



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Transparenz im Einzelplan 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ)

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 3 - 0000762

24. September 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Informationen über Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind ergänzungsbedürftig

Aus dem Einzelplan 23 und den diesen begleitenden Unterlagen geht nicht hinreichend hervor, wofür die geplanten Ausgaben verwendet werden sollen. Auch die Haushaltsausführung ist nicht immer transparent. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sollte seine Vorhaben transparent veranschlagen und noch besser darstellen, welche Zahlungen es zugunsten bestimmter Vorhaben und Empfänger leistet.

Worum geht es?

Die Struktur des Einzelplans 23 lässt es zu, dass Ausgaben für Vorhaben mit denselben Zwecken und zugunsten derselben Mittelempfänger aus verschiedenen Titeln bedient werden. Dies wird jedoch nicht immer hinreichend deutlich. So war z. B. nicht erkennbar, dass das BMZ zusätzliche Ausgaben in dreistelliger Millionenhöhe für eine privatrechtliche Gesellschaft tätigte.

Was ist zu tun?

Ausgaben für denselben Zweck sollten an einer Stelle im Haushalt gebündelt werden. Wenn Vorhaben dennoch aus verschiedenen Titeln finanziert werden, sollte dies möglichst unmittelbar durch Haushaltsvermerke oder Erläuterungen erkennbar sein. Soweit dies den Einzelplan überfrachtet, sollten die Informationen aus ergänzenden Berichtsformaten hervorgehen. Ausgaben und mittelfristiger Finanzbedarf für entwicklungswichtige Schwerpunkte, z. B. für die Gründung privatrechtlicher Stiftungen und Fonds, müssen deutlich erkennbar sein.

Was ist das Ziel?

Der Haushaltsgesetzgeber soll aus dem Einzelplan 23 und den diesen ergänzenden Unterlagen ein zutreffendes und möglichst präzises Bild der Vorhaben und ihres Finanzierungsbedarfs ableiten können. Auf einer solchen Basis kann er, gerade bei knapper werdenden Haushaltsmitteln für die Entwicklungszusammenarbeit, Schwerpunkte für den Mitteleinsatz

setzen und Vorgaben für eine zielgerichtete und effiziente Verwendung der Haushaltsmittel machen.

Inhaltsverzeichnis

1	Anlass für diesen Bericht	6
2	Finanzierung aus mehreren Titeln nicht erkennbar	6
2.1	Zahlungen an die Weltbankgruppe und deren Einrichtungen	6
2.2	Ausgaben für den globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria	7
2.3	Ausgaben für entwicklungswichtige Vorhaben der politischen Stiftungen	8
2.4	Auswirkungen auf die Transparenz des Einzelplans 23	8
3	Fehlende Transparenz bei der Finanzierung privatrechtlicher Stiftungen und Fonds	9
3.1	Privatrechtliche Stiftungen	9
3.2	Entwicklungsfonds	11
3.3	Auswirkungen auf die Transparenz des Einzelplans 23	12
4	Förderung von Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern	13
4.1	Entwicklungswichtige Vorhaben der politischen Stiftungen	13
4.2	Auswirkungen auf die Transparenz des Einzelplans 23	14
5	Fazit	14

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtige Amt*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

F

FZ *Finanzielle Zusammenarbeit*

FZR *Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen*

G

GFATM *Globaler Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria*

GIZ *Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit*

I

IKU *Internationaler Klima- und Umweltschutz*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau, Anstalt des öffentlichen Rechts*

O

ODA *Official Development Assistance*

W

WAP *Wiederauffüllungsphase*

WBG *Weltbankgruppe*

1 Anlass für diesen Bericht

Um seine Budgethoheit voll ausüben zu können, benötigt das Parlament umfassende Informationen über die geplanten und getätigten Ausgaben der Ressorts. Insbesondere bei finanziell bedeutsamen oder politisch sensiblen Titeln sollten Hintergründe und Zusammenhänge, etwa in Haushaltsvermerken oder Erläuterungen zu einzelnen Titeln, in angemessenem und sachlich notwendigem Umfang dargestellt werden. Der Haushalt muss es dem Parlament ermöglichen, die Ausgangslage und die langfristigen Folgen seiner Entscheidungen objektiv einzuschätzen. Darüber hinaus besteht auch ein Bedürfnis der Öffentlichkeit nach Unterrichtung über die Verwendung der von der Allgemeinheit aufgebrauchten Steuermittel.

Für seine Entscheidungen muss der Haushaltsgesetzgeber die finanzwirksamen Zusammenhänge zwischen den Einzelplänen sowie den Kapiteln und Titeln innerhalb eines Einzelplans klar erkennen können. Ggf. ist es erforderlich, Transparenz herzustellen, z. B. in Form von (Quer-)Verweisen auf andere Titel. Entscheidend – auch für die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit – ist die Verknüpfung maßgeblicher Informationen zu einem aussagekräftigen Gesamtbild.

Sowohl die Haushaltsaufstellung als auch die Haushaltsausführung des BMZ waren nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht immer hinreichend transparent. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Bericht seine wichtigsten Prüfungserkenntnisse hierzu für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zusammengestellt.

2 Finanzierung aus mehreren Titeln nicht erkennbar

2.1 Zahlungen an die Weltbankgruppe und deren Einrichtungen

Die Weltbankgruppe (WBG) erhielt im Jahr 2020 aus dem Kapitel 2304 Titel 687 01 des Einzelplans 23 „Zahlungen an Einrichtungen der Weltbankgruppe“ rund **768 Mio. Euro**.¹ Darüber hinaus erhielt die WBG im selben Jahr **aus weiteren 13 Haushaltstiteln** des Einzelplans 23 Zahlungen von rund **1,4 Mrd. Euro**. Weder aus dem Einzelplan 23 noch aus den begleitenden Unterlagen im Haushaltsaufstellungsverfahren war erkennbar, dass das BMZ etwa zwei Drittel seiner Zahlungen an Einrichtungen der WBG nicht aus dem dafür eingerichteten Titel, sondern aus vielen anderen Titeln leistete. Zwar wurde bei Kapitel 2304 Titel 687

¹ Nach § 17 Absatz 4 BHO sollen für denselben Zweck Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden.

01 auf Anregung des Bundesrechnungshofes eine Erläuterung Nummer 9 ab dem Haushaltsjahr 2023 neu hinzugefügt.² Durch diesen Hinweis erhalten die Abgeordneten jedoch kein vollständiges Bild aller Zahlungen des BMZ an Einrichtungen der WBG – weder zur Höhe noch zur Titelherkunft. Aufgrund einer Prüfung des Bundesrechnungshofes erstellt das BMZ nunmehr jährlich im 2. Quartal eine Übersicht zu allen Zahlungen an Trust Funds der WBG aus dem Einzelplan 23 im Vorjahr und übermittelt diese an den Bundesrechnungshof. Diese Übersicht sollte das BMZ den Abgeordneten, die über den Haushalt beschließen, zuleiten, z. B. mit seinen „Programmausgaben“.

2.2 Ausgaben für den globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria

Im Zeitraum der Jahre 2017 bis 2019 leistete das BMZ rund **725 Mio. Euro** für die 5. Wiederauffüllungsphase (WAP) des globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM) aus dem Kapitel 2303 Titel 896 07 („Beitrag an den GFATM“). Im anschließenden Zeitraum der Jahre 2020 bis 2022 leistete das BMZ aus dem gleichen Titel rund **1,3 Mrd. Euro** für die 6. WAP.

Während der 5. WAP stellte das BMZ darüber hinaus zusätzliche Mittel von insgesamt **100 Mio. Euro** für den GFATM aus zwei weiteren Titeln bereit, nämlich aus Kapitel 2301 Titeln 166 01 und 186 01 („Zinsen und Tilgung aus / von Darlehen der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit“).³ Zudem trugen zwei begleitende und beratende Projekte der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) mit insgesamt **37 Mio. Euro** aus Kapitel 2301 Titel 896 03 („Bilaterale Technische Zusammenarbeit“) zur Zielsetzung des GFATM und zur Umsetzung der GFATM-Maßnahmen bei.⁴ Für die 5. WAP wurden damit rund **137 Mio. Euro und damit rund 19 % mehr** Mittel bereitgestellt, als bei dem für diesen Fonds vorgesehenen Titel ausgewiesen waren.

Auch während der 6. WAP kamen – zu dem regulär im Nachtragshaushalt des Jahres 2021 im Einzelplan 23 ausgewiesenen Zusatzbeitrag von 350 Mio. Euro – weitere **140 Mio. Euro** aus Kapitel 6002 Titel 971 04 („Mehrausgabe Bewältigung der COVID-19-Pandemie“) hinzu. Auch in diesem Zeitraum stellte das BMZ über ein Nachfolgeprojekt der GIZ aus Kapitel 2301 Titel 896 03 („Bilaterale Technische Zusammenarbeit“) zusätzlich **17 Mio. Euro** bereit. Die

² Der Haushaltsvermerk lautet: „Der Titel enthält im Wesentlichen Kernbeiträge an die Weltbankgruppe. Er bildet damit den Beitrag Deutschlands zur Verfolgung der satzungsmäßigen Zwecke der Weltbankgruppe und ihrer Strategien ab. Daneben enthält er zweckgebundene Beiträge zur Finanzierung politisch wichtiger Initiativen. Zweckgebundene Beiträge an Einrichtungen der Weltbankgruppe bzw. an durch die Weltbank treuhänderisch verwaltete Fonds werden entsprechend der jeweiligen Zweckbestimmung auch aus den einschlägigen Titeln im Einzelplan 23 sowie aus weiteren Einzelplänen des Bundeshaushalts geleistet. Diese verfolgen gesonderte und spezifisch bestimmte Zwecke.“

³ Durch die jeweiligen Haushaltsvermerke Nummer 3 zu diesen Titeln ist dies formal zulässig.

⁴ Entsprechende Deckungsvermerke lagen nicht vor.

6. WAP wurde dadurch mit rund **157 Mio. Euro und damit 12 % mehr Mitteln** bedient, als im Titel „Beitrag an den GFATM“ veranschlagt war.

Um die Transparenz den GFATM betreffend zu erhöhen, hatte der Bundesrechnungshof empfohlen, in die Erläuterung zum GFATM-Titel umfassende Informationen aufzunehmen und über sämtliche Beiträge einschließlich der Mittel für Begleitmaßnahmen zu informieren. Zudem hatte er empfohlen, die unregelmäßigen Zusatzbeiträge aussagekräftig zu begründen. Dieser Empfehlung ist das BMZ teilweise gefolgt, insbesondere wurde im Haushalt des Jahres 2024 explizit der Verweis auf die Schuldenumwandlung aus einem anderen Titel, als Teil der GFATM-Zusage, eingebracht. Das BMZ hält einen Hinweis auf Ausgaben für die die Ziele des GFATM flankierende bilaterale Zusammenarbeit jedoch weiterhin für nicht angezeigt, da diese Mittel nicht an den GFATM geleistet würden.

2.3 Ausgaben für entwicklungswichtige Vorhaben der politischen Stiftungen

In den Jahren 2018 bis 2020 förderte das BMZ entwicklungswichtige Vorhaben der politischen Stiftungen aus dem dafür vorgesehenen Kapitel 2302 Titel 687 04 (im Folgenden: „Stiftungstitel“) mit insgesamt rund **964 Mio. Euro**. Darüber hinaus finanzierte es solche Vorhaben der politischen Stiftungen aus weiteren Titeln des Einzelplans 23: Kapitel 2310 Titel 687 01 („Internationaler Klima- und Umweltschutz“), Kapitel 2310 Titel 896 31 („Sonderinitiative EineWelt ohne Hunger“), Kapitel 2310 Titel 896 32 („Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“) und Kapitel 2310 Titel 896 33 („Sonderinitiative Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“).⁵ In den Jahren 2018 bis 2020 erhielten die politischen Stiftungen über die Zuwendungen aus dem „Stiftungstitel“ hinaus insgesamt weitere **68,7 Mio. Euro**.⁶ Damit überstiegen die Ausgaben für entwicklungswichtige Vorhaben der politischen Stiftungen über die drei Jahre hinweg die Ansätze des „Stiftungstitels“ um durchschnittlich rund **7 %**.

2.4 Auswirkungen auf die Transparenz des Einzelplans 23

Nach dem Haushaltsgrundsatz der Spezialität sollen Ausgaben für denselben Zweck nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt und nicht aus verschiedenen Titeln geleistet werden. Die in den oben genannten Beispielen verwendeten Mittel betrugen in den aufgeführten Zeiträumen insgesamt rund **5,5 Mrd. Euro**. Davon wurden rund **3,8 Mrd. Euro** aus den dafür ausdrücklich vorgesehenen Titeln finanziert. Weitere rund **1,7 Mrd. Euro** und damit

⁵ Vgl. Abschließende Mitteilung an das BMZ über die Prüfung der entwicklungswichtigen Vorhaben der politischen Stiftungen (Kapitel 2302 Titel 687 04), Gz. II 3 - 0000759 vom 12. April 2023, S. 27 ff.

⁶ Jeweils rund 25,6 Mio., 24,2 Mio. und 18,9 Mio. Euro.

zusätzlich rund **46 %** wurden aus anderen Titeln verausgabt, ohne dass dies hinreichend transparent war.

Nach Auffassung des BMZ sei der für einen Haushaltstitel vorgesehene Zweck in den meisten Fällen übergeordneter Natur – regional und/oder sektoral – und es werde vor allem durch den Sektor und/oder ein Land/eine Region vorgegeben, wohin die Mittel fließen. Primär nicht ausschlaggebend sei hierbei der Mittelempfänger.

Der Bundesrechnungshof ist anderer Ansicht: Eine vollständige Information darüber, welcher Empfänger insgesamt wieviel Mittel erhält, ist für eine hinreichende Transparenz unerlässlich. Aufgrund der vom BMZ dargestellten Konstellation ist jedoch für den Haushaltsgesetzgeber gerade nicht hinreichend erkennbar, ob und in welchem Umfang das BMZ aus anderen Titeln als den Empfänger-bezogenen Titeln weitere Mittel des Einzelplans 23 (und des Einzelplans 60)⁷ für dieselben Empfänger bereitstellt. Die Empfänger-bezogenen Titel sollten grundsätzlich so ausgestattet sein, dass sie den damit verfolgten Zweck – z. B. die Förderung aller entwicklungswichtiger Vorhaben von Zuwendungsempfängern – vollständig abdecken. Sollten Zuwendungsempfänger außer aus diesen Titeln zusätzlich auch aus anderen Titeln mit einer allgemeineren oder thematisch-querschnittlichen Zweckbestimmung Mittel erhalten, ist dies in Haushaltsvermerken, Erläuterungen bzw. den haushaltsbegründenden/-begleitenden Unterlagen klarzustellen.

3 Fehlende Transparenz bei der Finanzierung privatrechtlicher Stiftungen und Fonds

3.1 Privatrechtliche Stiftungen

Das BMZ errichtete seit dem Jahr 2007 insgesamt neun privatrechtliche Stiftungen. Bis zum 31. Mai 2024 erhielten diese BMZ-Haushaltsmittel von insgesamt rund 602 Mio. Euro.⁸ Die Mittel stammten aus verschiedenen Titeln des Einzelplans 23, hauptsächlich aus Kapitel 2301 Titel 896 11 („Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit“) und 896 01 („Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen“ – FZR). Zwei Stiftungen stattete das BMZ aus Kapitel 2310 Titel 687 01 („Internationaler Klima- und Umweltschutz“ – IKU) mit ihrem Gründungskapital aus. Später finanzierte es weitere Zuschüsse zu diesen Stiftungen aus dem IKU-Titel und aus dem FZR-Titel.

⁷ Siehe Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes, Stand April 2024, Nummer 7.3. Hiernach sollen die Titelerläuterungen auf Ausgaben hinweisen, die außerhalb des betreffenden Einzelplans für eine Maßnahme zur Verfügung stehen.

⁸ Aufstellung des BMZ für den Bundesrechnungshof. Ein weiterer Fonds nach englischem Recht, der ebenfalls Zuschüsse aus dem Einzelplan 23 erhielt, ist darin nicht enthalten.

Der Bundesrechnungshof hat in seiner Bemerkung „BMZ gründet Stiftungen: Nutzen fraglich, Kosten erheblich, Transparenz verbesserungsbedürftig“⁹ darauf aufmerksam gemacht, dass die Stiftungsgründungen und -finanzierungen für den Haushaltsgesetzgeber nicht erkennbar waren. Weder aus der haushaltsrechtlichen Titeluordnung¹⁰ noch aus den Erläuterungen¹¹ bzw. den vertraulichen Erläuterungen und dem „FZR-Bericht“¹² ließ sich klar erkennen, dass das BMZ neue privatrechtliche Stiftungen nach deutschem Recht finanzierte. Der mittel- und langfristige Gesamtfinanzbedarf der Stiftungen war an keiner Stelle ausgewiesen.

Als Reaktion darauf hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ab dem Haushalt 2023 den für den gesamten Einzelplan geltenden Haushaltsvermerk Nummer 5 eingeführt: Demnach bedürfen seither Ausgaben für BMZ-Stiftungen der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.¹³ Zusätzlich hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das BMZ im Dezember des Jahres 2022 aufgefordert, den Haushaltsgesetzgeber frühzeitig – möglichst bereits bei der Aufstellung des Haushalts – über vorgesehene Finanzierungen von Stiftungen zu informieren. Diese sollen möglichst unmittelbar mittels Haushaltsvermerken oder Erläuterungen zu

⁹ Hauptband der Bemerkungen des Jahres 2021, Nummer 30, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/stiftungen-besser-machen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

¹⁰ Zur Auslegung einer Zweckbestimmung im Bundeshaushaltsplan ist auch auf den **Gruppierungsplan** abzustellen, nach dem sich die Einteilung der Haushaltstitel richtet (§ 13 Absatz 2 BHO). Der Gruppierungsplan sieht unter der Gruppierung 687 „Zuschüsse für laufende Zwecke *im Ausland*“ vor. Nach den Erläuterungen zum Gruppierungsplan können hieraus zwar auch „Beiträge und sonstige Zuschüsse an Organisationen und Einrichtungen im Ausland“ geleistet werden. Da die Stiftungen ihren Sitz aber in *Deutschland* haben, scheidet die Finanzierung aus Kapitel 2310 Titel 687 01 aus. Der richtige Veranschlagungsort für eine in Deutschland tätige Stiftung ist nach dem Gruppierungsplan die Gruppe 686 „Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland“. Die Erläuterungen zum Gruppierungsplan weisen hier ausdrücklich „Zuschüsse an Stiftungen“ aus. Ein solcher Titel ist in Kapitel 2310 jedoch nicht veranschlagt.

¹¹ Auch die **Erläuterungen** zu Kapitel 2310 Titel 687 01 lassen nicht auf eine Zweckbestimmung für die Gründung einer Stiftung schließen. Sie sehen vor, dass aus dem Titel Projekte/Maßnahmen und Programme durch Zins- und Investitionszuschüsse gefördert werden. Die Mittel können auch als Beiträge für die Beteiligung und Gewährung von Zuschüssen an internationale Fonds dienen. Nach den Erläuterungen zu Kapitel 2310 Titel 687 01 ist die Verwendung als Stiftungsvermögen nicht vorgesehen, auch wenn die Mittel formal als Zuschüsse vergeben werden.

¹² Gemäß Haushaltsvermerk Nummer 5 zu Kapitel 2301 Titel 896 01 bedürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Maßnahmen über 50 Mio. Euro der vorherigen Unterrichtung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, wenn sie nicht in den **vertraulichen Erläuterungen** vorgesehen sind. Das BMZ legt dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages außerdem turnusgemäß vor den jährlichen Haushaltsberatungen einen detaillierten Bericht über die Bewirtschaftung des Kapitel 2301 Titel 896 01 vor – im folgenden Text „**FZR-Bericht**“. Zwei der vom BMZ finanzierten Stiftungen waren darin unter ihren englischen bzw. französischen Namen als „Fonds“ bzw. „Fazilität“ bezeichnet.

¹³ Haushaltsvermerk Nummer 5 zum Einzelplan 23 lautet: „Die Leistung von Ausgaben und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen für vom Bund oder auf dessen Veranlassung zu errichtende bzw. mit zu errichtende Stiftungen bedürfen der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Entsprechendes gilt für Zuschüsse zum Vermögen bestehender Stiftungen, die vom Bund oder auf dessen Veranlassung errichtet bzw. miterrichtet wurden. Die Einwilligung ist einzuholen, bevor eine Finanzierungsverpflichtung zu Lasten des Bundeshaushalts entsteht.“

den in Anspruch genommenen Titeln aus dem Einzelplan 23 erkennbar sein. Hilfsweise oder ergänzend sollen Informationen über entsprechende Finanzierungen **in hervorgehobener Weise** an anderer Stelle verfügbar sein, etwa in den vertraulichen Erläuterungen oder den Programmausgaben.

Die FZR-Berichte des Jahres 2023 vom 10. August **2023** und des Jahres 2024 vom September **2024** werden dieser Anforderung noch immer nicht vollständig gerecht. Bei zwei in den Vorhabenübersichten als „Initiative“ und „Fazilität“ bezeichneten Vorhaben handelt es sich um privatrechtliche Stiftungen. Dies erschließt sich jedoch erst aus der Kurzbeschreibung der Vorhaben in Anhang 2 des FZR-Berichts. Das BMZ erklärte hierzu, im August 2023 habe noch nicht festgestanden, dass eine Initiative in der Rechtsform einer Stiftung umgesetzt werden solle. Die grundsätzliche Form einer Stiftung habe sich zu diesem Zeitpunkt zwar als Option abgezeichnet, die Prüfung der verschiedenen Umsetzungsoptionen seien jedoch noch im Gange gewesen. Eine abschließende Empfehlung habe die Kreditanstalt für Wiederaufbau, Anstalt des öffentlichen Rechts (KfW) erst im Juni des Jahres 2024 nach Abschluss der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgeben können. Die Formulierung in der Kurzbeschreibung des Vorhabens, die dem FZR-Bericht als Anlage beigelegt war, habe daher korrekterweise im Konjunktiv erfolgen müssen. Auch im FZR-Bericht 2024 vom September **2024** ist die Initiative in den Vorhaben-Übersichten nicht als Stiftung bezeichnet – ebenso wenig wie eine bereits früher errichtete Stiftung.

Das BMZ hat zwischenzeitlich eine interne Handreichung „Errichtung von privatrechtlichen Stiftungen und deren Finanzierung“ (vom 12. Juli 2024) erstellt. Sie soll die Hinweise des Bundesministeriums der Finanzen zur Errichtung und Steuerung von Stiftungen (vom 24. März 2022) für den Anwendungsbereich der Entwicklungszusammenarbeit praxistauglich umsetzen. Die Handreichung des BMZ enthält unter anderem Vorgaben zur Aufnahme in die Erläuterungen zum Ausgabetitel sowie zur Einwilligung bzw. Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

3.2 Entwicklungsfonds

Im November 2022 veranlasste das BMZ die Errichtung eines Entwicklungsfonds zur Förderung der Wasserstoffwirtschaft in Entwicklungsländern. Zudem gründete die KfW im Auftrag des BMZ eine privatrechtliche Gesellschaft. Die Gesellschaft ist Trägerin des Entwicklungsfonds. Für den Fonds war im FZR-Bericht vom 5. September 2022 eine Verpflichtungsermächtigung für 2022 von 20 Mio. Euro aus Kapitel 2301 Titel 896 01 („Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen“ – FZR) ausgewiesen. Die KfW zahlte im Auftrag des BMZ bis zum 31. Dezember 2022 einen Zuschuss von 250 Mio. Euro an die Gesellschaft aus.

Dieser Zuschuss stammte aus der Verstärkung des FZR-Titels im Rahmen der Deckungsfähigkeit¹⁴ zulasten des Titels für Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) (2301 896 11 – Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit). Erst im FZR-Bericht des Jahres 2023 vom 10. August 2023 führte das BMZ die Direktbeauftragung von 250 Mio. Euro für den Fonds aus Ausgabemitteln des Jahres 2022 nachträglich auf (sowie erneut die Verpflichtungsermächtigung aus dem Jahr 2022 für 20 Mio. Euro).

Die KfW bezifferte einen mittelfristigen weiteren Finanzbedarf für den Entwicklungsfonds, um nach Verbrauch der 270 Mio. Euro ggf. weitere Einzelmaßnahmen fördern zu können („Vorratsprüfung“).

3.3 Auswirkungen auf die Transparenz des Einzelplans 23

Obwohl der Bund rechtlich nicht verpflichtet ist, Nachschüsse in das Stiftungsvermögen zu leisten, folgen nach der Grundausstattung der Stiftungen in der Regel weitere Zuschüsse erheblichen Umfangs. Dem Haushaltsgesetzgeber sind die Finanzierungsszenarien für eine Fortführung und eventuelle Ausweitung der Stiftungstätigkeit mit dem dafür erforderlichen Finanzierungsbedarf offenzulegen. Ansonsten muss er fälschlicherweise davon ausgehen, dass es sich bei den angegebenen Gründungsmitteln und den Nachschüssen um einmalige Ausgaben handelt.

Mit der Einführung des kapitelübergreifenden Haushaltsvermerks Nummer 5 zum Einzelplan 23 soll die nötige Transparenz hergestellt werden. Das BMZ macht geltend, dass durch die Anwendung dieses Haushaltsvermerks eine maximale Transparenz bezüglich der Finanzierung von privatrechtlichen Stiftungen gegeben sei. Des Weiteren würden geplante Finanzierungen auch als Erläuterung bei den in Frage kommenden Titeln aufgenommen. Der Haushaltsvermerk kam bereits in zwei Fällen zur Anwendung. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie das BMZ den Haushaltsvermerk weiterhin praktisch anwendet, insbesondere, zu welchem Zeitpunkt es den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (und den Bundesrechnungshof) einbindet, und ob und wie es Transparenz über die gesamten geplanten Finanzierungen herstellt.

Nicht nur bei der Gründung und Finanzierung von privatrechtlichen Stiftungen ist Transparenz geboten, sondern auch bei der Einrichtung anderer selbständiger Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit. Das BMZ hielt es jedoch nicht für erforderlich, den Haushaltsgesetzgeber vor der Auszahlung der 250 Mio. Euro an die Trägergesellschaft des Entwicklungsfonds aus dem FZ-Titel zu informieren. Die Aussagekraft des FZR-Berichts wird durch die vermehrte Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit insgesamt beeinträchtigt.

¹⁴ Gemäß Haushaltsvermerk Nummer 2 zu Titelgruppe 01 – Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit – sind die Ausgaben mit dem Titel 2301 896 01 – FZR – gegenseitig deckungsfähig.

4 Förderung von Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern

4.1 Entwicklungswichtige Vorhaben der politischen Stiftungen¹⁵

Die Haushaltsmittel des Einzelplans 23 werden so eingesetzt, dass sie nach den Kriterien der *Official Development Assistance* (ODA) anrechenbar sind.¹⁶ Für das Haushaltsjahr 2022 wurde der Haushaltsvermerk Nummer 4 des Einzelplans 23 ergänzt.¹⁷ Seit dem Haushaltsjahr 2023 erweitert eine generalisierende Neuformulierung den bisherigen Haushaltsvermerk nochmals auf alle Nicht-ODA-Länder. Demnach können in begründeten **Ausnahmefällen** bei Kapitel 2302 Titel 687 04 auch Maßnahmen in **Nicht-ODA-Ländern** in der Höhe von **bis zu 10 %** des Titels finanziert werden.

Das BMZ finanzierte aus dem Kapitel 2302 Titel 687 04 („Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen“) Projekte in Nicht-Entwicklungsländern, teils sogar in Industrieländern. Das BMZ praktizierte dies auch vor dem Jahre 2022 über mehrere Jahre hinweg, obwohl die Ergänzungen zum Haushaltsvermerk Nummer 4 zum Einzelplan 23 erst ab dann (begrenzte) Ausnahmen einführten.

Auf Beschluss des Haushaltsausschusses vom November des Jahres 2023 hatten das BMZ, das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) für das Haushaltsaufstellungsverfahren des Jahres 2025 eine gemeinsame Grundlage zur Zuständigkeit für die Finanzierung der politischen Stiftungen in den Nicht-ODA-fähigen Ländern (wie z. B. Chile, Uruguay, Südkorea, Australien und Japan) zu schaffen sowie ein Verfahren für künftige Übertragungen zu vereinbaren. Daraufhin legten das BMZ und das AA einen mit dem BMF abgestimmten Bericht vor. Der Bundesrechnungshof hat sich hierzu in seiner Analyse des Einzelplans 23 für den Bundeshaushalt des Jahres 2025 geäußert.¹⁸

¹⁵ Vgl. Abschließende Mitteilung an das BMZ über die Prüfung „Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen – Förderung von Vorhaben in Nicht-Entwicklungsländern“, vom 14. September 2023, Gz.: II 3 - 0002028.

¹⁶ Kapitelübergreifender Haushaltsvermerk – Ausgaben – Nummer 4 Satz 1. Für die ODA-Wirksamkeit müssen Leistungen zu günstigen (konzessionären) Bedingungen mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern von öffentlichen Stellen **an Entwicklungsländer bzw. an Staatsangehörige von Entwicklungsländern** oder an internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern vergeben werden.

¹⁷ Ergänzung des Haushaltsvermerks Nummer 4 für das Haushaltsjahr 2022 um den Satz 2: „In begründeten **Ausnahmefällen** können bei Kap. 2302 Tit. 687 04 im Rahmen von **Regionalprogrammen** auch Maßnahmen in **Industrieländern** in Lateinamerika, Asien und Afrika finanziert werden.“

¹⁸ Bundesrechnungshof, Information über die Entwicklung des Einzelplans 23 für die Beratungen zum Bundeshaushalt des Jahres 2025, Gz. II 3 – 0002302, Tz. 3.2.

4.2 Auswirkungen auf die Transparenz des Einzelplans 23

Bis einschließlich des Haushaltsjahres 2021 war nicht klar erkennbar, dass das BMZ aus dem Einzelplan 23 auch Maßnahmen in Nicht-Entwicklungsländern fördert. Die Klarstellung durch den Haushaltsvermerk Nummer 4 und die Regelung über die Finanzierung von Nicht-ODA-Ländern mit dem AA folgte erst nachträglich, nachdem der Bundesrechnungshof seine Feststellungen zur Förderpraxis getroffen hatte. Der Bundesrechnungshof wird weiter verfolgen, wie die 10 %-Grenze des aktuellen Haushaltsvermerks und die Finanzierungsabgrenzung zum Auswärtigen Amt in der Praxis gehandhabt werden.

5 Fazit

Die vorstehenden Ausführungen zu Aufstellung und Ausführung des Einzelplans 23 belegen strukturelle Mängel des Einzelplans. Das BMZ hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Transparenz der aus dem Einzelplan 23 zu finanzierenden Maßnahmen zu verbessern. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob diese Maßnahmen ausreichen, damit alle wesentlichen Sachverhalte ohne spezifische haushälterische Kenntnisse erkennbar sind. Der Bundesrechnungshof sieht noch weiteres Verbesserungspotential, nicht nur bei der Transparenz der Mittelveranschlagung, sondern auch hinsichtlich der Mittelverwendung. Um die Transparenz des Einzelplans 23 und seines Vollzugs zu gewährleisten, sollte insbesondere Folgendes beachtet werden:

- Maßnahmen mit demselben Zweck sollten möglichst aus einem einzigen und nicht aus mehreren Haushaltstiteln finanziert werden. Sollten außer dem Titel mit einer Empfänger-bezogenen Zweckbestimmung auch andere Titel mit einer allgemeineren oder thematisch-querschnittlichen Zweckbestimmung für denselben Zweck oder dieselbe Maßnahme herangezogen werden, ist dies in Haushaltsvermerken, Erläuterungen bzw. den haushaltsbegründenden/-begleitenden Unterlagen darzustellen.
- Besondere Formen der Mittelverwendung, etwa für „innovative Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit“ wie Stiftungen, Fonds und weitere eigenständige Organisationsformen, müssen als solche kenntlich gemacht und bezeichnet werden. Die Komplexität der verschiedenen neuartigen Finanzierungsmechanismen machen geeignete eindeutige Formulierungen in den Erläuterungen erforderlich. Über die „Anfinanzierung“ hinausgehende geplante Finanzierungen sind offenzulegen, unabhängig davon, ob hierfür rechtliche Verpflichtungen bestehen oder eingegangen wurden. Das BMZ sollte dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom Dezember des Jahres 2022 bestmöglich nachkommen.
- Das BMZ sollte darstellen, dass und in welchem Umfang die im Einzelplan 23 veranschlagten Mittel für Nicht-ODA-Länder verausgabt werden sollen bzw. wurden.
- Die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln darf – auch wenn der Wortlaut des Deckungsvermerks es zulässt – nicht dazu führen, dass die Übersicht über die

vollständige Finanzierung einer Maßnahme verloren geht. Der Haushaltsgesetzgeber sollte Deckungsvermerke einschränken, wenn und soweit ihm dies geboten erscheint.

Schneider

Steinkamp

Beglaubigt: Heyda, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.