

Auswärtiges Amt (AA)
(Einzelplan 05)

2 Seit 20 Jahren kein Gesamtüberblick zu deutschen Beitragszahlungen an internationale Organisationen

(Kapitel 0501)

Zusammenfassung

Der Bund leistete nach Erhebungen des Bundesrechnungshofes im Jahr 2022 Beitragszahlungen von fast 9 Mrd. Euro an internationale Organisationen. Diesen Gesamtüberblick hat die Bundesregierung jedoch nicht.

Beitragszahlungen an internationale Organisationen dienen dazu, außenpolitische Interessen Deutschlands zu verwirklichen. Die Bundesregierung benötigt dafür einen Gesamtüberblick, in welchem Umfang, für welche Organisationen und mit welchen Schwerpunkten sie Beitragszahlungen leistet. Ansonsten kann sie diese weder koordinieren noch das Parlament angemessen darüber unterrichten.

Bislang erfasste das AA nur Beitragszahlungen an Organisationen der Vereinten Nationen. Im Jahr 2022 betrugen sie 6,8 Mrd. Euro. Anlässlich einer Prüfung hat der Bundesrechnungshof einen Überblick über das gesamte finanzielle Engagement des Bundes bei allen internationalen Organisationen erstellt. Danach zahlte der Bund im Jahr 2022 insgesamt 8,7 Mrd. Euro. Somit erfasste das AA Beitragszahlungen von 1,9 Mrd. Euro nicht. Der Bundesrechnungshof hat den fehlenden Gesamtüberblick seit dem Jahr 2004 wiederholt beanstandet.

Das AA sollte mit Unterstützung aller Bundesministerien eine systematische und laufende Erfassung der unterschiedlichen Beitragszahlungen an alle internationalen Organisationen sicherstellen. Dazu sollte das AA in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zeitnah ein automatisiertes und verlässliches Verfahren entwickeln. Über die

Beitragszahlungen sollte die Bundesregierung regelmäßig zu den Haushaltsberatungen dem Parlament berichten.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen internationalen Organisationen. Zumeist ist sie einer der größten Beitragszahler. Dabei leistet sie sowohl Pflicht- als auch freiwillige Beitragszahlungen (Beitragsarten).

Bereits im Jahr 2004 beanstandete der Bundesrechnungshof, dass der Bundesregierung ein Gesamtüberblick fehlt, in welcher Höhe und durch welche Beitragsarten sie internationale Organisationen fördert. In den Jahren 2019 und 2023 beanstandete der Bundesrechnungshof dies erneut. Er empfahl wiederholt, Beitragszahlungen an internationale Organisationen zentral zu ermitteln und jährlich zu einer Gesamtübersicht zusammenzufassen. Diese Empfehlung setzte die Bundesregierung bisher nicht um.

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass die Bundesministerien mehrfach freiwillige Beitragszahlungen als Pflichtbeitragszahlungen oder umgekehrt einordneten. Dem AA fehlten interne Vorgaben, um die Zahlungen den Beitragsarten einheitlich zuzuordnen. Die Bundesministerien verfügten zudem über kein Verfahren, um ihre Zahlungen zuverlässig übergreifend zu koordinieren.

Aktuell erfasst das AA nur die Beitragszahlungen der Bundesministerien an die Vereinten Nationen. Dazu nutzt es zwei verschiedene Verfahren:

- Zum einen verwenden das AA und die Bundesministerien Kennzeichnungen im bereits bestehenden Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren). So wies das BMF für das Haushaltsjahr 2022 die Bundesministerien darauf hin, jede Beitragszahlung an die Vereinten Nationen zu kennzeichnen. Ab dem Haushaltsjahr 2024 entfiel dieser Hinweis wieder. Die Bundesministerien markierten im Jahr 2022 Beitragszahlungen von 4,4 Mrd. Euro an die Vereinten Nationen im HKR-Verfahren.
- Zum anderen fragte das AA für einen Bericht der Bundesregierung die Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen bei den Bundesministerien ab. Bei der manuellen Abfrage meldeten sie Beitragszahlungen von 6,8 Mrd. Euro im Jahr 2022.

Demnach markierten die Bundesministerien für das Jahr 2022 im HKR-Verfahren 2,4 Mrd. Euro weniger Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen, als sie dem AA meldeten.

Der Bundesrechnungshof fragte im Jahr 2023 bei den Bundesministerien die Beitragszahlungen an alle internationalen Organisationen auch außerhalb der Vereinten Nationen ab. Nach den Rückmeldungen beliefen sich diese für das Jahr 2022 auf 8,7 Mrd. Euro. Sie waren somit um 1,9 Mrd. Euro höher als die manuell erfassten Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen (Abbildung 2.1).

Abbildung 2.1

Beitragszahlungen von 1,9 Mrd. Euro für das Jahr 2022 nicht erfasst

Die Bundesregierung hat nicht alle Beitragszahlungen an internationale Organisationen erfasst. Anstelle von 6,8 Mrd. Euro zahlte sie im Jahr 2022 tatsächlich 8,7 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

2.2 Würdigung

Um die Finanz- und Haushaltsplanung auf außenpolitische Ziele auszurichten, benötigt die Bundesregierung verlässliche und aktuelle Daten zu Beitragszahlungen an internationale Organisationen. Insbesondere benötigt sie einen Gesamtüberblick über die Beitragszahlungen, wenn sie deutsche Interessen auf internationalen Geberkonferenzen wahrnimmt oder das Parlament informiert. Mit Blick auf das Budgetrecht des Parlaments ist auch eine korrekte und einheitliche Abgrenzung der Beitragsarten unverzichtbar.

Bisher hat der Bund die deutschen Beitragszahlungen in ihrer Gesamtheit nicht erfasst, da internationale Organisationen außerhalb der Vereinten Nationen in den entsprechenden Auswertungen des Bundes nicht enthalten waren. Außerdem zeigen die abweichenden Beträge, die in der Abfrage bei den Bundesministerien und im HKR-Verfahren ermittelt wurden, dass die Markierung im HKR-Verfahren für die Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen unzuverlässig ist. Zudem fehlen Grundlagen wie einheitliche Definitionen der Beitragsarten sowie Daten- und Qualitätsstandards. Aussagekräftige Ergebnisse benötigen einheitliche Definitionen für die Erfassung.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, ab dem Jahr 2025 einen automatisierten Gesamtüberblick zu allen deutschen Beitragszahlungen an internationale

Organisationen zu schaffen. Dabei hat sie die unterschiedlichen Beitragsarten zu berücksichtigen. Sie sollte dem Parlament regelmäßig dazu berichten.

Erst ein solcher Gesamtüberblick macht die Art und Höhe der Beitragszahlungen der Bundesministerien und damit des Bundes insgesamt transparent. Andernfalls besteht das Risiko, dass Parlament und Öffentlichkeit weder zeitnah noch zutreffend unterrichtet werden.

2.3 Stellungnahme

Das AA habe vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages den Auftrag erhalten, „eine Datenbank und eine Anwendung zu entwickeln, um das gesamte internationale deutsche Projektengagement der Bundesregierung für strategische Analysebedarfe und als interaktive Gesamtübersicht darzustellen“ (portfolio.atlas). Das AA erklärte, diese Datenbank könne grundsätzlich auch Fördertypen wie Beitragszahlungen an internationale Organisationen aufnehmen und laufend aktualisieren. Damit könne sie dann auch Grundlage für ad-hoc Informationen an den Deutschen Bundestag sein. Voraussetzung sei eine regelmäßige und verlässliche Datenlieferung aller Bundesministerien. Hierfür müsse die Datenbank jedoch noch über ihren bisherigen Anwendungsbereich hinaus weiterentwickelt werden.

Zugleich wolle das AA die Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen zur Plausibilisierung weiterhin im HKR-Verfahren oder mit manueller Abfrage bei den Bundesministerien erfassen. Es werde dafür in seinem Geschäftsbereich die Erfassung im HKR-Verfahren verbessern, indem es technische Anpassungen vornehme. Die anderen Bundesministerien sollten dies ebenfalls zusagen. Gleichzeitig sollte das BMF die Bundesministerien erneut auf die verpflichtende Markierung im HKR-Verfahren hinweisen.

Schließlich hat das AA darauf hingewiesen, dass nur eine konsequente Anwendung in allen Bundesministerien eine qualitativ hochwertige Auswertung ermögliche. Dazu halte es die Federführung und Überwachung durch eine weisungsgebende Stelle für erforderlich. Außerdem bedürfe es der aktiven Mitwirkung des BMF, um die nötigen haushaltstechnischen Vorgaben dauerhaft zu verankern. Es bestehe ansonsten die Gefahr, dass die Bundesministerien Bitten des AA zu Datenbeiträgen nicht umsetzten.

2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält fest, dass es der Bundesregierung seit 20 Jahren nicht gelungen ist, einen automatisierten und verlässlichen Gesamtüberblick aller Beitragszahlungen an alle internationalen Organisationen zu erstellen. Bisherige Auswertungen berücksichtigen Beitragszahlungen in Milliardenhöhe nicht. So werden nur Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen erfasst.

Die Datenbank portfolio.atlas ist momentan für einen Gesamtüberblick nicht geeignet. Sie muss hierfür erst erweitert werden, ohne dass der Zeithorizont bekannt ist. Für die Übergangszeit können sowohl die manuelle Abfrage bei den Bundesministerien als auch die Markierung im HKR-Verfahren beibehalten werden. Unterstützend sollte das BMF die Bundesministerien auf letztere wieder hinweisen. Sobald über die Datenbank portfolio.atlas zuverlässig alle notwendigen Daten erfasst werden, sind die bisherigen Verfahren

einzustellen. Damit werden unnötige Doppelerfassungen verhindert und die Akzeptanz der neuen Datenbank wird erhöht.

Eine qualitativ verlässliche Erfassung erfordert aber noch mehr. Zwingend notwendig sind einheitliche Definitionen, gemeinsame Datenstandards sowie eine gesicherte Datenqualität über alle Bundesministerien hinweg. Bei der Erfassung ist die aktive Mitarbeit aller Bundesministerien notwendig. Die Stellungnahme des AA bestätigt allerdings: Es fehlen bislang nicht nur abschließende Entscheidungen, sondern auch grundsätzliche Überlegungen hierzu.

Der Bundesrechnungshof hält vollumfänglich an seiner Kritik und seinen Empfehlungen fest. Er erwartet, dass die Bundesregierung ab dem Jahr 2025 eine verlässliche Übersicht aller Beitragszahlungen an sämtliche internationale Organisationen vorhält. Diese muss auf einheitlichen Definitionen basieren und alle Beitragsarten korrekt zuordnen. Das AA sollte diese Übersicht zentral führen. Zugleich sollte sie allen Bundesministerien leicht zugänglich sein und laufend aktualisiert werden. Ab dem Jahr 2025 sollte das AA dem Parlament mit Unterstützung des BMF regelmäßig zu den Haushaltsberatungen über deutsche Beitragszahlungen an alle internationalen Organisationen berichten.