

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Frohnmaier, Stefan Keuter  
und der Fraktion der AfD  
– Drucksache 19/10822 –**

### **Handreichungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Fragesteller haben im Wege einer informellen Anfrage vom 18. Januar 2019 an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) um die Zurverfügungstellung der Handreichung HR023 gebeten. Dieser Bitte wurde seitens des BMZ nicht entsprochen. Die Zurverfügungstellung wurde mit dem Hinweis abgelehnt, dass es sich bei der Handreichung lediglich um interne Erläuterungen handle und diese deshalb nur für den internen Gebrauch vorgesehen sei. Auf Nachfragen zu diesem Vorgang wurde nach Ansicht der Fragesteller nur unzureichend geantwortet.

Die Handreichung HR023 („Handbuch der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“) ist von großer Relevanz für die Umsetzung der BMZ-Leitlinien der bilateralen Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und damit wesentlich für die Nachvollziehbarkeit sowie Kontrolle der Mittelverwendung.

Die in der Handreichung HR023 aufgestellten inhaltlichen und formalen Vorgaben der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sind nach Ansicht der Fragesteller der Öffentlichkeit oder zumindest dem Deutschen Bundestag, besonders im Hinblick auf die Selbstverpflichtung zur Transparenz in der Entwicklungszusammenarbeit ([www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/transparenz-fuer-mehr-Wirksamkeit/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/transparenz-fuer-mehr-Wirksamkeit/index.html)), bekanntzugeben.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Umsetzung der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erfolgt auf der Grundlage der öffentlich zugänglichen „Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, der für einzelne Maßnahmen erteilten haushaltsrechtlichen Ermächtigungen und der in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) festgelegten Vorschriften. Diesbezügliche Handreichungen des

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 26. Juni 2019 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

BMZ sind verwaltungsinterne Dokumente. Auch ohne Kenntnis der Handreichungen ist eine Kontrolle der Bundesregierung, insbesondere mit Blick auf die Verwendung von Haushaltsmitteln, möglich und ein transparentes Regierungshandeln ist gewährleistet.

1. Welche Handreichungen wurden seitens des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erarbeitet oder verfasst (bitte die Handreichungen mit Titel und Nummer – beispielsweise HR023, HR061 etc. –, Einstufung als Verschlussache mit Geheimhaltungsgraden, sonstige Beteiligte an der Erarbeitung und Adressat der Handreichung angeben)?
13. Welche Handreichungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung haben besondere Relevanz für die inhaltlichen und formalen Vorgaben hinsichtlich der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit vor der gemeinsamen Verfahrensreform (bitte Handreichungen mit Titel und Nummer angeben)?

Die Fragen 1 und 13 werden gemeinsam beantwortet.

Eine Übersicht aller verwaltungsinternen Handreichungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung kann seitens der Bundesregierung nicht übermittelt werden.

Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung, der für das Grundgesetz ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip darstellt. Die Gewaltenteilung stellt aber nicht nur den Grund, sondern auch die Grenze der parlamentarischen Kontrolle dar.

Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt angesichts des Gefüges der grundgesetzlichen Zuordnung staatlicher Aufgaben zu bestimmten Funktionen und Trägern die Gewährleistung einer funktionsgerechten und organadäquaten Aufgabenwahrnehmung voraus (BVerfGE 143, 101, 138).

Die parlamentarische Kontrolle der Regierung ist einerseits gerade dazu bestimmt, eine demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende Ausübung der Regierungsfunktion sicherzustellen, kann andererseits aber diese Funktion auch stören und bedarf daher der Begrenzung auf ein funktionsverträgliches Maß (vgl. BVerfGE 110, 199 (219); 124, 78 (122); 137, 185 (250 Rn. 1699)).

Dieser Überlegung entspricht weiter, dass parlamentarische Kontrolle politische Kontrolle, nicht administrative Überkontrolle ist (BVerfGE 67, 100, 140). Angelegenheiten, an deren parlamentarischer Behandlung kein öffentliches Interesse von hinreichendem Gewicht besteht, sind vom parlamentarischen Untersuchungsrecht daher ausgeschlossen (BVerfGE 77, 1, 44).

Das parlamentarische Interpellationsrecht darf nicht dazu führen, dass die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung so eingeschränkt wird, dass sie ihre internen Organisationsprozesse nicht mehr sinnvoll und erfolgreich steuern und ausüben kann. Handreichungen sind interne Handlungs- und Ausführungsempfehlungen und -richtlinien ohne Bindungswirkung nach außen, sie sichern eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung der jeweiligen Organisation. Die Übermittlung einer Übersicht sämtlicher verwaltungsinterner Handreichungen würde letztlich zu einer im Grundgesetz nicht gewollten Aufgabenverschiebung führen.

2. Wann wurde die Handreichung HR023 „Handbuch der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“ vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erarbeitet?

Die Handreichung Nr. HR023 wurde am 1. April 2011 fertiggestellt und seitdem mehrfach aktualisiert, zuletzt am 22. Januar 2019.

3. Welche Relevanz besitzt die Handreichung HR023 für die gemeinsame Verfahrensreform?

Im Zuge der Gemeinsamen Verfahrensreform 2017 wurden Verfahrensabläufe und interne Regelungen angepasst. Die HR023 wurde damals entsprechend aktualisiert.

4. Ist die Handreichung HR023 als Verschlussache eingestuft?

Wenn ja, wann genau erfolgte die Einstufung als Verschlussache, und welcher Geheimhaltungsgrad liegt vor?

Nein.

5. Wurde die Handreichung HR023 der Syspons GmbH im Rahmen der Externen Qualitätskontrolle 2017 der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH zur Verfügung gestellt?

Wenn ja, in welcher Form wurde sie der Syspons GmbH zur Verfügung gestellt?

6. Welche weiteren Personen, Institutionen oder sonstigen Akteure haben Zugang zur Handreichung HR023?

Die Fragen 5 und 6 werden zusammen beantwortet.

Die in der Vorbemerkung der Fragesteller genannte Handreichung ist ein internes Dokument und steht der Bundesregierung und nur den in die Projektumsetzung oder in Evaluierungen eingebundenen Institutionen zur Verfügung, die dieses für ihre Arbeit zwingend benötigen.

7. Welchen Inhalt hat die Handreichung HR023, und welche formalen und inhaltlichen Vorgaben werden hier seitens des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung aufgestellt (bitte Inhaltsverzeichnis der Handreichung HR023 angeben oder Handreichung vollständig, ggf. als Verschlussache anfügen)?

Die Handreichung HR023 erläutert den Verfahrensablauf für die Programmbildung und die Modulbeauftragung der bilateralen technischen und finanziellen Entwicklungszusammenarbeit. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und auf die Antwort zu den Fragen 8 bis 13 verwiesen.

8. Aus welchen Gründen sieht die Bundesregierung davon ab, die Handreichung HR023 dem Deutschen Bundestag, respektive dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, zur Verfügung zu stellen?
12. Liegen zwingende rechtliche Gründe vor, die einer Herausgabe der Handreichung HR023 entgegenstehen?  
Wenn ja, welche liegen konkret vor, und auf welche Rechtsgrundlage bzw. Rechtsgrundlagen stützen sich diese?

Die Fragen 8 und 12 werden zusammen beantwortet.

Aus dem parlamentarischen Fragerecht ergibt sich lediglich ein Anspruch gegen die Bundesregierung auf Beantwortung gestellter Fragen, aber kein Recht auf Herausgabe von Dokumenten.

9. Würde die Bundesregierung die Zurverfügungstellung der Handreichung HR023 an ein einziges Mitglied des Deutschen Bundestages als „Veröffentlichung“ qualifizieren, und wie begründet sie dies?
10. Inwiefern würde eine Veröffentlichung der Handreichung HR023 „erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Verhandlungsposition der Bundesregierung bei entwicklungspolitischen Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen“ haben (bitte begründen)?
11. Hätte nach Auffassung der Bundesregierung auch die Herausgabe der Handreichung HR023 an ein Mitglied des Deutschen Bundestages nachteilige Auswirkungen auf die Verhandlungsposition der Bundesregierung bei entwicklungspolitischen Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen?

Die Fragen 9 bis 11 werden zusammen beantwortet.

Die in der Vorbemerkung der Fragesteller genannte Handreichung regelt Angelegenheiten, die den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betreffen und ist nur für den internen Gebrauch vorgesehen.

Eine Veröffentlichung hätte erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Verhandlungsposition der Bundesregierung bei entwicklungspolitischen Regierungskonsultationen und -verhandlungen und würde in die Beurteilungs- und Einschätzungsprärogative der Bundesregierung bei der Gestaltung internationaler Beziehungen eingreifen. Beispielsweise könnte das Partnerland Entscheidungsspielräume zu Verfahrensschritten und technische Voraussetzungen für die Projektumsetzung hieraus ablesen.

Eine solche Schwächung der Verhandlungsposition würde eine Beeinträchtigung bei der Umsetzung von Entwicklungsprojekten mit sich bringen und damit die funktionsgerechte und adäquate Wahrnehmung der Entwicklungspolitik als Regierungsaufgabe gefährden.

Aus diesen Gründen erfolgt keine Weitergabe der Handreichung. Eine Zurverfügungstellung der Handreichung an ein einziges Mitglied des Bundestages wäre keine Veröffentlichung. Dennoch kann auch ein geringfügiges Risiko des Bekanntwerdens durch die Öffentlichkeit nicht hingenommen werden.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 8 und 12 verwiesen.