



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022

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 - 0000310

Potsdam, den 25. März 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

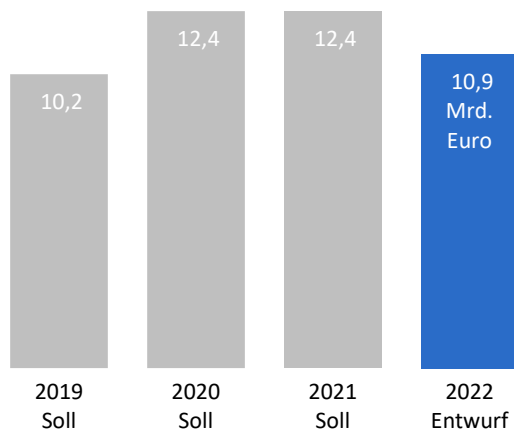
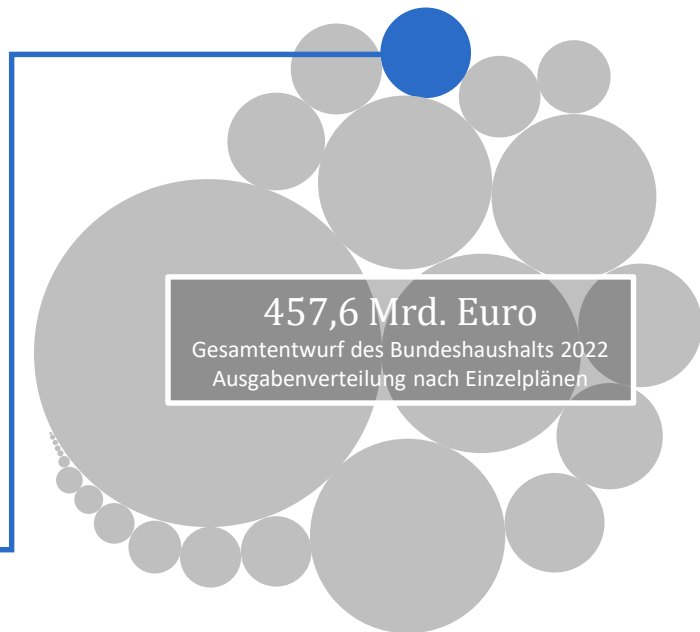
Haushaltsentwurf 2022

Einzelplan 23

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Ausgaben

10,9 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



Planstellen
und Stellen

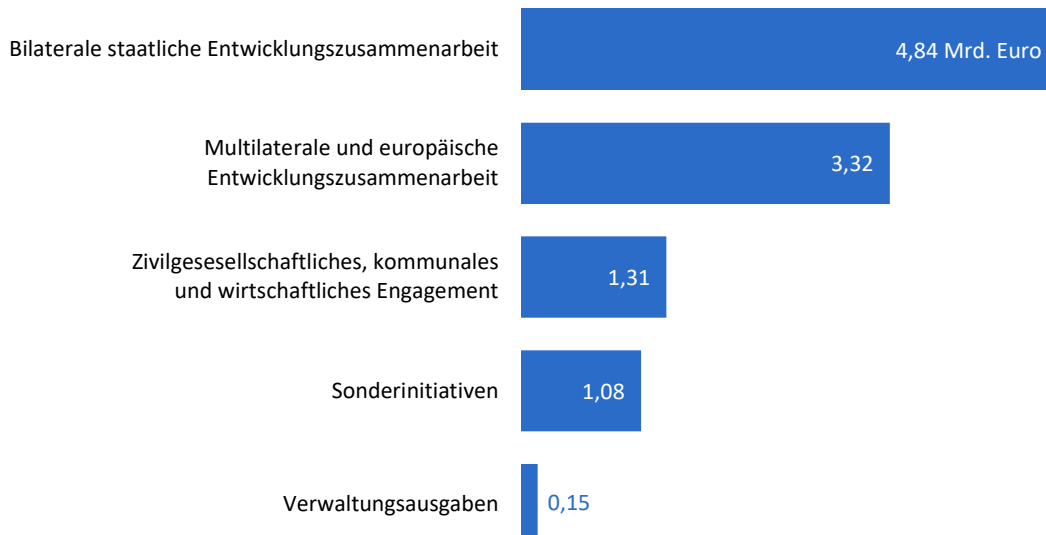
Veränderung zum Vorjahr

1 035

+ 14

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
3	Wesentliche Ausgaben	9
3.1	Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2301)	9
3.2	Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement (Kapitel 2302)	12
3.3	Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2303 und 2304)	13
3.4	Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2305)	13
3.5	Sonstige Bewilligungen (Kapitel 2310)	14
3.6	Verwaltungsausgaben und Bundesministerium (Kapitel 2310 bis 2312), Personal	15
3.7	Überplanmäßige Ausgaben	16
4	Wesentliche Einnahmen	17
5	Official Development Assistance – ODA	17
6	Ausblick	18

Abkürzungsverzeichnis

A

ACT-A *Access to COVID-19 Tools Accelerator*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

BNE *Bruttonationaleinkommen*

D

DAJ *Deutsch-Afrikanische Jugendinitiative*

DEval *Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) gGmbH*

DIE *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH*

E

EG *Engagement Global gGmbH*

G

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

GIZ *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

KWI *Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur*

O

ODA *Official Development Assistance*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

SDG *Sustainable Development Goals*

SES *Senior Experten Service*

V

VN *Vereinte Nationen*

1 Überblick

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gestaltet die Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Es erarbeitet die regionalen, fachlichen und finanziellen Strategien für die Entwicklungszusammenarbeit.

- In der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (vor allem in der finanziellen und technischen Zusammenarbeit) vereinbart der Bund einzelne Projekte, aber auch ganze Programme mit staatlichen Kooperationspartnern. Dies sind Entwicklungs- und Transformationsländer oder deren regionale Zusammenschlüsse. Das BMZ finanziert diese Vorhaben grundsätzlich aus dem Einzelplan 23. Da es keine nachgeordneten Behörden hat, setzen Durchführungsorganisationen diese Vorhaben um. Dies sind insbesondere die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (GIZ).
- In der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt der Bund die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher, kommunaler und privatwirtschaftlicher Organisationen überwiegend mit Zuwendungen.
- Schließlich gibt es die multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit. Hierfür leistet der Bund Beiträge an internationale Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.

Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind es u. a., Hunger und Armut zu bekämpfen, eine nachhaltige und klimafreundliche Entwicklung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den Partnerländern zu fördern und deren Gesundheitssysteme zu stärken. Das BMZ orientiert sich dabei an den Nachhaltigkeitszielen (SDGs) der Vereinten Nationen (VN) sowie dem Pariser Klimaschutzabkommen.

Das BMZ beschäftigt rund 1 230 Personen, den größten Teil davon an den beiden Dienstsitzen in Bonn und Berlin. Bis zu 134 Personen sind an deutschen Auslandsvertretungen oder bei internationalen Organisationen wie der Weltbank tätig.

Der Einzelplan 23 verzeichnete im Haushaltsjahr 2020 ein starkes Wachstum. Die Ausgaben stiegen – auch aufgrund des zweiten Nachtragshaushalts – im Vergleich zum Vorjahr um rund 18 % auf 12,3 Mrd. Euro. Darin enthalten waren 1,55 Mrd. Euro für das „Corona-Sofortprogramm“ des BMZ. Damit finanzierte es Maßnahmen zur Vermeidung, Früherkennung und Eindämmung von COVID-19 sowie zur Bewältigung der sozioökonomischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie. Im zweiten Pandemiejahr 2021 wurden erneut 1,55 Mrd. Euro für das „Corona-Sofortprogramm“ im Einzelplan 23 eingestellt. Damit waren im Jahr 2021 Ausgaben von 12,4 Mrd. Euro veranschlagt. Das Corona-Sofortprogramm endete im Dezember 2021. Darüber hinaus hat das BMZ weitere 960 Mio. Euro für Maßnahmen der weltweiten Pandemiebekämpfung aus dem Einzelplan 60 abgerufen. Für das Jahr 2022 sieht der Entwurf der Bundesregierung Ausgaben von 10,9 Mrd. Euro vor. Hinzu kommen erneut Mittel aus dem Einzelplan 60: Zusammen 1 Mrd. Euro für Humanitäre Hilfe (Auswärtiges Amt) und Übergangshilfe (BMZ) in der Ukraine sowie 1,3 Mrd. Euro für ACT-A (Access to COVID-19 Tools Accelerator), davon 784 Mio. Euro für das BMZ.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 23

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

	2020 Soll	2020 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2021 Soll	2022 Entwurf	Änderung zu 2021
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	12 434,1	12 337,2	-122,9	12 425,7	10 853,9	-12,7
darunter:						
• Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit	5 522,3	5 464,7	-57,6	5 974,7	4 843,1	-18,9
• Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit	1 350,2	1 232,8	-117,4	1 444,3	1 313,7	-9,0
• Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit	4 038,4	4 024,9	-13,5	3 494,5	3 323,7	-4,9
• Forschung, Evaluierung und Qualifizierung	52,1	46,3	-5,8	53,1	53,1	0,0
• Sonstige Bewilligungen	1 364,9	1 357,4	-7,5	1 326,0	1 177,3	-11,2
davon: Sonderinitiativen	1 278,9	1 276,2	-2,7	1 243,0	1 082,0	-13,0
• Verwaltungsausgaben ^c	112,1	212,8	100,7	136,0	147,4	8,3
Einnahmen	790,8	825,9	35,1	802,5	747,8	-6,8
darunter:						
• Tilgungen und Zinsen aus der Finanziellen Zusammenarbeit	730,7	687,3	-43,4	758,0	721,0	-4,9
Verpflichtungsermächtigungen	10 182,1 ^d	10 019,9	-162,3	10 660,5	10 085,3	-5,4
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	974	920 ^e	-54	1 022 ^f	1 035	1,3

Erläuterungen:

- ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2020, Übersicht Nr. 4.9).
- ^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
- ^c Für die Jahre 2020 bis 2022 sind globale Minderausgaben von 64,9 Mio. Euro (2020), 45,4 Mio. Euro (2021) und 45,4 Mio. Euro (2022) berücksichtigt, die in Kapitel 2311 Titel 972 01 ausgewiesen sind. Zudem sind die in Kapitel 2310 ausgewiesenen sächlichen Verwaltungsausgaben enthalten.
- ^d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
- ^e Ist-Besetzung am 1. Juni 2020.
- ^f Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2021: 985 Planstellen/Stellen.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2020.

Haushaltsplan 2021 (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts).

Haushaltsentwurf 2022.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Der Einzelplan 23 enthält neben Ausgabeermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in großem Umfang Verpflichtungsermächtigungen für künftige Jahre. Im Jahr 2020 standen dem BMZ Verpflichtungsermächtigungen von 10,2 Mrd. Euro zur Verfügung, für die Verpflichtungen von 10 Mrd. Euro eingegangen worden sind. Für das Jahr 2021 waren Verpflichtungsermächtigungen von 10,7 Mrd. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2022 sind 10,1 Mrd. Euro geplant.

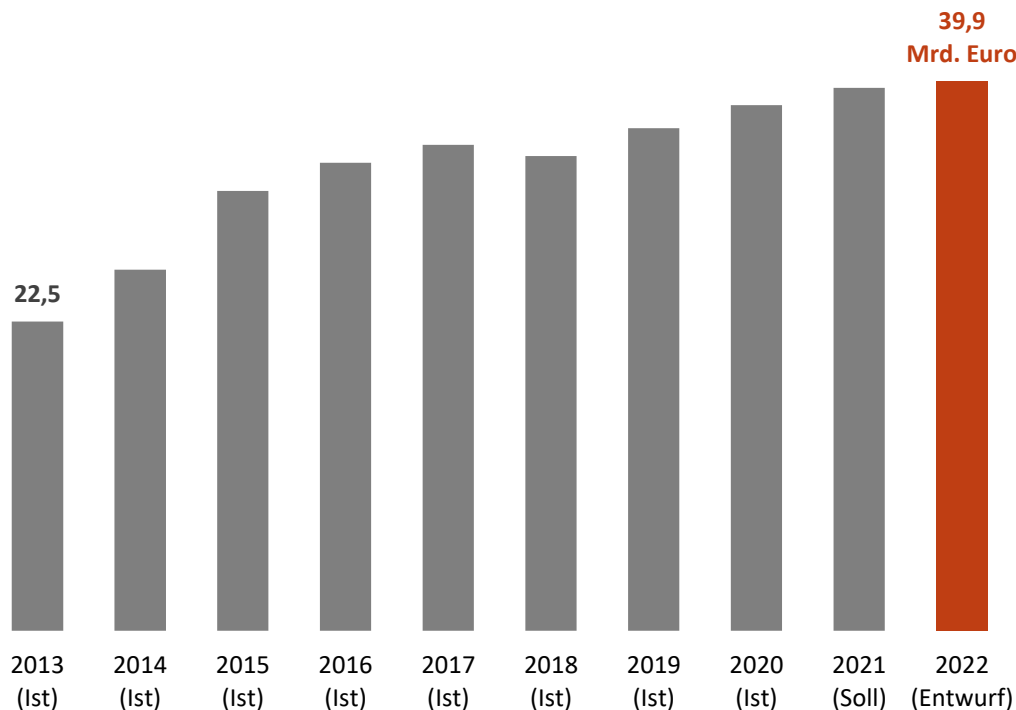
Die veranschlagten Ausgaben des BMZ in den Jahren 2013 bis 2022 sind im Durchschnitt jährlich um 7 %, die Verpflichtungsermächtigungen um 11 % gestiegen. Im selben Zeitraum waren jahresdurchschnittlich 81 % der veranschlagten Ausgabemittel durch in den Vorjahren eingegangene Zahlungsverpflichtungen gebunden. Für das Jahr 2022 liegt die Verbindung sogar bei 86 %.

Die teils langfristigen Verpflichtungen schränken den Handlungsspielraum des BMZ nicht nur im laufenden Haushaltsjahr, sondern auch in künftigen Jahren deutlich ein. Sie sind vor allem auf die überwiegend mehrjährigen Zusagen für Vorhaben der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sowie für internationale Organisationen zurückzuführen. Die Abbildung 1 stellt den Stand der offenen Verpflichtungen für die Jahre 2013 bis 2022 zum jeweiligen Jahresende dar.

Abbildung 1

Offene Verpflichtungen erreichen neuen Höchststand

Die Summe der offenen Verpflichtungen des BMZ kann sich im Zeitraum 2013 bis 2022 auf 39,9 Mrd. Euro fast verdoppeln.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 23. Haushaltsrechnungen 2014 bis 2020.

Haushaltsplan 2021 (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts).

Haushaltsentwurf 2022.

Die offenen Verpflichtungen im Einzelplan 23 sind in den Jahren 2013 bis 2020 um 70 % gestiegen. Nach Verbindungen von 22,5 Mrd. Euro im Jahr 2013 hat sich der Stand der offenen Verpflichtungen zum Jahresende 2020 auf 38,2 Mrd. Euro deutlich erhöht. Er kann zum Jahresende 2022 auf 39,9 Mrd. Euro steigen. Der Anstieg begründet sich insbesondere durch den Mittelaufwuchs im Einzelplan 23 und durch die ebenfalls deutlich gestiegenen Zusagen. Das BMZ erklärt dies mit den gewachsenen Aufgaben und Herausforderungen in der Entwicklungspolitik, auch unter Verweis auf die im Koalitionsvertrag verankerten Ziele.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2301)

Die finanziell bedeutsamsten Ausgabenblöcke innerhalb der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sind die bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit, die bilaterale Technische Zusammenarbeit sowie die Übergangshilfe.

(1) In der Finanziellen Zusammenarbeit fördert der Bund Investitionen in den Partnerländern (z. B. den Bau von Wasserversorgungssystemen oder die Gründung von Mikrofinanzinstitutionen) mit Darlehen und Zuschüssen. Daneben stellt er Kapital für Unternehmensbeteiligungen bereit. Im Jahr 2020 leistete der Bund aus Kapitel 2301 Titelgruppe 01 (Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit) und aus Kapitel 2301 Titel 896 01 (Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen) Ausgaben von 2,8 Mrd. Euro. Für das Jahr 2021 waren dafür 3 Mrd. Euro veranschlagt. Darin waren jeweils Mehrbedarfe für das Corona-Sofortprogramm des BMZ enthalten: 600 Mio. Euro (2020) und 770 Mio. Euro (2021). Für das Jahr 2022 sind insgesamt 2,2 Mrd. Euro vorgesehen.

Das BMZ fördert auch privatrechtliche Stiftungen. In den Jahren 2020 und 2021 ließ das BMZ vier Stiftungen durch die KfW gründen, drei davon fördert es aus Mitteln der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit. Die Stiftungen dienen Entwicklungsvorhaben in den Bereichen Klima- und Umweltschutz, Bereitstellung „sauberer“ Energie sowie Zusammenarbeit in den Zielregionen. Insgesamt unterstützt das BMZ damit zehn Stiftungen mit Millionenbeträgen aus dem Bundeshaushalt.

Allein an die drei aus Mitteln der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit geförderten Stiftungen hat es im Jahr 2020 zusammen 72,5 Mio. Euro ausgezahlt. Im Jahr 2021 zahlte das BMZ – statt der geplanten 70 Mio. Euro – zusammen 170 Mio. Euro an die drei Stiftungen. Es hat angekündigt, die um 100 Mio. Euro höhere Auszahlung Anfang April 2022 in seinem Jahresbericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über die bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit auszuweisen. Bis zum Jahr 2023 sind weitere 39 Mio. Euro fällig. Hinzu kommt ein Gesamtzuschuss von 20 Mio. Euro für die vierte, aus einem anderen Titel des Einzelplans 23 finanzierte Stiftung. Die Bundeszuschüsse decken den Finanzbedarf der Stiftungen höchstens für die nächsten 10 bis 15 Jahre. Die KfW schätzte den mittelfristigen Gesamtbedarf der drei Stiftungen auf mehr als 500 Mio. Euro. Das BMZ erwartet auch Beiträge Dritter und Kapitalerträge, um diesen Gesamtbedarf zu decken.

Der Bundesrechnungshof sieht diese Entwicklung kritisch. Das BMZ hatte den Bundesrechnungshof gemäß § 102 Absatz 1 BHO unterrichtet. Der Bundesrechnungshof griff die Stiftungsgründungen in mehreren Beratungsberichten nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMZ sowie einer Bemerkung (Bemerkungen 2021, Nummer 30, Bundestagsdrucksache 20/180) auf. Seine Hauptkritikpunkte sind:

- Aufgrund übergreifender Prüfungserkenntnisse bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass die Stiftungen die Entwicklungsvorhaben dauerhaft selbstständig, aus Kapitalerträgen und Beiträgen Dritter finanzieren können. Nach bisherigen Erfahrungen benötigen Stiftungen oft dauerhaft Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt.
- Das BMZ hat die Stiftungsgründungen mit ihren langfristigen Folgen für den Bundeshaushalt gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber nicht ausreichend transparent gemacht.
- Das BMZ hat nur wenig Einfluss auf die Entwicklungsvorhaben und die Verwendung des Bundeszuschusses in den Stiftungen, nachdem die Finanzmittel ausgezahlt wurden. Dies beeinträchtigt die Budgethoheit des Parlaments.

Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, den Haushaltsgesetzgeber stets über grundlegende Entscheidungen wie die Gründung, Finanzierung oder Auflösung von Stiftungen zu informieren und seine vorherige Zustimmung einzuholen. Um die Transparenz zu erhöhen, sollten ferner Informationen zu Stiftungen und deren finanzieller Situation regelmäßig veröffentlicht werden.

Das BMZ hat sich darauf berufen, dass ressortübergreifende Regelungen für Stiftungsgründungen und über zu veröffentlichende Informationen bislang fehlten. Es will künftig aber auf Basis ressortübergreifender Vorgaben handeln und die Wirksamkeit von Stiftungen in der Entwicklungszusammenarbeit genauer betrachten.

Diesem Umstand Rechnung tragend hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) entschieden, die Bemerkung 2021, Nummer 30 (Bundestagsdrucksache 20/180) nicht gesondert, sondern im Zuge einer späteren Beschlussfassung zu ressortübergreifenden Vorgaben für Stiftungen zu behandeln.

(2) Bei der Technischen Zusammenarbeit sollen die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern erweitert werden, damit sie ihre eigenen Entwicklungsziele besser verwirklichen können. Der Bund finanziert u. a. den Einsatz von Fachkräften in den Partnerländern (z. B. in Steuerverwaltungen oder in Umweltbehörden) und Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer. Die Ausgaben für die Technische Zusammenarbeit (Kapitel 2301 Titel 896 03: Bilaterale Technische Zusammenarbeit und Kapitel 2301 Titel 896 06: Internationale Zusammenarbeit mit Regionen für nachhaltige Entwicklung) beliefen sich im Jahr 2020 auf 1,6 Mrd. Euro. Für das Jahr 2021 wurden 1,9 Mrd. Euro veranschlagt, im Haushaltsentwurf 2022 sind ebenso 1,9 Mrd. Euro geplant.

Der Bundesrechnungshof hat *Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung* geprüft. Ziel der Bundesregierung ist es, dass bis zum Jahr 2030 jährlich zehn Millionen Menschen weltweit mit deutscher Unterstützung Zugang zu Trinkwasser- und Sanitärversorgung erhalten. Der Bundesrechnungshof hat u. a. festgestellt, dass die GIZ zur Wirkungsmessung im Wassersektor nicht die Indikatoren der Agenda 2030 verwendete. Dadurch sind die Ergebnisse der Maßnahmen nicht mit denen anderer Geber weltweit vergleichbar. Das BMZ hat zugesagt, im Rahmen des Reformprozesses „BMZ 2030“

die Wirkungsmessung und die Ergebnisberichterstattung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verstärkt an den Zielen der Agenda 2030 auszurichten.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass sich das BMZ im Indikatorenbericht zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nur auf die Wirkungen der von der KfW durchgeführten Projekte der Finanziellen Zusammenarbeit bezieht. Unberücksichtigt bleiben dagegen die Wirkungen der von der GIZ durchgeführten Projekte der Technischen Zusammenarbeit. Das BMZ hält die Aufnahme des GIZ-Beitrages für wünschenswert, aufgrund der derzeit verfügbaren Datensätze jedoch aus statistischen Gründen für problematisch.

Eine weitere Anregung des Bundesrechnungshofes hat das BMZ im Indikatorenbericht 2021 bereits umgesetzt. Es unterscheidet nun entsprechend der Zielvorgaben in der Agenda 2030 zwischen der Trinkwasser- und der Sanitärversorgung.

(3) Maßnahmen der Übergangshilfe finanziert das BMZ aus Kapitel 2301 Titel 687 06 (Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (KWI)). Sie dienen dem Übergang der vom Auswärtigen Amt verantworteten Humanitären Hilfe zu langfristiger Entwicklungszusammenarbeit durch Stabilisierung und Wiederaufbau. Damit sollen Lebensgrundlagen schnell wiederhergestellt und die Bereitstellung von Basisdienstleistungen durch staatliche Akteure nachhaltig abgesichert werden. Ein weiteres Ziel der Übergangshilfe ist es, die Resilienz (Widerstandsfähigkeit) der Menschen in Krisengebieten zu stärken. Im Jahr 2020 hat das BMZ die KWI-Mittel von 1 Mrd. Euro vollständig verausgabt. Im Jahr 2021 waren dafür 937 Mio. Euro veranschlagt. Darin enthalten waren 227 Mio. Euro (2020) und 137 Mio. Euro (2021) für das Corona-Sofortprogramm. Im Jahr 2022 sind 551 Mio. Euro geplant.

Mit der Prüfung von *Maßnahmen zur Vorbeugung und Bewältigung von Krisen* und korrespondierenden Prüfungen beim Auswärtigen Amt hat der Bundesrechnungshof die Zusammenarbeit zwischen BMZ und Auswärtigem Amt bei Maßnahmen im Krisenkontext geprüft. Ein Schwerpunkt war die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Abschlussbericht der Spending Review im Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ aus dem Jahr 2018. Eine ressortübergreifende Betrachtung war Gegenstand eines Berichts des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss. Die Versäumnisse des BMZ im Zusammenhang mit der KWI-Förderrichtlinie hat der Bundesrechnungshof in einer Bemerkung (Bemerkungen 2021, Nummer 29, Bundestagsdrucksache 20/180) aufgegriffen. Er kritisierte insbesondere, dass das BMZ

- 627 Mio. Euro in rechtswidriger Förderpraxis vergeben hat,
- die Überarbeitung der Förderrichtlinie seit Jahren überfällig ist und
- den Aufforderungen des Parlaments, die KWI-Förderrichtlinie zu überarbeiten, bis heute nicht nachgekommen ist.

Das BMZ hat Versäumnisse bei der Überarbeitung der Förderrichtlinie eingeräumt. Gleichwohl hielt es seine Förderpraxis für rechtskonform. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen. Er verpflichtete das BMZ, einen

überarbeiteten und mit dem Auswärtigen Amt abgestimmten Entwurf der Förderrichtlinie zeitnah dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem Bundesrechnungshof vorzulegen. Das BMZ hat dem Haushaltsausschuss über das Veranlasste bis zum 30. September 2022 zu berichten.

3.2 Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement (Kapitel 2302)

Neben den staatlichen Durchführungsorganisationen sind auch viele nicht-staatliche Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Dazu zählen u. a. die politischen Stiftungen, die Evangelische und die Katholische Zentralstelle für Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und kommunale Einrichtungen. Das BMZ unterstützte deren Aktivitäten im Jahr 2020 mit 1,2 Mrd. Euro. Für das Jahr 2021 waren 1,4 Mrd. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2022 sind 1,3 Mrd. Euro geplant.

(a) Der Bundesrechnungshof hat den *Senior Experten Service (SES)* geprüft – die führende deutsche Entsendeorganisation für Fach- und Führungskräfte im Ruhestand auf ehrenamtlicher Basis in Entwicklungs-, Schwellen- und Reformländern. Das BMZ fördert den SES seit dem Jahr 1986 mit bis zu 9,6 Mio. Euro jährlich aus Kapitel 2302 Titel 687 01 (Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft). Der Bundesrechnungshof hat u. a. kritisiert, dass eine Förderung des SES auf Kostenbasis haushaltsrechtlich unzulässig ist. Das BMZ hat dies eingeräumt und zugesagt, ab dem Jahr 2021 auf eine Förderung auf Ausgabenbasis umzustellen. Der SES hat infolge der unzulässigen Förderpraxis Gewinnrücklagen gebildet. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, Zuwendungen an den SES zu kürzen, bis diese Rücklagen vollständig abgeschmolzen sind. Das BMZ hat signalisiert, mit dem SES über eine freiwillige Rückzahlung zu sprechen.

(b) Der Bundesrechnungshof hat die *Haushalts- und Wirtschaftsführung der Deutsch-Afrikanischen Jugendinitiative (DAJ)* geprüft. Diese wird u. a. aus Kapitel 2302 Titel 687 74 (Entwicklungspolitischer Austausch und Freiwilligendienst) finanziert. Die DAJ ist eine Initiative, die das BMZ und die Afrikanische Union Mitte des Jahres 2016 auf den Weg gebracht haben. Sie soll den Freiwilligenaustausch zwischen jungen Menschen aus afrikanischen Ländern und Deutschland verbessern. Mit der Umsetzung der DAJ hat das BMZ die Engagement Global GmbH (EG) und die GIZ beauftragt. Das BMZ bewilligte Haushaltsmittel von 25 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMZ nicht vollständig und umfassend über die Finanzierung der DAJ informiert war. Zudem fehlten in der Zusammenarbeit zwischen der GIZ und der EG klare Zuständigkeitsregelungen und genaue Abrechnungsmodalitäten. Ebenso wenig war erkennbar, dass die DAJ das gewünschte Kernziel erreicht hat und die Entsendezahlen der Freiwilligen nach Afrika, insbesondere in die drei Pilotländer Benin, Südafrika und Tansania, steigern konnte. Das BMZ hat daraufhin die DAJ zum Jahresende 2020 auslaufen lassen.

3.3 Multilaterale und europäische Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2303 und 2304)

Der Bund leistet Pflichtbeiträge und freiwillige Beiträge an Einrichtungen der Europäischen Union sowie der VN, verschiedene internationale Organisationen, multilaterale Entwicklungsbanken und Fonds, die in der Entwicklungszusammenarbeit generell oder in bestimmten Regionen oder Sektoren (z. B. Gesundheit, Umwelt) tätig sind. Diese Fonds werden durch Beiträge finanziert, die hauptsächlich in regelmäßigen sogenannten Wiederauffüllungsverhandlungen zugesagt werden. Daneben bestehen auch einmalige und unregelmäßig wiederkehrende Zusagen.

Insgesamt gab das BMZ im Jahr 2020 für solche Beiträge 4 Mrd. Euro aus. Im Jahr 2021 waren dafür 3,5 Mrd. Euro veranschlagt. Aus den Kapiteln 2303 und 2304 geförderte Institutionen hat das BMZ im Jahr 2021 zusätzlich mit 960 Mio. Euro aus dem Einzelplan 60, Kapitel 6002 Titel 971 04 (Globale Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie) unterstützt. Der Haushaltsentwurf 2022 sieht 3,3 Mrd. Euro vor. Auch diese Ausgaben sollen durch Zahlungen aus dem Einzelplan 60 ergänzt werden.

Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die *Zahlungen an Einrichtungen der Weltbankgruppe und an den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM)*.

3.4 Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2305)

Das BMZ finanziert aus dem Kapitel „Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit“ Maßnahmen, die zur Steigerung der Wirksamkeit und zur Erfolgskontrolle der Entwicklungszusammenarbeit beitragen sollen. Außerdem werden daraus Qualifizierungsmaßnahmen für Fachkräfte finanziert.

Der größte Ausgabenanteil entfällt auf den Titel 686 03 (Vorbereitung und Ausbildung von Personal für eine Tätigkeit auf dem Gebiet der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit). Im Jahr 2020 gab das BMZ hierfür 22 Mio. Euro aus. Auch für die Jahre 2021 und 2022 sind jeweils 22 Mio. Euro vorgesehen.

Das BMZ fördert aus dem Kapitel 2305 zwei institutionelle Zuwendungsempfänger:

- Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik gGmbH (DIE) ist ein Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik.
- Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) gGmbH analysiert und bewertet als unabhängiges Institut die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und erarbeitet Empfehlungen für deren Verbesserung. Zudem unterstützt das Institut Partnerländer dabei, eigene Erfolgsbewertungen von Entwicklungsmaßnahmen durchzuführen.

Im Jahr 2020 haben das DIE und das DEval insgesamt 14 Mio. Euro aus der Titelgruppe 04 (Institutionelle Förderung von Einrichtungen der Forschung und Evaluierung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit) erhalten. Für das Jahr 2021 waren für diese Zuwendungsempfänger 17 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2022 sind 18,3 Mio. Euro geplant.

Der Bundesrechnungshof hat das *Programm Beigeordnete Sachverständige zu internationalen Organisationen* geprüft. Das BMZ leistet die jährlichen Ausgaben von 20 Mio. Euro hierfür aus oben genanntem Kapitel 2305 Titel 686 03. Das BMZ möchte mit dem Programm den Anteil deutschen Personals in internationalen Organisationen erhöhen. Hierzu übernimmt es die Kosten von durchschnittlich 400 000 bis 450 000 US-Dollar für einen bis zu 2-jährigen Einsatz deutscher Akademiker und Akademikerinnen mit erster Berufserfahrung in einer internationalen Organisation. Die Förderung kann um weitere ein bis zwölf Monate verlängert werden, wenn die internationale Organisation eine Anschlussverwendung in gleicher Länge zusichert. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, den Erfolg des Programms sachgerecht zu bewerten. Das BMZ hat dies für das Jahr 2022 zugesichert.

3.5 Sonstige Bewilligungen (Kapitel 2310)

Das BMZ setzt mit den Sonderinitiativen nach eigener Darstellung entwicklungspolitische Schwerpunkte. Bis zum Jahr 2021 führte es die vier Sonderinitiativen

- „EineWelt ohne Hunger“ (Kapitel 2310 Titel 896 31),
- „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ (Kapitel 2310 Titel 896 32),
- „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ (Kapitel 2310 Titel 896 33) und
- „Ausbildung und Beschäftigung“ (Kapitel 2310 Titel 896 34).

Die Ausgaben für die Sonderinitiativen beliefen sich im Jahr 2020 auf 1,3 Mrd. Euro. Für das Jahr 2021 wurden 1,2 Mrd. Euro veranschlagt, im Haushaltsentwurf 2022 sind 1,1 Mrd. Euro geplant. Damit machen die Ausgaben für die Sonderinitiativen in allen drei Jahren mehr als 90 % der (vorgesehenen) Ausgaben in Kapitel 2310 aus. Der Haushaltsausschuss fasste im Jahr 2019 einen Maßgabebeschluss, um die Sonderinitiativen zu begrenzen. Danach darf seit dem Jahr 2021 die Zahl der Sonderinitiativen höchstens fünf und die dafür zur Verfügung gestellten Ausgabemittel höchstens 10 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 23 betragen. Die Mittelansätze für die Jahre 2021 und 2022 schöpfen die 10 %-Vorgabe des Maßgabebeschlusses vollständig aus.

Laut Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien soll die Haushaltsstruktur zu den Sonderinitiativen überprüft werden. Hierzu liegen noch keine Ergebnisse vor. Bereits im Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2021 entschied das BMZ, die Sonderinitiative „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ zu beenden. Es veranschlagte seither keine Verpflichtungsermächtigungen mehr in diesem Titel. Mit den veranschlagten Ausgaben sollen ausschließlich bereits eingegangene Verpflichtungen bedient werden. Solche Verpflichtungen bestehen derzeit bis ins Jahr 2025, sodass für diese Sonderinitiative frühestens im Jahr 2026 keine neuen Haushaltsmittel benötigt werden.

Grundsätzlich werden im Einzelplan 23 die Mittel für die

- Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit (z. B. für die Finanzielle und die Technische Zusammenarbeit sowie die Übergangshilfe),
- Empfänger (z. B. verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure, internationale Organisationen und multilaterale Entwicklungsbanken),
- Zwecke der Entwicklungszusammenarbeit (z. B. berufliche Bildung, weltweiter Umwelt- und Klimaschutz, Forschung und Evaluierung) sowie
- Verwaltungsausgaben (Kapitel 2311 und 2312)

jeweils in gesonderten Titeln veranschlagt.

Bei den Sonderinitiativen weicht das BMZ von diesem Grundsatz ab. Im Haushaltsvollzug wird der überwiegende Teil der Mittel der Sonderinitiativen Referaten zur Mitbewirtschaftung zugewiesen, die jeweils andere Haushaltstitel (gemäß vorstehender Aufzählung) verwalten. Damit dienen die Sonderinitiativen als Verstärkungstitel für den übrigen Einzelplan 23. Der Bundesrechnungshof sieht dies im Hinblick auf eine transparente Mittelbewirtschaftung kritisch.

3.6 Verwaltungsausgaben und Bundesministerium (Kapitel 2310 bis 2312), Personal

Zu den Verwaltungsausgaben zählen Ausgaben für aktives Personal, sächliche Verwaltungsausgaben (z. B. für die Bewirtschaftung der Liegenschaften), Investitionen (z. B. der Erwerb von Geräten) sowie die Zahlungen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in den Kapiteln 2311 und 2312. Darüber hinaus sind sächliche Verwaltungsausgaben auch in Kapitel 2310 enthalten. Für das Jahr 2022 sind dies Ausgaben

- für Maßnahmen und Projekte des Beauftragten für die Deutsch-Griechische Versammlung (Kapitel 2310 Titel 532 04) und
- im Zusammenhang mit dem G7-Vorsitz 2022 (Kapitel 2310 Titel 546 04).

Im Jahr 2020 beliefen sich die Verwaltungsausgaben auf 213 Mio. Euro (unter Berücksichtigung von 26 Mio. Euro für Leistungen anderer Bundesbehörden und sonstige Verrechnungsausgaben). Größte Ausgabenposition waren die Personalausgaben mit 103 Mio. Euro. Im Jahr 2021 sollten diese 105 Mio. Euro betragen, für das Jahr 2022 sind 113 Mio. Euro veranschlagt.

Im Haushaltsaufstellungsverfahren für den Haushalt 2022 hatte das BMZ 150 neue Planstellen und Stellen angemeldet. Für das DIE, das DEval und die EG hatte es 18 neue Stellen angemeldet und eine Stellenhebung beantragt. Davon entfielen vier Stellen und die Stellenhebung auf das DIE, vier Stellen auf die EG und zehn Stellen auf das DEval.

Demgegenüber sieht der Regierungsentwurf für das BMZ 20 neue Planstellen und für das DIE 1,5 neue Stellen vor. Zudem sollen im BMZ 6,5 Stellen wegfallen. Der Bundesrechnungshof sieht selbst diese Stellenmehrung beim BMZ kritisch. So hatte das BMF im Aufstellungsrundschreiben zum 2. Regierungsentwurf für den Haushalt 2022 vom 22. Dezember 2021 angemahnt, nur für die Aufgabenerfüllung der neuen Bundesregierung „absolut zwingend notwendige“ (Plan-)Stellen anzumelden. Alle weiteren Personalbedarfe seien im Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2023 zu verhandeln. Es hatte dies mit dem verkürzten Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2022 sowie der angespannten Haushaltslage und dem Koalitionsvertrag begründet. Der Bundesrechnungshof sieht für das BMZ die zwingende Notwendigkeit der neuen Planstellen im Haushalt 2022 nicht dargetan. Die in der Anmeldung angeführten Schwerpunktbereiche waren nicht neu. So stellt beispielsweise das Motto „Recover better“ keinen neuen Schwerpunkt der Tätigkeit des BMZ dar; erst recht keine neue Aufgabe. Es umschreibt lediglich den Umstand, dass das BMZ bei der Gestaltung seiner Entwicklungszusammenarbeit auch die Herausforderungen infolge der Corona-Pandemie als einen Aspekt der Lage im jeweiligen Partnerland berücksichtigen muss. Für welche Bereiche die 20 neuen Planstellen nunmehr vorgesehen sind, geht aus dem Regierungsentwurf nicht hervor. Zudem hat das BMZ bereits mit dem 2. Nachtragshaushalt 2021 acht zusätzliche Stellen erhalten.

Soweit das BMZ für einen Teil der Stellenanmeldung auf Empfehlungen des Bundesrechnungshofes abstellt, ist Folgendes klarzustellen: Der Bundesrechnungshof hatte in mehreren Prüfungsmitteilungen angemahnt, das BMZ müsse seine Aufgabenerfüllung verbessern. Für den Bundesrechnungshof kann ein Mehr an Personal immer erst am Ende eines internen Überprüfungs- und Optimierungsprozesses stehen, bei dem das vorhandene Personal bestmöglich zur Aufgabenerfüllung verplant werden muss. Eine solche kritische Selbstüberprüfung einschließlich Veränderungen der Aufbau- und Ablauforganisation sind vorrangig vorzunehmen und zu dokumentieren. Forderungen nach mehr Personal für institutionelle Zuwendungsempfänger oder sich selbst kann das BMZ allein durch Hinweise auf Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes nicht begründen.

3.7 Überplanmäßige Ausgaben

Mit Schreiben vom 22. September 2021 – nur wenige Tage vor der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag – beantragten das BMZ und das Auswärtige Amt gemeinsam überplanmäßige Ausgaben von jeweils 250 Mio. Euro für Maßnahmen in Afghanistan und in Nachbarländern. Die Einwilligung des Haushaltsausschusses erfolgte in der sitzungsfreien Zeit, mithin ohne Aussprache. Die Mittel sollten zu 78 % an internationale Organisationen für Maßnahmen in Afghanistan ausgezahlt werden. Zu diesem Zeitpunkt waren wegen der dortigen Sicherheits- und Menschenrechtslage die staatliche Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands sowie die Zahlungen internationaler Geber eingestellt. Nach Darstellung der Bundesregierung konnten lediglich einzelne Nichtregierungsorganisationen und Sonderorganisationen der VN noch humanitäre Hilfsmaßnahmen aufrechterhalten. Der Bundesrechnungshof hatte daher mit Schreiben vom 28. September 2021 an den damaligen Vorsitzenden des Haushaltsausschusses und an das BMF haushaltsrechtliche Bedenken geäußert. Für ihn waren die

Voraussetzungen für eine Einwilligung in die überplanmäßige Ausgabe nach Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO nicht dargelegt. Die notwendige Unabweisbarkeit des Mittelbedarfs für Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit hielt er für nicht nachgewiesen.

Das BMZ konnte die Mittel zwar an die internationalen Organisationen auszahlen. Diese konnten die Mittel wegen der Lage in Afghanistan im Jahr 2021 jedoch überwiegend nicht einsetzen. Im März 2022 teilte das BMZ dem Bundesrechnungshof mit, dass die Organisationen „die Mittel aktuell entsprechend der Planungen“ umsetzen. Zudem blieb das BMZ eine Darstellung schuldig, dass angesichts der akuten Sicherheitslage in Afghanistan andere als humanitäre Hilfsmaßnahmen durchführbar sind. Diese sind jedoch ausschließlich aus dem Einzelplan 05 des Auswärtigen Amtes zu finanzieren. Im Ergebnis haben sich die haushaltsrechtlichen Bedenken des Bundesrechnungshofes damit als richtig erwiesen.

4 Wesentliche Einnahmen

Die Einnahmen des Einzelplans 23 gehen weitgehend auf Darlehen und Finanzierungsbeiträge zurück, welche die KfW den Partnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Auftrag des BMZ zur Verfügung stellt. Sie lagen im Jahr 2020 bei 826 Mio. Euro, wovon 687 Mio. Euro auf Tilgungen und Zinsen entfielen. Für das Jahr 2021 sind Einnahmen von 803 Mio. Euro, für das Jahr 2022 sind Einnahmen von 748 Mio. Euro geplant. Damit setzt sich der Einnahmerückgang der Jahre 2020 und 2021 weiter fort.

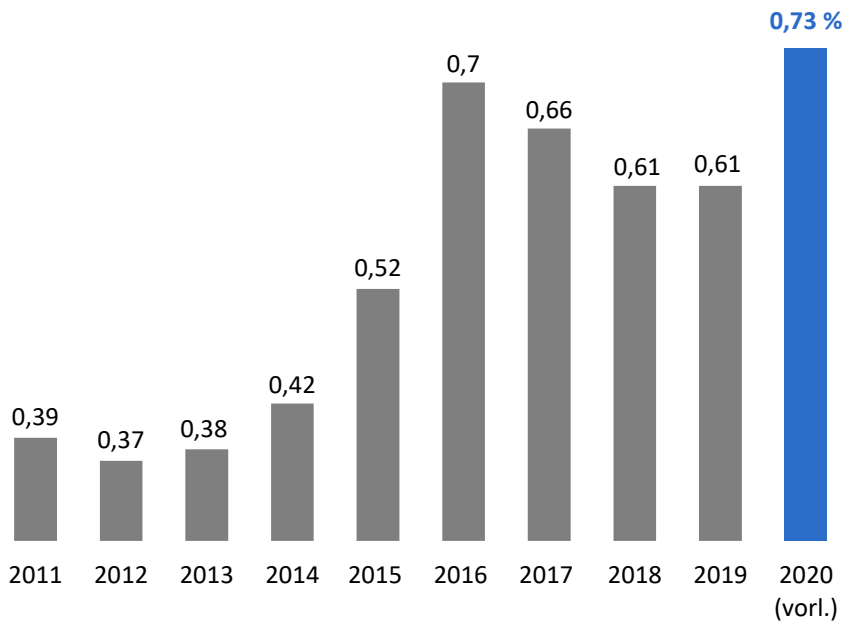
5 Official Development Assistance – ODA

Die Bundesregierung hatte im Jahr 2005 zugesagt, entsprechend dem Stufenplan der Europäischen Union die jährlichen Ausgaben Deutschlands für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (englische Bezeichnung: Official Development Assistance – ODA) auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE; ODA-Quote) zu steigern. In Abbildung 2 ist die Entwicklung des Anteils der deutschen ODA-Leistungen in den Jahren 2011 bis 2020 dargestellt.

Abbildung 2

Deutsche ODA-Quote erreicht Höchststand

Der Anteil der deutschen ODA-Leistungen am BNE ist seit dem Jahr 2011 deutlich gestiegen. Im Jahr 2016 erreichte er erstmals die Zielmarke von 0,7 %. Mit 0,73 % im Jahr 2020 stieg er voraussichtlich auf seinen bisher höchsten Stand.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BMZ, Entwicklung der deutschen ODA 2010 bis 2020.

Den größten Anteil der deutschen ODA-Leistungen erbringt der Bund. Davon entfällt wiederum der größte Teil auf Leistungen aus dem Einzelplan 23. Die ODA-Quote Deutschlands erreichte im Jahr 2016 erstmals die Zielmarke von 0,7 %. Der Anstieg in den Jahren 2015 und 2016 ging im Wesentlichen auf die Aufnahme von Flüchtlingen im Inland zurück. Dafür aufgewendete Mittel sind teilweise auf die ODA-Quote anrechenbar. Die vorläufige ODA-Quote für das Jahr 2020 beträgt 0,73 %. Mit ODA-Leistungen von 21,6 Mrd. Euro im Jahr 2019 war Deutschland wie in den Vorjahren nach den USA zweitgrößte Gebernation in absoluten Werten.

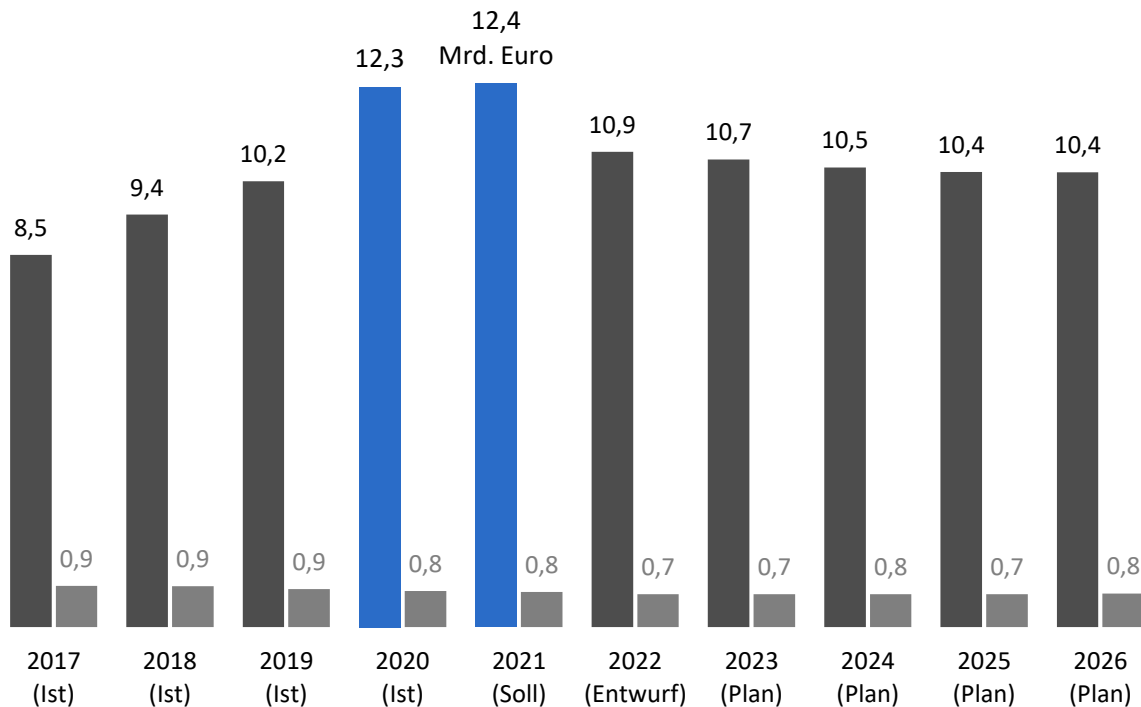
6 Ausblick

Für das Jahr 2022 sieht die Bundesregierung einen Ausgabenrückgang im Einzelplan 23 von 13 % gegenüber dem Vorjahr vor. Zusammen mit dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2022 hat die Bundesregierung folgende Eckwerte beschlossen: 10,7 Mrd. Euro für das Jahr 2023, 10,5 Mrd. Euro für das Jahr 2024 sowie je 10,4 Mrd. Euro für die Jahre 2025 und 2026. Dies entspricht einer Anhebung der Eckwerte gegenüber dem Finanzplan für die Jahre 2022 bis 2025 um jeweils 0,7 Mrd. Euro. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Einzelplan 23 seit dem Jahr 2017 sowie die vorgesehene Entwicklung bis zum Jahr 2026.

Abbildung 3

Corona-bedingte Ausgabensteigerungen in den Jahren 2020 und 2021

Ab dem Jahr 2022 knüpft die Ausgabenentwicklung im Einzelplan 23 an das Niveau vor der Corona-Pandemie an. Einnahmen über 900 Mio. Euro – wie bis zum Jahr 2019 – sind nicht mehr abzusehen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 23. Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020.

Haushaltsplan 2021 (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts).

Haushaltsentwurf 2022.

Eckwertebeschluss und Finanzplan 2022 bis 2026.

Die Ausgabenansätze der Haushaltsentwürfe für den Einzelplan 23 der vergangenen Jahre lagen regelmäßig über den Eckwerten der Finanzpläne. Dagegen entspricht der Ausgabenansatz für den Einzelplan 23 im Haushaltsentwurf für das Jahr 2022 etwa dem Eckwert, den die Bundesregierung im Jahr 2021 beschlossen hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für das Jahr 2022 auch im Einzelplan 60 Ausgabemittel für das BMZ vorgesehen sind. Diese sind bei Inanspruchnahme im entsprechenden Titel des Einzelplans 23 zu buchen. Eine solche Regelung sah auch der Haushalt für das Jahr 2021 vor (Tz. 3.3). Dies führte nach vorläufiger Haushaltsrechnung zu Ausgaben im Einzelplan 23 von 13,4 Mrd. Euro (statt der veranschlagten 12,4 Mrd. Euro).

Die Einnahmen und Einnahmenansätze sanken in den Jahren 2017 bis 2021 kontinuierlich von 938 Mio. Euro auf 803 Mio. Euro. Sie sollen im Jahr 2022 bei 748 Mio. Euro liegen und in den Jahren 2023 bis 2026 auf diesem Niveau bleiben.

Die Corona-Pandemie als die größte globale Gesundheitskrise seit Jahrzehnten prägt maßgeblich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bis mindestens in das Jahr 2022 hinein. Neben der weltweiten Pandemiebekämpfung benennt das BMZ u. a. Klimaschutz, Flucht und Migration sowie Digitalisierung als Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit. Leitfaden sind dabei die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung der VN.

Neue Herausforderungen begründet der Ukrainekrieg. Deren finanzielle Auswirkungen sollen in einem Ergänzungshaushalt abgebildet werden. Im Zusammenhang mit der Krisenbewältigung ist dabei auch mit Auswirkungen auf den Einzelplan 23 zu rechnen.

Reinert

Steinkamp

Beglaubigt: Leubecher, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.