

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

(Einzelplan 23)

18 Auszahlungsspitzen zum Jahresende beeinträchtigen Haushaltstransparenz

(Kapitel 2301 Titel 687 06, Titel 896 03, Titelgruppe 01 und Kapitel 2302 Titel 687 76)

Zusammenfassung

Das BMZ zahlt einen großen Teil seiner Mittel zum Jahresende aus. Die lokalen Kooperationspartner im Ausland verwenden diese teilweise erst im Folgejahr. Dadurch ist unklar, wie viele Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit im jeweiligen Jahr eingesetzt werden.

Seine Vorhaben in der Entwicklungszusammenarbeit führt das BMZ nicht selbst durch. Es nutzt hierfür Partner. Das BMZ zahlt die Mittel an seine Partner über mehrere Jahre jeweils schwerpunktmäßig im November und Dezember (Jahresende) aus. Diese Auszahlungsspitzen zum Jahresende sind nicht plausibel in der grundsätzlich auf ein ganzjähriges Engagement ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit.

Die Partner arbeiten häufig mit lokalen Kooperationspartnern (Letztempfänger) zusammen, an die sie die Mittel des BMZ weiterreichen. Die Letztempfänger verwenden einen Teil der zum Jahresende ausgezahlten Mittel erst im Folgejahr. Durch die Vorauszahlungen ist intransparent, wie viele Mittel tatsächlich in einem Jahr für die Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden. Dies schränkt auch die Budgethoheit des Parlaments ein.

Das BMZ sollte die Auszahlungsspitzen zum Jahresende abbauen. Es sollte sicherstellen, dass die Partner und die Letztempfänger die in einem Jahr ausgezahlten Mittel vornehmlich für Leistungen im selben Jahr verwenden. Für die Entwicklungszusammenarbeit im Folgejahr sind Mittel des Folgejahres zu nutzen.

18.1 Prüfungsfeststellungen

Bundesrechnungshof analysiert Auszahlungsverhalten des BMZ

Das BMZ hat für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit für das Jahr 2024 Ausgaben von 11,2 Mrd. Euro in seinem Haushalt veranschlagt. Seine Vorhaben führt es nicht selbst durch. Es reicht seine Mittel weiter an Partner, z. B. an zivilgesellschaftliche, kommunale und privatwirtschaftliche Organisationen als Zuwendungen, an internationale Organisationen als Beiträge und an Durchführungsorganisationen als Aufträge. Die Partner führen ihre Projekte häufig mit Letztempfängern im Ausland durch. Dabei gehen sie zum Teil in Vorkasse.

Der Bundesrechnungshof hat die Auszahlungen des BMZ an seine Partner in den Jahren 2016 bis 2022 geprüft. Den Schwerpunkt bildeten dabei folgende Titel, aus denen die Partner Mittel erhalten:

- Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (Kapitel 2301 Titel 687 06)
- Bilaterale Technische Zusammenarbeit (Kapitel 2301 Titel 896 03)
- Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit (Kapitel 2301 Titelgruppe 01)
- Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger (Kapitel 2302 Titel 687 76)

Das BMZ verausgabte in den geprüften Jahren die für diese Titel vorgesehenen Mittel nahezu vollständig. Den weit überwiegenden Teil dieser Mittel verwendete es für Aufträge an Durchführungsorganisationen. Für das Jahr 2024 sieht der Haushalt des BMZ aus den vier geprüften Titeln Ausgaben von 5,1 Mrd. Euro vor.

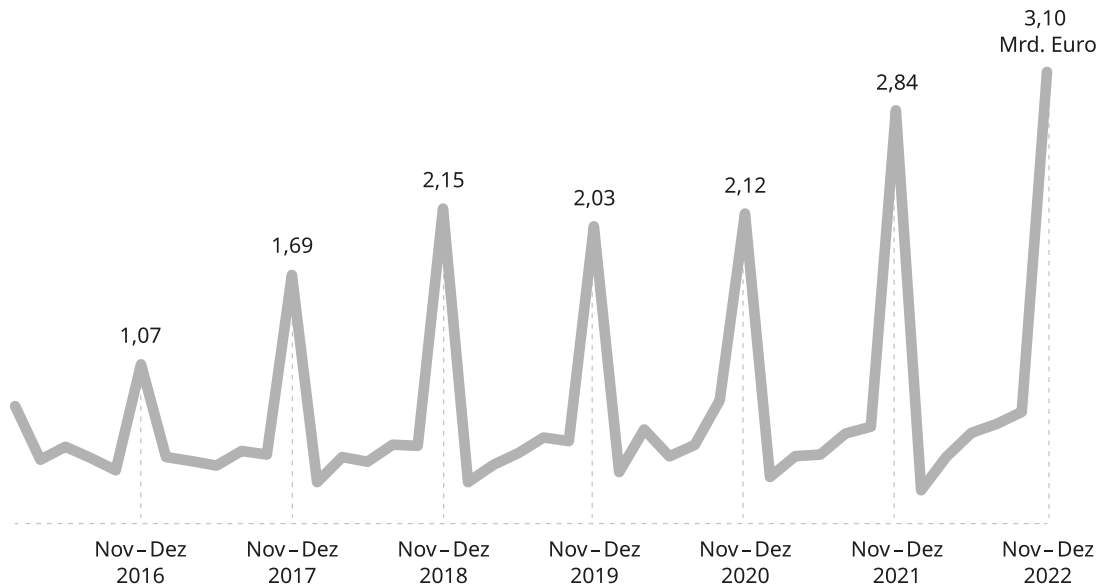
Hohe Auszahlungen zum Jahresende

Das BMZ zahlte die Mittel überwiegend zum Jahresende an die Partner aus. Im folgenden Jahr forderten die Partner ihre Mittel vor allem ab der zweiten Jahreshälfte an. Den größten Teil erhielten sie erneut zum Jahresende. Dadurch entstanden jährlich wiederkehrende Auszahlungsspitzen zum Jahresende bei gleichzeitig geringen Auszahlungen in der ersten Jahreshälfte (Abbildung 18.1). Diese Auszahlungsspitzen stiegen im betrachteten Zeitraum um 190 %, die Gesamtauszahlungen der vier Titel um insgesamt 61 %.

Abbildung 18.1

Regelmäßige Auszahlungsspitzen zum Jahresende

In den Jahren 2016 bis 2022 zahlte das BMZ für vier Titel auffällig viele Mittel erst im November und Dezember aus.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Daten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens des Bundes für die Jahre 2016 bis 2022; Kapitel 2301 Titel 687 06, Titel 896 03, Titelgruppe 01 und Kapitel 2302 Titel 687 76.

Für die vier Titel zusammen stieg der Anteil der Auszahlungen zum Jahresende an den jährlichen Auszahlungen von 30 % im Jahr 2016 auf 54 % im Jahr 2022. Für das gesamte erste Halbjahr sank hingegen der Anteil korrespondierend von 48 auf 21 %. In allen Jahren kam es somit zu Auszahlungsspitzen zum Jahresende. Dabei zahlte das BMZ außer im Jahr 2016 stets mehr Mittel zum Jahresende aus als im gesamten ersten Halbjahr. Für einen der Titel lag der höchste Auszahlungsanteil in einem Jahr bei 79 % zum Jahresende. Der niedrigste Anteil für das erste Halbjahr betrug in diesem Titel 10 %.

18.2 Würdigung

Über Jahre hinweg stiegen die Auszahlungen bei den vier untersuchten Titeln regelmäßig zum Jahresende sprunghaft an. Ein vermeintlich erhöhter Mittelbedarf zum Jahresende ist aber nicht plausibel. Krisen und dadurch bedingte Mittelbedarfe folgen keinem zeitlichen Muster. Dies schließt externe Einflüsse als Ursache der Auszahlungsspitzen aus. Die regelmäßigen Auszahlungen zum Jahresende sind vielmehr nur mit dem Handeln des BMZ bzw. seiner Partner zu erklären. Damit kann das BMZ sie beeinflussen.

Die hohen Auszahlungen zum Jahresende führen dazu, dass die Mittel nicht in voller Höhe im laufenden Jahr verwendet werden können. Stattdessen setzen die Partner und die Letztempfänger diese Mittel teilweise erst im Folgejahr ein. Sie benötigen dadurch zunächst weniger neue Mittel. Dies zeigen die geringen Auszahlungen des BMZ jeweils im ersten Halbjahr.

Der Bundesrechnungshof sieht das derzeitige Auszahlungsverhalten des BMZ kritisch. Dadurch ist nicht transparent, wie viele Mittel in einem Jahr für die Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich eingesetzt werden.

Das BMZ sollte Auszahlungsspitzen zum Jahresende abbauen, indem es seine Mittel zeitlich näher an der tatsächlichen Verwendung für die Entwicklungszusammenarbeit verausgabt. Ziel muss es sein, die Mittelverwendung im Haushalt des BMZ transparenter zu gestalten.

18.3 Stellungnahme

Das BMZ hat die Darstellung des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen.

Seine Auszahlungen würden auf Planungsentscheidungen zu langjährigen Finanzzusagen basieren. Ursache für die hohen Auszahlungen am Jahresende seien die etablierten Entscheidungssysteme. Diese würden einen umfangreichen Prozess von der Mittelbereitstellung bis hin zu den Aufträgen oder Zuwendungsbescheiden an die Partner umfassen. Das Auszahlungsverhalten widerspräche nicht der Projektarbeit, sondern würde den Bedarfen vor Ort folgen. Wann diese entstehen, hänge vom Verlauf der Vorhaben, den Fälligkeiten und den Mittelanforderungen der Partner ab.

Zudem hat das BMZ widersprochen, dass die Bedarfe der Partner im ersten Halbjahr nahezu gedeckt seien. Auszahlungen an seine Durchführungsorganisationen leiste es grundsätzlich nicht als Vorkasse, sondern erst nach erbrachten Leistungen.

Das BMZ hat bemängelt, dass aus Abbildung 18.1 nicht die über den Betrachtungszeitraum gestiegenen Mittel für die vier Titel hervorgingen. Dadurch würde zwar die Entwicklung der Auszahlungen dargestellt, nicht jedoch deren Verhältnis zur Haushaltsentwicklung insgesamt. Für die Jahre 2020 und 2022 hat das BMZ auf Besonderheiten hingewiesen, wie die Corona-Pandemie, vorläufige Haushaltsführung und einen Ergänzungshaushalt. Diese hätten dazu geführt, dass viele Mittel erst ab Juli beplant und verausgabt wurden. Die Abbildung suggeriere wegen dieser Besonderheiten eine tatsächlich nicht vorhandene Tendenz.

18.4 Abschließende Würdigung

Entwicklungspolitische Ziele, beispielsweise in den Bereichen Bildung und Gesundheit, können nachhaltig nur durch ein ganzjähriges Engagement erreicht werden. Daher besteht bei der entwicklungspolitischen Arbeit kein Saisoncharakter. Die Erklärungen des BMZ zu den Auszahlungsspitzen am Jahresende überzeugen nicht und sein Auszahlungsverhalten bleibt unplausibel.

Es ist unstrittig, dass das BMZ Mittel auf der Grundlage etablierter Entscheidungssysteme bereitstellt. Diese können hohe Auszahlungen am Jahresende jedoch allenfalls für das erste Projektjahr erklären. Die ersten Auszahlungen kann das BMZ in der Regel erst nach den aufwendigen Vorbereitungen von Vorhaben leisten. Ab dem zweiten Projektjahr stehen den Partnern die Mittel aber bereits ab Jahresanfang zur Verfügung.

Die Darstellung des BMZ zu Auszahlungen an seine Durchführungsorganisationen ist verkürzt und überzeugt ebenfalls nicht. Zwar zahlt das BMZ diesen die Mittel grundsätzlich erst, wenn sie Zahlungen geleistet haben. Allerdings gehen die Durchführungsorganisationen dabei regelmäßig gegenüber den Letztempfängern in Vorkasse. Die zugrundeliegenden Verfahren ermöglichen dabei auch längere Verwendungsfristen. Dadurch geht das BMZ über die Durchführungsorganisation gerade doch in Vorkasse.

Auch die Kritik des BMZ an der grafischen Darstellung der Auszahlungsspitzen greift nicht. Diese traten Jahr für Jahr auf. Sie wiederholten sich damit unabhängig von Besonderheiten wie in den Jahren 2020 und 2022. Darüber hinaus sind die Auszahlungsspitzen dreimal so stark gestiegen wie die Gesamtauszahlungen der vier Titel. Weder der Anstieg der Mittel des BMZ noch die genannten Besonderheiten können daher die Auszahlungsspitzen zum Jahresende erklären. Auch die steigende Tendenz ist besorgniserregend, da das BMZ zuletzt den überwiegenden Teil der Mittel zum Jahresende auszahlte.

Im Ergebnis kann das BMZ die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Die am Jahresende ausgezahlten Mittel verwenden die Partner und Letztempfänger teilweise erst im Folgejahr. Dadurch ist intransparent, wie viele Mittel tatsächlich in einem Jahr für die Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden. Diese Intransparenz beeinträchtigt die Budgethoheit des Parlaments. Für die Haushaltsaufstellung sollte erkennbar sein, wie viele Mittel aus dem Vorjahr bei den Partnern und Letztempfängern noch vorhanden sind.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, die Auszahlungsspitzen abzubauen. In den Projekten noch nicht benötigte – insbesondere jahresübergreifende – Vorauszahlungen sind zu vermeiden. Insgesamt erhöht dies die Transparenz im Haushalt des BMZ und stärkt das Parlament in seiner Budgethoheit.