

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 II: Heinrich-Böll-Stiftung



9. April 2026

Geschäftszeichen: II 3 - 0001597/II

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkungen	8
2	Verwaltungskosten.....	10
2.1	Verwaltungskostenzuschuss kritisch hinterfragen	10
2.2	Begleitmaßnahmen nicht in separaten Projekten fördern.....	11
2.3	Vergleichbarkeit von Kosten in Auslandsprojekten herstellen	14
3	Mittelverwendung.....	16
3.1	Immobilienwerb kritisch prüfen.....	16
3.2	Förderung mit Sondermitteln überdenken	17
3.3	Dauer der Verwendungsfrist hinterfragen.....	20
3.4	Prüfungsdefizit bei der Mittelverwendung vermeiden	22
4	Steuerung durch das BMZ	24
4.1	Haushaltsrechtliche Neuregelung beachten	24
4.2	Förderung in Chile und Uruguay einstellen	26

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

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

BNBest-P *Besondere Nebenbestimmungen für die Projektdurchführung*

E

EZ *Entwicklungszusammenarbeit*

F

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

H

HBS *Heinrich-Böll-Stiftung*

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 Heinrich-Böll-Stiftung (HBS). Die HBS wird institutionell vom Bundesministerium des Innern (BMI) gefördert und erhält vom BMZ und weiteren Ressorts Projektförderungen. Die institutionelle Förderung der HBS durch das BMI in Form der sogenannten Globalzuschüsse ist nicht Gegenstand dieser Prüfung. Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

0.1

Das BMZ gewährt der HBS 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 HBS 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 HBS in separaten Projekten. Dadurch erkennt es nicht die Gesamtkosten der von ihm geförderten Auslandsprojekte. Außerdem kann 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 nicht-operativer Kosten in den Auslandsprojekten verschafft. Er sieht hierin ungenutztes Potential, 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 bewilligte im Prüfungszeitraum Fördermittel für den Erwerb von drei Auslandsimmobilien durch die HBS. Dabei verzichtete es entgegen der einschlägigen Förderrichtlinien auf eine Wirtschaftlichkeitsberechnung. Die Erwerbe mindern die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Das BMZ sollte darauf hinwirken, dass die HBS die Vorgaben der Förderrichtlinien durchgängig einhält. Es sollte den ausnahmsweisen Erwerb von Auslandsimmobilien kritisch prüfen, insbesondere wenn ein hohes Risiko aufgrund von laufenden Rechtsverfahren besteht. Das BMZ hat zugesagt, die Empfehlungen zukünftig zu beachten (Tz. 3.1).

0.5

Das BMZ förderte die HBS in den Jahren 2018 bis 2023 jahresdurchschnittlich mit 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 HBS mit Sondermitteln und hält die Mitteltransparenz für gegeben. Seine Argumente überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Das BMZ sollte die Förderung der HBS mit Sondermitteln überdenken, die für die HBS eingesetzten Sondermittel beim Stiftungstitel veranschlagen und so die Transparenz erhöhen (Tz. 3.2).

0.6

Zuwendungen sind innerhalb von sechs Wochen nach Auszahlung für fällige Forderungen zu verwenden. Das BMZ hat diese Verwendungsfrist für die EZ der polS in den Förderrichtlinien auf vier Monate erweitert. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, zukünftig auf diese Ausnahmeregelung zu verzichten (Tz. 3.3).

0.7

Der Bundesrechnungshof kritisiert die Übertragbarkeit von nicht verbrauchten Projektmitteln am Ende eines Förderzeitraums. So musste die HBS 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. 3.4).

0.8

Official Development Assistance (ODA) bezeichnet bestimmte öffentliche Entwicklungsleistungen. In begründeten Ausnahmefällen kann das BMZ gemäß einem Haushaltsvermerk Maßnahmen der polS in Nicht-ODA-Ländern von bis zu 10 % des Stiftungstitels fördern. Zwar veranlasste die HBS im Jahr 2023 nur 3 % ihrer Mittel aus diesem Titel in Nicht-ODA-Ländern. Sie hatte jedoch 25 % ihrer Ausgaben keinen Ländern zugeordnet. Dadurch ist die Gesamtförderung in Nicht-ODA fähigen Ländern weder zu ermitteln noch zu steuern. Der Bundesrechnungshof hatte gebeten, die Förderung der polS in Nicht-ODA-Ländern zu koordinieren mit dem Ziel, den o. g. Haushaltsvermerk einzuhalten. Zudem ist es notwendig, alle Ausgaben aus dem Stiftungstitel konkreten Empfängerländern zuzuordnen. 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. 4.1).

0.9

Der Fortführungsantrag der HBS zur Förderung in Lateinamerika für die Jahre 2023 bis 2025 enthält Maßnahmen in den Nicht-ODA Ländern Chile und Uruguay. Das BMZ bewilligte der HBS die Mittel, um konkrete Ziele in beiden Ländern zu erreichen. Somit widersprach es gegenüber dem Bundesrechnungshof geäußerten Zusagen und einem seinerzeitigen Haushaltsvermerk. Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, die Förderung einzustellen und den – zwischenzeitlich geänderten – Haushaltsvermerk einzuhalten (Tz. 4.2).

1 Vorbemerkungen

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 HBS befasst.

Die HBS charakterisiert sich selbst als grüne politische Stiftung. Sie stehe für grüne Ideen und Projekte, sei eine reformpolitische Zukunftswerkstatt und ein internationales Netzwerk.¹ Ihre Ziele seien Demokratie und Menschenrechte durchzusetzen, gegen die Zerstörung unseres globalen Ökosystems anzugehen, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern voranzutreiben, in Krisenzonen präventiv den Frieden zu sichern und die Freiheit des Individuums gegen staatliche und wirtschaftliche Übermacht zu verteidigen.² Die HBS arbeite mit über hundert Partnerprojekten in mehr als 60 Ländern zusammen und unterhalte derzeit Büros in über 34 Ländern.³ Die HBS arbeite in der EZ eher mit kleinen und Kleinst-Partnern vor Ort zusammen. Durch eine breitere Streuung soll mehr Reichweite erzielt werden.

Die Vorhaben der EZ der HBS sind organisatorisch im Bereich „Internationale Zusammenarbeit“ angesiedelt. Dieser gliedert sich in

- sechs Regionalreferate, z. B. das Regionalreferat Naher Osten und Nordafrika,
- acht internationale Themenreferate, z. B. das Referat Globalisierung und Transformation sowie
- das Referat Steuerung und Evaluierung.

Eher administrative Dienste wie „Haushalt, Controlling, allgemeine Finanzfragen“, „IT“ und „Personalbetreuung Ausland“ sind außerhalb der „Internationale[n] Zusammenarbeit“ eingerichtet und betreffen auch andere Bereiche. Die HBS nimmt die Buchhaltung der EZ-Vorhaben dezentral in den Länderbüros vor. Die HBS 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.

¹ HBS, [Informationen über die HBS](#), Abruf am 21. Februar 2025.

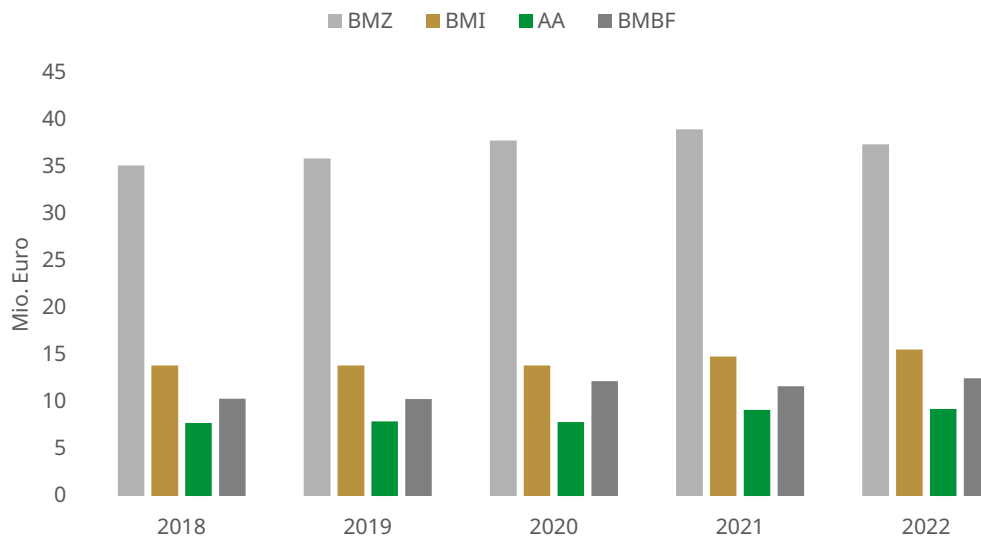
² HBS, Jahresbericht 2023.

³ HBS, [Informationen über die HBS](#), Abruf am 21. Februar 2025.

Abbildung 1

Zuwendungen des Bundes an die Heinrich-Böll-Stiftung

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



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

Im Vergleich mit den anderen Ressorts gewährten Sie der HBS die höchsten Zuwendungen insgesamt. In den Jahren 2018 bis 2022 betrug Ihre Förderung der HBS jährlich zwischen 35 Mio. und 39 Mio. Euro. Dies entspricht 52 % der Gesamtförderung aus Bundesmitteln.

Bei den Zuwendungen des BMI an die HBS handelt es sich um institutionelle Förderung. Nach der Erläuterung zu Kapitel 0601 Titel 685 12 „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“ (BMI-Globalzuschüsse) können die polS und somit auch die HBS diese für sämtliche satzungsgemäße 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 HBS 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 „Regionalprogramm Nahost und Nordafrika 2017-2019“ und „Gesamtprogramm Lateinamerika 2017-2019“.

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 HBS entfallenden Anteils am Stiftungstitel entsprechen (vgl. Nummer 7.2 FR – Besondere Nebenbestimmungen für die Projektdurchführung, BNBest-P. Er soll die im Inland anfallenden anteiligen Sach- und Personalausgaben finanzieren, die der Auslandsarbeit nach dem Verursacherprinzip zuzuordnen sind. Soweit der VKZ hierzu nicht ausreicht, werden die übersteigenden Beträge bislang als sogenannte „auffüllende Spitzenfinanzierung“ aus den BMI-Globalzuschüssen bestritten.

Die HBS beantragte den höchstmöglichen VKZ jährlich im Voraus. Sie zahlten diesen in zwölf gleichen Monatsraten aus. Die HBS erläuterte uns, wie sie den von Ihnen gezahlten VKZ bewirtschaftete. Sie betrachte die verschiedenen VKZ getrennt nach Zuwendungsgebern.⁴ Mit einem dreistufigen Umlagesystem (Gemeinkostenumlage, Verwaltungskostenumlage und Referatskostenumlage) werden die Verwaltungskosten auf die Zuwendungsgeber aufgeteilt. Die Höhe des von Ihnen geleisteten VKZ beschrieb die HBS als nicht auskömmlich und die „auffüllende Spitzenfinanzierung“ somit als zwingend notwendig.

(2) Die Verwendung der BMI-Mittel zur Deckung überschüssiger Verwaltungskosten der EZ ist haushaltsrechtlich bedenklich. Die HBS verwendet einen Teil der Mittel aus dem Stiftungstitel und den Globalzuschuss für denselben Zweck. Wir sehen hierbei ein

⁴ Auch AA und BMBF gewähren der HBS zusätzlich zu den Projektmitteln einen Verwaltungskostenzuschuss.

Transparenzdefizit im Einzelplan 23. Auch fehlen Anreize den VKZ sparsam zu verwenden, wenn die HBS diesen uneingeschränkt aufstocken kann.

(3) Wir haben angeregt, das VKZ-Verfahren insgesamt kritisch zu hinterfragen. Sie sollten gemeinsam mit den übrigen Zuwendungsgebern der HBS 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 Bewirtschaftungsgrundsätze⁵ 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.

(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 HBS 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.

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, Sachmittel, Publikationen, digitale Medien und Kommunikationsmittel, durch das Projekt verursachte Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben im Ausland sowie vorbereitende,

⁵ 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.

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, auswertenden 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 in den Jahren 2019 bis 2024 fünf Projekte, die ausschließlich der Vorbereitung, Steuerung und Auswertung von Auslandsprojekten der HBS dienten. Das Gesamtfördervolumen für diese fünf Projekte betrug 2,2 Mio. Euro. Die Projekte richteten sich an Personal der HBS in der Zentrale und den Auslandsbüros und sollten die Durchführung der Auslandsprojekte ermöglichen oder erleichtern, beispielsweise durch

- die Vorbereitung von Projekten durch (gemeinsame) Seminare, Workshops oder Vorstudien;
- die Aus- und Fortbildung von Personal in den Auslandsbüros oder lokaler Projektpartner zur ordnungsgemäßen Verwaltung und Abrechnung von Projekten;
- die Steuerung von Auslandsprojekten durch die Zentrale mittels Kontroll- und Berichtsreisen;
- Jahrestreffen zum Erfahrungsaustausch der entsandten Auslandsmitarbeitenden;
- die Reorganisation der Rechnungslegung der Auslandsbüros und deren Kontrolle durch die Zentrale.

(2) Die oben genannten Projekte finanzierten zentral in Deutschland bereitgestellte Dienste. Diese sollen die Durchführung der Auslandsvorhaben erst ermöglichen (z. B. die Vorbereitungs- und Ausbildungsprojekte) oder deren ordnungsgemäße Abwicklung sicherstellen (z. B. die Kontroll- und Berichtsreisen oder die Reorganisation der Rechnungslegung und internen Kontrollen). Dies sind typische Aufgaben der Projektverwaltung im Kernbereich der Verantwortung eines Zuwendungsempfängers. Da es sich um inländische Verwaltungskosten handelt, die durch die Auslandsprojekte der HBS verursacht wurden, unterfallen sie dem VKZ. Indem Sie diese Kosten über die o. g. Projekte finanzierten, verstießen Sie gegen die Systematik der FR, insbesondere der Begrenzung nach Nummer 7 FR – BNBest-P. Zudem können Sie die Angemessenheit der Kosten für die sogenannten Begleitmaßnahmen entgegen der Vorgabe in Nummer 6 FR – BNBest-P nicht überprüfen. Die Projekte erfüllten daher nicht die Voraussetzungen der FR und waren mithin nicht förderfähig.

Hinzu kommt, dass eine Förderung projektvorbereitender und -begleitender Maßnahmen durch separate Projekte 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 HBS zu

fördern, auf die diese dann nach eigenem Ermessen zurückgreifen kann, um ihre Projekte vorzubereiten, durchzuführen oder nachzubereiten.

(3) Wir haben Sie aufgefordert, die o. g. Projekte nicht weiter separat zu fördern. Soweit diese Maßnahmen enthalten, die als Bestandteile anderer Auslandsprojekte der HBS förderfähig sind, sollten Sie darauf hinwirken, dass die HBS 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, die Projekte zur Vorbereitung von Projekten, die Treffen zum Erfahrungsaustausch für Auslands- und einheimisches Personal sowie die Kontroll- und Berichtsreisen seien insbesondere nach Nummer 6 FR – BNBest-P förderfähig. Lediglich das Projekt zur Reorganisation der Rechnungslegung der Auslandsbüros und deren Kontrolle durch die Zentrale falle in einen „Graubereich an der Schnittstelle zwischen In- und Ausland“. Das Ihnen dadurch eröffnete Ermessen hätten Sie zugunsten der Förderung dieses Projekts ausgeübt, da es laut HBS die Ordnungsmäßigkeit und Transparenz der Belege ihrer Auslandsbüros deutlich verbessert habe.

Sie haben bestätigt, dass es sich bei den o. g. Projekten um Begleitmaßnahmen handelt. Diese würden die Wirksamkeit der Projekte und der Projektverwaltung vor Ort steigern und dürften zur Verfahrensvereinfachung gebündelt gefördert werden.

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

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 Bündelung und Förderung in separaten Projekten nicht vor. Die von Ihnen angeführten Verfahrensvereinfachungen rechtfertigen die von Ihnen eingeräumte Intransparenz hinsichtlich der Gesamtkosten der Länderprojekte nicht.

- 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. Insofern 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 zum Projekt zur Reorganisation der Rechnungslegung der Auslandsbüros nicht. Förderfähig sind ausweislich der FR nicht alle Maßnahmen, die zum Projekterfolg beitragen. Sie müssen zudem auch angemessen sein. Die Kosten für das vorgenannte Projekt waren aber gerade keinen Länderprojekten zugeordnet, sodass Sie deren Angemessenheit nicht beurteilen konnten. Ohne alle erforderlichen Informationen, konnten Sie ein etwaiges Ermessen überhaupt nicht ordnungsgemäß ausüben.

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 HBS 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 HBS nach Nummer 4.1 der FR – Allgemeines mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen als Vollfinanzierung. Die von der HBS vorgelegten Förderanträge und die Verwendungsnachweise enthielten jeweils einen sogenannten Struktur- und Finanzplan⁶. 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

⁶ BMZ, FR, Stand: 1. Januar 2021, Anlage 1, Muster 2 (Finanzierungsplan).

Verwaltungspersonal) zu betrachten.⁷ Wir haben die HBS daher gebeten, die eingesetzten Projektmittel beispielhaft aufzuschlüsseln. Für die Projekte „Regionalprogramm Nahost und Nordafrika“ und „Gesamtprogramm Lateinamerika“ verteilte die HBS die jeweiligen Projektmittel auf die operativen und die nicht-operativen Projektkosten. Dazu erstellte die HBS Kostenaufstellungen, die über den Struktur- und Finanzplan hinausgingen. Personalkosten wies sie darin zu 20 % und Mieten zu 50 % den nicht-operativen Kosten zu. In diesen Projekten entfielen 12,4 bzw. 19 % 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 HBS 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.

(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.

⁷ 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. 4 vom 12. April 2023.

(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 Immobilienerwerb kritisch prüfen

(1) Sie fördern den Erwerb von Immobilien durch die HBS 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 HBS rechnerisch nachweisen, dass der Erwerb wirtschaftlich ist. Nach Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 2.3.2 zu § 7 BHO ist für den Erwerb einer Immobilie die Kapitalwertmethode als finanzmathematische Methode der Investitionsrechnung anzuwenden.

In den Jahren 2018 bis 2021 bewilligten Sie Fördermittel für den Kauf von Immobilien in

- Kolumbien mit 0,55 Mio. Euro (2018),
- Georgien mit 0,4 Mio. Euro (2020) und
- Senegal mit 0,6 Mio. Euro (2021).

Die HBS stellte für den Erwerb jeder dieser Immobilien im letzten Projektjahr einen Änderungsantrag zu dem ursprünglichen Projektantrag. Ein geänderter Finanz- und Strukturplan lag nur in zwei Fällen vor. In einem davon reduzierte die HBS u. a. die Mittel für EZ-Maßnahmen, um den Erwerb zu finanzieren. Die Erreichung der Projektziele aufgrund des Erwerbs stellte die HBS nicht dar. Sie nannte lediglich Kaufkriterien, insbesondere eine gute Verkehrsanbindung, Bürosicherheit und Platz. Beigefügte Gutachten und erläuternde Dokumente widersprachen teils diesen Kriterien.

Sie bewilligten die Änderungsanträge in voller Höhe. In einem Fall führten Sie in dem entsprechenden Bewilligungsbescheid aus, dass Sie davon ausgingen, dass die HBS mit dem Kauf der Immobilie über die uneingeschränkten Eigentumsrechte verfüge. Sie bewilligten den Kauf, obwohl die HBS darüber noch keine abschließende Auskunft geben konnte. Auch eine die Immobilie belastende Grundschuld kalkulierte sie nicht ein, obwohl eine etwaige rechtliche Auseinandersetzung noch ausstand.

(2) Sie forderten die HBS nicht auf, die Erreichung der Projektziele insbesondere in dem Fall der sinkenden Mittel für EZ-Maßnahmen nachzuweisen. Die HBS legte – entgegen den Vorgaben der FR – keine Investitionsrechnung vor. Daher konnten Sie die Wirtschaftlichkeit des Immobilienerwerbs nicht bewerten. Die Berechnungen der HBS kalkulierten zudem keine Risiken ein. Insbesondere bei laufenden Rechtsverfahren bedarf es einer realistischen Kostenaufstellung.

Wir kritisieren, dass Sie dem Kauf in einem Fall trotz unklarer Eigentumsverhältnisse zustimmten bzw. den Bewilligungsbescheid ohne Auflage erließen. Ihre formulierte Erwartung an die HBS hat keine rechtliche Bindung. Aufgrund der offenen Rechtsverfahren hätten Sie von einer Förderung dieser Immobilie absehen sollen.

(3) Sie sollten sicherstellen, dass die HBS die Vorgaben der FR durchgängig einhält. Dies umfasst die Vorlage einer Investitionsrechnung bei einem Immobilienerwerb. Wir erwarten, dass Sie einen Immobilienerwerb stets kritisch prüfen, auch um die für EZ-Maßnahmen gesunkenen Mittel zu plausibilisieren. Sofern die Risiken eines Immobilienerwerbs überwiegen, sollten Sie von einer Bewilligung absehen.

(4) Sie haben zugesagt, unsere Empfehlung zukünftig zu beachten.

(5) Wir begrüßen Ihre Zusage und behalten uns vor, deren Umsetzung zu gegebener Zeit zu überprüfen.

3.2 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.⁸

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“.

⁸ 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.

Tabelle 1

Zuwendungen des BMZ an die Heinrich-Böll-Stiftung

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

Titel/Jahr	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	<i>in Euro</i>					
2302 687 04	32 686 100	33 590 700	35 802 000	37 381 500	35 801 200	41 684 000
Sondermittel						
2310 687 01	1 270 000	893 480	695 613	747 710	842 400	983 594
2310 896 31	435 430	487 980	435 430	357 866	175 097	-
2310 896 32	231 220	357 540	483 900	497 961	757 720	888 407
2310 896 33	575 125	575 125	386 151	-	-	-
Summe Sondermittel	2 448 775	2 314 125	2 001 094	1 603 537	1 775 217	1 872 001

Quelle: BMZ.

Die von Ihnen in den Jahren 2018 bis 2023 ausgezahlten jährlichen Sondermittel betragen zwischen 1,6 Mio. (2021) und 2,4 Mio. Euro (2018). Der Anteil der Sondermittel an Ihren gesamten Zuwendungen an die HBS lag zwischen 4,1 (2021) und 7 % (2018).

Sie teilen für den Stiftungstitel die Jahresfälligkeiten für die Verpflichtungsermächtigungen auf drei Jahre auf. Dies führt dazu, dass die HBS Zuwendungen für einen Bewilligungszeitraum von drei Jahren beantragt und ihre Vorhaben scheinbar auf eine Laufzeit von drei Jahren ausrichtet. Tatsächlich hat die HBS 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, um auf entwicklungspolitische Herausforderungen zu reagieren. So könne die Sonderinitiative „Geflüchtete und Aufnahmeländer“ schnell und flexibel auf Herausforderungen globaler Flüchtlingskrisen reagieren.

(2) Ihre Förderung der HBS mit Sondermitteln ist nicht sachgerecht. Mit dem Stiftungstitel im Einzelplan 23 ist es Ihnen ausreichend möglich, die entwicklungswichtigen

Vorhaben der HBS 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 HBS-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 HBS entgegen: Aufgrund der Zweckbestimmung der Sondermittel-Titel geben Sie der HBS übergeordnete Themen (z. B. Klima, Ernährungssicherung, Migration) für die daraus finanzierten Vorhaben vor. Dagegen könnte die HBS 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 HBS (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 HBS.

(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 Ausgabebeschwerpunkte 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.⁹ 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

⁹ BMF, Haushaltsausschuss Ausschussdrucksache, Anlage zur Vorlage.

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.

3.3 Dauer der Verwendungsfrist hinterfragen

(1) Die HBS nimmt am sogenannten Anforderungsverfahren teil. Dabei dürfen die Zuwendungen nach 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 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 HBS.

Die HBS gab an, dass sie den Zahlungsverkehr zu allen von Ihnen geförderten Auslandsvorhaben unbar abwickle. Sie verfüge über ein Bankkonto in Deutschland, auf dem alle bei Ihnen angeforderten Mittel eingehen. Die Auslandsbüros würden bei Banken vor Ort über je ein Bankkonto für jedes von ihnen verwaltete Länder-, Regional- oder Sektorprogramm verfügen. Für die Geldversorgung würden die Auslandsbüros ihren Finanzbedarf vorab an die HBS-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 HBS-Zentrale die entsprechenden Anteile auf die Bankkonten der Auslandsbüros, die damit ihre Verbindlichkeiten beglichen. In Einzelfällen zahle die HBS-Zentrale auch Rechnungen der Auslandsbüros direkt oder überweise Mittel direkt an Projektpartner. In den Jahren 2018 bis 2023 forderte die HBS nach dem vorstehenden Verfahren monatlich Mittel bei Ihnen an. Allerdings meldeten die Auslandsbüros ihren Finanzbedarf wegen der viermonatigen Verwendungsfrist nur alle drei Monate an die Zentrale und verwendeten die Mittel regelmäßig auch binnen drei Monaten. Die HBS hat diese Anforderungspraxis mit den FR begründet. Die Auslandsbüros forderten Mittel in besonderen Ausnahmesituationen auch in kürzeren Abständen an.

(2) Die Pflicht, Zuwendungen nur zur alsbaldigen Verwendung auszusahlen, ist ein wesentliches Instrument, um eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung 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. Insoweit entsteht ein Spannungsverhältnis 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 HBS in den vergangenen fünf Jahren ermöglicht einen ständigen Mittelfluss in die Auslandsbüros. Sie beruht auf den verlängerten Verausgabungsfristen gemäß den FR und nicht auf fehlenden bzw. nicht vertrauenswürdigen Finanzinstituten. Dafür spricht auch, dass die HBS die Mittel für die Auslandsbüros im Bedarfsfall ausnahmsweise auch in kürzeren Abständen bei Ihnen anfordert.

Im Ergebnis trifft Ihre Einschätzung der Finanz- und Wirtschaftssysteme in den Partnerländern auf die HBS nicht zu. Deshalb gibt es keinen sachlichen Grund, bei der HBS von Nummer 8.5 ANBest-P abzuweichen.

(3) Wir haben empfohlen, dass Sie in den Zuwendungsbescheiden an die HBS künftig auf die verlängerten Verwendungsfristen verzichten. Dadurch würden Sie auch signalisieren, dass die HBS aufgrund ihres effektiven Mittelmanagements in den EZ-Vorhaben eine solche Ausnahme nicht benötigt.

(4) Sie haben die Feststellungen und unsere Empfehlung zurückgewiesen. Dafür haben Sie insbesondere auf den Aufwand verwiesen, der bei der HBS und deren Partnerorganisationen 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 HBS 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.

3.4 Prüfungsdefizit bei der Mittelverwendung vermeiden

(1) Sie haben die von der HBS 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. 3.3), 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 HBS 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 HBS 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 HBS vor.

Wir sehen ebenfalls kritisch, wenn bei der HBS ggf. nicht fristgerecht verwendete Betriebsmittel in das Folgejahr übertragen werden. Aufgrund der von Ihnen unterlassenen Prüfung ist nicht auszuschließen, dass die HBS 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 HBS 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 HBS 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 lagen Ihnen die vollständigen Auszahlungsdaten zu den ggf. aufgrund der Mehrjährigkeit „übertragenen“ und unterjährig verausgabten Mitteln der HBS 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.¹⁰ Sofern Sie inzwischen wie von Ihnen oben beschrieben vorgehen, sehen wir den Grund für unsere bisherige Kritik als ausgeräumt.

¹⁰ Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung über die Prüfung der entwicklungswichtigen Vorhaben der politischen Stiftungen (Kapitel 2302 Titel 687 04) bei der Friedrich-Ebert-Stiftung, Tz. 6, Gz. II 3 - 0000760 vom 12. April 2023.

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 HBS 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 HBS ins Folgejahr übertragenen Betriebsmittel sind nicht separat ausgewiesen; somit sehen wir das Risiko eines Schattenhaushaltes nicht ausgeräumt.

4 Steuerung durch das BMZ

4.1 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 04¹¹ 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 HBS ordnete für das Jahr 2023 ihren Länderbüros, Standorten und Regionen Ausgaben von 36 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 Südkorea, Chile und Israel. Im Jahr 2023 betrugen die Ausgaben der HBS aus dem Stiftungstitel dafür 1,2 Mio. Euro. Ausgaben aus dem Stiftungstitel von 9 Mio. Euro waren keinen einzelnen Ländern zugeordnet. Einem Vorhaben in China (Hongkong) waren Ausgaben von 1,2 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

¹¹ Stiftungstitel.

Nicht-ODA-Ländern einzusetzen. Im Jahr 2023 verausgabte die HBS daraus mindestens 3 % ihrer Mittel in Nicht-ODA fähigen Ländern. Damit scheint die 10 %-Grenze des vorgenannten Haushaltsvermerks zunächst deutlich unterschritten. Allerdings kann die HBS 25 % ihrer Ausgaben aus dem Stiftungstitel keinen Ländern zuordnen. Dadurch ist ihre Gesamtförderung in Nicht-ODA fähigen Ländern weder zu ermitteln noch zu steuern. Obwohl China gemäß der DAC-Liste¹² 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 EZ gewandelt habe – vom Empfängerland westlicher Unterstützung zu einem wichtigen Kreditgeber für Länder in Afrika und Asien.¹³

(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 nun durchgängig einzuhalten. Dazu ist es notwendig, alle Ausgaben aus dem Stiftungstitel konkreten Empfängerländern zuzuordnen. Sie sollten prüfen, ob die Förderung von Vorhaben in China – auch vor dem Hintergrund knapper EZ-Mittel und möglicherweise dringenderer Bedarfe – entwicklungspolitisch erforderlich ist.

(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 HBS 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.

Die Zuordnung zu nicht aufteilbaren regionalen Maßnahmen sei durchaus üblich, hier handle die HBS nach Ihrer Auffassung nicht grundsätzlich falsch. Die HBS selbst begründet ihr Vorgehen damit, dass u. a. angesichts zunehmender globaler Vernetzung und überregionaler Auswirkungen Zielgruppen und Wirkungen von Projekten zunehmend nicht mehr durch nationalstaatliche Grenzen definiert werden könnten. Dadurch ordne sie auch die damit zusammenhängenden Ausgaben nicht einem einzelnen Land, sondern einer Region zu. Dies gelte dann auch für die Kosten für Infrastruktur und Personal. Um die Konsistenz und Einheitlichkeit solcher Zuordnungen zu verbessern, würden Sie mit den polS in den Dialog treten.

¹² Der Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung stuft Länder auf Grundlage der Einkommenskategorien der Weltbank als Entwicklungsländer ein.

¹³ BMZ, Länderinformationen zu China, Abruf am 18. März 2025.

(5) Mit der von Ihnen beschriebenen Vorgehensweise hinsichtlich der Einhaltung des Haushaltsvermerks 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.

Hinsichtlich der fehlenden Länderzuordnung einiger Vorhaben der HBS geben wir zu bedenken, dass dieses Vorgehen nur dann unbedenklich erscheint, soweit in den o. g. regionalen Vorhaben keine Maßnahmen in Nicht-ODA-Ländern durchgeführt werden. Sollte dies jedoch der Fall sein, müssen die Nicht-ODA-Länder klar ausgewiesen werden, um Ihnen ein Monitoring und steuerndes Eingreifen zu ermöglichen. Mit Ihrer Ankündigung eines dahingehenden Dialoges mit den polS stellen wir diese Bedenken bis auf Weiteres zurück.

Wir vermissen an dieser Stelle eine Aussage Ihrerseits zur Förderung von Maßnahmen in China durch die HBS und werden im Fortgang der Prüfungsreihe darauf zurückkommen.

4.2 Förderung in Chile und Uruguay einstellen

(1) Sie fördern Projekte der HBS in Nicht-ODA Ländern. Dies ist seit dem Haushaltsjahr 2022 in begründeten Ausnahmefällen nach Haushaltsvermerk Nummer 4 a. F. möglich. Die HBS beantragte die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben in Lateinamerika für die Jahre 2023 bis 2025. Das Projekt umfasst Maßnahmen in den Nicht-ODA-Ländern Chile und Uruguay ausschließlich mit Inlandsbezug. Den Ausnahmecharakter für beide Teilprojekte begründete die HBS mit dem im Jahr 2018 erfolgten Aufstieg von Chile und Uruguay zu Schwellenländern (sog. Graduierung). Der damit verbundene „Ausschluss“ von der DAC-Liste wirke sich auf die entwicklungspolitischen Herausforderungen in der Region aus, die aus Sicht der HBS weiterhin bestehen.

Hinsichtlich der Graduierung von Chile und Uruguay zu Nicht-ODA-Ländern erklärten Sie uns im Oktober 2022, u. a. der HBS eine Übergangsfrist von maximal drei Jahren eingeräumt zu haben. Nach dem Jahr 2021 hätten Sie keine Fortführungsanträge für Vorhaben in Ländern ohne ODA-Relevanz – mit einer Projektlaufzeit über das Jahr 2024 hinaus – bewilligt. Hierüber hätten Sie die HBS informiert. Den Bewilligungsbescheid erließen Sie im Dezember 2022 ohne Auflagen zu den Projektländern Chile und Uruguay.

(2) Entgegen Ihrer Zusage bewilligten Sie der HBS über das Jahr 2024 hinaus Mittel für Maßnahmen, um konkrete Ziele in Chile und Uruguay zu erreichen. Auch missachteten Sie den geltenden Haushaltsvermerk Nummer 4 a. F. Den darin geforderten Ausnahmefall begründete die HBS lediglich mit der Graduierung von Chile und Uruguay. Sie versäumten es der HBS aufzuzeigen, dass die Graduierung kein Ausnahmefall im Sinne

des Haushaltsvermerk Nummer 4 a. F. ist. Diese folgt den geltenden DAC-Regelungen. Auch wiesen Sie die HBS nicht daraufhin, dass Chile und Uruguay nicht von der DAC-Liste „ausgeschlossen“ wurden. Beide Länder sind infolge ihres wirtschaftlichen Aufstieges nicht länger als Entwicklungsländer einzustufen. Die Graduierung selbst führt dazu, dass eine ausnahmsweise fortgesetzte Förderung besonders begründet werden muss. Dies haben Sie von der HBS nicht eingefordert.

(3) Wir haben gefordert, die Maßnahmen der HBS in den Ländern Chile und Uruguay nicht weiter zu fördern, da diese Maßnahmen nicht mit dem Haushaltsvermerk Nummer 4 vereinbar sind. Außerdem bitten wir Sie darum, gegenüber uns geäußerte Zusagen auch umzusetzen.

(4) Sie haben erläutert, dass die Projekte der HBS 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.

(5) Wir können aus Ihrer Stellungnahme nicht erkennen, dass Sie sich mit unserer Sachverhaltsdarstellung und Kritik auseinandergesetzt haben. Die HBS begründet die Projekte in Nicht-ODA-Ländern ausschließlich mit deren Graduierung. Sie fördern Maßnahmen, welche Ziele konkret auf diese Länder ausrichtet. Somit liegen selbst die von Ihnen angeführten anerkennungsfähigen Gründe nicht vor.

Wir fordern Sie auf, die Maßnahmen der HBS in den Projektländern Chile und Uruguay nicht weiter zu fördern. Die Maßnahmen sind mit dem Haushaltsvermerk Nummer 4 und auch mit Ihrer ressortinternen Auslegung unvereinbar.

Schneider

Steinkamp

Beglaubigt: Petra Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.