

Abschließende Mitteilung  
an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwick-  
lung über die Prüfung

# Entwicklungswichtige Vorhaben der politischen Stiftungen (Kapitel 2302 Titel 687 04)

Teil I: Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit



9. April 2026

**Geschäftszeichen: II 3 - 0001597/I**

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de) veröffentlicht.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

# Inhaltsverzeichnis

---

|          |                                                                        |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>0</b> | <b>Zusammenfassung.....</b>                                            | <b>6</b>  |
| <b>1</b> | <b>Vorbemerkung.....</b>                                               | <b>9</b>  |
| <b>2</b> | <b>Verwaltungskosten.....</b>                                          | <b>11</b> |
| 2.1      | Verwaltungskostenzuschuss kritisch hinterfragen .....                  | 11        |
| 2.2      | Begleitmaßnahmen nicht in separaten Projekten fördern.....             | 12        |
| 2.3      | Vergleichbarkeit von Kosten in Auslandsprojekten herstellen .....      | 16        |
| <b>3</b> | <b>Mittelverwendung.....</b>                                           | <b>17</b> |
| 3.1      | Förderung mit Sondermitteln überdenken .....                           | 17        |
| 3.2      | Dauer der Verwendungsfrist hinterfragen.....                           | 21        |
| 3.3      | Prüfungsdefizit bei der Mittelverwendung vermeiden .....               | 22        |
| <b>4</b> | <b>Immobilien.....</b>                                                 | <b>24</b> |
| 4.1      | Mittel aus erfolglosen Kaufvorhaben zurückfordern .....                | 25        |
| 4.2      | Immobilienenerwerbe sorgfältig und auf Angemessenheit überprüfen ..... | 27        |
| <b>5</b> | <b>Steuerung durch das BMZ .....</b>                                   | <b>29</b> |
| 5.1      | Haushaltsrechtliche Neuregelung beachten .....                         | 29        |
| 5.2      | Förderung in Chile und Uruguay einstellen .....                        | 30        |

# Abkürzungsverzeichnis

---

## A

AA *Auswärtiges Amt*

ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung*

## B

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung (jetzt Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt)*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern*

BMI-Globalzuschüsse *Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit; Kapitel 0601 Titel 685 12*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

BNBest-P *Besondere Nebenbestimmungen für die Projektdurchführung*

## D

DAC *Development Assistance Committee*

## E

EZ *Entwicklungszusammenarbeit*

## F

FNS *Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit*

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

## O

ODA *Official Development Assistance – Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit*

## P

polS *politische Stiftungen*

## S

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

## **V**

VKZ *Verwaltungskostenzuschuss*

VV *Verwaltungsvorschrift*

# 0 Zusammenfassung

---

*Der Bundesrechnungshof untersucht in einer Prüfungsreihe die Förderung entwicklungs-wichtiger Vorhaben aller politischer Stiftungen (polS) durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Gegenstand der vorliegenden Prüfungsmitteilung ist die Förderung der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNS). Die FNS wird institutionell vom Bundesministerium des Innern (BMI) gefördert und erhält vom BMZ und weiteren Ressorts Projektförderungen. Die institutionelle Förderung der FNS durch das BMI in Form der sogenannten Globalzuschüsse ist nicht Gegenstand dieser Prüfung. Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:*

## 0.1

*Das BMZ gewährt der FNS einen Zuschuss zu den inländischen Verwaltungskosten, die durch die vom BMZ finanzierte Auslandsarbeit verursacht werden. Für den Fall, dass der Zuschuss des BMZ nicht auskömmlich ist, deckt die FNS Fehlbeträge aus den Globalzuschüssen des BMI (sog. „auffüllende Spitzenfinanzierung“). Dieses Vorgehen ist weder transparent, noch fördert es einen sparsamen Umgang mit den BMZ-Mitteln. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, den Verwaltungskostenzuschuss (VKZ) in seiner bisherigen Form kritisch zu hinterfragen (Tz. 2.1).*

## 0.2

*Das BMZ darf sogenannte Begleitmaßnahmen von Auslandsprojekten der polS nur fördern, wenn die Kosten angemessen sind. Bisher fördert es die Begleitmaßnahmen der FNS in separaten Projekten. Dadurch erkennt es nicht die Gesamtkosten der von ihm geförderten Auslandsprojekte. Außerdem könnte es die einzelnen Begleitmaßnahmen nur unter erheblichem Aufwand den Auslandsprojekten zuordnen. Daher konnte es bisher nicht deren Angemessenheit beurteilen. Das BMZ hat diese Probleme zugestanden. Es hat angekündigt, seine Verfahren weiterzuentwickeln und dabei die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen (Tz. 2.2).*

## 0.3

*Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass sich das BMZ keinen Überblick über den Anteil nichtoperativer Kosten in den Auslandsprojekten verschafft. Er sieht hierin ungenutztes*

*Potenzial, die wirtschaftliche Mittelverwendung zu überwachen. Das BMZ stützt das Anliegen des Bundesrechnungshofes, eine wirtschaftliche Mittelverwendung der polS sicherzustellen. Es will dies jedoch mithilfe von Vergleichs- und Kennzahlen ohne alleinigen Fokus auf operative und nicht-operative Kostenpositionen gewährleisten. Der Bundesrechnungshof hält ein Controlling mittels alternativer Vergleichs- und Kennzahlen für einen denkbaren Ansatz, um die wirtschaftliche Mittelverwendung zu überwachen (Tz. 2.3).*

## 0.4

*Das BMZ förderte die FNS in den Jahren 2018 bis 2023 jahresdurchschnittlich mit 2,2 Mio. Euro aus Sondermitteln. Das sind Mittel, die das BMZ neben denen aus Kapitel 2302 Titel 687 04 „Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen“ (Stiftungstitel) zusätzlich zur Verfügung stellt. Das BMZ beharrt auf der Förderung der FNS mit Sondermitteln und hält die Mitteltransparenz für gegeben. Seine Argumente überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Das BMZ sollte die Förderung der FNS mit Sondermitteln überdenken, die für die FNS eingesetzten Sondermittel beim Stiftungstitel veranschlagen und so die Transparenz erhöhen (Tz. 3.1).*

## 0.5

*Zuwendungen sind innerhalb von sechs Wochen nach Auszahlung für fällige Forderungen zu verwenden. Das BMZ hat diese Verwendungsfrist für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der polS in den einschlägigen Förderrichtlinien auf vier Monate erweitert. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, zukünftig auf diese Ausnahmeregelung zu verzichten (Tz. 3.2).*

## 0.6

*Der Bundesrechnungshof kritisiert die Übertragbarkeit von nicht verbrauchten Projektmitteln am Ende eines Förderzeitraums. So musste die FNS nicht verbrauchte Bundesmittel nicht an die Bundeskasse zurückzahlen, sondern konnte diese für die Anfinanzierung der Folgephase verwenden. Diese Betriebsmittel sind nicht im Einzelplan 23 ausgewiesen. Insbesondere ein für die polS typischer, langfristiger Projektansatz lässt einen gesonderten Ausweis übertragener Betriebsmittel geboten erscheinen. Dadurch wäre ein höheres Maß an Transparenz geschaffen und das Risiko eines Schattenhaushalts ausgeräumt (Tz. 3.3).*

## 0.7

*Das BMZ förderte in den Jahren 2019 bis 2022 den Erwerb von acht Auslandsimmobilien durch die FNS. In zwei Fällen konnte die FNS die ausgezahlten Mittel nicht innerhalb der*

Verwendungsfrist verausgaben. Davon ist ein Erwerb noch nicht abgeschlossen, den anderen brach die FNS erfolglos ab. Hierfür muss das BMZ noch 1,6 Mio. Euro von der FNS zurückfordern. Das BMZ plant, den entsprechenden Verwendungsnachweis vertieft zu prüfen. Es verzichtet bislang darauf, die 1,6 Mio. Euro zurückzufordern. Der Bundesrechnungshof fordert das BMZ nachdrücklich zur Rückforderung auf (Tz. 4.1).

## 0.8

Das BMZ verzichtete entgegen der Förderrichtlinien beim Erwerb von Immobilien durch die FNS auf eine Wirtschaftlichkeitsberechnung. Die Erwerbe mindern die Mittel für die EZ. Das BMZ sollte darauf hinwirken, dass die FNS die Vorgaben der Förderrichtlinien durchgängig einhält. Es sollte den ausnahmsweisen Erwerb von Auslandsimmobilien sorgfältig prüfen und dessen Angemessenheit sicherstellen. Das BMZ hat zugesagt, die Empfehlungen zukünftig zu beachten (Tz. 4.2).

## 0.9

Official Development Assistance (ODA) bezeichnet bestimmte öffentliche Entwicklungsleistungen. In begründeten Ausnahmefällen kann das BMZ gemäß einem Haushaltsvermerk Maßnahmen der polS in Nicht-ODA-Ländern in Höhe von bis zu 10 % des Stiftungstitels fördern. Im Jahr 2023 verausgabte die FNS 16 % ihrer Mittel aus dem Stiftungstitel in Nicht-ODA-Ländern. Der Bundesrechnungshof hatte gebeten, die Förderung der polS in Nicht-ODA-Ländern zu koordinieren mit dem Ziel, den o. g. Haushaltsvermerk einzuhalten. Das BMZ hat mitgeteilt, dass es auf Grundlage der bereits vorhandenen Berichterstattung der polS die Einhaltung der 10 %-Grenze überwache. Dazu gehöre auch eine einheitliche Zuordnung der Maßnahmen zu den Ländern bzw. Regionen im ODA-Kontext. Es hat angekündigt, dazu mit den polS weiter in den Dialog zu treten (Tz. 5.1).

## 0.10

Der Fortführungsantrag der FNS zur Förderung in Lateinamerika für die Jahre 2025 bis 2027 enthält Maßnahmen in den Nicht-ODA-Ländern Chile und Uruguay. Das BMZ bewilligte diesen Antrag, obwohl diese Maßnahmen weder begründete Ausnahmefälle sind noch die Höhe der dafür eingeplanten Mittel erkennbar ist. Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, die Förderung einzustellen und den o. g. Haushaltsvermerk einzuhalten (Tz. 5.2).

# 1 Vorbemerkung

---

Sie fördern die polS vor allem aus Kapitel 2302 „Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement“ Titel 687 04 „Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen“. Ihre Förderung der polS ist Gegenstand einer von uns Ende 2021 begonnenen Prüfungsreihe, die sich auf alle von Ihnen geförderten polS erstreckt. Wir betrachten dabei in erster Linie die Jahre 2018 bis 2022; zu einigen Themen haben wir den Prüfungszeitraum bis einschließlich 2024 erweitert. Maßgeblich für Ihre Förderung der polS sind die „Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der polS aus Kapitel 2302 Titel 687 04“ (FR), letzte Fassung mit Wirkung vom 1. Januar 2021. Vorliegend haben wir uns mit Ihrer Förderung der FNS befasst.

Die FNS charakterisiert sich selbst, u. a. im Ausland den Aufbau demokratischer, marktwirtschaftlicher und rechtsstaatlicher Strukturen zu fördern. Damit sollen immer mehr Menschen in liberalen, demokratischen Gesellschaften leben können. Sie stehe im politischen Dialog mit über 60 Ländern weltweit. Die Büros der FNS informieren über aktuelle Entwicklungen der Weltregionen und arbeiten vor Ort mit zahlreichen Partnern zusammen.<sup>1</sup>

Die EZ-Vorhaben der FNS sind organisatorisch im „Fachbereich I (Internationales)“ angesiedelt, einem von vier Fachbereichen. Im Fachbereich I gibt es unter der Abteilung Regionen

- vier Referate, z. B. das Referat Subsahara-Afrika und MENA,
- sieben Regionalbüros, z. B. das Regionalbüro Nordafrika und Mittlerer Osten (Amman, Jordanien) sowie
- das Büro Transatlantischer Dialog und Nordamerika (Washington, USA).

Die zwei Referate Organisation und Controlling sowie Internationaler Austausch und Fortbildung/IAF bilden einen weiteren Organisationszweig im Fachbereich I. Neben Letzterem sind im Zentralbereich Z u. a. die Abteilungen Personal, IT und Finanzen angelegt. Die FNS hat eine Haushaltsordnung erlassen, die ihren Haushaltskreislauf systematisch abdeckt.

Die FNS finanziert ihre Arbeit überwiegend aus öffentlichen Zuwendungen von Bund und Ländern. Diese leistete der Bund in den Jahren 2018 bis 2022 durch das BMZ, das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) sowie das BMI.

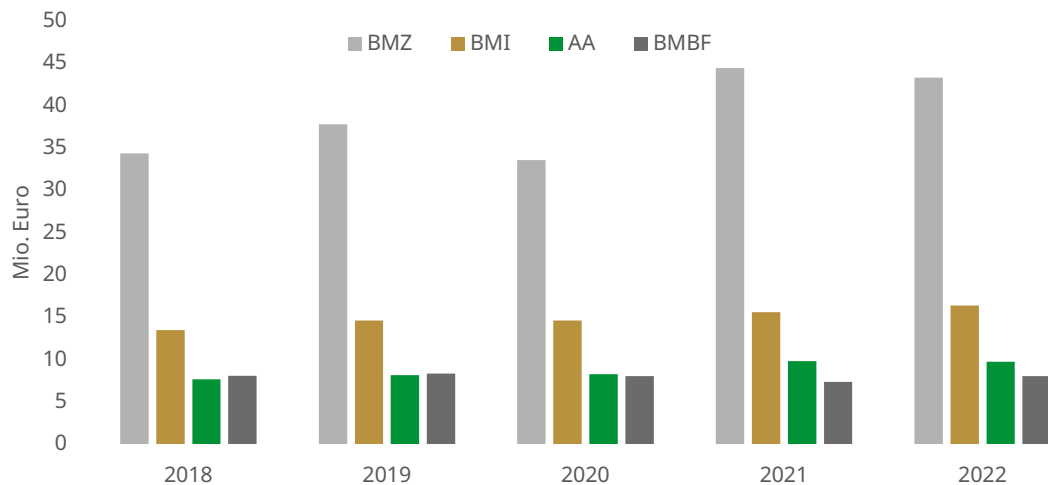
---

<sup>1</sup> FNS, [Informationen über die FNS](#), Abruf am 16. Oktober 2024.

Abbildung 1

## Zuwendungen des Bundes an die Friedrich-Naumann-Stiftung

Das BMZ leistet für den Bund den größten Beitrag zur Finanzierung der FNS.



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

Im Vergleich mit den anderen Ressorts gewährten Sie der FNS die höchsten Zuwendungen insgesamt. In den Jahren 2018 bis 2022 betrug Ihre Förderung der FNS jährlich zwischen 34 Mio. und 44 Mio. Euro. Dies entspricht 55 % der Gesamtförderung aus Bundesmitteln.

Bei den Zuwendungen des BMI an die FNS handelt es sich um institutionelle Förderung. Nach der Erläuterung zum Haushaltstitel Kapitel 0601 Titel 685 12 „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“ (BMI-Globalzuschüsse) können die polS und somit auch die FNS diese für ihre sämtlichen satzungsgemäßen Zwecke einsetzen. Dagegen handelt es sich bei Ihren sowie den Zuwendungen der übrigen Zuwendungsgeber des Bundes um Projektförderungen.

Neben der Planung, Durchführung und Kontrolle von EZ-Vorhaben der FNS allgemein haben wir in unsere Prüfung auch einzelne Vorhaben einbezogen. Auswahlkriterium war dabei überwiegend, dass die Laufzeit der Projekte durch unseren Prüfungszeitraum vollständig abgedeckt war. Es handelte sich u. a. um die Vorhaben „Förderung liberaler Organisationen, der Demokratie, des Rechtsstaates, der Marktwirtschaft sowie der Umwelt- und Kommunalentwicklung in Lateinamerika“ und „Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft und Zivilgesellschaft in der Projektregion Nordafrika und Mittlerer Osten“.

Weitere Prüfungserkenntnisse haben wir u. a. aus den uns übermittelten Daten und aus Vor-Ort-Gesprächen erhalten. Die Ergebnisse unserer Prüfung haben wir in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung dargestellt. Dabei haben wir Ihre Stellungnahme vom 10. November 2025 berücksichtigt. Darin haben Sie übergreifend darauf hingewiesen, dass im aktuellen Koalitionsvertrag hinsichtlich Förderprogrammen Bürokratieabbau erklärtes Ziel sei. U. a. sollen Antrags- und Nachweisverfahren vereinfacht und Antragsförderungen möglichst durch Pauschalen ersetzt werden. Daraus leiten Sie ab, unsere nachfolgenden Empfehlungen dahingehend abzuwägen und die Gestaltungsspielräume des Haushalts- und Zuwendungsrechts zu nutzen. Wir weisen darauf hin, dass Bürokratieabbau jedoch nicht zulasten von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gehen darf.

## 2 Verwaltungskosten

---

### 2.1 Verwaltungskostenzuschuss kritisch hinterfragen

(1) Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für denselben Zweck sollen nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden, § 17 Absatz 5 BHO. Ihre Zuwendungen basieren auf §§ 23 und 44 BHO i. V. m. den FR. Sie setzen sich zusammen aus der Förderung von Auslandsprojekten und einem separaten VKZ. Dieser kann jährlich bis zu 14 % des auf die FNS entfallenden Anteils am Stiftungstitel entsprechen (vgl. Nummer 7.2 FR – Besondere Nebenbestimmungen für die Projektdurchführung, BNBest-P).

Die FNS beantragte den höchstmöglichen VKZ jährlich im Voraus. Sie meldete ihn monatlich bedarfsorientiert zur Auszahlung an. Die FNS erläuterte uns, wie sie den von Ihnen gezahlten VKZ bewirtschaftete. Hierzu betrachtete sie die VKZ aller Zuwendungsgeber<sup>2</sup> als eine Einnahmequelle und plante hieraus vorrangig alle im Inland entstehenden Infrastrukturkosten. Mit dem Erstellen des jährlichen Betriebsabrechnungsbogens teilte die FNS die VKZ detailliert zwischen den Zuwendungsgebern auf. Durch Inflation verursachte Kostensteigerungen könnten nur aufgefangen werden, wenn der Stiftungstitel entsprechend anstiege. Andernfalls sei der VKZ für die FNS nicht auskömmlich.

(2) Die Verwendung der BMI-Mittel zur Deckung überschüssiger Verwaltungskosten der EZ ist haushaltsrechtlich bedenklich. Die FNS verwendet einen Teil der Mittel aus dem Stiftungstitel und die BMI-Globalzuschüsse für denselben Zweck. Wir sehen hierbei ein Transparenzdefizit im Einzelplan 23.

---

<sup>2</sup> Auch AA und BMBF gewähren der FNS zusätzlich zu den Projektmitteln einen VKZ.

(3) Wir haben angeregt, das VKZ-Verfahren insgesamt kritisch zu hinterfragen. Sie sollten gemeinsam mit den übrigen Zuwendungsgebern der FNS untersuchen, ob die Deckung der Verwaltungskosten aus unterschiedlichen Einzelplänen und Haushaltstiteln zielführend ist.

(4) Sie haben auf Ihre bisherigen Stellungnahmen zu dieser Prüfungsreihe verwiesen. Insbesondere haben Sie erneut die Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze<sup>3</sup> hervorgehoben. Sie halten die „auffüllende Spitzenfinanzierung“ haushaltsrechtlich weder für bedenklich noch für intransparent. Das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gelte für die polS unabhängig von der Mittelherkunft. Des Weiteren sei es nicht möglich, den VKZ durch die „auffüllende Spitzenfinanzierung“ unbegrenzt aufzustocken. Die BMI-Globalmittel stünden hierfür nur eingeschränkt zur Verfügung. Die Inanspruchnahme der „auffüllenden Spitzenfinanzierung“ werde sowohl in den Wirtschaftsprüfungsberichten als auch in den Verwendungsnachweisen gesondert ausgewiesen. Weiter haben Sie ausgeführt, dass eine „punktgenaue“ Abbildung aller VKZ-Ausgaben auf exakt die bewilligten Zuschüsse eine aufwändige Vollkostenrechnung und eine ressortübergreifend abgestimmte Festlegung einheitlicher Verrechnungsschlüssel voraussetze.

(5) Uns ist bekannt, dass die Spitzenfinanzierung in den Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen vorgesehen ist. Allerdings können Sie die von uns genannten Schwächen des VKZ nicht entkräften. Ein gesonderter Ausweis der in Anspruch genommenen „auffüllenden Spitzenfinanzierung“ im Wirtschaftsprüfungsbericht und in den Verwendungsnachweisen schafft zwar Transparenz für Sie als Zuwendungsgeber, nicht aber für den Haushaltsgesetzgeber und die Öffentlichkeit. Sie sollten Anreize setzen, damit die FNS allenfalls den VKZ zur entsprechenden Kostendeckung nutzt. Eine eingeschränkte Mittelverfügbarkeit ist aufgrund des regelmäßig bestehenden Restbestands bei den BMI-Globalmitteln nicht zu erklären.

Wir werden das VKZ-Verfahren in der Prüfungsreihe weiterverfolgen und nehmen am Ende eine abschließende Bewertung vor, auch im Hinblick auf die Spitzenfinanzierung und eine ggf. „punktgenaue Abrechnung“.

## 2.2 Begleitmaßnahmen nicht in separaten Projekten fördern

(1) Nach Nummer 4.3 FR – Allgemeines dürfen die polS aus Ihren Zuwendungsmitteln nur Folgendes finanzieren: Bildungs-, Beratungs-, Bau- und Dialogmaßnahmen, anwendungsorientierte Forschungsmaßnahmen, Auf- und Ausbau von Institutionen,

---

<sup>3</sup> BMI, Bewirtschaftungsgrundsätze für Zuschüsse des Bundes aus Kapitel 0601 Titel 685 12 zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit in der Fassung vom 5. September 2019, hier: Besondere Grundsätze für die Verwendung der Zuwendungen des BMI an die im jeweiligen Bundeshaushaltsgesetz genannten politischen Stiftungen in der Fassung vom 17. September 2019.

Sachmittel, Publikationen, digitale Medien und Kommunikationsmittel, durch das Projekt verursachte Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben im Ausland sowie vorbereitende, begleitende, auswertende und nachbetreuende Maßnahmen. Darüber hinaus dürfen Sie den polS nach Nummer 7 FR – BNBest-P VKZ für im Inland anfallende und durch die Auslandsarbeit verursachte Verwaltungskosten gewähren (vgl. Tz. 2.1). Detaillierte Regeln zur Förderfähigkeit von vorbereitenden, begleitenden, auswerten- und nachbetreuenden Maßnahmen in Projekten enthält Nummer 6 FR – BNBest-P. Danach müssen die Kosten für solche Maßnahmen insbesondere in einem angemessenen Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen für die Hauptmaßnahme stehen.

Sie förderten das Projekt „Vorbereitung, Begleitung, Auswertung und Nachbetreuung von Projekten“ der FNS in den Jahren 2019 bis 2024 mit 10 Mio. Euro. Das Projekt umfasste die wesentlichen zentralen Dienste, die verschiedene Arbeitseinheiten der FNS-Zentrale in Deutschland für die Auslandsbüros erbrachten, um deren Projektarbeit wirtschaftlicher, einheitlicher und zielgerichteter zu machen, u. a.

- Instrumente zur Projektsteuerung, wie Kontroll- und Berichtsreisen, Mitarbeiter- und Fachkonferenzen, die Umsetzung einer neuen EZ-Strategie der FNS in deren Binnenstruktur sowie ein Indizes-System zur einheitlichen Bewertung der EZ-Projekte der FNS;
- Öffentlichkeitsarbeit, wie globale Kampagnen und Berichte zur Menschenrechtslage;
- die zentrale Beschaffung, Bereitstellung und Wartung von IT-Hard- und Software;
- ein Vorbereitungsprogramm für künftige Auslandsmitarbeiter und Trainees der FNS;
- Evaluierungen.

(2) Einige der zentral bereitgestellten Dienste, wie die Instrumente zur Projektsteuerung, die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und die zentrale Beschaffung, Wartung und Pflege der IT, sind typische Verwaltungsaufgaben. Die Aufwendungen hierfür fallen in der Zentrale der FNS an und sind damit inländische Verwaltungskosten. Verursacht werden sie dagegen durch die Auslandsprojekte der FNS. Solche Kosten sind nach Nummer 7 FR – BNBest-P ausschließlich über den VKZ förderfähig. Indem Sie diese Kosten über das o. g. Projekt finanzieren, verstoßen Sie gegen die Systematik der FR. Zudem können Sie die Angemessenheit der Kosten für die sogenannten Begleitmaßnahmen entgegen der Vorgabe in Nummer 6 FR – BNBest-P nicht überprüfen. Dies gilt sowohl für die dem VKZ zuzuordnenden Teilprojekte als auch für die Teilprojekte, die sich jeweils eindeutig einzelnen Auslandsprojekten zuordnen lassen, wie die Vorbereitungskurse für Auslandsmitarbeitende und Evaluierungen einzelner Vorhaben. Schon aus diesem Grund erfüllte das Projekt nicht die Voraussetzungen der FR und war daher nicht förderfähig.

Hinzu kommt, dass eine Förderung projektvorbereitender und -begleitender Maßnahmen durch ein separates Projekt sowohl dem Wortlaut als auch dem Sinn und Zweck der FR widersprechen. Nach Nummer 6 FR – BNBest-P sind Kosten zur Vorbereitung und Begleitung eines Projektes nur als Maßnahme, also als untrennbarer Teil desselben Projekts förderfähig. Die FR erlauben Ihnen – abgesehen vom VKZ – gerade nicht,

losgelöst von konkreten Bedarfen in den Auslandsprojekten Strukturen der FNS zu fördern, auf die diese dann nach eigenem Ermessen zurückgreifen kann, um ihre Projekte vorzubereiten, durchzuführen oder nachzubereiten.

(3) Wir haben Sie aufgefordert, das o. g. Projekt nicht weiter separat zu fördern. Soweit das Projekt Maßnahmen enthält, die als Bestandteile anderer Auslandsprojekte der FNS förderfähig sind, sollten Sie darauf hinwirken, dass die FNS diese Teile künftig in die Förderanträge für die jeweiligen Auslandsprojekte aufnimmt. Die übrigen Maßnahmen sollten Sie allenfalls aus dem VKZ finanzieren.

(4) Sie haben erwidert, das Vorbereitungsprogramm, die Maßnahmen zur Projektsteuerung (wie Kontrollreisen und Mitarbeiterkonferenzen) sowie die Evaluierungen seien insbesondere nach Nummer 6 FR BNBest-P förderfähig. Auch seien das FNS-weit einheitliche Indizes-System als Gutachten zur Projektvorbereitung sowie die zentral erstellten Layouts und Kampagnen nach Nummer 6.1 FR BNBest-P förderfähig. Lediglich die zentrale Beschaffung, Bereitstellung und Wartung von IT-Hard- und Software falle in einen „Graubereich an der Schnittstelle zwischen In- und Ausland“. Dies eröffne Ihnen ein Ermessen.

Sie haben betont, dass es sich bei den o. g. Projekten um Begleitmaßnahmen handelt. Diese kämen den Projekten vor Ort zugute. Die Kosten dafür fielen auch in den Länderprojekten an. Die FNS halte es für wirtschaftlicher, diese Maßnahmen in der Zentrale für alle Auslandsbüros gebündelt zu erbringen und abzurechnen. Die gebündelte Förderung von Begleitmaßnahmen in einem separaten Projekt sei eine verwaltungstechnische Frage.

Anhand der Informationen in den Zwischen- und Verwendungsnachweisen der Projekte sei es grundsätzlich möglich, Einzelmaßnahmen aus den o. g. Begleitprojekten, wie eine Dienstreise oder ein Workshop, einem Länder- bzw. Regionalprojekt zuzuordnen.

Sie haben zugestanden, dass infolge Ihrer Förderpraxis die Gesamtkosten bzw. die Gesamtförderung für ein Länder- oder Regionalvorhaben nicht direkt erkennbar sind, da sie sich auf mehrere Projekte verteilen. Sie haben auch zugestanden, dass es für Sie dadurch deutlich schwieriger ist, die Angemessenheit der begleitenden Maßnahmen zu beurteilen. Unsere Empfehlung verstünden Sie daher als Hinweis für die Weiterentwicklung Ihrer Verfahren. Zugleich bestünde für Sie die Notwendigkeit, weiterhin einfache Verfahren zuzulassen.

(5) Wir begrüßen, dass Sie Ihre Verfahren weiterentwickeln wollen, um die eingeräumten Schwächen Ihrer Förderpraxis abzustellen. Bei den notwendigen Korrekturen an Ihrer Förderpraxis der Begleitmaßnahmen ist Folgendes zu beachten:

- Die Förderung von Begleitmaßnahmen ist in Nummer 6 FR BNBest-P abschließend geregelt. Diese sieht eine Förderung in separaten Projekten nicht vor. Präferenzen der FNS bezüglich der Organisation ihrer Zentrale und deren Zusammenarbeit mit den Auslandsbüros rechtfertigen keine Abweichungen von diesen Förderbedingungen. Dies gilt umso mehr, da diese Abweichungen zu Intransparenz über die Gesamtkosten der Länderprojekte führen und für Sie erheblichen Mehraufwand verursachen, um einzelne Begleitmaßnahmen den Länderprojekten zuzuordnen und deren Angemessenheit zu beurteilen.
- Gerade die zentral erarbeiteten Kampagnen verdeutlichen, dass deren Förderung in separaten Projekten keine bloße verwaltungstechnische Frage ist. Vielmehr unterläuft eine solche Gestaltung die Systematik der FR. Nach Nummer 5.4.2. c) FR BNBest-P können Kontaktmaßnahmen, Verhandlungen sowie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit nur projektgebunden gefördert werden. Die Förderung ist zudem auf 5 000 Euro pro Projekt und Jahr begrenzt. Eine separate Förderung globaler oder regionaler Kampagnen sehen die FR daneben nicht vor. Die Kosten dafür muss die FNS entweder transparent auf die Länderprojekte umlegen – in dem Umfang, in dem diese die zentralen Dienste nutzen und in den Grenzen der FR – oder über den VKZ finanzieren.
- Begleitmaßnahmen sind nach Nummer 6 Satz 2 FR BNBest-P nur förderfähig, wenn die Kosten dafür in einem angemessenen Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen für die Hauptmaßnahme stehen. Dies müssen Sie bereits bei Bewilligung einer Zuwendung beurteilen können. Das können Sie derzeit nicht, weil Sie erst nachträglich erfahren, welche Kosten für welche Begleitmaßnahmen angefallen sind. Darüber hinaus müssten Sie sich derzeit aus mehreren Zwischen- und Verwendungsnachweisen von verschiedenen Projekten händisch zusammensuchen, welche Einzelkosten zu welchen Begleitmaßnahmen gehören und welche Begleitmaßnahme zu welchem Länderprojekt. Dies ist sehr aufwendig und fehleranfällig und erlaubt Ihnen ohnehin nur eine nachträgliche Beurteilung der Angemessenheit der Begleitmaßnahmen im Sinne von Nummer 6 Satz 2 FR BNBest-P. Auch insoweit ist die Bündelung in separaten Projekten keine rein verwaltungstechnische Frage. Daher bleiben wir bei unserer Einschätzung, dass die (gebündelte) Förderung von Begleitmaßnahmen in separaten Projekten nicht im Einklang mit den FR steht und von Ihnen so nicht fortgesetzt werden darf.
- Vor diesem Hintergrund überzeugen auch Ihre Ausführungen zur zentralen Bewirtschaftung der IT-Infrastruktur bei der FNS nicht. Die Kosten hierfür mögen als Projektinfrastrukturkosten nach Nummer 5.4 FR BNBest-P grundsätzlich förderfähig sein. Das ist jedoch nur der Fall, soweit die Kosten eindeutig dem Auslandsprojekt zugeordnet werden können. Die in der Zentrale anfallenden Kosten für die Bewirtschaftung der IT-Infrastruktur, die nicht den Auslandsprojekten zugeordnet werden können, können dagegen nicht als Projektinfrastrukturkosten anerkannt werden und sind daher über den VKZ zu finanzieren. Zudem setzt auch die Förderung nach Nummer 5.4 FR BNBest-P voraus, dass die Kosten angemessen sind. Um dies beurteilen zu können, müssen Sie die Gesamtkosten für die zentrale Bewirtschaftung der IT-Infrastruktur der FNS über alle Finanzierungsphasen und Zuwendungsgeber hinweg kennen. Darüber hinaus sollten Sie auch das Verhältnis der auf ein Länderprojekt entfallenden anteiligen Kosten zu

den Gesamtkosten dieses Länderprojekts bilden können. Für letztgenanntes Verhältnis ist es also ebenfalls notwendig, die auf die Auslandsbüros entfallenden Kosten der zentralen IT-Bewirtschaftung eindeutig den Auslandsprojekten zuzuordnen.

Wir haben die grundsätzliche Förderfähigkeit von Begleitmaßnahmen als Bestandteile von Länder- oder Regionalprojekten nicht in Abrede gestellt. Im Hinblick darauf, dass Sie in Aussicht gestellt haben Ihre Verfahren nachzubessern, stellen wir unsere Bedenken zunächst zurück. Wir gehen dabei davon aus, dass Sie künftig keine separaten Begleitmaßnahmenprojekte der FNS mehr bewilligen. Auch werden wir nachhalten, ob und wie Sie Ihre Ankündigung umsetzen und inwieweit Sie dabei unsere Hinweise berücksichtigt haben.

## 2.3 Vergleichbarkeit von Kosten in Auslandsprojekten herstellen

(1) Sie fördern die FNS nach Nummer 4.1 der FR – Allgemeines mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen als Vollfinanzierung. Die von der FNS vorgelegten Förderanträge und die Verwendungsnachweise enthielten jeweils einen sogenannten Struktur- und Finanzplan<sup>4</sup>. Sie hielten es bisher nicht für notwendig, das Verhältnis zwischen operativen Kosten (Aufwendungen der aktiven Projektdurchführung) und nicht-operativen Kosten (Aufwendungen für die Projektinfrastruktur, wie z. B. Büromieten und Verwaltungspersonal) zu betrachten.<sup>5</sup> Wir haben die FNS daher gebeten, die eingesetzten Projektmittel beispielhaft aufzuschlüsseln. Für die Projekte „Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft und Zivilgesellschaft in der Projektregion Nordafrika und Mittlerer Osten“ und „Förderung liberaler Organisationen, der Demokratie, des Rechtsstaates, der Marktwirtschaft sowie der Umwelt- und Kommunalentwicklung in Lateinamerika“ erstellte die FNS Berechnungen für jedes Auslandsbüro. Dafür verwendeten sie keine pauschalen Prozentsätze, sondern ordnete jeden Posten der Personal- und Infrastrukturkosten anteilig den operativen bzw. nicht-operativen Kosten zu. In diesen Projekten entfielen 30,3 bzw. 39,2 % der Projektmittel auf den nicht-operativen Bereich.

(2) Wir sehen kritisch, dass Sie nicht zwischen operativen und nicht-operativen Projektkosten unterscheiden. Der von Ihnen geforderte Struktur- und Finanzplan lässt nicht darauf schließen, welchen Anteil der Projektmittel die FNS in ihrer aktiven Projektarbeit einsetzt. Zwar werden Mittel nicht bereits deshalb wirtschaftlich eingesetzt, indem sie operativen und nicht-operativen Kosten zugeordnet werden. Gleichwohl erkennen wir hierin ein wichtiges Instrument, um die finanzielle Kontrolle eines Projekts sicherzustellen.

---

<sup>4</sup> Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen, Stand: 1. Januar 2021; Anlage 1, Muster 2 (Finanzierungsplan).

<sup>5</sup> Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung zur Prüfung der entwicklungswichtigen Vorhaben der politischen Stiftungen (Kapitel 2302 Titel 687 04) bei der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gz.: II 3 - 0000760, Tz. 4 vom 12. April 2023.

(3) Wir haben empfohlen, künftig im Struktur- und Finanzplan zwischen operativen und nicht-operativen Projektkosten zu unterscheiden. Hierdurch können Sie die nicht-operativen Kosten sowohl projekt- als auch stiftungsübergreifend vergleichen. So können Sie Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen und gegensteuern. Dazu sollten Sie Kriterien vorgeben, nach denen die Projektmittel als operativ und nicht-operativ auszuweisen sind.

(4) Sie stützen unser Anliegen, mithilfe von Vergleichs- und Kennzahlen eine wirtschaftliche Mittelverwendung der polS zu überwachen. Der von uns vorgeschlagene Fokus auf operative und nicht-operative Kostenpositionen sei für die polS jedoch ungeeignet. Operatives Geschäft und nicht-operative Verwaltungsaufgaben würden sich i. d. R. in der Auslandsarbeit nicht klar abgrenzen lassen. Dies und unterschiedliche, stiftungsinterne Berechnungsmethoden führten zu erheblichen Unterschieden zwischen den Ergebnissen der einzelnen Stiftungen, so dass eine Vergleichbarkeit nicht gegeben sei. Zudem könne dies zu Fehlanreizen führen: So wirke sich beispielsweise eine kostenintensive Veranstaltung in gemieteten Hotelräumen zu 100 % positiv auf die operativen Kosten aus, während eine günstigere Veranstaltung in eigenen Räumen – je nach Pauschalisierung bzw. Zuordnung dieser Kosten – weniger stark ins Gewicht falle.

Im Ergebnis sagen Sie dennoch zu, das Potenzial von Kenn- und Vergleichszahlen insgesamt gemeinsam mit den polS zu thematisieren und ggf. verwaltungskostensensibel einzusetzen.

(5) Wir bewerten Ihre Zusage als einen wichtigen Fortschritt im bisherigen Verlauf der Prüfungsreihe. Zwar war eine vergleichende Betrachtung der operativen und nicht-operativen Kosten der polS eine von mehreren denkbaren Methoden. Sie haben uns jedoch überzeugt, dass eine stiftungsinterne sowie -übergreifende Vergleichbarkeit auch abweichend davon herzustellen ist. Wir betrachten die Angelegenheit an dieser Stelle als erledigt und werden zu gegebener Zeit auf die Umsetzung Ihrer Zusage zurückkommen.

## 3 Mittelverwendung

---

### 3.1 Förderung mit Sondermitteln überdenken

(1) Aus Sicht der Bundesregierung tragen nichtstaatliche Organisationen wie die polS die Verantwortung für die Durchführung ihrer Projekte. Sie behalten trotz der

staatlichen Zuschüsse ihre volle Eigenständigkeit und entscheiden auch selbst über die Verwendung der BMZ-Mittel hinsichtlich der Projektpartner, Themen und Projektauswahl.<sup>6</sup>

Sie ergänzten Ihre Förderung aus dem Stiftungstitel durch sogenannte Sondermittel, d. h. Mittel aus

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

Tabelle 1

## Zuwendungen des BMZ an die Friedrich-Naumann-Stiftung

Das BMZ finanziert die FNS auch mit Sondermitteln außerhalb des Stiftungstitels.

| Titel/Jahr         | 2018           | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       |
|--------------------|----------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                    | <i>in Euro</i> |            |            |            |            |            |
| 2302 687 04        | 31 753 100     | 35 249 500 | 31 570 000 | 42 289 290 | 41 613 210 | 40 494 000 |
| Sondermittel       |                |            |            |            |            |            |
| 2310 687 01        | 1 180 000      | 868 390    | 697 220    | 1 094 790  | 884 000    | 1 003 504  |
| 2310 896 31        | 651 180        | 645 200    | 423 000    | 347 650    | 170 099    | -          |
| 2310 896 32        | 205 520        | 438 540    | 488 140    | 667 252    | 775 440    | 902 435    |
| 2310 896 33        | 558 875        | 558 875    | 382 875    | -          | -          | -          |
| Summe Sondermittel | 2 595 575      | 2 511 005  | 1 991 235  | 2 109 692  | 1 829 539  | 1 905 939  |

Quelle: BMZ.

Die von Ihnen in den Jahren 2018 bis 2023 ausgezahlten jährlichen Sondermittel betragen zwischen 1,8 Mio. (2022) und 2,6 Mio. Euro (2018). Der Anteil der Sondermittel an Ihren gesamten Zuwendungen an die FNS lag zwischen 4,2 (2022) und 7,6 % (2018).

<sup>6</sup> Bundesregierung, Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 20/10605) vom 12. März 2024 auf die Kleine Anfrage der AfD-Fraktion (Bundestagsdrucksache 20/10483) vom 26. Februar 2024.

Sie teilen für den Stiftungstitel die Jahresfälligkeiten für die Verpflichtungsermächtigungen auf drei Jahre auf. Dies führt dazu, dass die FNS Zuwendungen für einen Bewilligungszeitraum von drei Jahren beantragt und ihre Vorhaben scheinbar auf eine Laufzeit von drei Jahren ausrichtet. Tatsächlich hat die FNS für ihre Vorhaben überwiegend einen eher längeren Planungshorizont von bis zu zehn Jahren, wenngleich ihr nach eigenen Angaben eine kurzfristige Reaktion auf Lageänderungen möglich sei. Sie selbst bestätigen in Ihren Programmausgaben, dass die polS längerfristige Vorhaben der Gesellschaftspolitik in den Kooperationsländern unterstützen. Daher schließen sich üblicherweise an die Erstbewilligung der Förderanträge nach drei Jahren Fortführungsanträge an. Die Jahresfälligkeiten für die Verpflichtungsermächtigungen für den internationalen Klima- und Umweltschutz sind auf drei Jahre, die der o. g. Sonderinitiativen auf fünf Jahre verteilt. Im Zusammenhang mit den Sonderinitiativen haben Sie wiederholt geäußert, dass diese ein flexibles Instrument seien, auf entwicklungspolitische Herausforderungen zu reagieren. So könne die Sonderinitiative „Geflüchtete und Aufnahmeländer“ schnell und flexibel auf Herausforderungen globaler Flüchtlingskrisen reagieren.

(2) Ihre Förderung der FNS mit Sondermitteln ist nicht sachgerecht. Mit dem Stiftungstitel im Einzelplan 23 ist es Ihnen ausreichend möglich, die entwicklungswichtigen Vorhaben der FNS zu fördern. Eine Förderung mit Sondermitteln ist daher nicht notwendig. Sie geht zunächst zulasten der Transparenz im Einzelplan 23. Außerdem laufen der Stiftungstitel und die Sonderinitiativen mit Blick auf die zeitliche Ausrichtung und die jeweils veranschlagten Jahresfälligkeiten der Verpflichtungsermächtigungen auseinander. Auch widerspricht die grundsätzlich langfristige Ausrichtung der FNS-Vorhaben dem Flexibilitätsgedanken der Sonderinitiativen. Schließlich steht die Zuweisung der Sondermittel nach der jeweils zugrundeliegenden Titelbezeichnung und der korrespondierenden Zweckbestimmung der Behauptung der vollen Eigenständigkeit der FNS entgegen: Aufgrund der Zweckbestimmung der Sondermittel-Titel geben Sie der FNS übergeordnete Themen (z. B. Klima, Ernährungssicherung, Migration) für die daraus finanzierten Vorhaben vor. Dagegen könnte die FNS alle Themen, die sie gemäß der Zweckbestimmung der Sondermittel-Titel aufgreifen muss, nach eigenem Ermessen auch vollständig aus dem Stiftungstitel finanzieren.

(3) Wir haben empfohlen, die Förderung der FNS (und der polS insgesamt) mit Sondermitteln zu beenden und die dafür vorgesehenen Mittel beim Stiftungstitel zu veranschlagen. Dies erhöht die Transparenz in Ihrem Einzelplan und auch die Planungssicherheit der FNS.

(4) Sie haben zunächst auf Ihre Stellungnahmen zum Thema Transparenz bei vorherigen Prüfungsvorhaben verwiesen. Durch die vertraulichen Planungen zu den Sonderinitiativen sei ausreichend Transparenz für den Haushaltsgesetzgeber hergestellt. Im Übrigen habe der Haushaltsgesetzgeber gemäß Haushaltsvermerk Nummer 6 zu

Kapitel 2310 Titelgruppe 03 volle Transparenz über die jährliche Mittelverwendung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen auf Projektebene.

Mit den Sondermitteln würden Ausgabenschwerpunkte abgebildet. Fördermittel für nichtstaatliche Träger würden somit ermöglichen, deren Kompetenz und Innovationskraft in diese Schwerpunktsetzungen verstärkt einzubeziehen. Gerade die polS seien in vielen Kontexten aufgrund ihrer gewachsenen und vom Wesen her langfristigen Strukturen sowie ihren internationalen Netzwerken geeignet, auf sich verändernde politische Rahmenbedingungen zu reagieren. Sie würden dadurch Themen bearbeiten, an denen der Bund ein erhebliches Interesse habe.

(5) Mit den vertraulichen Planungen zu den Sonderinitiativen stellen Sie lediglich ein Mindestmaß an Transparenz her und dies auch nur für den Haushaltsgesetzgeber. Auch der von Ihnen auf den o. g. Haushaltsvermerk Nummer 6 zurückgehende jährliche Soll-Ist-Vergleich zu den Sonderinitiativen ist ein internes Dokument. Allerdings hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zwischenzeitlich beschlossen, die an ihn gerichteten Berichtspflichten der Ressorts zu reduzieren. Der Soll-Ist-Vergleich zu den Sonderinitiativen gehört dabei nicht zu den in den Anlagen 1 und 2 des entsprechenden Beschlusses aufgeführten Berichtspflichten aus vergangenen Legislaturperioden, die beibehalten werden sollen. Aufgrund der Vertraulichkeit bzw. des internen Charakters sind bzw. waren die vorgenannten Informationen ohnehin z. B. der Öffentlichkeit und der Presse vorenthalten. Zudem stand der mindestens bis zum vorgenannten Beschluss zum 1. April des Folgejahres jährlich vorzulegende Soll-Ist-Vergleich dem Haushaltsgesetzgeber nicht in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung zur Verfügung. Somit bestand die Gefahr, dass die darin enthaltenen Informationen in der Vielzahl der Haushaltsunterlagen untergehen. Darüber hinaus war darin nicht erkennbar, welche polS die dort genannten Vorhaben durchgeführt haben. Im Ergebnis halten wir an unserer Empfehlung fest, die Transparenz weiter zu verbessern.

Ihren Ausführungen hinsichtlich der polS als geeignete Durchführungspartner für aus Sonderinitiativen geförderte Ausgabenschwerpunkte halten wir entgegen, dass auch aufgrund der in (1) genannten Eigenständigkeit der polS diese alle aus den Sonderinitiativen zu fördernden Maßnahmen auch aus dem Stiftungstitel fördern könnten. Stattdessen fördern Sie Vorhaben der polS aus unterschiedlichen Haushaltstiteln, obwohl diese ausschließlich aus dem Stiftungstitel finanziert werden könnten. In diesem Zusammenhang wäre für uns eine Überführung der relevanten Sondermittel in den Stiftungstitel denkbar.

Wir geben dies auch vor dem Hintergrund der Haushaltsaufstellungsverfahren für Ihren Einzelplan für die Bundeshaushalte 2025 (II) und 2026 zu bedenken. Dabei hatten Sie auf mindestens eine demnächst auslaufende Sonderinitiative hingewiesen. Darüber hinaus sei aus Ihrer Sicht zu verifizieren, ob ein Teil der aus den Sonderinitiativen finanzierten Vorhaben nicht in die „regulären Töpfe“ übertragen werden könne. Wir

kommen im Fortgang der Prüfungsreihe auf Ihre Förderung der polS mit Sondermitteln zurück.

## 3.2 Dauer der Verwendungsfrist hinterfragen

(1) Die FNS nimmt am sogenannten Anforderungsverfahren teil. Dabei dürfen die Zuwendungen nach Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 7.4 zu § 44 BHO nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich alsbald nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden. Eine alsbaldige Mittelverwendung liegt nach Nummer 8.5 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) jedenfalls nicht vor, wenn die Mittel später als sechs Wochen nach Auszahlung verbraucht werden. Für Zahlungen außerhalb des SEPA-Raums haben Sie die Verwendungsfrist durch Nummer 1.5 der FR – BNBest-P/Stiftungen auf vier Monate verlängert. Sie begründen dies mit fehlenden bzw. nicht vertrauenswürdigen Finanzinstituten und hohen Transferkosten. Dies führe dazu, dass der Zahlungsverkehr in den geförderten Projekten noch weitgehend in bar erfolge. Sie verwenden die FR – BNBest-P/Stiftungen in allen Zuwendungsbescheiden an die FNS.

Die FNS gab an, dass sie den Zahlungsverkehr zu allen von Ihnen geförderten Auslandsvorhaben unbar abwickle. Sie verfüge in Deutschland über ein Bankkonto, auf dem alle bei Ihnen angeforderten Mittel eingehen sowie weitere auf Euro laufende Bankkonten, auf die angeforderte Projektmittel vor Überweisung auf Auslandskonten aufgeteilt werden. Die Auslandsbüros würden bei Banken vor Ort über je ein Bankkonto für jedes von ihnen verwaltete Länder-, Regional- oder Sektorprogramm verfügen.<sup>7</sup> Für die Geldversorgung würden die Auslandsbüros ihren Finanzbedarf vorab an die FNS-Zentrale melden. Diese fordere bei Ihnen gesammelt den Finanzbedarf für alle Auslandsbüros sowie den VKZ-Anteil je für den kommenden Monat an. Nach Erhalt der Mittel überweise die FNS-Zentrale die entsprechenden Anteile – teils über die vorgenannten Euro-Bankkonten – auf die Bankkonten der Auslandsbüros, die damit ihre Verbindlichkeiten beglichen. In Einzelfällen zahle die FNS-Zentrale auch Rechnungen der Auslandsbüros direkt bzw. überweise Mittel direkt an Partner. In den Jahren 2018 bis 2023 forderte die FNS nach dem vorstehenden Verfahren, bis auf eine Ausnahme,<sup>8</sup> monatlich Mittel bei Ihnen an. Dabei vergingen nach Darstellung der FNS nicht mehr als sechs Wochen, binnen derer die Auslandsbüros ihren Finanzbedarf bei der FNS-Zentrale meldeten und die bereitgestellten Mittel verwendeten.

(2) Die Pflicht, Zuwendungen nur zur alsbaldigen Verwendung auszuzahlen, ist ein wesentliches Instrument, um eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung

<sup>7</sup> Zusätzlich führt die FNS auf Euro laufende Projektkonten bei Banken in Deutschland. Über diese Konten verteilt die FNS die Projektmittel vom zentralen Bankkonto in Deutschland vor Überweisung auf die in ausländischen Währungen geführten Bankkonten der Auslandsbüros.

<sup>8</sup> Keine Mittelanforderung für November 2019; dafür zwei Anforderungen für Dezember 2019 mit Auszahlungen am 27. und 30. Dezember 2019.

sicherzustellen. Für die Dauer einer Verwendungsfrist sind die ausgezahlten Mittel gebunden und können nicht für andere Zwecke im Bundesinteresse eingesetzt werden. Zudem sind währenddessen etwaige Umplanungserfordernisse oder Mittelrückflüsse infolge von Problemen bei der Projektdurchführung für den Zuwendungsgeber nicht erkennbar. Ferner führt eine Verwendungsfrist bei Auszahlung kurz vor Jahresende dazu, dass Haushaltsmittel auch im folgenden Jahr ausgegeben werden dürfen. Insofern entsteht ein Konflikt mit dem Jährlichkeitsgrundsatz. Daher sollten Sie von der in Nummer 8.5 ANBest-P geregelten Sechs-Wochen-Frist nur abweichen, wenn anderenfalls die Projektdurchführung unmöglich oder zumindest unverhältnismäßig erschwert würde. Die Anforderungspraxis der FNS in den vergangenen fünf Jahren ermöglicht einen ständigen Mittelfluss in die Auslandsbüros. Die FNS benötigte in diesem Zeitraum keine verlängerten Verwendungsfristen für ihre EZ. Deshalb gibt es keinen sachlichen Grund, bei der FNS von Nummer 8.5 ANBest-P abzuweichen.

(3) Wir haben empfohlen, dass Sie in den Zuwendungsbescheiden an die FNS künftig auf die verlängerten Verwendungsfristen verzichten. Dadurch würden Sie auch signalisieren, dass die FNS in ihren EZ-Vorhaben eine solche Ausnahme nicht benötigt. Dies könnte auch anderen vergleichbaren Zuwendungsempfängern als Vorbild für ein besseres Mittelmanagement dienen.

(4) Sie haben die Feststellungen und unsere Empfehlung zurückgewiesen. Dafür haben Sie insbesondere auf den Aufwand verwiesen, der bei der FNS vor Auszahlung der Mittel durch die Bundeskasse entstünde. Unserer Aufforderung, solche Aufwände konkret zu beziffern und zu belegen, sind Sie nicht nachgekommen.

(5) Ihr Verweis auf den Zeitaufwand bei der FNS vor der Auszahlung der Mittel durch die Bundeskasse greift nicht, da diese Zeiträume nicht unter die Mittelverwendungsfrist fallen und für die Bestimmung der Frist unbeachtlich sind. Auch sehen wir in der Mittelverwendungsfrist eine Stellschraube, um Ihre Auszahlungsspitzen am Jahresende zu verringern. Hierzu hatte Sie der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages mit Beschluss vom 11. Juli 2025 aufgefordert. Daher werden wir die Angelegenheit im Verfahren zur Umsetzung dieses Beschlusses weiterverfolgen.

### **3.3 Prüfungsdefizit bei der Mittelverwendung vermeiden**

(1) Sie haben die von der FNS beantragten Projektzuwendungen im Anforderungsverfahren als Vorauszahlungen gewährt. Bei Zuwendungen zur Projektförderung ist dem Verwendungsnachweis nach VV Nummer 10.2 zu § 44 BHO eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (Belegliste). Soweit die Zuwendung nicht alsbald verbraucht wird (vgl. Tz. 3.2), ist sie nach Nummer 9.3.1 FR – BNBest-P/Stiftungen zu erstatten. Zu erstattende Zuwendungen sind nach § 49a Absatz 3 Verwaltungsverfahrensgesetz,

VV Nummern 8.2.5, 8.7, 8.8 zu § 44 BHO regelmäßig ab dem Tag der Auszahlung durch die Bundeskasse bis zum Tag der Rückzahlung durch den Zuwendungsempfänger mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz zu verzinsen.

Die FNS verwendete einen Teil Ihrer Zuwendungen bis zum Ende des jeweiligen Förderjahres nicht. Sie zeigte Ihnen dies u. a. in den jährlichen Verwendungsnachweisen zu den Förderprojekten als „Betriebsmittel für das Folgejahr“ an. Die FNS übertrug diese ungenutzten Mittel ohne Einwände Ihrerseits regelmäßig ins Folgejahr. Diese Mittel sind im Bundeshaushalt nicht enthalten.

Sie gaben an, dass Ihnen weder für die übertragenen noch für die unterjährig verausgabten Mittel Auszahlungsdaten vorlagen. Rückzahlungsverpflichtungen und eine damit zusammenhängende Verzinsung prüften Sie nicht.

(2) Wir sehen die von Ihnen unterlassenen Prüfungshandlungen kritisch. Ihr Verhalten birgt das Risiko eines wirtschaftlichen Schadens, da Sie etwaige Rückzahlungsansprüche nicht erkennen konnten. Eine etwaige Verzinsung nicht fristgerecht veranlasster Rückzahlungen konnten Sie ebenso wenig veranlassen. Alle hierfür erforderlichen Informationen lagen Ihnen mit den Mittelanforderungen sowie den Beleglisten der FNS vor.

Wir sehen ebenfalls kritisch, wenn bei der FNS ggf. nicht fristgerecht verwendete Betriebsmittel in das Folgejahr übertragen werden. Aufgrund der von Ihnen unterlassenen Prüfung ist nicht auszuschließen, dass die FNS gegen Verwendungsfristen verstieß. Dadurch konnten Sie etwaige Verstöße nicht ahnden. Auch ein mehrjähriger Projektansatz entbindet Sie nicht davon, die o. g. zuwendungsrechtlichen Regelungen einzuhalten. Wir weisen diesbezüglich auch auf die Möglichkeit hin, Restmittel transparent als Ausgabereste für den Folgehaushalt anzumelden. In jedem Fall ist ein Schattenhaushalt bei der FNS aus übertragenen Mitteln intransparent und daher zu vermeiden.

(3) Um die o. a. Risiken auszuschließen, haben wir empfohlen, die Beleglisten regelmäßig zu prüfen. Ggf. haben Sie Mittel zurückzufordern und zu verzinsen.

(4) Sie haben mitgeteilt, die Einhaltung der Verwendungsfristen kursorisch anhand der Betriebsmittelmeldungen sowie der Zwischen- und Verwendungsnachweise zu prüfen. Aus den monatlichen Betriebsmittelmeldungen der FNS würden Sie ersehen können, in welcher Höhe die angeforderten Mittel bereits an die Auslandsbüros ausgezahlt wurden. So könnten Sie ggf. Rückforderungen und Zinsansprüche geltend machen. Mit den Beleglisten lägen Ihnen die vollständigen Auszahlungsdaten zu den ggf. aufgrund der Mehrjährigkeit „übertragenen“ und unterjährig verausgabten Mitteln der FNS mit den Verwendungsnachweisen zur kursorischen Prüfung vor. Eine darüberhinausgehende Prüfung der Beleglisten sei Gegenstand einer vertieften Prüfung, die über Ihre Außenrevision erfolge. Die Verwendungsfrist sei nicht begrenzt durch das Ende des Haushaltsjahres. Entscheidend sei der Bewilligungszeitraum. Vor dem 31. Dezember

eines Haushaltsjahres angeforderte und ausgezahlte Haushaltsmittel könnten bei mehrjährigen Projekten noch innerhalb der Verwendungsfrist ausgegeben werden. Dies sei kein Verstoß gegen die Jährlichkeit.

(5) Die von Ihnen beschriebene Prüfung der Verwendungsfristen steht im Widerspruch zu Ihren bisherigen Ausführungen in der Prüfungsreihe. Sie hatten bisher stiftungsübergreifend ausgeführt, dass Ihnen über die Mitteilung der Betriebsmittel für das Folgejahr hinaus keine Auszahlungsdaten für die ins Folgejahr übertragenen Mittel vorlägen – ebenso wenig für die unterjährig verausgabten Zuwendungen. Rückzahlungsverpflichtungen und eine damit zusammenhängende Verzinsung würden Sie nicht prüfen.<sup>9</sup> Sofern Sie inzwischen wie von Ihnen oben beschrieben vorgehen, sehen wir den Grund für unsere bisherige Kritik als ausgeräumt.

Uns ist bekannt, dass eine Verwendungsfrist über den Jahreswechsel hinausgehen kann. Ihre dahingehenden Äußerungen sind für uns unstrittig. Unsere Kritik dagegen bezieht sich auf die Übertragbarkeit von nicht verbrauchten Projektmitteln am Ende eines Förderzeitraums. Entsprechend Ihrer Kommunikation mit der Außenrevision sollten im Fall der FNS nicht verbrauchte Bundesmittel nicht an die Bundeskasse zurückgezahlt, sondern zur Anfinanzierung der Folgephase verwendet werden. Insbesondere ein für die polS typischer, langfristiger Projektansatz lässt einen gesonderten Nachweis übertragener Betriebsmittel geboten erscheinen. Dadurch wäre ein höheres Maß an Transparenz geschaffen. Die von der FNS ins Folgejahr übertragenen Betriebsmittel sind nicht separat ausgewiesen; somit sehen wir das Risiko eines Schattenhaushaltes nicht ausgeräumt.

## 4 Immobilien

---

Sie fördern den Erwerb von Immobilien durch die FNS nach Nummer 4 FR – BNBest-P. Danach ist insbesondere nachzuweisen, dass der Erwerb zum Erreichen der Projektziele und zur Nachhaltigkeit des Projekts beiträgt. Auch muss die FNS rechnerisch nachweisen, dass der Erwerb wirtschaftlich ist. Nach VV Nummer 2.3.2 zu § 7 BHO ist für den Erwerb einer Immobilie die Kapitalwertmethode als finanzmathematische Methode der Investitionsrechnung anzuwenden.

---

<sup>9</sup> Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung über die Prüfung der entwicklungswichtigen Vorhaben der politischen Stiftungen (Kapitel 2302 Titel 687 04) bei der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gz. II 3 - 0000760, Tz. 6 vom 12. April 2023.

In den Jahren 2019 bis 2022 zahlten Sie der FNS nachstehend aufgelistete Bundesmittel für den Kauf von Immobilien in den angeführten Staaten:

- Argentinien 0,5 Mio. Euro
- Jordanien 0,8 Mio. Euro
- Kenia 1,1 Mio. Euro
- Mexiko 1,4 Mio. Euro
- Peru 1 Mio. Euro
- Südafrika 1,4 Mio. Euro
- Tunesien 0,8 Mio. Euro
- Israel 1,6 Mio. Euro

Die FNS stellte für die Erwerbe jeder dieser Immobilien einen Änderungsantrag zu dem ursprünglichen Projektantrag. Im Jahr 2021 bewilligten Sie dafür Mittel von 6,7 Mio. Euro. Somit verausgabte die FNS 18 % der für die EZ in 2021 vorgesehen Mittel für Immobilienerwerbe.

Die FNS übersandte uns eine Aufstellung der aus dem Einzelplan 23 geförderten Immobilien mit Stand vom 31. Dezember 2022. Diese enthielt weder die gekaufte Immobilie in Kenia noch die Mittel für den geplanten Kauf in Israel.

## 4.1 Mittel aus erfolglosen Kaufvorhaben zurückfordern

(1) Die FNS zahlte für den Erwerb einer Immobilie in Tunesien 90 % des Kaufpreises im Jahr 2021. Der Erwerb ist noch nicht abgeschlossen. Die übrige Zahlung soll erst erfolgen, wenn die lokalen Behörden vor Ort zustimmen. Dies verschiebe sich aufgrund der politischen Krisen in Tunesien auf unbestimmte Zeit. Im entsprechenden Änderungsantrag wies die FNS nicht auf mögliche Kaufrisiken hin. Sie forderten zudem keine Einschätzung der Botschaft zu Immobilienerwerben in Tunesien ein. Die FNS bildete für die übrigen 10 % eine Rückstellung in ihrer Buchführung. Sie beabsichtigte, dies in dem Finanzplan des Regionalprogrammes entsprechend auszuweisen. Für Bundesmittel ist die Kameralistik maßgebend, die eine Bildung von Rückstellungen ausschließt. Sie forderten die FNS daher im August 2023 auf, die im Jahr 2021 bewilligten und noch nicht verausgabten Mittel verzinst zurückzuzahlen. Die FNS kam Ihrer Forderung teilweise nach.

Den Erwerb einer Immobilie in Israel brach die FNS erfolglos ab. Sie stellte im Jahr 2021 einen Änderungsantrag für den entsprechenden Immobilienerwerb über 1,6 Mio. Euro. Sie begründete den Kauf mit einem ohnehin notwendigen Umzug aus angemieteten Büroräumen. Der Antrag enthielt keine Hinweise auf mögliche Kaufrisiken. Sie forderten zudem keine Einschätzung der Botschaft zum Immobilienerwerb in Israel ein. Im August 2022 beantragte die FNS weitere 1,6 Mio. Euro, um den bisher erfolglosen Immobilienerwerb fortführen zu können. Diesen Antrag zog die FNS einen Monat später

wieder zurück. Im November 2022 beantragte die FNS in einem weiteren Änderungsantrag Mittel von 1,2 Mio. Euro. Sie begründete dies mit den gescheiterten Versuchen, eine Immobilie zu erwerben. Schlussendlich sei dies aufgrund rechtlicher Unklarheiten nicht zu realisieren. Die FNS beantragte, die Mittel nunmehr für Maßnahmen- und Infrastrukturkosten für die Gesamtregion MENA verausgaben zu können. Die zusätzlichen Mittel seien notwendig, um geplante Projektinhalte überhaupt durchführen zu können. Der Finanzplan des zuletzt genannten Änderungsantrages wies weiterhin die in 2021 bewilligten Mittel von 1,6 Mio. Euro für den Immobilienkauf aus. Die darüberhinausgehenden 1,2 Mio. Euro verteilte die FNS auf die vorgenannten Maßnahmen- und Infrastrukturkosten. Sie bewilligten den Änderungsantrag ohne Beanstandung.

(2) Sie bewilligten die Änderungsanträge der FNS zu den Immobilienkäufen in Tunesien und Israel ohne Beanstandung. Sie ließen sich weder eine Ortsüblichkeitsbescheinigung noch eine anderweitige Risikoeinschätzung, z. B. durch die Botschaften, vorlegen. Es gehört zu Ihrer Aufgabe als Zuwendungsgeber, Risiken im Landeskontext einzuschätzen. Nur so können Sie sicherstellen, dass ausgezahlte Mittel möglichst EZ-wirksam verwendet werden.

Außerdem müssen Sie die FNS für die Kameralistik sensibilisieren. Es zeigt sich auch hier, dass Sie keinen Überblick über die an die FNS gezahlten Mittel haben (vgl. Tz. 3.3). Sie forderten die FNS erst über zwei Jahre nach Auszahlung auf, die ungenutzten Mittel im Teilprojekt Tunesien an den Bundeshaushalt zurückzuzahlen. Zudem setzten Sie die Mittelrückforderung gegenüber der FNS spät und unverzinst durch.

Ferner sollten Sie keine Fortführungsanträge bewilligen, die die FNS von vorneherein unterkalkuliert. Wir halten es für bedenklich, dass der FNS fast zwei Jahre nach Projektbeginn auffiel, dass sie die Maßnahmen nur mit weiteren Mitteln durchführen kann. Obwohl die FNS Ihnen mitteilte, dass sie die Immobiliensuche einstellte, forderten Sie die 1,6 Mio. Euro nicht zurück. Die FNS wies diese Mittel weiter in dem Finanzplan aus. Sie hinterfragten dies nicht und bewilligten den Fortführungsantrag. Im Ergebnis besteht der Eindruck, dass Sie den Überblick über die Mittelverwendung im Teilprojekt Israel verloren haben.

(3) Sie sollten die FNS dazu anhalten, fundierte Anträge für Immobilienerwerbe zu stellen. In diesem Zusammenhang sollten Sie von der FNS eine aussagekräftige Risikoeinschätzung sowie eine Bescheinigung der jeweiligen Botschaft zur Ortsüblichkeit des Kaufpreises fordern. Ferner empfehlen wir, Mittel aus ausgesetzten oder verworfenen Kaufvorhaben zeitnah von der FNS zurückzufordern. Sie müssen die 1,6 Mio. Euro aus dem Teilprojekt Israel von der FNS umgehend verzinst zurückfordern.

(4) Sie geben an, dass die Rückzahlung hinsichtlich des Immobilienerwerbes in Tunesien veranlasst und abgewickelt sei. Sie forderten den von der FNS buchhalterisch gebuchten Aufwand bezüglich der unverbrauchten Mittel zurück.

Sie erläutern, die FNS habe Ihnen mit Änderungsantrag im November 2022 zu dem Immobilienerwerb in Israel angezeigt, die Mittel für Maßnahmen- und Infrastrukturkosten in der Region umzuwidmen. Die im Jahr 2021 vollständig angeforderten Barmittel habe die FNS somit in diesem Haushaltsjahr nicht ausgegeben. Sie haben zugesagt, unsere dahingehende Empfehlung zu beachten. Sie planen, einen möglichen Zinsanspruch bei der vertieften Prüfung des Verwendungsnachweises zu beachten. Sie haben den Verwendungsnachweis von August 2024 noch keiner kursorischen Prüfung unterzogen.

(5) Erst nach erneuter Rückfrage reichten Sie Unterlagen hinsichtlich der unverbrauchten Mittel zum Immobilienerwerb in Tunesien ein. Ihre elektronischen Akten sind dahingehend unvollständig. Sie führten keine Zinsberechnung durch.

Wir weisen Sie eindringlich daraufhin, dass die FNS – entgegen Ihrer Erläuterungen – die Mittel von 1,6 Mio. Euro aus dem Jahr 2021 für den Immobilienerwerb in Jerusalem nicht als Maßnahmen- und Infrastrukturkosten umwidmete. In dem entsprechenden Antrag aus November 2022 beantragte die FNS weitere 1,2 Mio. Euro. Diese bewilligten Sie für Maßnahmen- und Infrastrukturkosten. Die 1,6 Mio. Euro für den Immobilienerwerb, welchen die FNS für gescheitert erklärte, finden sich immer noch im Finanzierungsplan unter der Förderungsart Baumaßnahmen. Wir fordern Sie nachdrücklich auf, die 1,6 Mio. Euro aus dem Teilprojekt Israel von der FNS umgehend verzinst zurückzufordern. Des Weiteren begrüßen wir Ihre Zusage den entsprechenden Verwendungsnachweis vertieft zu prüfen, um sich wieder einen Überblick über das gesamte Vorhaben zu verschaffen.

## 4.2 Immobilienerwerbe sorgfältig und auf Angemessenheit überprüfen

(1) Die FNS kaufte in den Jahren 2020 und 2021 sechs Immobilien. Sie begründete dies u. a. mit der strategischen Lage von Objekten oder mit kommunikativem Austausch. In einem Fall stimmten Sie dem Kauf einer Immobilie mit Gartenanlage und Außenschwimmbad zu. Auch bewilligten Sie in einem anderen Fall 0,2 Mio. Euro zur Schaffung einer „kommunikativen Atmosphäre“. Die FNS erklärte, damit zwei Büroetagen mit einer offenen Treppe zusätzlich zu dem bereits bestehenden Aufzug und dem Treppenhaus zu verbinden. Sie ließen sich in keinem Fall darlegen, wie sich der Kauf der Immobilien auf die konkreten EZ-Maßnahmen der FNS vor Ort auswirkt.

In allen Fällen verzichteten Sie auf eine Ortsüblichkeitsbescheinigung der deutschen Botschaft in dem Projektland. In einem Fall reduzierte die FNS die Mittel für Infrastruktur in den Folgejahren nicht, obwohl es zu Mieteinsparungen hätte kommen müssen. Sie beanstandeten dies nicht. Keiner der Änderungsanträge enthielt eine Investitionsrechnung. Sie wiesen die FNS einmalig im Jahr 2020 für einen Immobilienerwerb darauf

hin, dass sie die kalkulatorische Verzinsung des einzusetzenden Kapitals in ihrer Berechnung darzustellen habe. Daraufhin zog die FNS den Änderungsantrag zurück. Im Folgejahr stellte sie für das gleiche Teilprojekt einen zweckgleichen Änderungsantrag. Diesen bewilligten Sie trotz fehlender Investitionsrechnung.

Die FNS erwähnte in einigen Änderungsanträgen, dass sie die Bürotätigkeiten sowie Präsenzveranstaltungen aufgrund der COVID19-Pandemie insbesondere in den Jahren 2020 bis 2022 stark einschränken musste. Sie berücksichtigte die dadurch eröffneten technischen Möglichkeiten, vor allem von Home-Office und virtuellen Veranstaltungen, in keinem der Anträge.

(2) Sie verlangten von der FNS nicht, darzulegen, wie sich die Immobilienerwerbe auf die Erreichung der Projektziele auswirken, obwohl die FR dies fordern (vgl. Tz. 4). Durch den o. g. Verzicht auf die Ortsüblichkeitsbescheinigungen konnten Sie die Angemessenheit für keinen der sechs Immobilienerwerbe beurteilen. Sie hätten insbesondere den Kauf einer Immobilie mit Gartenanlage und Außenschwimmbad nicht bewilligen dürfen. Die FNS legte – entgegen den Vorgaben der FR – keine Investitionsrechnungen vor. Daher konnten Sie die Wirtschaftlichkeit der Immobilienerwerbe nicht bewerten.

Wegen der überwiegend virtuell durchgeführten Maßnahmen in den meisten Länderbüros während der COVID19-Pandemie erscheint der damalige Kauf der Immobilien nicht notwendig. Wir hätten erwartet, dass Sie bei der Bewertung der Angemessenheit des Immobilienerwerbs die geänderten Arbeitsbedingungen berücksichtigen. Sie hätten auch von der FNS fordern sollen, dies in ihre Kaufentscheidung einzubeziehen.

(3) Sie sollten sicherstellen, dass die FNS die Vorgaben der FR durchgängig einhält. Dies umfasst bei einem Immobilienerwerb zunächst eine sachgerechte Begründung, wie dieser zur Erreichung der Projektziele beiträgt. Zudem ist eine Investitionsrechnung vorzulegen. Wir erwarten, dass Sie einen Immobilienerwerb kritisch prüfen. Sie sollten von einer Bewilligung absehen, wenn die Beschaffenheit einer Immobilie im EZ-Kontext unangemessen scheint.

(4) Sie teilen die pauschale Kritik an den Immobilienerwerben der FNS nicht. Sie haben jedoch zugesagt, unsere Empfehlung zukünftig zu beachten.

(5) Wir verweisen auf die ausführlichen Erläuterungen zu den konkreten Immobilienerwerben bzw. -vorhaben der FNS. Wir begrüßen Ihre Zusage und behalten uns vor, deren Umsetzung zu gegebener Zeit zu überprüfen.

## 5 Steuerung durch das BMZ

---

### 5.1 Haushaltsrechtliche Neuregelung beachten

(1) Seit dem Jahr 2023 gilt der Haushaltsvermerk Nummer 4 zum Einzelplan 23 in der folgenden Fassung: „Die Haushaltsmittel des Einzelplan 23 werden ODA-wirksam eingesetzt. In begründeten Ausnahmefällen können bei Kap. 2302 Tit. 687 04<sup>10</sup> auch Maßnahmen in Nicht-ODA-Ländern in der Höhe von bis zu 10. v. H. des Titels finanziert werden.“ Außerdem hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 16. November 2023 beschlossen, dass die Zuständigkeit für Russland an das AA übergeht. Weiter forderte er Sie, das AA und das BMF auf, hinsichtlich der Zuständigkeit für die Finanzierung der Arbeit der polS in weiteren Nicht-ODA fähigen Ländern (wie z. B. Chile, Uruguay, Südkorea, Australien und Japan) eine langfristige Einigung herbeizuführen.

Die FNS ordnete für das Jahr 2023 ihren Länderbüros und Standorten Ausgaben von 30 Mio. Euro aus dem Stiftungstitel zu. Unter die vorgenannten Vorhaben in den Länderbüros und Standorten fielen neben denen in ODA-Ländern auch Vorhaben in den Nicht-ODA-Ländern Uruguay, Bulgarien, Chile, Belgien, Schweiz, Spanien, Südkorea, Taiwan und USA. Ein Vorhaben war Russland mit einer Projektlaufzeit von 2023 bis 2025 zugeordnet. Die Ausgaben dafür betrugen im Jahr 2023 rund 0,9 Mio. Euro. Im Jahr 2023 betrugen die Ausgaben der FNS aus dem Stiftungstitel für die vorgenannten Vorhaben 4,9 Mio. Euro. Einem Vorhaben in China waren Ausgaben von 0,9 Mio. Euro zugeordnet.

(2) Der Haushaltsgesetzgeber hat Ihnen mit dem neugefassten Haushaltsvermerk Nummer 4 die Möglichkeit eingeräumt, bis zu 10 % der Mittel aus dem Stiftungstitel in Nicht-ODA-Ländern einzusetzen. Im Jahr 2023 verausgabte die FNS daraus 16 % ihrer Mittel in Nicht-ODA fähigen Ländern. Dies bedeutet: Beim gegebenen Ausgabeverhalten der FNS besteht die Gefahr, gegen den Haushaltsvermerk Nummer 4 zu verstoßen, sofern Sie ein Überengagement in Nicht-ODA fähigen Ländern i. S. d. Überschreitens der 10 %-Grenze nicht zulasten einer oder mehrerer der übrigen polS kompensieren. Obwohl China gemäß der DAC-Liste<sup>11</sup> der Entwicklungsländer und -gebiete (gültig für die Berichtsjahre 2022 und 2023) zu den Entwicklungsländern zählt, halten wir den diesbezüglichen Einsatz von EZ-Mitteln für erklärungsbedürftig. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund Ihrer eigenen Darstellung, nach der sich die Rolle Chinas in der

---

<sup>10</sup> Stiftungstitel.

<sup>11</sup> Der Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Development Assistance Committee, DAC) stuft Länder auf Grundlage der Einkommenskategorien der Weltbank als Entwicklungsländer ein.

EZ gewandelt habe – vom Empfängerland westlicher Unterstützung zu einem wichtigen Kreditgeber für Länder in Afrika und Asien.<sup>12</sup>

(3) Wir haben darum gebeten, die Förderung der polS in Nicht-ODA fähigen Ländern zu koordinieren und abzustimmen. Dies ist auch erforderlich, um die Vorgaben des Haushaltsvermerks Nummer 4 einzuhalten. Sie sollten prüfen, ob die Förderung von Vorhaben in China – auch vor dem Hintergrund knapper EZ-Mittel und möglicherweise dringenderer Bedarfe – entwicklungspolitisch notwendig ist. Wir gehen davon aus, dass Vorhaben in Russland mittlerweile nicht mehr aus Ihrem Einzelplan finanziert werden. Sollte dies noch immer der Fall sein, bitten wir um Darlegung der Gründe.

(4) Sie haben uns zugestimmt, dass es Ihnen obliege, die Einhaltung des o. g. Haushaltsvermerks zu steuern. Den polS sei bereits Ende 2022 sowie zuletzt erneut im Juli 2025 mitgeteilt worden, dass jede polS die Einhaltung der 10 %-Grenze jeweils zu gewährleisten habe. Dies müsse auch die FNS zukünftig beachten. Sie würden die grundsätzlich bereits vorhandene Berichterstattung der polS zu Aktivitäten in Nicht-ODA-Ländern in Anträgen, Betriebsmittelmeldungen, Zwischennachweisen und Verwendungsnachweisen ausbauen und auf dieser Grundlage die Einhaltung der 10 %-Grenze überwachen. Dazu gehöre auch eine einheitliche Zuordnung der Maßnahmen zu den Ländern bzw. Regionen, sofern nicht aufteilbar. Um die Konsistenz und Einheitlichkeit solcher Zuordnungen zu verbessern, würden Sie beabsichtigen, mit den polS in den Dialog zu treten.

Hinsichtlich der Förderung von Vorhaben in China haben Sie für unseren Hinweis gedankt und diesen zur Kenntnis genommen.

(5) Mit der von Ihnen beschriebenen Vorgehensweise hat sich unser Hinweis erledigt. Nach unserer Einschätzung wäre es nach dem Wortlaut des Haushaltsvermerks Nummer 4 bereits ausreichend, wenn die polS insgesamt nicht mehr als 10 % des Stiftungstitels in Nicht-ODA-Ländern verausgaben.

Wir bedanken uns für Ihre Auseinandersetzung mit der Förderung von Maßnahmen in China und behalten uns vor, am Ende der Prüfungsreihe darauf zurückzukommen.

## 5.2 Förderung in Chile und Uruguay einstellen

(1) Sie fördern Projekte der FNS in Nicht-ODA-Ländern. Dies ist seit dem Haushaltsjahr 2023 unter den Voraussetzungen des Haushaltsvermerk Nummer 4 möglich (vgl. Tz. 5.1). Im Jahr 2024 beantragte die FNS die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben in Lateinamerika für die Jahre 2025 bis 2027. Das Projekt umfasst Maßnahmen u. a. in den Nicht-ODA-Ländern Chile und Uruguay sowie überregional. In Chile plant die FNS Maßnahmen ausschließlich mit Inlandsbezug. In Uruguay möchte die FNS das

---

<sup>12</sup> BMZ, [Länderinformationen zu China](#), Abruf am 18. März 2025.

Teilprojekt La Plata fortführen. Dabei handelt es sich um eine nationale Initiative, die auch überregionale Themen behandelt. In dem überregionalen Teilprojekt beabsichtigt die FNS, Mittel an ein liberales Netzwerk für Lateinamerika weiterzuleiten. Projektpartner der FNS in den Länderprojekten Chile und Uruguay erhalten auch Mittel über das liberale Netzwerk. Der Finanzierungsplan weist die Kosten für Chile und Uruguay einzeln aus. Die Mittel für das überregionale Teilprojekt Lateinamerika sind nicht aufgeteilt.

Sie baten die FNS darum, den Mehrwert der Stiftungsarbeit in Chile und Uruguay für die anderen ODA-Länder in Lateinamerika darzulegen. Dieser Erläuterungen bedürfe es, um die erneute Zuwendung von Bundesmitteln aus dem Stiftungstitel zu bewilligen. Die FNS erklärte, dass Chile und Uruguay u. a. eine Vorbildfunktion für die gesamte Region hätten. Deshalb würden entsprechende Maßnahmen auch in ODA-Ländern wirken. Daraufhin bewilligten Sie den Fortführungsantrag in voller Höhe. Sie erteilten zu den Standorten Chile und Uruguay die Auflage, dass die FNS in Absprache mit Ihnen zukünftig notwendige Anpassungen im Programm vornimmt.

(2) Der Haushaltsvermerk Nummer 4 lässt die Förderung von Maßnahmen in Nicht-ODA-Ländern nur in begründeten Ausnahmefällen zu. Sie forderten von der FNS lediglich, den Mehrwert für die gesamte Region Lateinamerika darzustellen. Eine Vorbildfunktion von Nicht-ODA-Ländern für geografisch angrenzende ODA-Länder ist kein Ausnahmefall. Zudem finanziert die FNS bereits etablierte Strukturen weiter. Die Arbeit der Stiftung sollte jedoch darauf ausgerichtet sein, dass Partnerorganisationen unabhängig von Bundesmitteln handlungsfähig sind. Dazu gehört, deren Mittelausstattung laufend zu überprüfen.

Ferner können Sie die auf Chile und Uruguay entfallenden Projektkosten aus dem überregionalen Teilprojekt Lateinamerika nicht bewerten. Gleiches gilt für die Kosten der überregionalen Maßnahmen des Teilprojektes La Plata. Folglich können Sie die im Haushaltsvermerk Nummer 4 festgelegte Bewilligungsgrenze von bis zu 10 % des Stiftungstitels nicht überwachen. Zwar zeigt die Auflage im Bewilligungsbescheid Ihre Bereitschaft, den Haushaltsvermerk Nummer 4 grundsätzlich einhalten zu wollen. Die Nebenbestimmung führt jedoch weder zu einer Zuordnung der Kosten noch fordert sie den Ausnahmecharakter der Maßnahmen ein. Die Auflage ist daher ungeeignet, den Haushaltsvermerk Nummer 4 durchzusetzen.

(3) Wir haben empfohlen, die Maßnahmen der FNS in den Ländern Chile und Uruguay nicht weiter zu fördern, da diese Maßnahmen nicht mit dem Haushaltsvermerk Nummer 4 vereinbar sind.

(4) Sie haben erläutert, dass die Projekte der FNS in Nicht-ODA-Ländern im Sinne des Haushaltsvermerks Nummer 4 aus folgenden Gründen anerkennungsfähig seien:

- Eine auf ODA-Länder abzielende Arbeit könne aus sicherheitspolitischen oder politischen Gründen nur noch aus einem Nicht-ODA-Land heraus wahrgenommen werden.
- Maßnahmen in einem ODA-Land hätten eine regional hervorgehobene, auch für die Länder dieser Region wichtige Bedeutung.

Zudem fügten Sie eine Erläuterung der FNS bei. Chile und Uruguay seien programmatische Länderschauplätze für Maßnahmen mit regionaler Wirkung.

(5) Wir können aus Ihrer Stellungnahme nicht erkennen, dass Sie sich mit unserer Sachverhaltsdarstellung und Kritik gänzlich auseinandergesetzt haben. Sie lassen unbegründet, weshalb Sie Mittel für Maßnahmen der FNS mit konkreter Zielsetzung insbesondere für Chile bewilligen. Die regionale Bedeutung begründet die FNS im Fortführungsantrag mit der Vorbildfunktion von Nicht-ODA-Ländern, nun mit deren Funktion als Länderschauplätze. Keine der beiden Begriffe begründet auf inhaltlicher Ebene, wie die EZ in Nicht-ODA-Ländern auf die ODA-Länder der Region wirkt.

Weiterhin legen Sie nicht dar, wie Sie als Zuwendungsgeber die nach Haushaltsvermerk Nummer 4 festgelegte Bewilligungsgrenze von bis zu 10 % des Stiftungstitels überwachen. Wir können nicht erkennen, ob Sie Ihre Auflage im letzten Zuwendungsbescheid verfolgen.

Wir halten an unserer Empfehlung fest, die Maßnahmen der FNS in den Projektländern Chile und Uruguay nicht weiter zu fördern. Die Maßnahmen sind mit dem Haushaltsvermerk Nummer 4 und selbst mit Ihrer ressortinternen Auslegung unvereinbar.

Schneider

Steinkamp

Beglaubigt: Petra Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.