarische Budgethoheit und die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit beeinträchtigt. Er hat empfohlen, dem Haushaltsausschuss und der Öffentlichkeit mehr Informationen über alle Zahlungen des BMZ an Einrichtungen der Weltbankgruppe und deren Treuhandfonds bereitzustellen und so für mehr Transparenz zu sorgen. Der Bundesrechnungshof hat zudem empfohlen, dass das BMZ verbindliche Vorgaben für die Beteiligung an Treuhandfonds der Weltbankgruppe schafft. Über diese Beteiligungen sollte das BMZ dem Deutschen Bundestag regelmäßig berichten.

Das BMZ hat zugesagt, die Regelungslücke für die Beteiligung an Treuhandfonds der Weltbank in Abstimmung mit dem BMF zu schließen. Zudem weist es in einem neuen Haushaltsvermerk Nummer 12 zu Kapitel 2304 Titel 687 01 auf Zahlungen aus anderen Titeln des Einzelplans 23 an Einrichtungen der Weltbankgruppe und deren Treuhandfonds hin. Der Bundesrechnungshof erkennt dies als Schritt hin zu mehr Transparenz im Einzelplan 23 an. Jedoch sollte zumindest das Verhältnis der Zahlungen aus dem o. g. Titel zu allen Zahlungen an Einrichtungen der Weltbankgruppe aus dem Einzelplan 23 ergänzt werden. Der Bundesrechnungshof fordert weiterhin, dass das BMZ dem Parlament und der Öffentlichkeit weitere Informationen zu diesen Zahlungen bereitstellt.

(b) Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die Zahlungen an den *Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM)*. Der GFATM wurde auf Beschluss der Vereinten Nationen im Jahr 2002 gegründet. Deutschland gehört zu dessen vier größten Gebern. Der Fonds finanziert Maßnahmen, um in bedürftigen Ländern vor allem die

Infektionskrankheiten AIDS, Tuberkulose und Malaria und – seit 2020 – die COVID-19-Pandemie zu bekämpfen. Deutschland hat für die laufende Wiederauffüllungsphase (Jahre 2020 bis 2022) einen Betrag von 1,5 Mrd. Euro zugesagt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Deutschland im GFATM im Verhältnis zum finanziellen Engagement personell unangemessen schwach vertreten ist. Der Personalanteil der drei weiteren größten Geber liegt deutlich über dem deutschen Anteil. Das BMZ sollte sich stärker als bisher darum bemühen, den deutschen Personalanteil im GFATM zu erhöhen. Das BMZ hat eingeräumt, dass Deutschland im GFATM personell unterrepräsentiert ist. Bisherige Maßnahmen hätten noch nicht den gewünschten Erfolg gehabt.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass der Haushaltsgesetzgeber nicht ausreichend über den GFATM-Miteinsatz informiert wird. Das BMZ hat die Ansicht des Bundesrechnungshofes geteilt, dass die Erläuterungen zu Kapitel 2303 Titel 896 07 insoweit noch nicht aussagekräftig genug waren. Es änderte diese daraufhin im Haushalt 2022. Der Bundesrechnungshof hält diese Änderungen für unzureichend. Insbesondere begründen die Erläuterungen nicht, warum der Mittelsatz gegenüber dem Vorjahr abweicht. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher weiterhin, die Transparenz zu erhöhen.

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 2021 gab das BMZ hierfür 21,7 Mio. Euro aus. Für die Jahre 2022 und 2023 sind jeweils 22 Mio. Euro vorgesehen.

Das BMZ fördert aus dem Kapitel 2305 zwei institutionelle Zuwendungsempfänger:

- Das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) – ehemals 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 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, den Erfolg von Entwicklungsmaßnahmen selbst zu bewerten.

Im Jahr 2021 haben das IDOS und das DEval insgesamt 14,3 Mio. Euro aus der Titelgruppe 04 (Institutionelle Förderung von Einrichtungen der Forschung und Evaluierung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit) erhalten. Für das Jahr 2022 sind für diese Zuwendungsempfänger 18,3 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2023 sind 18,5 Mio. Euro geplant.

Der Bundesrechnungshof untersucht in einer Prüfungsreihe *Evaluierung von Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit* die Aufgaben und Rollen der einzelnen Akteure im Evaluierungssystem für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit:

- Teil I: Evaluierungen durch das BMZ¹,
- Teil II: Evaluierungen durch die GIZ²,
- Teil III: Evaluierungen durch die KfW³,
- Teil IV: Evaluierungen durch das DEval (Prüfung läuft derzeit).

Beim BMZ hat der Bundesrechnungshof geprüft, wie das BMZ Evaluierungen plant und steuert und inwieweit es Evaluationsergebnisse für seine strategische Ausrichtung nutzt. Er hat u. a. empfohlen, Maßnahmen des BMZ auf Länder- und Programmebene zu evaluieren. Die Ergebnisse sollte das BMZ systematisch auswerten und bei strategischen Entscheidungen berücksichtigen. Das BMZ hat zugesagt, ein entsprechendes Format zu entwickeln.

Die GIZ evaluiert seit dem Jahr 2017 stichprobenweise ihre Projekte der bilateralen Technischen Zusammenarbeit, die das BMZ jeweils mit mindestens 3 Mio. Euro finanziert. Sie will dadurch eine repräsentative Aussage über die Gesamterfolgsquote der Projekte treffen können. Die GIZ finanziert diese Evaluierungen bisher aus dem Projektbudget. Der Bundesrechnungshof hat u. a. empfohlen, künftig auch Projekte mit geringerer BMZ-Finanzierung in die Stichprobenauswahl einzubeziehen und die Evaluierungen über eine Umlage auf alle Projekte zu finanzieren. Das BMZ will dieser Empfehlung folgen und hat hierzu für einen Teil der Projekte eine Vereinbarung mit der GIZ getroffen.

Die KfW hat im Jahr 2020 eine Empfehlungsdatenbank (QUER-App) erstellt. Diese enthält die Ergebnisse aus den Evaluierungen ihrer Vorhaben der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit. Der Bundesrechnungshof hat u. a. empfohlen, dass die KfW verstärkt projektübergreifend evaluieren sollte. Die KfW will dem folgen und im Jahr 2022 kofinanzierte Projekte querschnittlich auswerten. Das BMZ will einer weiteren Empfehlung des

¹ Bundesrechnungshof, Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit - Teil I: Steuerung im BMZ, Abschließende Prüfungsmitteilung vom 27. April 2021, Gz.: II 3 - 2019 - 0210; dieses und alle weiteren genannten Prüfungsprodukte sind abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de.

² Bundesrechnungshof, Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit - Teil II: Maßnahmen der bilateralen Technischen Zusammenarbeit, Abschließende Prüfungsmitteilung vom 10. Mai 2021, Gz.: II 3 - 2020 - 0180.

³ Bundesrechnungshof, Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit - Teil III: Maßnahmen der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit, Abschließende Prüfungsmitteilung vom 21. Januar 2022, Gz.: II 3 - 2020 - 0919.

Bundesrechnungshofes folgen und Erkenntnisse aus solchen querschnittlichen Evaluierungen für strategische Entscheidungen nutzen.

Zusammenfassend empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Ergebnisse sämtlicher Evaluierungen systematisch für die Entwicklungszusammenarbeit zu nutzen.

3.5 Sonstige Bewilligungen (Kapitel 2310)

Das BMZ setzt mit den Sonderinitiativen nach eigener Darstellung entwicklungspolitische Schwerpunkte.⁴ Es führt die 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).

Die Ausgaben für die Sonderinitiativen beliefen sich im Jahr 2021 auf 1,3 Mrd. Euro. Für das Jahr 2022 sind ebenfalls 1,3 Mrd. Euro veranschlagt, im Haushaltsentwurf 2023 sind 1,1 Mrd. Euro geplant. Damit machen die Ausgaben für die Sonderinitiativen in allen drei Jahren mehr als 90 % der (vorgesehenen) Ausgaben in Kapitel 2310 aus.

Der Haushaltsausschuss begrenzte die Sonderinitiativen durch einen Maßgabebeschluss: Seit dem Jahr 2021 darf die Zahl der Sonderinitiativen höchstens fünf und die dafür zur Verfügung gestellten Ausgabemittel dürfen höchstens 10 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 23 betragen. Der Mittelansatz für das Jahr 2021 schöpfte die 10 %-Grenze vollständig aus. Für das Jahr 2022 übersteigt er diese um 30 Mio. Euro. Der Entwurf für den Haushalt 2023 sieht etwas weniger als 10 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 23 für die vier Sonderinitiativen vor. Allerdings enthalten die Ausgabenansätze für die Jahre 2022 und 2023 noch nicht die zusätzlichen Mittel aus dem Einzelplan 60. Es fehlen derzeit Angaben dazu, für welche Titel des Einzelplans 23 die zusätzlichen Mittel vorgesehen sind. Deshalb kann momentan weder festgestellt werden, ob das BMZ im Jahr 2022 weitere Mittel – entgegen der Vorgabe des Haushaltsausschusses – für Sonderinitiativen einsetzt, noch ob es auch im Jahr 2023 den Maßgabebeschluss verletzt.

Laut Koalitionsvertrag soll die Haushaltsstruktur zu den Sonderinitiativen überprüft werden. Auf Nachfrage erklärte das BMZ zunächst, dass eine solche Überprüfung angesichts der COVID-Pandemie und des Ukraine-Krieges keine Priorität habe. In der Stellungnahme zum Entwurf dieses Berichts erklärte es, hierzu einen internen Prüfprozess durchgeführt zu haben.

⁴ Vgl. zur grundlegenden Kritik an den Sonderinitiativen Tz. 3.5, in: Bundesrechnungshof, Information über die Entwicklung des Einzelplans 23 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 vom 25. März 2022, Gz.: II 3 - 0000310.

3.6 Verwaltungsausgaben und Personal (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 in den Kapiteln 2311 und 2312. Darüber hinaus sind sächliche Verwaltungsausgaben auch in Kapitel 2310 enthalten. Für das Jahr 2023 sind dies Ausgaben

- für Maßnahmen und Projekte des Beauftragten für die Deutsch-Griechische Versammlung (Kapitel 2310 Titel 532 04) von knapp 1 Mio. Euro und
- für sonstige Dienstleistungsaufträge an Dritte (Kapitel 2310 Titel 532 03) von 4,9 Mio. Euro. Hierbei handelt es sich um einen neuen Titel, der auf die Datenstrategie der Bundesregierung zurückgeht.

Im Jahr 2021 beliefen sich die Verwaltungsausgaben auf 192 Mio. Euro (unter Berücksichtigung von 29 Mio. Euro für Leistungen anderer Bundesbehörden und sonstige Verrechnungsausgaben). Größte Ausgabenposition waren die Personalausgaben mit 105 Mio. Euro. Im Jahr 2022 sind hierfür 113 Mio. Euro veranschlagt; der Regierungsentwurf für das Jahr 2023 sieht 122 Mio. Euro vor.

Im Haushaltsaufstellungsverfahren für den Haushalt 2023 hatte das BMZ für sich und seine institutionellen Zuwendungsempfänger zahlreiche neue Planstellen und Stellen angemeldet. Der Regierungsentwurf sieht jeweils weniger neues Personal vor:

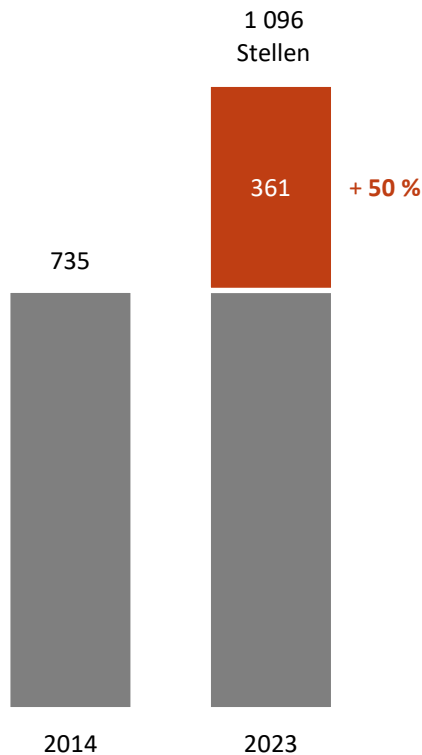
- für das BMZ 21 neue Planstellen und 2 Stellen (statt beantragten 111 Planstellen und 32,5 Stellen),
- für die EG 3 neue Stellen (statt beantragten 12,5 Stellen),
- für IDOS 1 neue Stelle (statt beantragten 4,5 Stellen) und eine Stellenhebung (wie beantragt)
- und für DEval 3 neue Stellen (statt beantragten 6 Stellen).

Dies entspricht einem Zuwachs von Planstellen und Stellen im BMZ von 2,1 % gegenüber dem Vorjahr. Damit beträgt der Stellenzuwachs für das BMZ nahezu das Dreifache des Stellenzuwachses für die gesamte Bundesverwaltung (0,8 %). Der Personalaufwuchs der letzten Jahre im Einzelplan 23 setzt sich weiter fort, wie Abbildung 4 zeigt.

Abbildung 4

Deutlicher Personalaufwuchs im BMZ

In den Jahren 2014 bis 2023 sind 361 Planstellen und Stellen hinzugekommen. Das entspricht einem Anstieg von knapp 50 %.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 23.

Haushaltspläne 2014 bis 2022.

Haushaltsentwurf 2023.

Der Regierungsentwurf (§ 16 Haushaltsgesetz-E (2023)) sieht vor, dass die Ressorts Planstellen und Stellen einsparen. Die Einsparung soll in dem finanziellen Umfang erfolgen, der sich ergäbe, wenn 1,5 % dieser Planstellen und Stellen kegelgerecht eingespart würden. Nicht in die Berechnung einzubeziehen sind neu ausgebrachte Planstellen und Stellen oder solche, die einen kw-Vermerk tragen. Danach müsste das BMZ innerhalb des Jahres 2023 Planstellen und Stellen im finanziellen Umfang von rund 1,2 Mio. Euro einsparen.⁵ Dies entspricht beispielsweise 16 Planstellen.⁶

Der Bundesrechnungshof sieht die beabsichtigte Stellenmehrung beim BMZ im Jahr 2023 kritisch. Der überproportional hohe Personalaufwuchs würde dazu führen, dass dem BMZ im

⁵ Berechnet mit den aktuell gültigen Personalkostensätzen (Stand 29. Juli 2021) unter Zugrundelegung der Soll-Personalstärke für das Jahr 2022.

⁶ In der Zusammensetzung 1xB3, 1xA16, je 2x A13h-A15 und A11-A13g, 1xA10, 1xA9g.

Ergebnis ein netto-Stellenzuwachs verbleibt. Die 21 neuen Planstellen und 2 neuen Stellen haben einen finanziellen Umfang von 1,9 Mio. Euro. Damit würde das Ziel, die Personalkosten zu senken, für das BMZ ins Gegenteil verkehrt. Auch mit Blick auf die immer noch freien Planstellen im Einzelplan 23 erscheint die beabsichtigte Stellenmehrung unangemessen.

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 2021 bei 691 Mio. Euro, wovon 645 Mio. Euro auf Tilgungen und Zinsen entfielen. Dies entspricht einem Einnahmenrückgang von 113 Mio. Euro (-15 %) bei Tilgungen und Zinsen gegenüber der Prognose im Haushaltsplan 2021. Für das Jahr 2022 sind Einnahmen von 748 Mio. Euro, für das Jahr 2023 sind Einnahmen von 749 Mio. Euro geplant.

Bereits im Jahr 2020 waren die tatsächlichen Einnahmen aus Tilgungen und Zinsen 44 Mio. Euro (-6 %) niedriger ausgefallen als prognostiziert. Dieser Einnahmenrückgang geht insbesondere auf die COVID-19-Pandemie zurück. Angesichts der weiteren Krisen weltweit und der nicht absehbaren wirtschaftlichen Folgen des Ukrainekrieges für zahlreiche Entwicklungsländer (z. B. wegen stark gestiegener Preise für Lebensmittel, Energie und Dünger) sind die Prognosen für die Jahre 2022 und 2023 mit erheblichen Risiken behaftet.

Der Bundesrechnungshof hat die *Meldungen des BMZ zur Übersicht der „Einnahmeausfälle des Bundes“* geprüft. Die Übersicht ist Bestandteil der jährlichen Haushaltsrechnungen. Sie fasst die Gesamtbeträge der nach § 59 BHO erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen zusammen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMZ in den Jahren 2018 bis 2020 seine Einnahmeausfälle zu niedrig gemeldet hat. Das BMZ hatte weder von all seinen Referaten noch von Fremdbewirtschaftern vollständige Meldungen eingefordert und hatte daher kein Gesamtbild aller dem Einzelplan 23 zuzuordnenden Einnahmeausfälle. Der Bundesrechnungshof hat das BMZ aufgefordert, Meldungen zu Einnahmeausfällen von allen Stellen konsequent einzufordern, die Mittel aus dem Einzelplan 23 bewirtschaften. Zudem hat das BMZ nicht alle seine Forderungen zeitnah im Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes ins Soll gestellt. In der Folge hat das BMZ deren Niederschlagungen nicht erfasst. Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, sämtliche Forderungen umgehend zu buchen. Das BMZ zugesagt, dies künftig zu beachten.

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 (ODA-Quote) zu steigern. Die Geberländer melden ihre ODA-

Leistungen jährlich an die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD). Die OECD prüft die Meldungen und veröffentlicht die offiziellen Zahlen zu den ODA-Leistungen ihrer Mitgliedstaaten. Infolge dieses mehrstufigen Verfahrens liegen noch keine neuen Zahlen zu den ODA-Leistungen gegenüber den Informationen über die Entwicklung des Einzelplans 23 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 vor.⁷

6 Ausblick

Zusammen mit dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2023 hat die Bundesregierung im Juli 2022 folgende Eckwerte für den Einzelplan 23 beschlossen: 10,7 Mrd. Euro für das Jahr 2024, 10,6 Mrd. Euro für das Jahr 2025 sowie 10,4 Mrd. Euro für das Jahr 2026.

Damit erhöhte sie die Ende März 2022 zusammen mit dem Haushaltsentwurf 2022 beschlossenen Eckwerte um 191 Mio. Euro für das Jahr 2024 und 189 Mio. Euro für das Jahr 2025. Der Ausgabenansatz für das Jahr 2023 ist um 400 Mio. Euro höher als der Eckwert vom März 2022. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bundesregierung mit dem Finanzplan vom März 2022 bereits die Eckwerte für die Jahre 2023 bis 2026 um jeweils mehr als 700 Mio. Euro gegenüber dem Finanzplan der Vorgängerregierung vom Juni 2021 angehoben hatte.

Die Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit sind mit den Folgen des Ukrainekrieges, globaler Gesundheitskrisen – wie der noch nicht überwundenen COVID-Pandemie – und des fortschreitenden Klimawandels immens. Angesichts finanziell schwieriger Rahmenbedingungen sollte das BMZ seine Instrumente und sein Handeln konsequent finanzpolitisch nachhaltig ausrichten, um Handlungsspielräume zu gewinnen und besser auf Krisen reagieren zu können. Dabei sollte auch die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse mit in den Blick genommen werden. Dies sind nicht zuletzt Fragen haushaltspolitischer Generationengerechtigkeit. Schließlich sollte das BMZ die Transparenz im Einzelplan 23 deutlich verbessern.

Reinert

Steinkamp

Beglaubigt: Trimborn, RHS'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

⁷ Vgl. Tz. 5, in: Bundesrechnungshof, Information über die Entwicklung des Einzelplans 23 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 vom 25. März 2022, Gz.: II 3 - 0000310.