



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung

über die Prüfung

der entwicklungswichtigen Vorhaben der politischen
Stiftungen (Kapitel 2302 Titel 687 04)

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 - 0000759

12. April 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	7
2	Versäumte Strategieentwicklung nachholen	9
3	Auf höhere Verpflichtungsermächtigungen verzichten – Handlungsspielräume zurückgewinnen	12
4	Verwaltungskostenzuschuss: Höhe transparent darstellen, umfangreichere Informationen einfordern, Prüfungspflichten nicht vernachlässigen	14
4.1	Antragsverfahren	14
4.2	Verwendungsnachweis	17
5	Projektförderung: vollständige ODA-Anrechenbarkeit sicherstellen, ressortübergreifenden Informationsaustausch etablieren, Rechtssicherheit erhöhen	21
5.1	ODA-Anrechenbarkeit	21
5.2	Ideelle Förderung	24
5.3	Zuwendungsbescheide	25
6	Transparenz bei der Förderung der politischen Stiftungen aus dem Einzelplan 23 herstellen	27

Abkürzungsverzeichnis

B

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

D

DAC *Development Assistance Committee*

E

Epl. *Einzelplan*

EZ *Entwicklungszusammenarbeit*

F

FR *Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen aus Kapitel 2302 Titel 687 04*

O

ODA *Official Development Assistance*

OECD *Organisation for Economic Co-operation and Development*

P

polS *politische Stiftungen*

S

SI *Sonderinitiative*

Stiftungstitel *Kapitel 2302 Titel 687 04 Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen*

V

VE *Verpflichtungsermächtigungen*

VKZ *Verwaltungskostenzuschuss*

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften*

W

WP-Bericht *Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die Prüfung des VKZ*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) fördert das Engagement verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Das größte Finanzvolumen entfällt auf Kapitel 2302 Titel 687 04 (*Stiftungstitel*) für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen (polS). Der Bundesrechnungshof untersucht in einer Prüfungsreihe die entwicklungswichtigen Vorhaben der polS. Gegenstand des vorliegenden ersten Teils sind stiftungsübergreifende Feststellungen. Der Bundesrechnungshof wird diese Themen im Verlauf der Prüfungsreihe weiter verfolgen.

- 0.1 Die Förderung der polS durch Bundesministerien ist kontinuierlich ansteigend. Mittlerweile beträgt die Förderung jährlich über 650 Mio. Euro. Hauptzuwendungsgeber ist das BMZ mit über 350 Mio. Euro im Jahr 2021 (Tzn. 1, 2).
- 0.2 Das BMZ hat in seiner Strategie aus dem Jahr 2014 den „übergreifenden strategischen Rahmen für die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Kräften in Deutschland“ zusammengefasst. Diese Strategie spiegelt nicht die Förderpraxis wider. Dem BMZ fehlt ein aktueller strategischer Rahmen, um das erhebliche Interesse des Bundes an den EZ-Projekten der polS zu überprüfen. Das BMZ hat eingeräumt, dass es die jeweiligen Besonderheiten der verschiedenen Gruppen nichtstaatlicher Akteure nicht differenziert darstellt. Dies sei nicht notwendig, da sich das erhebliche Bundesinteresse bereits aus der Unabhängigkeit der polS von der Bundesregierung ergebe. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass diese Unabhängigkeit kein Alleinstellungsmerkmal der polS, sondern allen Akteuren der nichtstaatlichen EZ immanent ist. Er empfiehlt dem BMZ weiterhin, die Strategie zu überarbeiten oder eine eigene Strategie für die EZ der polS zu verfassen (Tz. 2).
- 0.3 Das BMZ drängte im Haushaltsaufstellungsverfahren darauf, die Verpflichtungsermächtigungen (VE) im *Stiftungstitel* zu erhöhen. Es begründete dies mit der Planungssicherheit für die polS. Jedoch gewährleistet die Förderpraxis des BMZ ohnehin, dass die polS ihre Ziele langfristig verfolgen können. Somit erhöht das BMZ mit höheren VE lediglich seine Verbindungen gegenüber den polS. Dadurch verengt es seine Handlungsspielräume und die des Haushaltsgesetzgebers, insbesondere für veränderte Schwerpunktsetzungen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, auf weitere Erhöhungen der VE zu verzichten. Er hat angeregt, dass das BMZ auf einen unterjährigen Beginn der Vorhaben der polS hinwirkt. Dadurch müsste nicht die gesamte Projektförderung durch VE abgedeckt werden (Tz. 3).
- 0.4 Für die Projektförderung der polS gelten die „Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen aus Kapitel 2302 Titel 687 04“ (FR). Danach erhalten die polS einen Verwaltungskostenzuschuss (VKZ) für durch EZ-Projekte verursachte Verwaltungskosten im Inland. Das BMZ hat eingeräumt, dass die tatsächlichen VKZ-Kosten die Obergrenze laut den FR deutlich übersteigen. Die polS decken die Differenz mit Mitteln aus dem Einzelplan (Epl.) 06 (sogenannte

„auffüllende Spitzenfinanzierung“). In den Jahren 2018 bis 2020 lagen die tatsächlichen VKZ-Kosten bei durchschnittlich 17,9 % der Projektausgaben der polS. Gleichwohl überprüft das BMZ nicht, ob die polS den VKZ wirtschaftlich verwenden. Nach Ansicht des BMZ sei der VKZ aufgrund der Lohn- und Preissteigerungen in den letzten 20 Jahren ohnehin zu niedrig. Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Vielmehr sind die Zahlungen für den VKZ in dem maßgebenden Zeitraum mehr als dreimal so stark gestiegen wie die Preise und Arbeitskosten in Deutschland. Der Bundesrechnungshof fordert das BMZ auf, seine Pflichten als Zuwendungsgeber zu erfüllen und eine wirtschaftliche Verwendung des VKZ gegenüber den polS durchzusetzen (Tz. 4.1).

- 0.5 Das BMZ führte die gesetzlich vorgeschriebenen kursorischen und vertieften Prüfungen der VKZ-Verwendungsnachweise verspätet bzw. nicht durch. Soweit es Prüfungen durchführte, verzichtete es auf Pflichtinhalte. In den Jahren 2018 bis 2020 prüfte es keinen VKZ-Verwendungsnachweis der polS vertieft. Das BMZ begründet dies mit seiner Stichprobenregelung. Es behandelt bei der Stichprobenauswahl den VKZ und die EZ-Projekte der polS gleichrangig. Im genannten Zeitraum sei kein VKZ-Verwendungsnachweis in die Zufalls-Stichprobe gefallen. Der Bundesrechnungshof weist diesen Einwand zurück. Das BMZ erkennt grundlegende Aspekte der Stichprobenregelung. Danach muss es einen Verwendungsnachweis vertieft prüfen, wenn sich aus der kursorischen Prüfung Zweifel an der wirtschaftlichen oder ordnungsgemäßen Mittelverwendung ergeben. Dies ist mit den Erkenntnissen aus der kursorischen Prüfung über die „auffüllende Spitzenfinanzierung“ der polS der Fall. Auch sind Anschlussbewilligungen in einem dreijährigen Turnus vertieft zu prüfen. Folglich musste das BMZ die VKZ-Verwendungsnachweise aller polS in den Jahren 2018 bis 2020 mindestens einmal vertieft prüfen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMZ auf, seinen Pflichten als Zuwendungsempfänger nachzukommen und die Anforderungen der Stichprobenregelung einzuhalten. Insbesondere muss es die VKZ-Verwendungsnachweise vertieft prüfen (Tz. 4.2).
- 0.6 Das BMZ hat aus dem *Stiftungstitel* Projekte der polS in Nicht-Entwicklungsländern finanziert. BMZ und Bundesrechnungshof sind sich darüber einig, dass Maßnahmen in Nicht-Entwicklungsländern grundsätzlich nicht mit Mitteln aus dem Epl. 23 gefördert werden können. Gleichwohl konnten sie keine Einigkeit über die Förderfähigkeit dieser Maßnahmen der polS erzielen. Der Bundesrechnungshof greift die Thematik in einer separaten Prüfung auf (Tz. 5.1).
- 0.7 Das BMZ fördert neben anderen Ressorts Projekte der polS zur ideellen Förderung. Ihm liegen keine Informationen über diese Förderung der anderen Ressorts vor. Dadurch kann das BMZ etwaige Mischfinanzierungen oder Doppelförderungen einzelner Stipendiaten weder erkennen noch verhindern. Das BMZ sieht diese Gefahr nicht. Der Bundesrechnungshof verweist auf mögliche Überschneidungen in personeller und geographischer Hinsicht bei den Projektförderungen der Ressorts. Er empfiehlt dem BMZ weiterhin, sich über die Projekte der ideellen Förderung mit den anderen Ressorts auszutauschen und eigene Kontrollmechanismen einzuführen (Tz. 5.2).

- 0.8 Das BMZ muss sich vor jeder Projektbewilligung die außenpolitische Unbedenklichkeit durch das Auswärtige Amt bestätigen lassen. In den Jahren 2018 bis 2020 hat es zu einigen Projekten der polS die Vorbehalte des Auswärtigen Amtes nicht in die Zuwendungsbescheide aufgenommen. Dadurch unterlief das BMZ das Votum des Auswärtigen Amtes. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Votum des Auswärtigen Amtes in allen Zuwendungsbescheiden umzusetzen. Nach Ansicht des BMZ sei es ausreichend, das Votum per E-Mail an die polS weiterzuleiten. Aus Gründen der Rechtssicherheit überzeugt dies den Bundesrechnungshof nicht. Er hält daher an seiner Empfehlung fest (Tz. 5.3).
- 0.9 Das BMZ fördert die polS aus mehreren Titeln des Epl. 23. Dabei ist nicht ersichtlich, aus welchen Titeln und in welchem Gesamtumfang die polS Fördermittel erhalten. Dies tangiert die Haushaltsgrundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit. Vor dem Hintergrund der Budgethoheit des Parlaments hat der Bundesrechnungshof eine transparente Darstellung im Epl. 23 empfohlen. Das BMZ hat dies abgelehnt und auf die vertraulichen Planungen verwiesen. Diese enthalten jedoch nicht alle Titel, aus denen das BMZ die polS fördert. Zudem sind die vertraulichen Planungen für die interessierte Öffentlichkeit nicht zugänglich. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest (Tz. 6).

1 Vorbemerkungen

Sie fördern Vorhaben der nichtstaatlichen EZ aus Kapitel 2302 des Bundeshaushaltsplans. Die Förderung erfolgt als Projektförderung. Dazu vergeben Sie u. a. Fördermittel für die entwicklungspolitische Bildungs- und Informationsarbeit im In- und Ausland. Die zivilgesellschaftlichen Akteure (u. a. polS, Kirchen, Gewerkschaften, Sozial- und Wirtschaftsverbände) sollen eigenständig agieren können. Sie bezwecken damit eine partnerschaftliche EZ mit der Zivilgesellschaft in den Projektländern. Innerhalb des Kapitels 2302 entfällt das größte Fördervolumen auf die polS.

Die polS stehen jeweils einer politischen Partei nahe: die Friedrich-Ebert-Stiftung der SPD, die Konrad-Adenauer-Stiftung der CDU, die Hanns-Seidel-Stiftung der CSU, die Friedrich-Naumann-Stiftung der FDP, die Heinrich-Böll-Stiftung der Partei Bündnis 90/Die Grünen und die Rosa-Luxemburg-Stiftung der Partei DIE LINKE. Daher unterscheiden sie sich in ihren parteipolitischen Bewertungen und Weltanschauungen. Ihre Aufgaben sind – inhaltlich deckungsgleich – in der jeweiligen Satzung geregelt. Die Kernaufgabe der polS ist die gesellschaftliche und demokratische Bildungsarbeit. Damit wollen die polS das demokratische Bewusstsein und das Engagement interessierter Bürgerinnen und Bürger stärken. Ihr Angebot muss allen Bürgerinnen und Bürgern zugänglich sein. Zudem stellt die internationale EZ ein wichtiges Aufgabenfeld dar. Damit wollen die polS den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen vor allem in Entwicklungsländern unterstützen.¹

Wir haben eine Prüfungsreihe über die entwicklungswichtigen Vorhaben der polS begonnen. Dazu haben wir u. a. bei Ihnen örtliche Erhebungen durchgeführt. Die stiftungsübergreifenden Erkenntnisse fassen wir in dieser Prüfungsmitteilung zusammen. Die Erkenntnisse zu den einzelnen polS werden in weiteren Prüfungsmitteilungen festgehalten. Den Auftakt bildete die Prüfung bei der Friedrich-Ebert-Stiftung.²

Die polS finanzieren sich fast ausschließlich durch Zuwendungen nach §§ 23, 44 BHO. Die institutionelle Förderung erfolgt mittels sogenannter Globalmittel aus dem Epl. 06 des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI). Projektfördermittel für die polS gewähren neben Ihnen auch das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Die folgende Abbildung veranschaulicht, wie sich die Haushaltsmittel für die polS in den Jahren 2017 bis 2021 zusammensetzten.

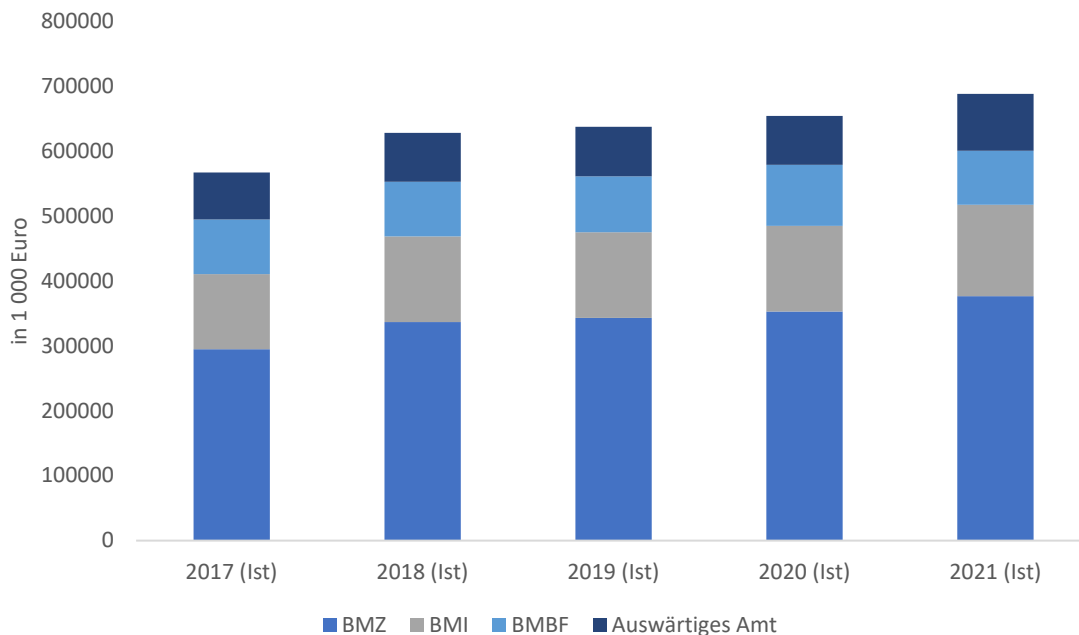
¹ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (2006), Geschichte, Strukturen und Wirken der politischen Stiftungen in der Bundesrepublik Deutschland.

² Prüfung der entwicklungswichtigen Vorhaben der polS bei der Friedrich-Ebert-Stiftung (Gz.: II 3 - 0000760).

Abbildung 1

Zusammensetzung der Haushaltsmittel für die polS in den Jahren 2017 bis 2021

Im Betrachtungszeitraum stiegen die Ausgaben für die polS um 121 Mio. Euro (22 %).



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Interministerielle Arbeitsgruppe für politische Stiftungen.

Die Summe der Haushaltsmittel für die polS ist in den Jahren 2017 bis 2021 kontinuierlich auf jährlich über 688 Mio. Euro gestiegen. Ihr Anteil daran stieg von 52 % auf 55 %.

Den größten Teil der Fördermittel erhalten die polS aus dem *Stiftungstitel*. Daneben erhalten sie auch Fördermittel aus Kapitel 2310 Titelgruppe 03, Sonderinitiativen und Kapitel 2310 Titel 687 01, Internationaler Klima- und Umweltschutz. Sie haben zum *Stiftungstitel* eine FR erlassen.³ Sie wenden diese auch für die Förderung aus den weiteren Titeln an.

Das BMI bildet aus den Wahlergebnissen der stiftungsnahen Parteien der letzten beiden Bundestagswahlen einen Verteilungsschlüssel. Es teilt Ihnen diesen zu Beginn einer Legislaturperiode mit. Der Verteilungsschlüssel bleibt bis zur Verabschiedung des nächsten „regulären Bundeshaushalts“⁴ nach einer Bundestagswahl unverändert. Sie verwenden diesen, um die Mittel aus dem *Stiftungstitel* auf die einzelnen polS aufzuteilen. Soweit Sie die polS aus anderen Titeln fördern, dient der Verteilungsschlüssel lediglich der Orientierung.

³ In den folgenden Ausführungen beziehen wir uns auf die Fassung vom 1. Januar 2016.

⁴ „Regulärer Bundeshaushalt“ meint einen Bundeshaushalt für ein vollständiges Haushaltsjahr, welcher vor dessen Beginn beschlossen und verkündet wird. Bei einer Bundestagswahl im Herbst trifft dies regelmäßig nicht auf den Bundeshaushalt für das Nachwahljahr zu, sondern erst auf den Bundeshaushalt für das zweite auf die Bundestagswahl folgende Jahr. So gilt nach der Bundestagswahl im September 2021, wegen der vorläufigen Haushaltsführung bis zum 30. Juni 2022 nicht der Bundeshaushalt 2022, sondern erst der Bundeshaushalt 2023 als nächster „regulärer Bundeshaushalt“.

Wir haben Ihre Stellungnahme vom 6. Oktober 2022 in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

2 Versäumte Strategieentwicklung nachholen

(1) Der Bund darf Zuwendungen nach §§ 23, 44 BHO nur vergeben, wenn er ein erhebliches Interesse daran hat, dass die geförderten Maßnahmen durchgeführt werden. Ein erhebliches Interesse besteht, wenn die geförderten Maßnahmen den Zielen des Bundes in besonderem Maße dienen „und dabei zu erwarten ist, dass mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln ein optimaler Erfolg erzielt wird.“⁵

Sie veröffentlichten im November 2014 eine Strategie⁶ über die Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik. Damit verfolgen Sie den Zweck, „die Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft bei globalen Zukunftsthemen auszuweiten und zu vertiefen.“⁷ Die Strategie bilde den „übergreifenden strategischen Rahmen für [Ihre] Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Kräften in Deutschland.“⁸ Sie benennt Handlungsfelder und -formen, Ziele und Herausforderungen zivilgesellschaftlicher Akteure in der EZ, ohne zwischen den verschiedenen Akteuren zu differenzieren. Nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) Nummer 2.4 zu § 44 BHO darf eine Zuwendung nur ausnahmsweise als Vollfinanzierung bewilligt werden. Dementsprechend betont die Strategie den Eigenbeitrag der geförderten Akteure sowie ihrer lokalen Projektpartner. Dagegen sieht FR I Nummer 4.1 vor, die Projekte der polS grundsätzlich als Vollfinanzierung zu fördern. Tatsächlich fördern Sie alle Projekte der polS ausschließlich als Vollfinanzierung. Die Strategie ermöglicht „thematische, sektorale und regionale Akzentuierungen“⁹, um die größtmögliche Wirkung der Fördermittel zu erzielen. Sie haben keine separaten EZ-Schwerpunkte für die polS.

Die Ausgaben des *Stiftungstitels* wurden in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Folgende Abbildung veranschaulicht die Entwicklung in den Haushaltsjahren 2014 bis 2021.

⁵ Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, 62. Lieferung, 2015, § 23 BHO, Randnummer 24.

⁶ BMZ (2014), Strategie zur Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik der Post-2015-Welt.

⁷ Ebda. S. 3.

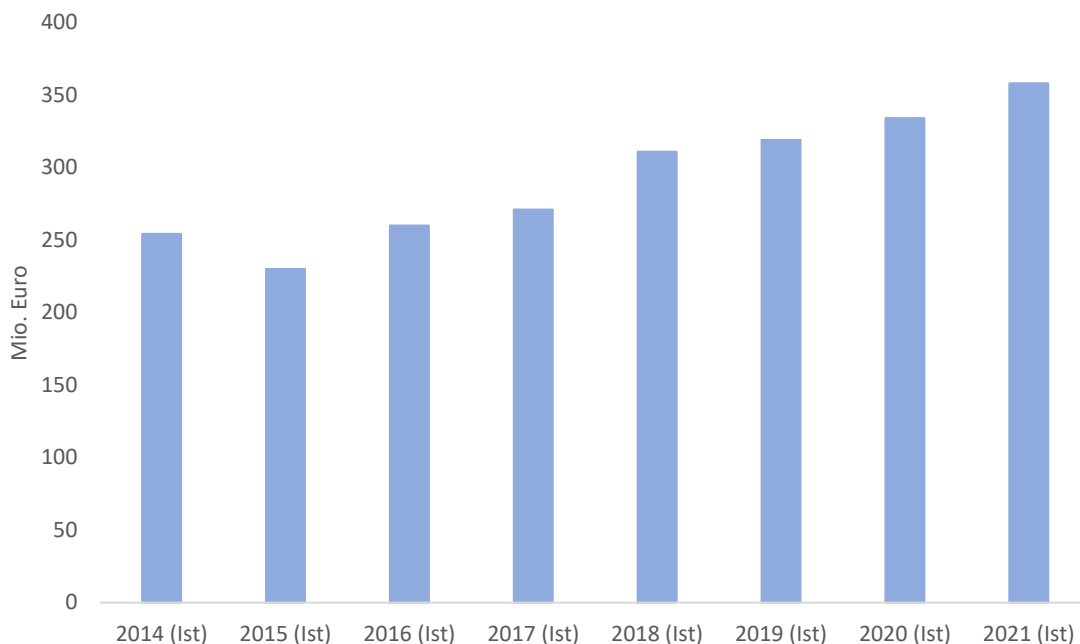
⁸ Ebda. S. 4.

⁹ Ebda. S. 13.

Abbildung 2

Entwicklung des *Stiftungstitels* in den Jahren 2014 bis 2021

Im Betrachtungszeitraum stiegen die Ausgaben für die polS aus dem *Stiftungstitel* um 104 Mio. Euro (41 %).



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen der Jahre 2014 bis 2021.

Mit Ausnahme des Jahres 2015 sind die Ausgaben jährlich angestiegen. Insgesamt erhöhten sich die Ausgaben von 254,4 Mio. Euro im Jahr 2014 auf 358,1 Mio. Euro im Jahr 2021.

Zudem starteten Sie im Juni 2020 das Reformkonzept „BMZ 2030“ mit dem Ziel, „die Maßnahmen und Mittel der Entwicklungspolitik noch strategischer, wirksamer und effizient einzusetzen.“¹⁰ Das Kernelement dieser Reform ist die Verringerung der Zahl der Partnerländer in der staatlichen EZ. In den Ländern, in denen die staatliche EZ nicht fortgeführt wird, soll die nichtstaatliche EZ erhöht werden. Damit geht eine gestiegene Bedeutung der nichtstaatlichen EZ einher.

(2) Die Strategie aus dem Jahr 2014 enthält keine passgenauen Ausführungen zu den polS. So widerspricht die Aussage zum Eigenbeitrag der zivilgesellschaftlichen Akteure Ihrer Förderpraxis einer ausschließlichen Vollfinanzierung für Projekte der polS. Die in der Strategie dargestellte Möglichkeit, thematische, sektorale oder regionale Schwerpunkte zu setzen, haben Sie bisher nicht genutzt. Dadurch haben Sie keinen Einfluss darauf genommen, die EZ-Projekte der polS auf Ihre übrigen EZ-Maßnahmen abzustimmen. Dies widerspricht dem Bundesinteresse sowie Ihrem Anspruch, die Projektmittel für die polS mit der größtmöglichen Wirkung einzusetzen.

¹⁰ BMZ (2020), „Unsere Partnerländer – eine neue Qualität der Zusammenarbeit“.

Sie haben es versäumt, die Strategie an die gestiegene Bedeutung der nichtstaatlichen EZ anzupassen. Der Ausgabenanstieg im *Stiftungstitel* verdeutlicht die erhöhte finanzielle Bedeutung der EZ der polS. Mit der BMZ Reform 2030 haben Sie die entwicklungspolitische Bedeutung der nichtstaatlichen EZ gestärkt, mithin auch der EZ der polS. Beides begründet für sich genommen einen Anpassungsbedarf der Strategie. Sie ist nicht mehr aktuell. Zudem fehlt Ihnen eine aktuelle Zielsetzung für Ihre Förderung der EZ der polS. Damit fehlt Ihnen für die Prüfung des erheblichen Bundesinteresses an den EZ-Projekten der polS ein verlässlicher und valider Prüfungsmaßstab. Dies birgt die Gefahr eines wirkungslosen und unwirtschaftlichen Einsatzes der Haushaltsmittel.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, eine strategische Grundlage für die Förderung der EZ der polS zu erarbeiten. Dies könnten Sie sowohl durch eine eigene Strategie für die polS als auch durch einen eigenen Abschnitt in einer aktualisierten Fassung der bestehenden Strategie erreichen. Wir haben aufgrund der hohen finanziellen und politischen Bedeutung der EZ der polS dringenden Handlungsbedarf gesehen.

(4) Sie haben eingeräumt, dass für die verschiedenen Gruppen nichtstaatlicher Akteure jeweils eigene Förderrichtlinien gelten und die jeweiligen Förderbedingungen teils deutlich voneinander abweichen. Sie begründen dies damit, dass sich die verschiedenen Gruppen hinsichtlich ihrer finanziellen Mittel, Fähigkeiten und Kapazitäten erheblich unterscheiden.

Sie betonen, dass die FR die Vollfinanzierung zulässt und die polS über keine Eigenmittel verfügen. Sie bestreiten einen Widerspruch zwischen der Vollfinanzierung und dem Eigenbeitrag laut Ihrer Strategie. Letzterer sei nicht finanziell, sondern konzeptionell-inhaltlich zu verstehen. Die polS erbrächten ihren Eigenbeitrag, indem sie die Projekte ausarbeiteten, ihre Umsetzungspartner selbst auswählten und sie bei der Umsetzung unterstützten. Aus Ihrer Sicht sei für das erhebliche Bundesinteresse an der Förderung der polS nicht allein maßgeblich, wie stark deren Projekte mit den entwicklungspolitischen Zielen der Bundesregierung übereinstimmen. Der Bund habe ein grundsätzliches Interesse an der entwicklungspolitischen Arbeit der polS wegen deren Unabhängigkeit von der Bundesregierung. So könnten die polS auch staatsfern handeln, z. B. oppositionelle Kräfte und gewerkschaftliche Vereinigungen fördern oder auf parteiungebundene Entscheidungsprozesse und Entscheidungsträger Einfluss nehmen.

Sie vermuten, unsere Empfehlung beruhe auf der Erwartung, dass Sie die polS ähnlich wie Durchführungsorganisationen „steuern“ sollten. Dies sei nicht der Fall.

(5) Wir sehen unsere Auffassung bestärkt, dass die Strategie die unterschiedlichen Förderbedingungen voneinander getrennt darstellen muss. Nur durch eine differenzierte Darstellung lassen sich die unterschiedlichen nichtstaatlichen Akteure und die jeweils für sie geltenden Regelungen realistisch abbilden. Eine solche Strategie muss zumindest auf die abweichenden Förderbedingungen hinweisen. Dazu sollten Sie auf pauschale Aussagen verzichten, soweit diese nicht für alle nichtstaatlichen Akteure gleichermaßen gelten, wie beispielsweise zu deren Eigenbeitrag. Dabei sollten Sie den Begriff des Eigenbeitrags nicht nach Belieben entweder im zuwendungsrechtlichen oder im konzeptionell-inhaltlichen Sinn verwenden. Eine verständliche Strategie muss den jeweiligen Kontext kenntlich machen.

Ihre Ausführungen zum erheblichen Bundesinteresse an der Förderung der entwicklungspolitischen Vorhaben der polS greifen nicht durch. Die Förderung der polS ist kein Selbstzweck. Auch ist die Staatsferne kein Alleinstellungsmerkmal der polS, sondern allen Akteuren der nichtstaatlichen EZ immanent. Bei der Bewertung des – zuwendungsrechtlich maßgeblichen – erheblichen Bundesinteresse müssen Sie die spezifischen Vorzüge und Nachteile der einzelnen Akteure der nichtstaatlichen EZ gegeneinander abwägen. Hierfür müssen Sie Kriterien und Maßstäbe erarbeiten. Ihre Strategie zur nichtstaatlichen EZ leistet dies derzeit nicht. Als Zuwendungsgeber müssen Sie diese zuwendungsrechtlichen Vorgaben einhalten. Daher ist Ihr Vergleich mit den Durchführungsorganisationen hier unpassend. Wir halten daran fest, dass Sie die Strategie überarbeiten oder ersetzen müssen.

Wir werden nachhalten, inwieweit Sie Ihre Strategie für die Förderung nichtstaatlicher Akteure angepasst haben.

3 Auf höhere Verpflichtungsermächtigungen verzichten – Handlungsspielräume zurückgewinnen

(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nach § 6 BHO nur die VE zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Ihre Mittelbedarfsplanung für den *Stiftungstitel* erfolgt über eine Kalkulations-Tabelle in Excel. Die Tabelle enthält fünf Spalten: je eine für das Jahr, für welches der Haushalt aufgestellt wird (Basisjahr), sowie für die vier darauffolgenden Haushaltsjahre (Planungsjahre). In den Zeilen sind untereinander die Planungsgrößen aufgeführt: „Fälligkeiten der VE aus Vorjahren“, „Bedarf für die Anfinanzierung neuer Projekte“ (Anfinanzierungsbedarf), „Fälligkeiten der VE“ für das Basisjahr sowie die Planungsjahre und die „Summe der benötigten Baransätze“.

Für das Basisjahr übertragen Sie als Summe benötigter Baransätze die Ausgabemittel des laufenden Haushaltsplans. Unter Fälligkeiten der VE aus Vorjahren tragen Sie die Summe aller in Anspruch genommenen VE ein, die im Basisjahr fällig werden. Mittels einer von Ihnen hinterlegten Formel errechnet sich der Anfinanzierungsbedarf aus der Differenz zwischen den beiden Werten automatisch. Für die Planungsjahre übernehmen Sie als Summe benötigter Baransätze die jeweiligen Werte aus dem geltenden Finanzplan. Die hinterlegte Formel errechnet wiederum den Anfinanzierungsbedarf als Differenz zwischen der Summe benötigter Baransätze und aller im jeweiligen Planungsjahr fälligen VE.

In einem weiteren Schritt erhöhen Sie die Summe der benötigten Baransätze auch in den Planungsjahren auf den Ansatz für das Basisjahr. Aufgrund der hinterlegten Formel steigt der Anfinanzierungsbedarf in den Planungsjahren jeweils um den Betrag, um den Sie den Baransatz erhöht haben.

Darüber hinaus haben Sie in den Haushaltsaufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt der Jahre 2018 bis 2020 jeweils eine Erhöhung der VE gegenüber dem Vorjahr angemeldet.

Sie begründeten den VE-Mehrbedarf stets mit der mittel- bzw. langfristigen Wirkung und Zielerreichung der Projekte der polS.

Sie bewilligen alle Projektförderungen (mit Ausnahme des VKZ, Tz. 4.1) für je drei Jahre beginnend zum 1. Januar des auf den Bewilligungszeitpunkt folgenden Jahres. Dadurch müssen Sie den gesamten Zuwendungsbetrag mit VE abdecken. Mit den Ausgabemitteln bedienen Sie Ihre Zahlungsverpflichtungen aus den Bewilligungsbescheiden der Vorjahre. Dagegen finanzieren Sie neue Vorhaben nicht an.

(2) Sie ermitteln die Ausgabenansätze für den *Stiftungstitel* nicht bedarfsgerecht. Sie richten Ihren entwicklungspolitischen Handlungsbedarf durch die polS nicht an thematischen, sektoralen oder regionalen Schwerpunkten aus. Ihnen fehlt ein aktueller strategischer Rahmen, an welchem Sie sich orientieren könnten (Tz. 2).

Die Programme der polS sind auf einen Zeitraum von deutlich über drei Jahren angelegt. Daher bewilligen Sie regelmäßig Fortführungsanträge. Diese Förderpraxis gewährleistet, dass die polS ihre Programmziele langfristig verfolgen können. Daher ist es nicht erforderlich, die VE zu erhöhen, um die Projektfortführung zu gewährleisten.

Stattdessen können Sie mehr Flexibilität bei gleichbleibendem VE-Einsatz erreichen, indem Sie den Projektbeginn verschieben, beispielsweise Vorhaben bewilligen, die zur zweiten Jahreshälfte des Bewilligungsjahres beginnen. Dadurch würden Sie einen Teil des Zuwendungsbetrages durch Ausgabemittel des laufenden Haushaltsplans finanzieren. In diesem Umfang müssen Sie keine VE einsetzen. Dies würde sowohl Ihre eigenen Handlungsspielräume als auch die des Haushaltsgesetzgebers erhöhen.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, eine echte Bedarfsermittlung als Grundlage für die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers zu liefern. Erst mit einer echten Bedarfsermittlung sind Sie in der Lage, die Notwendigkeit der VE zur Erfüllung Ihrer Aufgaben zu begründen.

Ferner haben wir Ihnen empfohlen, für die kommenden Mittelbedarfsplanungen auf eine Erhöhung der VE zu verzichten. Stattdessen sollten Sie Handlungsspielräume für sich und den Haushaltsgesetzgeber durch einen möglichst frühen Projektbeginn im Bewilligungsjahr zurückgewinnen.

(4) Sie haben eingeräumt, die Ausgabenansätze für die polS nicht bedarfsgerecht zu ermitteln. Sie halten dies jedoch nicht für notwendig. Die polS seien inhaltlich unabhängig. Deshalb geben Sie Ihnen weder einen strategischen Rahmen noch entwicklungspolitische Schwerpunkte vor. Sie haben den Einsatz von VE damit gerechtfertigt, dass die EZ-Projekte der polS längerfristig angelegt seien. Danach trage der meist dreijährige Bewilligungszeitraum zu mehr Planungssicherheit für die polS bei. Zudem stünden einem unterjährigen Förderbeginn das Initiativrecht und die partnerbasierte Projektarbeit entgegen.

(5) Ihre vorgetragenen Argumente greifen nicht durch. Sie sind als Zuwendungsgeber verpflichtet, die mit den Zuwendungen verfolgten Ziele vor Bewilligung der Zuwendung festzulegen. Für einen effektiven und wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel für die EZ ist es

erforderlich, dass Sie die verschiedenen EZ-Instrumente, einem Gesamtkonzept folgend, aufeinander abgestimmt einsetzen. Insofern überrascht, dass Sie es ablehnen, bei der Vergabe eines beträchtlichen Teils der Mittel für die nichtstaatliche EZ Ziele oder Schwerpunkte vorzugeben. Wir empfehlen Ihnen nachdrücklich, eine echte Bedarfsermittlung für die polS durchzuführen.

Die von Ihnen angeführte längerfristige Ausrichtung von Projekten ist allgemein kennzeichnend für die EZ. Dies ist keine Besonderheit der Arbeit der polS. Im Jahr 2023 sind 90 % der Ausgabenmittel im Epl. 23 durch offene Verpflichtungen vorgebunden.¹¹ Daher sollten Sie VE dort einsparen, wo diese nicht zwingend erforderlich sind, um Ihre entwicklungspolitischen Ziele zu erreichen. Bei den mehrjährigen Vorhaben der polS ist dies möglich, wenn der Zuwendungsbescheid und der Vorhabenbeginn im selben Jahr liegen. Dadurch werden die Projektkosten im ersten Vorhabenjahr durch Ausgabemittel gedeckt. Insoweit müssten Sie keine VE in Anspruch nehmen. Die freiwerdenden VE können Sie einsetzen, um die Arbeit der polS zu stärken und letzteren mehr Planungssicherheit zu gewähren: Sie können die VE im selben Projekt für spätere Förderjahre oder für neue Projekte verwenden.

Daher empfehlen wir Ihnen weiterhin, für die kommenden Mittelbedarfsplanungen auf eine Erhöhung der VE zu verzichten. Vielmehr sollten Sie die vorhandenen VE wirtschaftlicher einsetzen, indem Sie die Vorhaben der polS im Jahr der Bewilligung beginnen lassen. Wir werden das Thema im Verlauf der Prüfungsreihe weiterverfolgen.

4 Verwaltungskostenzuschuss: Höhe transparent darstellen, umfangreichere Informationen einfordern, Prüfungspflichten nicht vernachlässigen

4.1 Antragsverfahren

(1) Kapitel III der FR enthält die besonderen Nebenbestimmungen für die Projektdurchführung. Nach FR III Nummer 7.1 S. 1 erhalten die polS für alle von Ihnen geförderten entwicklungswichtigen Vorhaben jährlich einen VKZ. Dieser beträgt nach FR III Nummer 7.2 bis zu 14 % der auf die jeweilige polS entfallenden Quote des Ansatzes im *Stiftungstitel*.¹² Der VKZ soll die im Inland anfallenden anteiligen Sach- und Personalausgaben abdecken, die der Auslandsarbeit nach dem Verursacherprinzip zuzuordnen sind. Verwaltungskosten der polS

¹¹ Vgl. Bericht über die Entwicklung des Epl. 23 zum Bundeshaushalt 2023 vom 6. September 2022 (Gz.: II 3 - 0000764), veröffentlicht auf der Homepage des Bundesrechnungshofes.

¹² Die Höhe und Ausgestaltung des VKZ ist Gegenstand einer separaten Prüfung zu den FR des BMZ.

im Ausland fördern Sie über die Projektmittel. Noch im Juni 2020 waren Sie sich mit den anderen die polS fördernden Ressorts einig, dass der VKZ relativ hoch sei.

Der VKZ ist nach FR III Nummer 7.1 S. 2 sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Die polS müssen den VKZ nach FR III Nummer 7.3 für jedes Haushaltsjahr beantragen. Die Anträge aller polS bestanden in den Jahren 2018 bis 2020 aus einem Einzeiler. Darin beantragten die polS einen VKZ von 14 % von der auf sie entfallenden Quote am *Stiftungstitel*. Die Anträge lagen Ihnen im Dezember der Vorjahre vor. Sie forderten keine weiteren Unterlagen an. Auf Grundlage der Einzeiler erließen Sie entsprechende Bewilligungsbescheide. In den Jahren 2018 bis 2020 bewilligten Sie allen polS einen VKZ von 14 % ihrer jeweiligen Quote.

(2) Bisher steuern Sie die Verwendung des VKZ durch die polS weder inhaltlich noch zeitlich. Die Anträge enthalten keine Angaben dazu, wofür der VKZ im Einzelnen verwendet werden soll. Daher können Sie nicht überprüfen, ob die polS den VKZ wirtschaftlich verwenden und inwieweit Einsparmöglichkeiten bestehen. Folglich können Sie Mehrforderungen nicht präventiv entgegensteuern. Ferner schränken Sie Ihren Handlungsspielraum weiter ein, indem Sie die VKZ-Anträge der polS nicht zu einem früheren Zeitpunkt verlangen.

Wir teilen die Auffassung, dass der VKZ zu hoch ist.¹³ Zudem verschleiert die Berechnungsweise nach der FR dessen tatsächliche Höhe. Der VKZ ist in Kapitel III der FR verortet. Nach dieser Regelungssystematik ist er projektbezogen. Für den VKZ sind bis zu 14 % des *Stiftungstitels* reserviert. Jedoch behandeln Sie den VKZ gleich einer Pauschale. Sie gewähren den polS stets den Höchstbetrag, ohne zu überprüfen, welcher Bedarf tatsächlich anfällt. Dazu würden Sie entsprechende Vorkalkulationen benötigen. Es verbleiben somit nur noch 86 % der Haushaltsmittel für die Projektförderung. Der VKZ soll (im Inland anfallende) Verwaltungskosten der Projekte abdecken. Daher muss er – wie bei anderen Zuwendungsempfängern – in Beziehung zu den Projektausgaben (86 %) und nicht zu der auf die jeweilige polS entfallende Quote (100 %) gesetzt werden. Folglich haben die polS, gemessen an ihren Projektausgaben, einen tatsächlichen VKZ von 16,28 % (14 % von 86 %) erhalten. Die FR III Nummer 7.2 ist in ihrer derzeitigen Form irreführend. Erschwerend kommt hinzu, dass Sie im Ausland anfallende Verwaltungskosten über die Projektmittel fördern.¹⁴

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, sich von den polS eine transparente Aufstellung über die geplante Verwendung des VKZ in den Anträgen aller polS vorlegen zu lassen. Sie sollten die Unterlagen frühzeitig anfordern, um ausreichend Zeit zu haben, die Angaben zu prüfen. Zunächst sollten Sie den aktuell tatsächlich gewährten VKZ von 16,28 % in den FR ausweisen. Im nächsten Schritt sollten Sie den VKZ auf maximal 14 % begrenzen.

(4) Unsere Kritik an der Berechnungsmethode des VKZ weisen Sie aus zwei Gründen zurück. Zum einen entspreche Ihre Berechnung der Regelung in der FR, zu welcher der

¹³ Dies umso mehr vor dem Hintergrund, dass die polS grundsätzlich einen Mehrbedarf geltend machen. Diesen decken sie als sogenannte „auffüllende Spitzenfinanzierung“ aus den Globalmitteln des Epl. 06, vgl. Prüfung der entwicklungswichtigen Vorhaben der polS bei der Friedrich-Ebert-Stiftung (Gz.: II 3 - 0000760).

¹⁴ Vgl. Prüfung der entwicklungswichtigen Vorhaben der polS bei der Friedrich-Ebert-Stiftung (Gz.: II 3 - 0000760).

Bundesrechnungshof angehört wurde. Zum anderen sei der VKZ ohnehin zu niedrig, um die im Inland anfallenden anteiligen Sach- und Personalausgaben der polS vollständig zu decken. In den Jahren 2018 bis 2020 habe der VKZ einschließlich der sogenannte „auffüllenden Spitzenfinanzierung“ durchschnittlich 15,2 % betragen. Dies sei darauf zurückzuführen, dass die Höhe des VKZ seit 20 Jahren unverändert blieb. Die gestiegenen Preise und Personalkosten seien beim Titelanatz nicht ausreichend berücksichtigt worden.

Sie stimmen zu, dass die Ausgaben für den VKZ und die Projektarbeit der polS in einer gegenseitigen Wechselwirkung stehen. Je mehr Mittel die polS für den VKZ aufwenden, desto weniger verbleibe für die eigentliche EZ.

Zur Angemessenheit der Höhe des VKZ verweisen Sie darauf, dass nach den aktuellen Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der Sozialstruktur aus Kapitel 2302 Titel 687 03 der gleiche Prozentsatz für die dort gewährte Verwaltungskostenpauschale gelte.

Ferner bestätigen Sie, den VKZ als Projektförderung zu gewähren. Sie könnten jedoch keine tatsächliche Bedarfsermittlung von den polS einfordern und überprüfen. Sie räumen ein, Ihren Pflichten als Zuwendungsgeber bei der Antragsprüfung nicht nachzukommen. Sie sehen sich von den Pflichten entbunden, da die polS keine Zielplanung mit Indikatoren, wie bei der EZ-Projektförderung, vornehmen würden. In FR III Nummer 7.2 Satz 2 sei der Verausgabungszweck der VKZ festgeschrieben. Sie müssten die VKZ-Anträge nicht prüfen, da diesen eine „prognosebasierte Planung“ voraus gehe.

(5) Die Anhörung des Bundesrechnungshofes zu einer Förderrichtlinie steht deren späterer Überprüfung nicht entgegen. Dies gilt insbesondere für die Prüfung der jeweiligen Anwendungspraxis.

Ihr Argument greift nicht, wonach die gestiegenen Preise und Personalkosten im Titelanatz unberücksichtigt geblieben seien. Der VKZ ist als Prozentsatz und nicht als absoluter Betrag in den FR festgeschrieben. Folglich steigt er mit jeder Erhöhung des Titelanatzes. Ihre Zahlungen an die polS stiegen in den Jahren 2001 bis 2021 um 139 %. Im selben Zeitraum stiegen in Deutschland die Preise um 36,6 %¹⁵ und die Arbeitskosten um 54,9 %¹⁶. Somit erhöhten Sie die Ausgaben für den VKZ deutlich stärker, als die Preise und Personalkosten in Deutschland stiegen.

Trotzdem überstiegen die im Inland angefallenen anteiligen Sach- und Personalkosten der polS in den Jahren 2018 bis 2020 durchweg die VKZ-Obergrenze nach FR III 7.2 Satz 1. Die Differenz wurde stets durch die BMI-Globalmittel (sogenannte „auffüllende Spitzenfinanzierung“) finanziert. Entgegen ihrer Darstellung betrugen die Gesamtausgaben für den VKZ in

¹⁵ Vgl. Inflationsrechner Deutschland 2022, unter Eingabe des Zeitraumes 2001 bis 2021, <https://www.lawyerdb.de/Inflationsrechner.aspx> (abgerufen am 22. März 2023).

¹⁶ Vgl. die Entwicklung der Indizes der Arbeitskosten, im Zeitraum 2001 bis 2021, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitskosten-Lohnnebenkosten/Tabellen/arbeitskostenindexentwicklung-jahre.html> (abgerufen am 22. März 2023).

den Jahren 2018 bis 2020 durchschnittlich sogar 17,9 %, bezogen auf Ihre Projektförderung der polS. Dagegen sollen nach FR III 7.1 Satz 2 die VKZ-Mittel „so sparsam und wirtschaftlich verwendet werden [...], dass daraus keine Forderung auf Anhebung des geltenden VKZ hergeleitet werden kann.“ Sie steuern hier nicht gegen, sondern nehmen seit Jahren kritiklos hin, dass die polS die VKZ unwirtschaftlich verwenden. Sie fordern von den polS nicht ein, die entsprechenden Ausgaben zu verringern. Wir halten somit an unserer Forderung fest, die im Inland anfallenden anteiligen Verwaltungskosten zu begrenzen.

Wir begrüßen, dass Sie ebenfalls eine Wechselwirkung zwischen dem VKZ und der Projektarbeit der polS bejahen. Dies bestätigt unsere Wertung, dass ein abgesenkter VKZ für die Projektfinanzierung und letztendlich für die EZ vorteilhaft ist.

Sie bewilligen den VKZ als Projektförderung. Nach VV Nummer 3.1 zu § 44 BHO muss der Zuwendungsempfänger den Mittelbedarf schriftlich beantragen. Dem Antrag ist ein Finanzierungsplan beizufügen. Nach VV Nummer 3.3 zu § 44 BHO ist der Antrag durch den Zuwendungsgeber zu prüfen, die Ergebnisse darüber sind festzuhalten. In dem Vermerk ist neben der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung insbesondere auch auf die Zielindikatoren einzugehen. Durch Ihre Einlassungen sehen wir uns in unserer Feststellung bestätigt, dass Sie Ihren gesetzlichen Pflichten als Zuwendungsempfänger bei der Gewährung des VKZ nicht nachkommen. Die von Ihnen angenommene „prognosebasierte Planung“ findet sich nicht im Zuwendungsrecht wieder. Sie haben sich dazu entschieden, den VKZ als separates Projekt getrennt von den einzelnen Regional- und Ländervorhaben der polS zu fördern. Sie sind ungeachtet der Ausgestaltung der Vorhaben verantwortlich, alle zuwendungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Wir halten daran fest, dass Sie sich von den polS eine transparente Aufstellung über die geplante Verwendung des VKZ vorlegen lassen müssen. Dies ermöglicht Ihnen, die gesetzlichen Pflichten als Zuwendungsempfänger einzuhalten. Wir werden das Thema im Verlauf der Prüfungsreihe weiterverfolgen.

4.2 Verwendungsnachweis

(1) Die Verwendung des VKZ ist nach FR III Nummer 7.5 innerhalb von acht Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres nachzuweisen. Der Verwendungsnachweis umfasst einen Sachbericht und einen Struktur- und Finanzplan sowie eine Belegliste zum Nachweis aller Ausgaben. Der Sachbericht muss Informationen zur Verwendung des VKZ enthalten, insbesondere

- zu etwaig veränderten allgemeinen, konzeptionellen und organisatorischen Bedingungen,
- einen systematisierten Vergleich der geplanten Ziele und erreichten Wirkungen,
- eine Erläuterung der Gründe, soweit Ziele nicht erreicht wurden,
- eine Begründung der wesentlichen Ausgaben sowie
- eine Bestätigung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben.

Die polS haben Ihnen zum VKZ für die Jahre 2018 bis 2020 alle Verwendungsnachweise vorgelegt. Keiner der 18 Verwendungsnachweise enthielt im Sachbericht Erläuterungen zu den

ersten drei vorgenannten Punkten. Soweit wesentliche Ausgaben begründet wurden, beschränkte sich dies weitestgehend auf formelhafte Verallgemeinerungen. Eine Bestätigung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben fehlte in fünf Verwendungsnachweisen von zwei polS.

Zudem haben die polS nach FR III Nummer 7.5 dem Verwendungsnachweis einen Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die Prüfung des VKZ (WP-Bericht) einschließlich einer betriebswirtschaftlich ermittelten Aufteilung der Verwaltungskosten auf den BMZ-VKZ vorzulegen. Die polS erhalten weitere Zuschüsse zu den Verwaltungskosten im Inland: sowohl von Ihnen aus anderen Titeln (vgl. Tz. 6) als auch von anderen Ressorts (vgl. Tz. 1). Elf der WP-Berichte zu den Jahren 2018 bis 2020 fassten alle diese Zuschüsse zu den Verwaltungskosten zusammen. Sie wiesen die Einnahmen und Ausgaben nicht getrennt nach den einzelnen Zuschüssen zu den Verwaltungskosten aus.

Sie müssen die Verwendungsnachweise nach den VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO innerhalb von drei Monaten nach deren Eingang kursorisch prüfen. Die FR regeln nichts Anderes. Ihr für die polS zuständiges Referat ist für die kursorischen Prüfungen der VKZ-Verwendungsnachweise verantwortlich. Für die Jahre 2018 bis 2020 prüften Sie diese kursorisch überwiegend nach Fristablauf oder gar nicht:

- für das Jahr 2018 in fünf von 6 Fällen über 3 Monate nach Fristablauf,
- für das Jahr 2019 in allen Fällen 13 Monate nach Fristablauf,
- für das Jahr 2020 in einem Fall 7 Wochen nach Fristablauf und in den übrigen 5 Fällen bis zum Abschluss unserer Erhebungen¹⁷ gar nicht.

Sie forderten weder die fehlenden Pflichtinhalte nachträglich an noch beanstandeten Sie die zusammengefassten WP-Berichte. Sie erklärten, dass die polS die Beleglisten zu den VKZ-Verwendungsnachweisen nicht einreichen. Für die kursorische Prüfung nahmen Sie bei den polS auch keine Einsicht in die Beleglisten.

Sie müssen die Verwendungsnachweise nach VV Nummer 11.4 zu § 44 BHO innerhalb von neun Monaten nach deren Eingang vertieft prüfen. Auch insoweit regeln die FR nichts Abweichendes. Ihre Außenrevision ist für die vertieften Prüfungen der VKZ-Verwendungsnachweise zuständig. Für das Jahr 2018 füllten Sie nur in zwei Fällen den Vordruck für den Prüfungsvermerk aus; einen davon sechs Monate nach Fristablauf. In beiden Fällen verzichteten Sie unter Hinweis auf die Stichprobenregelung nach VV Nummer 11 zu § 44 BHO darauf, den Verwendungsnachweis vertieft zu prüfen. Die Stichprobenregelung modifiziert Ihre Pflicht zur vertieften Prüfung von Verwendungsnachweisen.¹⁸ Danach haben Sie u. a. zu prüfen:

¹⁷ Maßgeblich ist der Versand unserer Prüfungsmitteilung nach § 31 der Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes an Sie zur Stellungnahme am 28. Juni 2022.

¹⁸ Für den Prüfungszeitraum 2018 bis 2020 galt das Verfahren zur stichprobenweisen Auswahl zu prüfender Verwendungsnachweise seit dem 1. Februar 2012; vgl. hierzu die Prüfung der Tätigkeit der Außenrevision des BMZ (Gz.: II 3 - 2017 - 0149), APM vom 11. Juni 2020, Tz. 3.1.

- Verwendungsnachweise, bei welchen die kursorische Prüfung Gründe für eine vertiefte Prüfung ergab (z. B. Zweifel hinsichtlich der Zielerreichung),
- weitere nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Verwendungsnachweise bis 10 % aller Verwendungsnachweise, die mindestens 10 % Ihrer Gesamtzuswendungen abdecken,
- Verwendungsnachweise für Anschlussbewilligungen mindestens in jedem dritten Prüfungsturnus.

Für die Auswahl der Stichproben unterscheiden Sie nicht zwischen dem VKZ und den EZ-Projekten der polS. Sie prüften keinen der VKZ-Verwendungsnachweise für das Jahr 2019 vertieft. Die Frist für das Jahr 2020 war bei Abschluss der Erhebungen noch nicht abgelaufen.

(2) Sie unternehmen keine erkennbaren Schritte, um Einsparpotentiale beim VKZ zu erkennen. Die Informationen aus den Sachberichten und den meisten WP-Berichten reichen dafür nicht aus. Insbesondere können Sie ohne einen Vergleich der angestrebten Ziele und erreichten Wirkungen die Ausgaben der polS nicht wirtschaftlich bewerten. Es ist nicht plausibel, dass Sie auf diese Informationen verzichten, zumal die polS nach den FR dazu verpflichtet sind. Gleiches gilt für die zusammengefassten WP-Berichte. Diese sind für die Prüfung der VKZ-Verwendungsnachweise nutzlos. Insbesondere können Sie nicht erkennen, welche Ausgaben dem *Stiftungstitel* zuzuordnen sind. Daher können Sie etwaige Rückforderungen weder erkennen noch beziffern. Gleichwohl ahnden Sie nicht, dass die zusammengefassten WP-Berichte gegen die FR verstoßen.

Sie sind Ihrer Verpflichtung zur Verwendungsnachweis-Prüfung nicht nachgekommen. Durch die verspäteten kursorischen Prüfungen konnten Sie die polS nicht zeitnah auf Mängel hinweisen und Informationen nachfordern. Mangels einer vertieften Prüfung der Verwendungsnachweise konnten Sie nicht erkennen, ob der VKZ wirtschaftlich und zweckmäßig verwendet wurde. Folglich fehlte Ihnen die Entscheidungsgrundlage, um gegebenenfalls Mittel nach FR II Nummer 9 zurückzufordern. Die Mittel für den VKZ fehlen für die Verwirklichung der entwicklungspolitischen Ziele.

(3) Wir erwarten, dass Sie künftig auf alle Pflichtinhalte der VKZ-Verwendungsnachweise bestehen. Wir haben Sie auf die gesetzlichen Fristen hingewiesen, innerhalb derer die VKZ-Verwendungsnachweise kursorisch und vertieft zu prüfen sind. Wir haben gefordert, diese einzuhalten. Nur so können Sie Ihren Pflichten als Zuwendungsgeber nachkommen und die wirtschaftliche Mittelverwendung überwachen und durchsetzen.

(4) Sie sehen sich von den Pflichten als Zuwendungsgeber bei der Prüfung der Verwendungsnachweise entbunden: Wegen der Besonderheit des VKZ müssten Sie keine Ziele und Indikatoren auszuweisen, mithin auch nicht prüfen.

Sie sind sich bewusst, dass sämtliche WP-Berichte die Zuschüsse zu den inländischen Verwaltungskosten der polS nach Ressorts getrennt ausweisen müssen. Sonst können Sie den auf das BMZ entfallenden VKZ nicht nachvollziehen. Sie verweisen jedoch darauf, dass keiner der WP-Berichte zum VKZ in den Jahren 2018 bis 2020 Beanstandungen enthielt.

Wirtschaftsprüfungsgesellschaften hätten dabei auch die Beleglisten zum VKZ geprüft. Eine kursorische Prüfung der Beleglisten Ihrerseits sei nicht vorgesehen.

Sie räumen ein, dass es bei der kursorischen Prüfung der VKZ-Verwendungsnachweise zu Verzögerungen kam. Dies sei auf eine mittlerweile besetzte Vakanz einer Planstelle zurückzuführen. Ein Schadensrisiko für den Bundeshaushalt mit der Möglichkeit zur Verzinsung etwaiger Rückforderungen habe gleichwohl nicht bestanden.

Hinsichtlich der vertieften Prüfung der Verwendungsnachweise betonen Sie, dass bei der zufälligen Auswahl der Stichproben die Verwendungsnachweise der polS für den VKZ und die EZ-Vorhaben gleich zu behandeln seien. Die Stichproben für die Jahre 2018 bis 2020 haben keine VKZ-Verwendungsnachweise enthalten.

(5) Ihr Vorbringen überzeugt nicht.

Sie handeln widersprüchlich: Einerseits betonen Sie die Notwendigkeit, dass die WP-Berichte den auf das BMZ entfallenden VKZ getrennt ausweisen. Andererseits fordern Sie dies von den polS nicht ein.

Ebenso wenig kann Ihr Verweis auf Besonderheiten des VKZ eingeschränkte Pflichten bei der Prüfung der Verwendungsnachweise begründen. Es ist Ihre Pflicht als Zuwendungsgeber, alle zuwendungsrechtlichen Vorgaben durchzusetzen. Diese Pflicht können Sie nicht umgehen, indem Sie den VKZ als eigenständiges Projekt fördern. Wir halten demnach an unserer Forderung fest, dass Sie auf alle Pflichtinhalte der VKZ-Verwendungsnachweise bestehen.

Auch Ihre Ansicht zur Stichprobenregelung überzeugt nicht. Zum einen konnten Sie bereits bei der kursorischen Prüfung erkennen, dass die inländischen Verwaltungskosten der polS regelmäßig die VKZ-Obergrenze überschreiten. Diese Erkenntnis hätte dazu führen müssen, dass Sie die VKZ-Verwendungsnachweise aller polS vertieft prüfen; mit besonderem Fokus auf die wirtschaftliche und zweckmäßige Verwendung der Mittel. Zum anderen sind Sie nach der Stichprobenregelung verpflichtet, bei Anschlussbewilligungen die Verwendungsnachweise mindestens für jeden dritten Bewilligungszeitraum vertieft zu prüfen. Dementsprechend hätten Sie spätestens im Jahr 2020 die VKZ-Verwendungsnachweise aller polS vertieft prüfen müssen.

Wir halten daran fest, dass Sie Ihren Pflichten als Zuwendungsgeber nachkommen müssen. Insbesondere fordern wir Sie auf, die VKZ-Verwendungsnachweise der polS in Übereinstimmung mit Ihrer Stichprobenregelung in regelmäßigen Abständen vertieft zu prüfen. Wir werden das Thema im Verlauf der Prüfungsreihe weiterverfolgen.

5 Projektförderung: vollständige ODA-Anrechenbarkeit sicherstellen, ressortübergreifenden Informationsaustausch etablieren, Rechtssicherheit erhöhen

Die polS organisieren ihre EZ in Projekten. Hierzu gruppieren alle polS ihre EZ-Maßnahmen in die Zonen Afrika, Asien, Europa, Lateinamerika und Global. Für diese Zonen entwickeln die polS jeweils mehrere Regionalprogramme mit eigenen sektoralen oder geografischen Schwerpunkten. In den Regionalprogrammen fassen die polS Projekte für mehrere Länder zusammen. Jedes Projekt ist einem Auslandsbüro der polS zugeordnet, welches das Projekt gegebenenfalls mit lokalen Partnern vor Ort umsetzt. Die Förderung beantragen die polS grundsätzlich für ihre Regionalprogramme mit einer dreijährigen Laufzeit. Die polS beschränken die Auswahl der Projektländer nicht auf Entwicklungsländer (vgl. Tz. 5.1).

Im Antragsverfahren nach FR I Nummer 5.2 müssen die polS Ihnen insbesondere einen Förderantrag sowie einen Struktur- und Finanzplan vorlegen. In diesen Förderanträgen stellen die polS die inhaltlichen und finanziellen Bedingungen der einzelnen Projekte dar. Die polS formulieren für jedes Projekt Oberziele. Im Wesentlichen verfolgen die polS in den Projektländern die Stärkung demokratischer Strukturen entlang der eigenen politischen Ausrichtung. Die Projekte richten sich an unterschiedliche Akteure der zivilen und staatlichen Ebene. Auch soll der Austausch beider Ebenen untereinander unterstützt werden. Als Instrumente dienen z. B. Beratungsangebote, Publikationen und Vorträge. Ein weiteres Instrument ist die ideelle Förderung. Die polS vergeben dabei Stipendien an geeignete Nachwuchskräfte aus den Projektländern beispielsweise für ein Studium in Deutschland (vgl. Tz. 5.2).

Das für die polS zuständige Referat beteiligt Ihre Fachreferate und das Auswärtige Amt, bevor es die Fördermittel bewilligt. Das Auswärtige Amt prüft die außenpolitische Unbedenklichkeit des Vorhabens. Zudem gleichen das Auswärtige Amt und Ihre Fachreferate den Projektantrag mit bestehenden Vorhaben anderer Akteure ab. Nach Eingang der Stellungnahmen erlässt Ihr für die polS zuständiges Referat den jeweiligen Zuwendungsbescheid (vgl. Tz. 5.3).

5.1 ODA-Anrechenbarkeit

(1) Seit dem Haushaltsjahr 2017 enthält der Epl. 23 einen gleichlautenden Haushaltsvermerk Nummer 4. Danach werden die Haushaltsmittel des Epl. 23 ODA-wirksam eingesetzt,

mit Ausnahme von Kapitel 2310 Titel 532 04 (Beauftragter für die deutsch-griechische Versammlung).¹⁹

Der Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) veröffentlicht die jährlichen Leistungen seiner Mitgliedsstaaten für die öffentliche EZ. Dazu bedient er sich einer Messgröße (Official Development Assistance, ODA), um die eingesetzten Geldmittel vergleichen zu können. Deutschland strebt seit dem Jahr 1970 an, für die öffentliche EZ 0,7 % seines Bruttonationaleinkommens (ODA-Quote) aufzuwenden. Es hat sich zu diesem Ziel auch auf internationaler Ebene wiederholt verpflichtet. Im Jahr 2020 erreichte Deutschland nach vorläufigen Zahlen dieses Ziel mit einer ODA-Quote von 0,73 %.²⁰

Nach den DAC-Regeln sind Geldmittel nur unter folgenden Voraussetzungen auf die ODA-Quote anrechenbar:

- Leistungen zu günstigen (konzessionären) Bedingungen,
- mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern,
- von öffentlichen Stellen,
- an Entwicklungsländer beziehungsweise an Staatsangehörige von Entwicklungsländern oder an internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern.²¹

Der DAC stuft die Entwicklungsländer auf Grundlage der Einkommenskategorien der Weltbank ein, sogenannte DAC-Länderliste. Er überarbeitet die DAC-Länderliste regelmäßig.

Sie förderten in den Jahren 2018 bis 2020 Projekte der polS, welche u. a. in:

- Belgien
- Bulgarien
- Kanada
- Russland
- Singapur
- USA

durchgeführt wurden. Teils fördern Sie diese Projekte weiterhin.

¹⁹ Mit Wirkung ab dem Haushaltsjahr 2022 wurde der Haushaltsvermerk Nummer 4 wie folgt ergänzt: „[...] In begründeten Ausnahmefällen können bei Kapitel 2302 Titel 687 04 im Rahmen von Regionalprogrammen auch Maßnahmen in Industrieländern in Lateinamerika, Asien und Afrika finanziert werden.“

²⁰ BMZ 2022, <https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten/oda-zahlen/deutsche-oda-leistungen-19220> (Abrufdatum: 22. März 2023).

²¹ OECD 2021, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf> (Abrufdatum: 22. März 2023); auf Deutsch: BMZ 2022, <https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten/oda-zahlen/hintergrund/leitfaden-oda-19206> (Abrufdatum: 22. März 2023).

Der DAC stuft keines dieser Länder im jeweiligen Förderzeitraum als Entwicklungsland auf der DAC-Länderliste ein.

Sie meldeten alle Fördermittel an die polS als ODA-anrechenbar an den DAC. Sie begründeten dies damit, dass Projekte ODA-anrechenbar seien, deren Ausgabenanteil in Nicht-ODA-Ländern 10 % der Gesamtfördersumme nicht überschreiten (90-/10-Regel). Die polS weisen neben dem Gesamtbetrag die auf die einzelnen Länderbüros entfallenden Projektmittel aus. Der prozentuale Anteil der Projektmittel für die o. g. Nicht-Entwicklungsländer lag bis auf wenige Ausnahmen bei deutlich über 10 % der Gesamtfördermittel für das jeweilige Regionalvorhaben.

(2) Sie förderten Projekte in Nicht-Entwicklungsländern, teils sogar in Industrieländern, mit Mitteln für die EZ. Fördermittel für Projekte in Nicht-Entwicklungsländern sind grundsätzlich nur ODA-anrechenbar, wenn Sie den Entwicklungsländern bzw. deren Staatsangehörigen zugutekommen oder an internationale Organisationen der EZ ausgezahlt werden. Sie weichen mit der 90-/10-Regel von diesem Grundsatz ab. Wir zweifeln an der Richtigkeit Ihrer ODA-Meldungen. Ihre Förderung in Nicht-Entwicklungsländern in den betrachteten Regionalprogrammen überstieg regelmäßig die 10 %-Grenze bezogen auf die jeweilige Gesamtfördersumme. Hierin sehen wir zudem einen Verstoß gegen den jeweiligen Haushaltsvermerk Nummer 4 zum Epl. 23 sowie einen Widerspruch zur Zweckbestimmung des Titels für entwicklungswichtige Vorhaben. Auch die Änderung des Haushaltsvermerks Nummer 4 zum Haushaltsjahr 2022 kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass Sie sich mit der Förderung von Vorhaben der polS in Industrieländern bzw. in Nicht-ODA-Ländern vom Kernauftrag der EZ – insbesondere von der Bekämpfung von Armut und Hunger²² – entfernen. Insoweit sehen wir auch das parlamentarische Budgetrecht tangiert.

(3) Wir haben gefordert, dass Sie den Willen des Haushaltsgesetzgebers beachten und alle haushaltsrechtlichen Vorgaben einhalten. Ferner erwarten wir, dass Sie die ODA-anrechenbaren Ausgaben korrekt melden. Wir haben Sie dazu aufgefordert – ungeachtet etwaiger Änderungen in Haushaltsvermerken zum Epl. 23 – keine Projekte der polS mit Mitteln der EZ fördern, welche die Voraussetzungen zur ODA-Anrechenbarkeit nicht erfüllen.

(4) Sie haben bestätigt, dass „die Arbeit in Nicht-ODA-Ländern nicht aus BMZ-Mitteln finanziert werden [kann ...]. Mittel für Nicht-ODA-Länder müssen von den polS beim Auswärtigen Amt beantragt werden.“ Ihre Förderungen von Vorhaben der polS in Nicht-ODA-Ländern begründen Sie unter Verweis auf ressortinterne Übergangsfristen und verschiedene ODA-Anrechenbarkeitskriterien.

(5) Zu den ODA-Anrechenbarkeitskriterien und den ODA-Meldungen der polS-Projekte konnten wir mit Ihnen kein einheitliches Verständnis erreichen. Ihre Stellungnahme hierzu wirft Fragen auf, die wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung weit über den aktuellen Prüfungsgegenstand hinausgehen. Wir klammern sie daher für das laufende Prüfungsverfahren aus und greifen sie in einer separaten Prüfung auf.

²² BMZ 2022, <https://www.bmz.de/de/ministerium/grundsaeetze-ziele> (Abrufdatum: 22. März 2023).

5.2 Ideelle Förderung

(1) Die polS können nach FR III Nummer 1.1 zu c) besonders begabten Nachwuchskräften aus den Partnerländern Stipendien zur Weiterbildung vergeben. Die polS setzen auch Fördermittel des Auswärtigen Amtes, des BMBF sowie des BMI zur ideellen Förderung ein. Sie vergeben im In- und Ausland Stipendien an deutsche und ausländische Stipendiaten. Die polS rechneten Ihnen gegenüber einzelne Projekte zur ideellen Förderung nicht trennscharf ab. Beides ist Ihnen bekannt.

Sie beteiligen das Auswärtige Amt vor Erlass des Zuwendungsbescheides und lassen sich die außenpolitische Unbedenklichkeit bescheinigen. Davon abgesehen tauschen Sie sich mit keinem Ressort über die Inhalte der jeweiligen Projekte zur ideellen Förderung oder die dadurch geförderten Nachwuchskräfte aus.

(2) Sie kennen weder die konkreten Inhalte noch den Umfang der Förderung durch die anderen Ressorts. Insbesondere haben Sie keine Informationen über die Stipendiaten. Dieses Informationsdefizit führt zu einem Kontrolldefizit. Es birgt die Gefahr sowohl unerkannter Doppelförderungen einzelner Stipendiaten als auch unzulässiger Mischfinanzierungen ganzer Stipendienprogramme einzelner polS. Sie wussten, dass die polS die Projekte zur ideellen Förderung nicht trennscharf abrechneten. Gleichwohl haben Sie nichts unternommen, um mit den anderen Ressorts Informationen auszutauschen. Sie konnten nicht erkennen, ob Sie Fördermittel hätten zurückfordern müssen.

(3) Wir haben Ihnen einen ressortübergreifenden Austausch über die Projekte der polS zur ideellen Förderung empfohlen. Aus unserer Sicht sollten alle Ressorts über alle Informationen verfügen, um Mischfinanzierungen und Doppelförderungen zu vermeiden. Sie sollten Kontrollmechanismen einführen.

(4) Sie haben eingeräumt, dass mögliche Doppelförderungen bei der ideellen Förderung ein ressortübergreifendes Thema ist. Entsprechende Diskussionen im Ressortkreis würden fortgesetzt. Aus Ihrer Sicht überschneide sich die eigene ideelle Förderung nicht mit der anderer Ressorts. Doppelförderungen oder Mischfinanzierungen seien daher ausgeschlossen. So fördere das BMZ in der Regel sogenannte „sur-place-Stipendien“ für Praktika, Aufbaustudien oder Forschungsaufenthalte in den Entwicklungsregionen. In Ausnahmefällen seien auch Förderungen in Nicht-ODA-Ländern, u. a. in Deutschland, vorgesehen. Das Auswärtige Amt fördere Stipendien für ausländische Studierende in Deutschland. Das BMBF fördere inländische Stipendiaten.

(5) Wir sehen unsere Feststellungen durch Ihre Stellungnahme nicht ausgeräumt. Die vermeintlich klare Abgrenzung der Förderung von Stipendienprogrammen zwischen den Ressorts existiert nicht. Die vom Auswärtige Amt geförderten Stipendienprogramme richten sich nur an ausländische Stipendiaten; die vom BMBF nur an inländische Stipendiaten. Dagegen umfassen die von Ihnen geförderten Stipendienprogramme sowohl ausländische als auch inländische Stipendiaten. Zudem können die von Ihnen finanzierten Stipendienprogramme sowohl regelmäßige Aufenthalte in den Entwicklungsländern als auch in Nicht-ODA-Ländern,

u. a. Deutschland, fördern. Somit überschneidet sich Ihre Stipendienförderung in personeller und geographischer Hinsicht mit der anderer Ressorts.

Daher halten wir an unserer Empfehlung fest, einen ressortübergreifenden Austausch über die Projekte der polS zur ideellen Förderung einzurichten. Zumindest sollten Sie sich mit dem jeweiligen Ressort projektbezogen austauschen, wenn infolge der personellen oder geographischen Ausrichtung des Stipendiatenkreises Überschneidungen möglich sind. Wir werden uns über Ihre dahingehenden Maßnahmen zum gegebenen Zeitpunkt informieren.

5.3 Zuwendungsbescheide

(1) Sie erlassen die Zuwendungsbescheide für die EZ-Projekte der polS auf Grundlage der einzelnen Förderanträge sowie der Stellungnahmen des Auswärtigen Amtes und Ihrer Fachreferate. Das Auswärtige Amt ist nach § 1 Absatz 2 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst dafür zuständig, die außenpolitische Beziehungen betreffenden Tätigkeiten staatlicher Stellen zu koordinieren. Es nimmt seine Aufgabe wahr, indem es die außenpolitische Unbedenklichkeit der Projekte der polS prüft. Dabei gibt das Auswärtige Amt grundsätzlich die Einschätzungen der Botschaften in den Projektländern an Sie weiter:

- In einigen Fällen wies das Auswärtige Amt auf ähnliche Projekte anderer Akteure hin. Es erwartete, dass sich die polS – vermittelt durch die Botschaften – mit den anderen Akteuren austauschten. Dadurch sollten sich die polS mit den anderen Akteuren abstimmen und Doppelungen vermeiden. In den Jahren 2018 bis 2020 haben Sie diese Aufforderung in keinen dieser Zuwendungsbescheide für die polS aufgenommen.
- In anderen Fällen kritisierten das Auswärtige Amt sowie die Fachreferate einzelne Projektziele. Teils bewerteten sie die politische oder gesellschaftliche Lage in den Projektländern abweichend. Teils sahen sie Widersprüche zur deutschen bzw. europäischen Außenpolitik. Teils lehnten sie einzelne Instrumente oder Projektpartner, mit denen die polS die Projektziele verfolgen wollten, als ungeeignet ab. Dabei zeigte das Auswärtige Amt grundsätzlich Alternativen zur Projektdurchführung auf. In einigen dieser Fälle erklärte das Auswärtige Amt die außenpolitische Unbedenklichkeit vorbehaltlich der jeweiligen Kritikpunkte. In den Jahren 2018 bis 2020 haben Sie weder die Vorbehalte noch die Hinweise in Zuwendungsbescheide aufgenommen bzw. von den polS Änderungen in deren Projektanträgen verlangt.
- In zwei weiteren Fällen in den Jahren 2018 bis 2020 kritisierte das Auswärtige Amt das gesamte Projekt. In einem Fall sollte der Projektbeginn wegen der politischen Lage vor Ort um ein Jahr verschoben werden. In dem anderen Fall erwartete das Auswärtige Amt, dass sich die polS laufend mit der Botschaft über die außenpolitische Lage austauscht. Auch diese Projekte bewilligten Sie uneingeschränkt wie von den polS beantragt.

In einigen der vorgenannten Fälle notierten Sie in den internen Antragsprüfvermerken, dass Sie den Hinweis des Auswärtigen Amtes außerhalb des Bewilligungsverfahrens an die polS weitergaben.

(2) Sie gaben die Hinweise des Auswärtigen Amtes und Ihrer Fachreferate nicht in allen Fällen an die polS weiter. Dadurch konnten letztere diese nicht beachten und ihre Ziele nicht nachschärfen. Eine verfehlte Zielerreichung gefährdet das erhebliche Bundesinteresse. Zudem konnte die Weitergabe außerhalb des Bewilligungsverfahrens keine Regelung im Zuwendungsbescheid ersetzen. Dadurch schufen Sie Rechtsunsicherheit für sich und die polS: Für die polS blieb unklar, inwieweit Verstöße gegen die „informellen Hinweise“ zu Rückforderungen führen könnten. Sie begrenzten Ihre Möglichkeiten, etwaige Verstöße der polS durch (teilweise) Rückforderungen der Projektmittel zu ahnden.

In keinem der aufgeführten Projekte haben Sie Nebenbestimmungen genutzt, um in den Zuwendungsbescheiden Vorgaben z. B. zu Projekthaltungen, -zielen oder -partnern zu machen. Dadurch verzichteten Sie auf ein wesentliches Instrument, um

- auf die Projektdurchführung einzuwirken,
- eigene regionale oder thematische Schwerpunkte in der EZ der polS zu setzen oder
- die Beachtung der außen- und entwicklungspolitischen Ziele Deutschlands durch die polS sicherzustellen.

Sie haben Projekte uneingeschränkt bewilligt, für die das Auswärtige Amt die außenpolitische Unbedenklichkeit nur unter Auflagen bestätigt hatte. Dadurch haben Sie das für Sie verbindliche Votum des Auswärtigen Amtes unterlaufen. Die betroffenen Projekte waren in der beantragten Form nicht bewilligungsfähig.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, Ihre Steuerungsmöglichkeiten durch den Einsatz von Nebenbestimmungen bei der Bewilligung besser zu nutzen. Wir erwarten, dass Sie alle rechtlichen Voraussetzungen bei der Bewilligung von EZ-Projekten der polS beachten. Hierzu gehört insbesondere, dass Sie die Vorbehalte des Auswärtigen Amtes im Hinblick auf die außenpolitische Unbedenklichkeit von den Projekten der polS verbindlich in den Zuwendungsbescheiden umsetzen.

(4) Sie haben die Feststellung zurückgewiesen, die rechtlichen Voraussetzungen bei der Bewilligung von Vorhaben der polS nicht beachtet zu haben. Sie sind der Meinung, dass die Hinweise, Anregungen und Empfehlungen des Auswärtigen Amtes nicht in die Zuwendungsbescheide aufzunehmen sind. Es handle sich in allen genannten Fällen nur um entwicklungspolitische Hinweise. Bei solchen liege es in Ihrem Ermessen, ob und wie weit Sie diese Hinweise berücksichtigen. Sie informierten die polS überwiegend per E-Mail, wodurch diese die Hinweise berücksichtigen könnten. In einigen Fällen führten Sie in Ihrer Stellungnahme die Kommunikation zu Änderungsanträgen auf. Ihrer Ansicht nach ließen sich die Hinweise des Auswärtigen Amtes nicht als Auflagen oder Bedingungen in die Zuwendungsbescheide aufnehmen. Sie hätten daher gegenüber den polS nie rechtsverbindlich werden können. Sie hätten somit nicht auf die Möglichkeit verzichtet, etwaige Verstöße der polS zu sanktionieren.

In allen genannten Fällen habe das Auswärtige Amt die außenpolitische Unbedenklichkeit uneingeschränkt erteilt. Daher sei es nicht notwendig gewesen, entsprechende Nebenbestimmungen in die Zuwendungsbescheide aufzunehmen.

Bei mehreren Projekten beziehen Sie sich dazu auf Änderungsanträge und nicht auf den ursprünglichen Bewilligungsbescheid, insbesondere bei den folgenden Projekten.

- Projekt 1: Zum ursprünglichen Bewilligungsbescheid bestätigte das Auswärtige Amt die außenpolitische Unbedenklichkeit nur unter einschränkenden Hinweisen, die dem Zuwendungsempfänger im Wortlaut mitzuteilen waren. Sie haben die Hinweise nicht in den Zuwendungsbescheid aufgenommen. In Ihrer Stellungnahme nehmen Sie lediglich Bezug auf Änderungsanträge aus den Jahren 2020 und 2021.
- Projekt 2: Sie weisen darauf hin, dass Sie einen der beiden Hinweise des Auswärtigen Amtes zu Ländervorhaben aus dem Regionalprogramm in den Zuwendungsbescheid übernommen haben. Der zweite Hinweis sei wegen des geringen Projektvolumens nicht in den Zuwendungsbescheid aufgenommen worden.

Ferner räumen Sie ein, dass Sie ein Regionalprogramm uneingeschränkt bewilligt haben, für welches das Auswärtige Amt die außenpolitische Unbedenklichkeit zu einem Ländervorhaben verweigert hat. Sie begründen ihr Vorgehen damit, dass das Auswärtige Amt und der Antragssteller nach der Verweigerung der außenpolitischen Unbedenklichkeit telefonisch einen Kompromiss vereinbart hätten. Dieser habe zu bestimmten Anpassungen in der Planung des betroffenen Ländervorhabens und damit zu dessen außenpolitischer Unbedenklichkeit geführt. Im Bewilligungsvermerk haben Sie weder die Änderungen noch den zugrunde liegenden Austausch dokumentiert.

(5) Wir stellen weiterhin eine Rechtsunsicherheit durch „schmale“ Zuwendungsbescheide fest. In wenigen Fällen nehmen Sie die Hinweise des Auswärtigen Amtes im Wortlaut in den entsprechenden Zuwendungsbescheiden auf. Dieses Vorgehen scheint Ihnen somit bekannt und einfach umsetzbar zu sein. Es ist aus unserer Sicht auch vorzugswürdig, da es die Rechtsunsicherheit erhöht.

Die von Ihnen angeführten Gründe, die Hinweise des Auswärtigen Amtes nicht in die Zuwendungsbescheide zu übernehmen, können nicht überzeugen. Wir halten daher an unserer Empfehlung fest, Vorbehalte des Auswärtigen Amtes im Hinblick auf die außenpolitische Unbedenklichkeit von den Projekten der polS verbindlich in den Zuwendungsbescheiden umsetzen. Wir werden das Thema im Verlauf der Prüfungsreihe weiterverfolgen.

6 Transparenz bei der Förderung der politischen Stiftungen aus dem Einzelplan 23 herstellen

Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verpflichten Sie zu Transparenz gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber. Nur so kann dieser sein Budgetrecht ungehindert

ausüben. Außerdem besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, welche Haushaltsmittel den polS in welchem Umfang zufließen.

Sie fördern die entwicklungswichtigen Vorhaben der polS, neben dem *Stiftungstitel*, aus weiteren Titeln des Epl. 23:

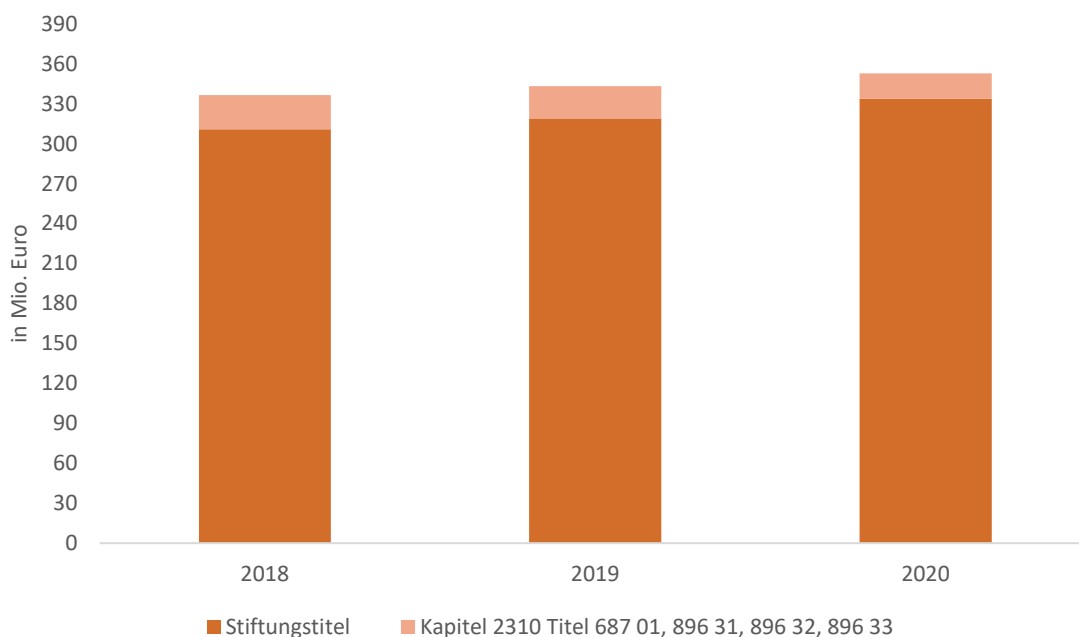
- Kapitel 2310 Titel 687 01 – Internationaler Klima- und Umweltschutz,
- Kapitel 2310 Titel 896 31 – Sonderinitiative (SI) EineWelt ohne Hunger [seit 2023: Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme],
- Kapitel 2310 Titel 896 32 – SI Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren [seit 2023: Geflüchtete und Aufnahmeländer],
- Kapitel 2310 Titel 896 33 – SI Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost.

Folgende Abbildung veranschaulicht für die Jahre 2018 bis 2020, welchen Anteil die Fördermittel aus den o. g. Titeln an den Gesamtausgaben für die polS aus dem Epl. 23 haben.

Abbildung 3

Ausgaben für die polS aus dem Epl. 23 in den Jahren 2018 bis 2020

Die Gesamtausgaben aus dem Epl. 23 an die polS überstiegen im Betrachtungszeitraum die Ausgaben des *Stiftungstitels* um durchschnittlich 7,2 %.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Übersichten des BMZ über die Auszahlungen aus den einzelnen Titeln an die polS in den Jahren 2018 bis 2020.

Die polS erhielten aus dem Epl. 23 im Jahr 2018 neben dem *Stiftungstitel* (311 Mio. Euro) weitere 25,6 Mio. Euro, im Jahr 2019 neben dem *Stiftungstitel* (319 Mio. Euro) weitere

24,2 Mio. Euro und im Jahr 2020 neben dem *Stiftungstitel* (334 Mio. Euro) weitere 18,9 Mio. Euro.

Die Erläuterungen zum *Stiftungstitel* enthalten keinen Hinweis auf diese zusätzlichen Förderungen der polS. Auch die Erläuterungen zu den vier anderen Titeln beinhalten keinen Anhaltspunkt zur Förderung der polS.

(2) Die Bezeichnung des *Stiftungstitels* lautet „Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen“. Diese könnte den Eindruck erwecken, dass Sie die EZ-Projekte der polS allein aus diesem Haushaltstitel finanzieren. Tatsächlich zahlten Sie in den Jahren 2018 bis 2020 insgesamt 68,7 Mio. Euro aus weiteren Titeln an die polS. Somit ist aus den jeweiligen Epl. 23 nicht ersichtlich, wie viel Ausgaben Sie für die polS insgesamt veranschlagen. Dies widerspricht den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit.

Zwar steht es Ihnen frei, die Ausgaben sowohl nach Akteuren als auch nach Themen der EZ getrennt zu veranschlagen. Jedoch darf dadurch nicht der falsche Eindruck entstehen, dass Ausgaben für bestimmte EZ-Akteure nur in einem – nach diesen benannten – Titel veranschlagt sind. Sie könnten einem solchen falschen Eindruck insbesondere durch Titelerläuterungen entgegenwirken, in denen Sie auf die Ausgaben aus weiteren Titeln hinweisen.

Insbesondere vor dem Hintergrund der Wahrnehmung des Budgetrechts durch das Parlament müssen die Abgeordneten die vollständigen Ausgaben für die polS aus dem Epl. 23 erkennen können. Hierfür ist es unerlässlich, die Ausgaben im Epl. 23 transparent zu veranschlagen.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, in den Erläuterungen zum *Stiftungstitel* alle weiteren Haushaltstitel aufzuführen, aus welchen Sie die polS fördern.

(4) Sie haben unsere Empfehlung zurückgewiesen, alle weiteren Haushaltstitel in den Erläuterungen zum *Stiftungstitel* aufzuführen. Sie betonen, dass „der weitaus größte Anteil der Maßnahmen der polS aus dem *Stiftungstitel* finanziert [werde].“ Sie sind der Meinung, dass Sie durch die vertraulichen Planungen zu den Sonderinitiativen ausreichend Transparenz für den Haushaltsgesetzgeber herstellen. Es bedürfe keiner weiteren Titelerläuterung.

(5) Ihr Hinweis darauf, dass es sich bei den weiteren Haushaltstiteln nur um einen kleinen Anteil handelt, überzeugt nicht. Durchschnittlich 7,2 % der Gesamtförderung der polS aus dem Epl. 23 sind – mit jährlich 19 bis 25 Mio. Euro – keine zu vernachlässigende Größe. Die Erwähnung der entsprechenden Vorhaben der polS in den vertraulichen Planungen ersetzt nicht den Hinweis auf die Förderung aus anderen Titeln des Epl. 23. Ohnehin betrifft dies nur die Mittel aus den SI, jedoch nicht aus Kapitel 2310 Titel 687 01. Bei Letzteren ist für den Haushaltsgesetzgeber nicht erkennbar, in welchem Umfang diese an die polS fließen.

Im Kapitel 2302 sind die Mittel für die nichtstaatliche EZ nach Zuwendungsempfängern veranschlagt. Dadurch kann der Eindruck entstehen, dass die Mittel für EZ-Vorhaben der polS vollständig in dem *Stiftungstitel* veranschlagt sind. Ein Hinweis auf die Förderung aus anderen Titeln würde diesem falschen Eindruck entgegenwirken. Im Übrigen sind die

vertraulichen Planungen für die interessierte Öffentlichkeit nicht zugänglich. Somit halten wir aus Transparenzgründen an unseren Empfehlungen fest. Wir werden das Thema Transparenz des Epl. 23 bei unseren Prüfungsvorhaben weiter im Auge behalten und unsere Erkenntnisse hierzu gesondert zusammentragen.

Schneider

Steinkamp

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.