



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung

über die Prüfung

Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen

Förderung von Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 3 - 0002028

14. September 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	5
2	Prüfungsfeststellungen	5
2.1	BMZ-Haushalt auf Förderung von Entwicklungsländern ausgerichtet	5
2.2	BMZ fördernde Nicht-Entwicklungsländer entgegen Haushaltsvermerk	6
2.3	BMZ schaffte Übergangsfrist, um Nicht-Entwicklungsländer weiter zu fördern	6
2.4	BMZ wirkte auf Änderungen des Haushaltsvermerks hin, um Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern fortzusetzen	6
3	Würdigung	7
4	Stellungnahme des BMZ	7
5	Abschließende Bewertung	8

Abkürzungsverzeichnis

B

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

O

ODA *Official Development Assistance*

ODA-Länderliste *DAC List of ODA Recipients*

OECD *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Bis zum Jahr 2021 waren die Mittel aus dem Einzelplan 23 für Entwicklungsländer einzusetzen. Dies war in den Jahren 2017 bis 2021 im Haushaltsplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ausdrücklich geregelt. Dennoch förderte das BMZ in dieser Zeit Vorhaben der politischen Stiftungen in Nicht-Entwicklungsländern (Tz. 2.2).
- 0.2 Statt die bis zum Jahr 2021 haushaltsrechtswidrige Förderung von Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern zu beenden, räumte das BMZ den politischen Stiftungen im Jahr 2020 eine Übergangsfrist ein. Mit dieser waren Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern bis zum Jahresende 2024 weiter förderfähig (Tz. 2.3).
- 0.3 Um Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern dauerhaft fördern zu können, wirkte das BMZ im Jahr 2022 auf Änderungen im Haushaltsplan hin. Seit dem Jahr 2023 können die politischen Stiftungen bis zu 10 % ihrer Mittel aus dem Einzelplan 23 für Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern verwenden (Tz. 2.4).
- 0.4 Das BMZ hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen bestätigt. Es hat jedoch zurückgewiesen, wissentlich und willentlich gegen die haushaltsrechtlichen Vorgaben in den Jahren 2017 bis 2021 verstoßen zu haben. Zudem seien die Haushaltsvermerke in den Einzelplänen 23 der Jahre 2022 und 2023 auf aktives Betreiben der politischen Stiftungen geändert worden (Tz. 4).
- 0.5 Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Kritik weit überwiegend bestätigt. Seit Inkrafttreten der Haushaltsvermerke in den Jahren 2022 und 2023 besteht jedoch eine neue Rechtslage. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMZ künftig die haushaltsrechtlichen Vorgaben durchgängig beachtet und seiner Rolle als Zuwendungsgeber gegenüber den politischen Stiftungen gerecht wird (Tz. 5).

1 Vorbemerkung

Wir haben im Jahr 2021 eine Prüfungsreihe über die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen begonnen. Bisher liegen dazu zwei Abschließende Prüfungsmitteilungen vor, Gz. II 3 - 0000759 (BMZ) und Gz. II 3 - 0000760 (Friedrich-Ebert-Stiftung). Bei diesen Prüfungen haben wir festgestellt, dass Sie Vorhaben in Ländern fördern, die zum Zeitpunkt der Förderung nicht auf der „DAC List of ODA Recipients“ (ODA-Länderliste) erfasst waren. Wir haben dies zum Anlass genommen, Ihnen den Entwurf eines Bemerkungsbeitrages zu übersenden. Auch aufgrund Ihrer Stellungnahme haben wir beschlossen, das Bemerkungsverfahren nicht weiter zu verfolgen und dieses Thema abzuschließen. Ihre Stellungnahmen vom 8. Juli 2022, vom 29. September 2022 sowie vom 16. Juni 2023 sind in der hier vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 BMZ-Haushalt auf Förderung von Entwicklungsländern ausgerichtet

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erfasst die Leistungen ihrer Mitglieder in der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA). Dazu einigten sich ihre Mitglieder auf gemeinsame Regeln für die ODA-Anrechenbarkeit. Zu den Voraussetzungen für die ODA-Anrechenbarkeit von Leistungen gehört danach, dass Mittel ausschließlich

- Entwicklungsländern,
- Staatsangehörigen von Entwicklungsländern oder
- internationalen Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern gewährt werden.

Deutschland ist das weltweit zweitgrößte Geberland in der Entwicklungszusammenarbeit. Sie sind dafür zuständig, alle deutschen ODA-Leistungen zu erfassen und gesammelt an die OECD zu melden. Gleichzeitig finanzieren Sie den größten Teil der deutschen ODA-Leistungen aus Ihrem eigenen Haushalt. In den Jahren 2017 bis 2021 waren die Mittel aus dem Einzelplan 23 ODA-anrechenbar einzusetzen. Ausgenommen waren davon Ausgaben für die Deutsch-Griechische Versammlung. Dies regelte ein Haushaltsvermerk in Ihren jeweiligen Haushaltsplänen. Dabei sind Haushaltsvermerke verbindliche Vorschriften, wie ein Ressort den Haushaltsplan auszuführen hat.

2.2 BMZ förderte Nicht-Entwicklungsländer entgegen Haushaltsvermerk

Bei unseren o. g. Prüfungen Ihrer Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen stellten wir fest, dass Sie mindestens seit dem Jahr 2017 Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern förderten. Dazu zählten u. a. Vorhaben in Russland, Singapur, Chile und Uruguay. Die OECD bestimmt, welche Länder als Entwicklungsländer gelten. Sie führt diese auf der o. g. ODA-Länderliste. Die OECD verwendet dabei Zahlen der Weltbank über das Bruttonationaleinkommen pro Kopf in den Ländern. Überschreiten Länder bestimmte Einkommensgrenzen drei Jahre in Folge, streicht die OECD sie von der ODA-Länderliste. Die OECD bezeichnet diese als graduierte Länder. Die ODA-Länderliste enthält bereits einen Hinweis, wenn Länder zwei Jahre in Folge die Einkommensgrenze überschritten haben. Der Hinweis gibt auch an, in welchem Jahr diese Länder voraussichtlich graduieren.

Im Jahr 2018 graduierten u. a. Chile und Uruguay. Dies war Ihnen mindestens seit Mitte 2017 bekannt. Dennoch entschieden Sie, Vorhaben der politischen Stiftungen dort und in Nicht-Entwicklungsländern insgesamt weiter zu fördern. Dabei bewilligten Sie auch Anschlussvorhaben der politischen Stiftungen in Chile und Uruguay ab dem Jahr 2018. Sie wussten, dass Sie damit gegen den Haushaltsvermerk verstoßen.

2.3 BMZ schaffte Übergangsfrist, um Nicht-Entwicklungsländer weiter zu fördern

Im Oktober 2020 fand ein Jahresgespräch zwischen Ihnen und den Vorsitzenden der politischen Stiftungen statt. Thema war dabei auch die „Arbeit [der politischen Stiftungen] mit BMZ-Mitteln in Ländern ohne ODA-Relevanz“. Sie wiesen darauf hin, die Arbeit in Nicht-Entwicklungsländern nicht finanzieren zu können. Dem stehe der Haushaltsvermerk entgegen, nach dem die Mittel aus dem Einzelplan 23 „ODA-wirksam“ einzusetzen seien. Dennoch versuchten die politischen Stiftungen, möglichst viele dieser Mittel für solche Vorhaben zu verwenden. Im Ergebnis räumten Sie den politischen Stiftungen für Vorhaben in graduierten Ländern eine Übergangsfrist ein. Damit ermöglichten Sie diesen, die Förderung von Vorhaben in Chile und Uruguay letztmalig im Jahr 2021 zu beantragen. Sie fördern demnach diese Vorhaben längstens bis Jahresende 2024.

2.4 BMZ wirkte auf Änderungen des Haushaltsvermerks hin, um Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern fortzusetzen

Die Übergangsfrist für Vorhaben in Chile und Uruguay lief Ende des Jahres 2021 aus. Im Juni 2021 traten die politischen Stiftungen, das Auswärtige Amt und Sie zusammen. Sie entschieden gemeinsam, dass der obige Haushaltsvermerk im Haushaltsplan des BMZ geändert werden soll. Ziel war es, Vorhaben der politischen Stiftungen in graduierten Ländern unbefristet

aus dem Einzelplan 23 zu fördern. Im Februar 2022 billigten Sie einen entsprechenden Handlungsvorschlag Ihres Fachreferates. Dennoch brachten Sie keinen Änderungsvorschlag in den Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2022 vom März 2022 ein. Erst die Bereinigungsvorlage der Bundesregierung vom Mai 2022 enthielt einen solchen. Nach diesem Vorschlag sollten „in begründeten Ausnahmefällen“ Vorhaben der politischen Stiftungen in Industrieländern in Lateinamerika, Asien und Afrika finanziert werden können. Eine Woche später erging ein entsprechender Beschluss. Im Herbst 2022 schlugen Sie für den Bundeshaushalt 2023 vor, den Haushaltsvermerk erneut zu ändern. Die Ausnahme für Vorhaben der politischen Stiftungen in Nicht-Entwicklungsländern sollte erweitert werden. Danach können Sie diese „in begründeten Ausnahmefällen“ unbefristet mit bis zu 10 % des Titels finanzieren. Dies entspricht beim gegenwärtigen Titelanatz 34 Mio. Euro. Auch dieser Vorschlag wurde übernommen.

3 Würdigung

Das parlamentarische Budgetrecht ist zentraler Bestandteil der Gewaltenteilung und ein Weiskern der demokratischen Grundordnung Deutschlands. Ohne gesetzliche Ermächtigung dürfen öffentliche Mittel nicht verausgabt werden. Der Haushaltsgesetzgeber kann mit Haushaltsvermerken vorgeben, wie die Regierung die bereitgestellten Mittel verwenden darf.

Sie haben die geänderten Rahmenbedingungen durch die Graduierung von Chile und Uruguay zunächst ignoriert. Sie haben Vorhaben in diesen Ländern weiter gefördert. Damit haben Sie bis zum Jahr 2021 wissentlich gegen den Haushaltsvermerk verstoßen und den Willen des Haushaltsgesetzgebers missachtet. Wir sehen darin eine Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts. Daran ändert auch die von Ihnen eingeräumte Übergangsfrist nichts. Diese ist aus haushaltsrechtlicher Sicht inakzeptabel. Sie waren nicht berechtigt, Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers durch eigene Regelungen zu umgehen. Sie haben den Haushaltsgesetzgeber über die haushaltsrechtswidrige Förderung im Unklaren gelassen. Statt diese Förderung einzustellen, haben Sie Änderungen des Haushaltsvermerks erwirkt. Dies ermöglicht es Ihnen dauerhaft, einen Teil der Mittel nicht mehr für die Entwicklungszusammenarbeit zu verwenden.

Wir haben gefordert, künftig davon abzusehen, haushaltsrechtliche Vorgaben zu umgehen. Wir haben empfohlen, Ausnahmen für die Förderung von Nicht-Entwicklungsländern aus dem Haushalt des BMZ abzuschaffen und die Förderung von Nicht-Entwicklungsländern zu beenden.

4 Stellungnahme des BMZ

Sie haben mitgeteilt, hinsichtlich der politischen Stiftungen zwei Interessen zu verfolgen. Zum einen würden Sie beabsichtigen, alle Mittel ODA-anrechenbar zu verausgaben. Zum

anderen würden Sie beabsichtigen, die Vorhaben der politischen Stiftungen in graduierten Ländern übergangsweise, trotz fehlender ODA-Anrechenbarkeit, weiter zu fördern. Dies soll möglich sein, solange es den Entwicklungsländern einer Region zugutekomme. So sei der „weit überwiegende Teil aller von Ihnen geförderten Projekte der politischen Stiftungen [...] ODA-anrechenbar“. Sie haben eingeräumt, Vorhaben der politischen Stiftungen in Nicht-Entwicklungsländern gefördert zu haben. Damit hätten Sie jedoch nicht wissentlich und willentlich gegen den Haushaltsvermerk in den Jahren 2017 bis 2021 verstoßen.

Sie würden die Förderung von Vorhaben der politischen Stiftungen in Nicht-Entwicklungsländern gerechtfertigt sehen durch die Übergangsfrist und die seit dem Jahr 2022 geänderten Haushaltsvermerke. Die Übergangsfrist habe gewährleistet, dass Entwicklungserfolge laufender Vorhaben in graduierten Ländern nicht gefährdet werden. Dadurch würden „Entwicklungsrüinen“ vermieden. Die geänderten Haushaltsvermerke würden es zwar ermöglichen, Haushaltsmittel für Vorhaben der politischen Stiftungen teilweise in Nicht-Entwicklungsländern einzusetzen. Diesbezüglich haben Sie uns bestätigt. Jedoch haben Sie unserer Bewertung widersprochen, dass diese Mittel nicht mehr für Entwicklungsländer zur Verfügung stehen. Vielmehr würden die Vorhaben in den Nicht-Entwicklungsländern in die Entwicklungsländer ihrer Region wirken. Übergangsweise seien sie daher entwicklungspolitisch sinnvoll. Insoweit haben Sie auch bestritten, dass die geänderten Haushaltsvermerke eine *dauerhafte* Förderung in Nicht-Entwicklungsländern ermöglichten. Sie haben dazu auf den Wortlaut der Haushaltsvermerke „in begründeten Ausnahmefällen“ verwiesen. Dieser verdeutliche, dass es sich um eine regionale und zeitliche Übergangsregelung handle. Ohnehin seien die Haushaltsvermerke auf aktives Betreiben der politischen Stiftungen geändert worden.

5 Abschließende Bewertung

Sie haben den von uns festgestellten Sachverhalt bestätigt. Sie haben darauf verwiesen, die Mittel aus dem Einzelplan 23 „überwiegend“ ODA-anrechenbar eingesetzt zu haben. Damit räumen Sie einen Verstoß gegen den Haushaltsvermerk in den Jahren 2017 bis 2021 ein. Dieser verpflichtete Sie, Ihre gesamten Haushaltsmittel ODA-anrechenbar einzusetzen. Sie haben auch wissentlich und willentlich die Vorgaben des Haushaltsvermerks umgangen. Zum einen haben Sie gegenüber den politischen Stiftungen im Jahresgespräch 2020 selbst erklärt, deren Vorhaben in graduierten Ländern wegen des Haushaltsvermerks nicht weiter fördern zu können. Zum anderen hätten Sie sonst weder die Übergangsfristen einführen noch auf eine Änderung des Haushaltsvermerks hinwirken müssen. Dabei verkennen Sie, dass Sie haushaltsrechtliche Vorgaben nicht durch eigene Übergangsfristen umgehen dürfen. Dies kann allein der Haushaltsgesetzgeber regeln. Dessen ungeachtet können Sie die Übergangsfristen auch nicht damit rechtfertigen, „Entwicklungsrüinen“ vermeiden zu wollen. Dafür hätte es ausgereicht, laufende Vorhaben in zwischenzeitlich graduierten Ländern wie geplant zu Ende zu führen. Stattdessen haben Sie die Übergangsfrist genutzt, um Anschlussvorhaben neu zu bewilligen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es ein zentraler entwicklungspolitischer Erfolg, wenn ein Entwicklungsland graduiert. Dieser Zeitpunkt markierte bis zum Jahr 2021 grundsätzlich auch die Grenze, bis wann eine Förderung aus dem

Einzelplan 23 haushaltsrechtlich zulässig ist. Dem steht Ihr Ansatz entgegen, Vorhaben in graduierten Ländern auf unbestimmte Zeit weiter fördern zu können.

Auch Ihre Begründung für die geänderten Haushaltsvermerke überzeugen uns nicht. Sie haben eingeräumt, dass die geänderten Haushaltsvermerke Vorhaben der politischen Stiftungen in Nicht-Entwicklungsländern zulassen. Sie verkennen jedoch, dass für Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern verwendete Haushaltsmittel nicht mehr für Vorhaben in Entwicklungsländern zur Verfügung stehen. Die von Ihnen behauptete mittelbare Wirkung von Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern auf die Entwicklungsländer der Region überzeugt nicht. Eine solche Wirkung ist weder messbar noch belegt. Die von Ihnen behauptete zeitliche Befristung ist im Haushaltsvermerk nicht erkennbar. Die Formulierung „in begründeten Ausnahmefällen“ enthält weder in zeitlicher noch in sachlicher Hinsicht spezifische Einschränkungen. Überdies bevorzugen Sie mit der Ausnahme die politischen Stiftungen gegenüber Ihren übrigen Zuwendungsempfängern. Am Ende überzeugt auch der Verweis auf die Initiative der politischen Stiftungen nicht. Sie haben die Änderungen des Haushaltsvermerks ins Haushaltsaufstellungsverfahren eingebracht und sich damit die Argumente Dritter zu eigen gemacht. Sie müssen – auch gegenüber den politischen Stiftungen – Ihrer Rolle als Zuwendungsgeber gerecht werden. Dazu dürfen Sie keine Auffassungen vertreten oder Handlungen vornehmen, von denen Sie selbst nicht überzeugt sind.

Im Ergebnis sehen wir uns weit überwiegend in unserer Kritik bestätigt. Durch Ihre Initiative zur Änderung der Haushaltsvermerke liegt nunmehr eine neue Rechtslage vor. Diese entzieht sich unserer Kritik. Wir betrachten diesen Vorgang damit als erledigt. Gleichwohl erwarten wir, dass Sie künftig die haushaltsrechtlichen Vorgaben durchgängig beachten und Ihrer Rolle als Zuwendungsgeber gerecht werden.

Schneider

Steinkamp

Beglaubigt: Bersch, AI

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.