



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der
Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und
Entwicklungszusammenarbeit

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

Gz.: II 3 - 2020 - 0185
II 2 - 2018 - 0898/Bericht

Potsdam, den 16. Oktober 2020

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Anlass und Gegenstand des Berichts	6
2	GAAP-Konzept	9
2.1	Gemeinsame Analyse	9
2.2	Abgestimmte Planung	12
2.3	Außenpolitische Unbedenklichkeit und entwicklungspolitische Anschlussfähigkeit	16
3	Förderrichtlinien	18
4	IT-Anwendungen	21
5	Evaluierung	24
6	Fazit	25

0 Zusammenfassung

Für ihre Maßnahmen im Krisenkontext verabschiedete die Bundesregierung im Jahr 2017 die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (Leitlinien 2017). Im gleichen Jahr gab sie eine themenbezogene Haushaltsanalyse (Spending Review) zum Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ in Auftrag. Beides ist von der Absicht getragen, die Zusammenarbeit der beteiligten Ressorts im Krisenkontext zu verbessern und stärker zu vernetzen. Der Abschlussbericht der Spending Review aus dem Jahr 2018 enthält Handlungsempfehlungen zur besseren Zusammenarbeit zwischen dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzungsbemühungen beider Ressorts prüfend begleitet. Im vorliegenden Bericht fasst er seine Erkenntnisse aus den Prüfungen und dem Umsetzungsbericht der Ressorts an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vom Mai 2020 zusammen.

- 0.1 AA und BMZ entwickelten gemäß einer Empfehlung aus dem Abschlussbericht das „Konzept zur besseren gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung“ (GAAP-Konzept). Die gemeinsame Analyse beschränkte sich bislang vor allem auf den Austausch der ressorteigenen Analysen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kann erst eine von beiden Ressorts gemeinsam vorgenommene Analyse der Ausgangslage die Grundlage für eine hierauf aufbauende abgestimmte Planung von Hilfsmaßnahmen bilden. Die Ressorts sollten deshalb eine gemeinsame Analyse als Grundlage einer abgestimmten Planung vorantreiben. Sie sollten sich dazu auf Mindestinhalte und Anforderungsprofile einigen, die sie den gemeinsamen sowie ihren ressorteigenen Analysen zugrunde legen, und mindestens zu allen Pilotländern gemeinsame Lagebilder erstellen (Tz. 2.1).
- 0.2 Die Aktivitäten der Ressorts zur abgestimmten Planung reichen noch nicht aus. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die vielen unterschiedlichen Kommunikationsformate zusammenzuführen und auch hier einheitliche Mindestinhalte für die Komponenten der abgestimmten

Planung zu vereinbaren. Dahingehend haben die Ressorts bereits Zusagen getroffen. Um auszuschließen, dass sie die Ergebnisse der abgestimmten Planung mit ihrer ressorteigenen Planung aushebeln, muss die abgestimmte Planung Vorrang vor der ressorteigenen haben (Tz. 2.2).

- 0.3 Die Prüfung der entwicklungspolitischen Anschlussfähigkeit (→ BMZ) und der außenpolitischen Unbedenklichkeit (→ AA) prägt die Zusammenarbeit der Ressorts. Im Interesse einer besseren Zusammenarbeit sollten beide Ressorts auch hierfür klare Kriterien für beide Prüfungen vereinbaren, um die abgestimmte Planung nach dem GAAP-Konzept zu erleichtern. Der Bundesrechnungshof nimmt erste entsprechende Zusagen positiv zur Kenntnis (Tz. 2.3).

- 0.4 AA und BMZ fördern Maßnahmen aus den Haushaltstiteln „Humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland“, „Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung“ sowie „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ zurzeit auf der Grundlage veralteter Förderkonzepte bzw. -richtlinien. Sie erarbeiten derzeit neue – aufeinander abgestimmte – Förderrichtlinien. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Fertigstellung der Förderrichtlinien mit hoher Priorität voranzutreiben. Diese sollten einen verbindlichen Bezug zu den Ergebnissen der gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung herstellen (Tz. 3).

- 0.5 AA und BMZ haben für ihre Zusammenarbeit eine „moderne IT-Lösung“ vereinbart. Stattdessen entwickeln und implementieren beide Ressorts aktuell parallele IT-Anwendungen, die keine Schnittstellen zum Datenaustausch untereinander vorsehen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Ressorts schnellstmöglich Schnittstellen für den Datenaustausch untereinander einrichten (Tz. 4).

- 0.6 Das AA und das BMZ stimmen mit dem Bundesrechnungshof darin überein, dass ihrer Zusammenarbeit bei der Evaluierung von Maßnahmen im Krisenkontext eine hohe Bedeutung zukommt. Sie bereiten daher derzeit gemeinsam eine Evaluierung ihres Irakportfolios vor. Dabei zeigen die Ressorts bisher gute Ansätze bei der Entwicklung gemein-

samer Evaluierungsstandards. Deren Umsetzung und Effektivität lassen sich erst nach Abschluss der Evaluierung bewerten (Tz. 5).

1 Anlass und Gegenstand des Berichts

Das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verantworten das deutsche Engagement in der Humanitären Hilfe, Krisenprävention und Übergangshilfe (im Folgenden: Maßnahmen im Krisenkontext). Für Maßnahmen zur **Krisenprävention** und der **Humanitären Hilfe** ist das AA zuständig. Letztere sollen als Sofort- und Nothilfe in akuten Krisensituationen Grundbedürfnisse decken. Die **Übergangshilfe** dient dem Übergang von Humanitärer Hilfe zu langfristiger Entwicklungszusammenarbeit durch Stabilisierung und Wiederaufbau. Davon obliegt dem BMZ die entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe. Diese soll Lebensgrundlagen schnell wirksam wiederherstellen und Basisdienstleistungen durch staatliche Akteure nachhaltig absichern. Ähnliche Ziele verfolgt das AA mit seinen Maßnahmen der humanitären Übergangshilfe sowie zur Krisenprävention.¹ Erstere streben als Fortsetzung der Sofort- und Nothilfe ebenfalls die Stabilisierung der Lebensgrundlagen an. Ziel der Krisenprävention ist es, mit Aufbau- und strukturbildenden Maßnahmen Eskalation und Gewaltausbruch zu verhindern. Diese Zuständigkeitsüberschneidungen folgen u. a. aus der politischen Entscheidung, die Außen- und Entwicklungspolitik auf zwei Ressorts aufzuspalten. Mitursächlich ist aber auch die Komplexität der jeweiligen Situation in den Krisenkontexten.

Die Bundesministerien sind verpflichtet, zusammenzuarbeiten und ihre Aufgaben so wahrzunehmen, dass ein einheitlicher Außenauftritt der Bundesregierung [Kohärenz] gewährleistet ist (§§ 3 Absatz 3, 19 Absatz 1 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien). Für Maßnahmen im Krisenkontext konkretisierte die Bundesregierung dieses Kohärenzerfordernis mittels Selbstverpflichtungen in ihren **Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“** (Leitlinien 2017)² zu einer umfassenden und rechtzeitigen Beteiligungspflicht der Ressorts untereinander („vernetzter Ansatz“). Zudem verpflichtete sich Deutschland auf dem Humanitarian World Summit 2016 zur Stärkung des Humanitarian-Development-Peace-Nexus (Nexus). Danach soll eine stärkere Verzahnung von Humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammen-

¹ Vgl. für das AA die Vorbemerkung zu Kapitel 0501 und Erläuterungen zu Kapitel 0501 Titel 687 34 sowie für das BMZ die Vorbemerkung zu Kapitel 2301 und die Erläuterungen zu Kapitel 2301 Titel 687 06, jeweils im Bundeshaushaltsplan 2019.

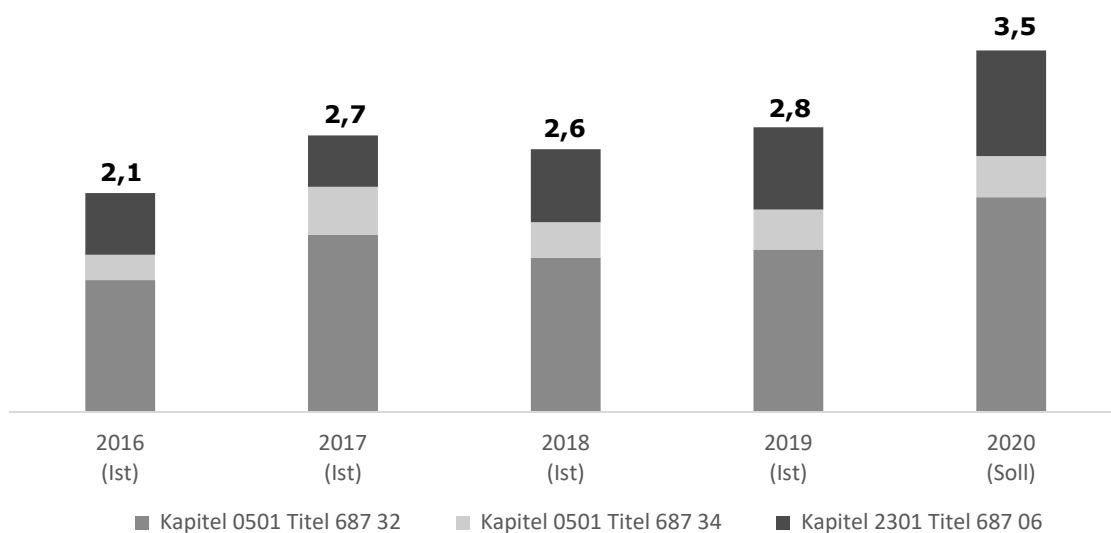
² Bundestagsdrucksache 18/12813 vom 19. Juni 2017.

arbeit und Friedensförderung die Nachhaltigkeit und Wirksamkeit von Einzelmaßnahmen erhöhen.

In der nachfolgenden Abbildung ist die Entwicklung der Ausgaben der Kapitel 0501 Titel 687 32 (Humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland), Titel 687 34 (Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung) und Kapitel 2301 Titel 687 06 (Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur) dargestellt.

Abbildung 1

Steigende Ausgaben im unmittelbaren Krisenkontext³ (Angaben in Mrd. Euro)



Quelle: Einzelpläne 05 und 23. Für die Jahre 2016 bis 2019: jeweilige Haushaltsrechnung. Für das Jahr 2020: Haushaltsplan (einschließlich des zweiten Nachtragshaushalts).

Deutlich wird, dass die Ausgaben im gemeinsam verantworteten Krisenkontext allein für die betrachteten Haushaltstitel mittlerweile 3,5 Mrd. Euro jährlich betragen.⁴

Angeichts der Zuständigkeitsüberschneidungen und des Mittelaufwuchses in beiden Ressorts beauftragte die Bundesregierung im Jahr 2017 das Bundes-

³ Die Auswahl der Titel orientiert sich an der Spending Review zum Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“.

⁴ Dabei ist zu berücksichtigen, dass das BMZ aus zahlreichen weiteren Haushaltstiteln Ausgaben leistet, die im weiteren Sinne Maßnahmen im Krisenkontext zuzuordnen sind, z. B. aus den Sonderinitiativen, Kap. 2310 Tgr. 03 (Ausgaben 2019: 1,1 Mrd. Euro).

ministerium der Finanzen (BMF), das AA und BMZ mit einer themenbezogenen Haushaltsanalyse (sog. **Spending Review**) zum Politikbereich „**Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit**“. Der Abschlussbericht hält fest, dass sich die Zuständigkeiten beider Ministerien für Maßnahmen im Krisenkontext nicht praktikabel und klar voneinander trennen lassen.⁵ Kohärenz bei Maßnahmen im Krisenkontext sei stattdessen durch eine enge und systematische Abstimmung der beiden Ressorts zu erreichen.⁶ Hierzu enthält der Abschlussbericht folgende vier Empfehlungen:⁷

- AA und BMZ sollen sich zukünftig systematisch abstimmen und hierzu ein Konzept für die gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung (**GAAP-Konzept**) erarbeiten.
- Zur Verbesserung der Information gegenüber dem Parlament muss das AA titelscharfe Soll-Ist-Vergleiche für die Bereiche Humanitäre Hilfe und Krisenprävention vorlegen.
- AA und BMZ sollen untereinander abgestimmte Förderrichtlinien für die Haushaltstitel Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur und Humanitäre Hilfe über- bzw. erarbeiten.
- Beide Ressorts sollen Evaluierungen von Maßnahmen im Krisenkontext verankern.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) verpflichtete beide Ressorts, bis zum 31. Mai 2020 über die Umsetzung der Empfehlungen zu berichten.⁸ Der Bericht (Umsetzungsbericht) liegt mittlerweile vor.⁹ Der Bundesrechnungshof hat auf der Grundlage mehrerer Prüfungen im Kontext Krisenprävention, Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe die noch andauernde Umsetzung der Empfehlungen aus der Spending Review in

⁵ Abschlussbericht der Spending Review, Kap. 2.1.3, Z. 154-158.

⁶ Abschlussbericht der Spending Review, Kap. 3.1, Z. 356-358.

⁷ Mit Beschluss über den Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2019 sowie des Finanzplans bis 2022 vom 6. Juli 2018 nahm das Kabinett den Abschlussbericht zur Kenntnis, bestätigte die darin enthaltenen Handlungsempfehlungen und forderte die Ministerien zur Umsetzung auf.

⁸ Beschluss des Haushaltsausschusses, 26. Sitzung am 8. November 2018, TOP 35, vgl. Ausschuss-Drucksache 19/3039.

⁹ Haushaltsausschuss-Drucksache 19/5862.

beiden Häusern begleitend untersucht.¹⁰ Die wesentlichen Erkenntnisse aus diesen Prüfungen, aus dem Umsetzungsbericht sowie die abgestimmte Stellungnahme der Ressorts vom 25. August 2020 sind im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

2 GAAP-Konzept

Im Juni 2019 legten AA und BMZ entsprechend der Empfehlung aus dem Abschlussbericht der Spending Review das GAAP-Konzept vor. Es gilt für Länder, in denen beide Ressorts mit Maßnahmen im Krisenkontext tätig sind oder perspektivisch tätig werden. Das Konzept umfasst zwei Komponenten: Die **gemeinsame Analyse** und die darauf aufbauende **abgestimmte Planung**. Die Anwendung des GAAP-Konzeptes obliegt zwei Ebenen in den jeweiligen Ressorts. Die Regional- oder Länderreferate¹¹ sollen den eigentlichen Dialog zu Analyse und Planung führen. Die jeweiligen Regionalbeauftragten (Unterabteilungsleiter-Ebene) sollen diesen Prozess steuern. Bei Dissens auf Referateebene sollen die Regionalbeauftragten eine Einigung herbeiführen. Die Ressorts vereinbarten, das GAAP-Konzept zunächst für zwölf Pilotländer anzuwenden.

2.1 Gemeinsame Analyse

(1) Das GAAP-Konzept sieht vor, dass die Ressorts ihre jeweiligen Analyseergebnisse austauschen und anschließend zu einer gemeinsamen Lageeinschätzung gelangen. Lassen sich die jeweiligen Lagebilder nicht zu einer gemeinsamen Einschätzung zusammenführen, können die Ressorts zusätzlich gemeinsame externe Analysen beauftragen.

Eine gemeinsame Analyse, d. h. eine bereits gemeinsam getroffene Lageeinschätzung, wird im Sinne vernetzter Zusammenarbeit später auch ein abgestimmtes Vorgehen erwarten lassen. Der Bundesrechnungshof hat bei seinen begleitenden Prüfungen allerdings (vgl. Tz. 1) bemängelt, dass das GAAP-Konzept zu wenige konkrete Vorgaben enthält. Er hat empfohlen, Mindestinhalte

¹⁰ Prüfung der Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung durch das Auswärtige Amt (II 2 - 2017 - 1017 (Teil 1)), Prüfung der Humanitären Hilfe im Ausland (II 2 - 2018 - 0898) sowie Prüfung der Maßnahmen zur Vorbeugung und Bewältigung von Krisen (II 3 - 2018 - 0288).

¹¹ Je nach Größe oder Bedeutung eines Landes liegt die ressortinterne Zuständigkeit entweder bei dem entsprechenden Länderreferat oder einem Regionalreferat, welches für mehrere Länder gleichzeitig zuständig ist.

für die gemeinsame Analyse nach dem GAAP-Konzept sowie ein gemeinsames Anforderungsprofil für ressorteigene Analysen zu entwickeln. Letzteres soll helfen, etwaige Dopplungen zu vermeiden und die ressorteigenen Analysen einander bedarfsgerecht anzunähern. Schließlich könnten die Ressorts ohne Informationsverlust den Aufwand für ihre jeweiligen Analysen verringern.

Ressortseitig wurde die grundsätzliche Bereitschaft signalisiert, gemeinsame Mindestinhalte für die jeweiligen Analysen zu vereinbaren. Zugleich wurden die ressortspezifischen Untersuchungsinteressen und ein damit einhergehender Bedarf nach je eigenen Analysen betont.

Im Umsetzungsbericht wiesen die Ressorts darauf hin, dass der GAAP-Runderlass des AA im April 2020 an die Auslandsvertretungen übersandt wurde. Sie hoben hervor, dass der Austausch der jeweiligen Analysen einen wesentlichen Bestandteil des GAAP-Konzeptes darstelle. Dieser Austausch funktioniere in den GAAP-Pilotländern gut, wobei die Austauschverfahren zu Irak, Nigeria und Somalia (zugleich Nexus-Pilotländer) besonders hervorzuheben seien. Hierzu weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die Ressorts für diese Länder bereits seit dem Jahr 2017 eine enge Zusammenarbeit im Sinne einer Verzahnung von Humanitärer Hilfe und Übergangshilfe vereinbart hatten. Ferner würden die Auslandsvertretungen im GAAP-Runderlass angewiesen, in fragilen Kontexten dem BMZ allgemeinpolitische Berichterstattungen zu übermitteln. Mit dem (sog.) gemeinsamen *Chapeau-Papier*¹² für die Tschadseeregion führen die Ressorts ein weiteres Format für den Informationsaustausch an. Gemeinsam beauftragte externe Analysen lägen noch nicht vor.

(2) Aus dem Umsetzungsbericht geht hervor, dass für die meisten Pilotländer bis zum GAAP-Runderlass keine konkreten GAAP-Umsetzungsschritte ergriffen wurden. Zudem betreffen einige der im Umsetzungsbericht besonders hervorgehobenen Erfolge die Nexus-Pilotländer. Die Ressorts verweisen auf das o. g. *Chapeau-Papier*, ohne dessen Funktion für die gemeinsame Analyse zu erläutern. Daher bleibt offen, ob es die Ressorts beim Informationsaustausch belassen oder – wie vom GAAP-Konzept vorgesehen – als Ergebnis einer

¹² Hierbei handelt es sich um einen von AA und BMZ gemeinsam entwickelten Baustein, den beide Ressorts identisch in ihren jeweiligen Antragsformularen für Zuwendungen für Maßnahmen der Humanitären Hilfe und Übergangshilfe verwenden. Die Antragsteller geben darin etwaige Förderungen durch das jeweils andere Ressort an.

gemeinsamen Analyse ein gemeinsames Lagebild erarbeiten. Für Afghanistan und Mali verweisen die Ressorts auf Lageberichte an den Deutschen Bundestag.

Der Umsetzungsbericht verdeutlicht, dass für den ressortübergreifenden Informationsaustausch viele Formate zusammenhanglos nebeneinanderstehen. Dies hatte der Bundesrechnungshof bereits kritisiert. Er kann die im Umsetzungsbericht besonders hervorgehobenen Erfolge nicht uneingeschränkt erkennen. Der Umsetzungsbericht lässt offen, welche konkreten Verbesserungen im Informationsaustausch zwischen den Ressorts eine Folge des GAAP-Konzeptes bzw. von dessen Umsetzung sind.

Der mit dem GAAP-Konzept verfolgte Ansatz einer gemeinsamen Analyse und darauf aufbauender abgestimmter Planung hat aus Sicht des Bundesrechnungshofes das Potenzial, die Kohärenz der Hilfsansätze beider Ressorts sicherzustellen. Die Ressorts müssen dafür aber weitere Anstrengungen unternehmen und die Umsetzungsgeschwindigkeit erhöhen. Der bloße Austausch ressorteigener Analysen ist noch keine gemeinsame Analyse – weder im Wortsinne noch nach dem Verständnis des GAAP-Konzeptes.

(3) Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Ressorts erste Schritte in Richtung einer gemeinsamen Analyse gegangen sind. Um diese Fortschritte fortzusetzen, sollten sie ihre bislang noch unterschiedlichen Austauschformate zeitnah in der GAAP-Umsetzung zusammenführen (prozedural und inhaltlich), um die gemeinsame Analyse zu etablieren. Das GAAP-Konzept ermöglicht, die gemeinsame Analyse an die Besonderheiten des jeweiligen Krisenkontextes anzupassen. Die Regionalbeauftragten sollten ihre Steuerungsmöglichkeiten nach dem GAAP-Konzept nutzen und Mindestinhalte für die gemeinsame Analyse sowie ein gemeinsames Anforderungsprofil für ressorteigene Analysen vereinbaren.

(4) Die Ressorts haben in ihrer Stellungnahme die o. g. Feststellungen weitgehend bestätigt. Sie haben zugleich die Notwendigkeit ressorteigener Analysen aufgrund jeweils spezifischer Informationsinteressen betont. Die Unterschiede zwischen „den fragilen Kontexten, der deutschen Interessenlage und den jeweiligen Handlungsmöglichkeiten“ würden der Festlegung von Mindestinhalten für die Analysen Grenzen setzen. Gleichwohl könnten die mit anderen Ressorts gemeinsam erstellten Krisenfrüherkennungsanalysen wichtige

Anregungen für die Entwicklung gemeinsamer Analysen nach dem GAAP-Konzept liefern. Für Afghanistan haben die Ressorts darauf verwiesen, dass sie bereits vor Verabschiedung des GAAP-Konzeptes Analysen ausgetauscht und gemeinsame Lagebilder erstellt haben. Im Übrigen haben die Ressorts angeführt, dass sie die Vorgaben des GAAP-Konzeptes im aktuellen Planungszyklus erstmalig anwenden und sich die neu vereinbarten Verfahren erst etablieren müssten.

(5) Zwar sind nach dem GAAP-Konzept ressorteigene Analysen ein wichtiges Element der gemeinsamen Analyse mit dem Ziel eines ressortgemeinsamen Lageverständnisses in Krisenkontexten; sie bilden jedoch nur die Grundlage für die entscheidende, im Rahmen des GAAP-Konzeptes erst noch vorzunehmende *gemeinsame Analyse*. Sie ersetzen sie nicht. Der Bundesrechnungshof geht deshalb davon aus, dass die Ressorts auf Grundlage des GAAP-Konzeptes künftig alle Analyseprodukte austauschen und hieraus – mindestens für die Pilotländer – bis zum Ende des aktuellen Planungsjahres gemeinsame Lagebilder erarbeiten. Dabei können gemeinsam vereinbarte Mindestinhalte für die jeweils selbst erstellten sowie die beauftragten Analysen hilfreich sein. Dies sieht der Bundesrechnungshof auch mit der Stellungnahme der Ressorts nicht widerlegt. Es ist zu begrüßen, dass die Ressorts auf ein bereits erarbeitetes ressortübergreifendes Analyseformat zurückgreifen wollen, um Synergieeffekte zu erzielen. Es obliegt den Ressorts, bei der Anwendung des GAAP-Konzeptes etwaige Grenzen für Mindestinhalte auszuloten. Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung, dass erst in der weiteren Anwendung des GAAP-Konzeptes ein etwaiger Anpassungsbedarf ersichtlich wird und begrüßt die Bereitschaft der Ressorts zur bedarfsgerechten Fortentwicklung. Dabei sollten auch Erfahrungen mit bereits vor dem GAAP-Konzept angewandten Austauschmechanismen einfließen.

2.2 Abgestimmte Planung

(1) Die abgestimmte Planung gemäß dem GAAP-Konzept soll auf den Erkenntnissen aus der gemeinsamen Analyse aufsetzen und zu einem vernetzten Förderansatz führen. Auf die abgestimmte Planung sollen aufeinander abgestimmte, koordinierte Maßnahmen beider Ressorts folgen. In mindestens jährlichen Planungstreffen sollen die jeweiligen Länder- und Fachreferate gemeinsame Ziele für das Engagement im konkreten Krisenkontext vereinbaren. Zur

Vorbereitung der Planungstreffen sollen die Ressorts Listen aller laufenden Projekte austauschen. Das Planungsergebnis ist in einem Sitzungsvermerk festzuhalten. Auch hier obliegt die Steuerung der abgestimmten Planung den Regionalbeauftragten. Für Auswahl und Vollzug der einzelnen Maßnahmen bleibt das jeweils zuständige Ressort verantwortlich.

In den Leitlinien 2017 verpflichtete die Bundesregierung die Ressorts, „sich in Bezug auf geplante operative Programme und Projekte gegenseitig rechtzeitig und umfassend [zu beteiligen und sicherzustellen], dass in ihre Planungen auch die jeweilige Fachexpertise des anderen Ressorts einfließen kann.“¹³ Daran anknüpfend sollen gemäß Abschlussbericht zur Spending Review „sämtliche Formen der Abstimmung [...] direkt, regelmäßig und umfassend erfolgen und vor der Entscheidung über eine Mittelvergabe.“¹⁴ Das GAAP-Konzept sieht daher vor, dass die Ressorts vor der Auswahl einer Maßnahme die jeweiligen Programmanschläge und Projektskizzen austauschen und innerhalb von vierzehn Tagen kommentieren.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. kritisiert, dass das GAAP-Konzept der abgestimmten Planung keinen Vorrang gegenüber den ressorteigenen Planungen einräumt. Infolgedessen könnten die Ressorts bei stark auseinanderfallenden Lageeinschätzungen, Schwerpunktsetzungen oder Wirkungsbewertungen zwischen den (jährlichen) Planungstreffen abweichende ressorteigene Planungen vornehmen. Er hat empfohlen, Mustervermerke mit Mindestinhalten zu entwickeln, um die Verwertbarkeit und Verbindlichkeit der Ergebnisse der abgestimmten Planung für die ressorteigenen Planungen zu erhöhen. Die Ressorts haben sich demgegenüber auf das Ressortprinzip berufen und eine Stärkung der abgestimmten Planung gegenüber der ressorteigenen abgelehnt.

Der Umsetzungsbericht führt auch für die abgestimmte Planung verschiedene Kommunikationsformate der Ressorts auf, ohne zu erläutern, welche Komponenten der abgestimmten Planung nach dem GAAP-Konzept dort umgesetzt werden. Genannt werden Task Forces, Besprechungen im Ressortkreis und Jour Fixes, wobei die den jeweiligen Ländern zugeordneten Formate sich teilweise überschneiden. Laut Umsetzungsbericht haben für vier der zwölf Pilotländer neben den Task Forces jährliche Planungstreffen nach dem GAAP-

¹³ Leitlinien 2017, Kap. 4.1.2.

¹⁴ Abschlussbericht der Spending Review, Kap. 3.2., Z. 366 f.

Konzept stattgefunden. Für eines dieser Länder liegt auch ein gemeinsames Lagebild vor. Die Ressorts haben erkannt, dass ein Jahresrhythmus für die Planungstreffen wegen jeweils unterschiedlicher Planungsabläufe eine effektive Abstimmung zumindest erheblich erschwert.

Der – für einige Pilotländer bereits praktizierte – Austausch von Projektlisten sei erst mit dem GAAP-Runderlass für alle Pilotländer angeschoben worden.

(2) Der Bundesrechnungshof hält die Aktivitäten zur Umsetzung der abgestimmten Planung gemäß GAAP-Konzept für noch nicht ausreichend. Obwohl die Leitlinien 2017, der Abschlussbericht zur Spending Review sowie das GAAP-Konzept die Bedeutung eines vollständigen ressortübergreifenden Informationsaustausches betonen, haben die Ressorts selbst ein Jahr nach Verabschiedung des GAAP-Konzeptes nicht einmal für alle Pilotländer die Projektlisten ausgetauscht. Im AA dauerte es zehn Monate, bis ein Runderlass zur Umsetzung des GAAP-Konzeptes erging. Zudem fallen die Aktivitäten zur Umsetzung einzelner Komponenten der abgestimmten Planung für die einzelnen Pilotländer derzeit noch zu weit auseinander, um tatsächlich miteinander vergleichbar zu sein. Der Bundesrechnungshof hält eine Weiterentwicklung des GAAP-Konzeptes allein anhand eines Erfahrungsaustausches zu den Pilotländern auf dieser Grundlage für unwahrscheinlich.

Wie bei der gemeinsamen Analyse haben die Ressorts die bereits vor dem GAAP-Konzept genutzten Kommunikationsformate weiterverwendet und diese nur für wenige Länder im Sinne des GAAP-Konzeptes weiterentwickelt. Daher sind die im Umsetzungsbericht aufgeführten Task Forces, Besprechungen im Ressortkreis und Jour Fixes nur vermeintliche Umsetzungserfolge. Wirksamkeit und Nutzen der abgestimmten Planung lassen sich mangels vollständig durchlaufener Planungszyklen derzeit noch nicht beurteilen.

Einem „Mehr“ an abgestimmter Planung steht nach übereinstimmender Auffassung von AA und BMZ das „Ressortprinzip“ entgegen. Den Bundesrechnungshof überzeugt das nicht. Das Ressortprinzip will in erster Linie klare Verantwortlichkeiten innerhalb des Kollegialorgans Bundesregierung sicherstellen. Dies kann aber nicht nur durch ressorteigene, sondern auch durch ressortabgestimmte Planungen erreicht werden. Voraussetzung dafür ist, dass die jeweilige Expertise in den Entscheidungsfindungsprozess einfließt und ein grundsätzliches Gleichgewicht zwischen den Ressorts bei der Auswahl-

entscheidung besteht. Hierzu haben sich die Bundesregierung und die Ressorts wiederholt verpflichtet. Mithin genügen entsprechende organisatorische Vorkehrungen zum Schutz des Ressortprinzips, wie sie das GAAP-Konzept vorsieht.

(3) Die Ressorts sollten ihre Widerstände gegen eine stärkere Zusammenarbeit bei der Projektplanung, -auswahl und -steuerung im Krisenkontext gemäß dem GAAP-Konzept beenden und dessen Umsetzung zügig vorantreiben. Fortan sollten sie zur Förderung der Kohärenz ihrer Maßnahmen im Krisenkontext einer abgestimmten Planung den Vorrang gegenüber der ressorteigenen einräumen. Letztere sollte im Anwendungsbereich des GAAP-Konzeptes grundsätzlich darauf beschränkt werden, die bei der abgestimmten Planung festgelegten Maßnahmen durchzuführen. Ressort eigene Planung sollte nur unter der Voraussetzung zulässig sein, dass sie sich im Rahmen der abgestimmten Planung bewegt.

Die vielen unterschiedlichen Kommunikationsformate sollten das AA und das BMZ zusammenführen und einheitliche Mindestinhalte für ihre Planungstreffen, deren Dokumentation sowie die Projektlisten vereinbaren. Ihrer gemeinsamen Feststellung entsprechend, sollten die Ressorts auch in kürzeren Intervallen tagen. Anstatt unter Berufung auf das Ressortprinzip eine Abwehrhaltung einzunehmen, sollten die Ressorts die im GAAP-Konzept vorgesehenen Möglichkeiten (z. B. die Steuerungsbefugnisse der Regionalbeauftragten) nutzen, um die ressorteigenen und ressortübergreifenden Planungsabläufe einander anzupassen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das GAAP-Konzept kontinuierlich fortzuschreiben.

(4) Die Ressorts haben betont, dass die Kontexte im Anwendungsbereich des GAAP-Konzeptes anfällig für kurzfristige Lageänderungen seien. Habe die abgestimmte Planung Vorrang vor der ressorteigenen, so sei die gesamte Planung zu statisch und stehe situationsangemessenem Handeln entgegen. Für eine Anpassung der Planungen an etwaige Lageänderungen sehe das GAAP-Konzept den Austausch und die wechselseitige Kommentierung von Projektskizzen und Planungsunterlagen („Skizzenaustausch“) vor. Auch etwaige Widersprüche zwischen ressortgemeinsamen Festlegungen in den (jährlichen)

Planungstreffen (abgestimmte Planung) und unterjährigen ressorteigenen Umsetzungsideen ließen sich auf diesem Wege lösen.

Im Übrigen haben die Ressorts zugesagt, die Empfehlungen zur Erarbeitung gemeinsamer Standards und Mindestinhalte für die Planungstreffen, deren Taktung und Dokumentation, die auszutauschenden Projektlisten sowie die kontinuierliche Fortentwicklung des GAAP-Konzeptes zu berücksichtigen.

(5) Die Ressorts folgen mit ihren Zusagen weitgehend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Lediglich beim – allerdings gewichtigen – Verhältnis der abgestimmten zur ressorteigenen Planung gehen die Positionen auseinander. Die vorrangige Bedeutung der abgestimmten Planung als Ergebnis des vernetzten Förderansatzes wird sowohl durch die Leitlinien 2017 als auch durch das GAAP-Konzept deutlich. Die naturgemäße Anfälligkeit von Krisenkontexten für kurzfristige Lageänderungen ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes kein Freibrief für die Ressorts, die abgestimmte Planung durch ressort-eigene Planungen auszuhebeln. Ein solches Verständnis des GAAP-Konzeptes würde keine substantielle Verbesserung der Kohärenz der Maßnahmen im Krisenkontext bewirken. Vielmehr können die Ressorts durch eine angepasste Taktung der Planungstreffen sicherstellen, dass die abgestimmten Planungen „situationsangemessen“ fortgeschrieben werden. So wäre gewährleistet, dass sich die einzelnen Maßnahmen in die abgestimmte Planung einfügen. Zudem böten flexibel getaktete Planungstreffen – einschließlich der im GAAP-Konzept vorgesehenen Eskalationsmöglichkeit – das Instrument, etwaig auftretende Meinungsunterschiede zwischen den Ressorts verbindlich zu lösen. Der „Skizzenaustausch“ bietet hierfür keinen gleichwertigen Ersatz.

2.3 Außenpolitische Unbedenklichkeit und entwicklungspolitische Anschlussfähigkeit

(1) Die Leitlinien 2017 verpflichten die im Krisenkontext tätigen Ressorts, „dass ihre Maßnahmen mit den Ansätzen und Programmen der Entwicklungspolitik und der Umsetzung der Agenda 2030 anschlussfähig sind“.¹⁵ Die Leitlinien 2017 konkretisieren diese entwicklungspolitische Anschlussfähigkeit nicht näher, nennen sie jedoch im Zusammenhang mit der Prüfung der außenpolitischen Unbedenklichkeit. Mit letzterer soll das AA sicherstellen, dass Projekte anderer Ressorts nicht deutschen außenpolitischen Interessen zuwider-

¹⁵ Leitlinien 2017, Kap. 4.1.2.

laufen. Die entwicklungspolitische Anschlussfähigkeit ist im GAAP-Konzept nicht genannt. Die Prüfung der außenpolitischen Unbedenklichkeit ist gemäß dem GAAP-Konzept kein Instrument der abgestimmten Planung.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. kritisiert, dass weder ein Konzept zur inhaltlichen Konkretisierung der entwicklungspolitischen Anschlussfähigkeit noch Kriterien für deren Berücksichtigung bei der abgestimmten Planung vorlagen. Das BMZ hat zugesagt, entsprechende Kriterien und Prozesse zu deren Anwendung bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zu entwickeln.

Dem AA hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Prüfung der außenpolitischen Unbedenklichkeit von Maßnahmen im Krisenkontext an die besonderen Erfordernisse des GAAP-Konzeptes anzupassen: Die Prüfung selbst und die Dokumentation ihrer Ergebnisse müssen passgenaue Informationen für die abgestimmte Planung liefern. Andernfalls leidet der Abstimmungsprozess der abgestimmten Planung an zeitraubenden und ressourcenzehrenden Extraschleifen.

(2) Der Bundesrechnungshof erkennt beide hier behandelten Prüfungsschritte als eigenständige Instrumente der Ressorts zur Wahrnehmung ihrer Steuerungsverantwortung an. Diese Verantwortung geht weit über den Krisenkontext hinaus. Bei Maßnahmen im Krisenkontext sind diese Prüfungen jedoch inhaltlich untrennbar mit der abgestimmten Planung nach dem GAAP-Konzept verbunden. Um die entsprechenden Verfahren effizient zu gestalten, müssen die für diese Prüfungsschritte jeweils maßgeblichen Kriterien bestimmt und wechselseitig bekannt sein. Dies würde auch die abgestimmte Planung erleichtern. Zudem sollten die Ressorts die jeweiligen Prüfungen in die abgestimmte Planung integrieren, unabhängig von einer Einstufung als eigenständiges Instrument.

(3) Die Ressorts sollten zeitnah klare Kriterien für beide Prüfungen vereinbaren und anwenden. Im Zuge einer Weiterentwicklung des GAAP-Konzeptes sollten diese Kriterien dort Eingang finden.

(4) Die Ressorts haben darauf verwiesen, dass der Skizzenaustausch erst angelaufen ist und die entwicklungspolitische Anschlussfähigkeit bisher einzelfallbezogen geprüft wurde. Für Nichtregierungsorganisationen trage zudem das Chapeau-Papier (Tz. 2.1) dazu bei, die Anschlussfähigkeit ihrer Maßnahmen der Humanitären Hilfe und Übergangshilfe zu gewährleisten. Hierfür müssten

diese darlegen, wie ihre jeweiligen Maßnahmen ineinandergreifen, welche gemeinschaftlichen Ergebnisse sie erzielen und welche Synergien genutzt werden sollen. Das AA wolle die maßgeblichen Aspekte der außenpolitischen Unbedenklichkeit bei der Kommentierung im Rahmen des Skizzenaustausches prüfen. Die formale Bestätigung vor Beauftragung oder Bescheid solle nur noch etwaige Lageveränderungen gegenüber dem Zeitpunkt des Skizzenaustausches berücksichtigen. Maßstab für die Bewertung seien in erster Linie die zu erwartenden Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen. Hierfür bestünden Runderlasse mit nicht abschließenden Aufzählungen als Orientierungshilfe.

(5) Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen der Ressorts an, substantielle Prüfungsschritte von Anschlussfähigkeit und Unbedenklichkeit der Maßnahmen beim Vollzug des GAAP-Konzeptes zu integrieren. Er geht davon aus, dass die Erfahrungen aus den einzelfallbezogenen Prüfungen der entwicklungspolitischen Anschlussfähigkeit in die Entwicklung einheitlicher Prozesse und Kriterien einfließen. Im Übrigen hält er an seiner Empfehlung fest, auch für die Prüfung der außenpolitischen Unbedenklichkeit und deren Dokumentation klare Kriterien festzulegen. Die o. a. Orientierungshilfen erscheinen hierfür als geeignete Ausgangslage.

3 Förderrichtlinien

(1) Das AA und das BMZ haben sich im Spending Review-Prozess darauf verständigt, dass das AA für den Haushaltstitel Humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland eine Förderrichtlinie erarbeitet und das BMZ für den Haushaltstitel Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur seine Förderrichtlinie aktualisiert. Bis heute liegen die beiden Förderrichtlinien nicht vor – sie befinden sich noch im Entwurfsstadium.

Mit Blick auf die finanzielle Bedeutung des Haushaltstitels Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung für den Einzelplan 05 hat der Bundesrechnungshof das AA darüber hinaus zum Erlass einer Förderrichtlinie aufgefordert.

Der Umsetzungsstand „Förderrichtlinien“ stellt sich zwei Jahre nach der Spending Review wie folgt dar:

AA: Humanitäre Hilfe

Seine Förderentscheidungen zu Vorhaben der humanitären Hilfe trifft das AA derzeit auf Grundlage eines Förderkonzeptes aus dem Jahr 2014.¹⁶ Jenes Konzept stützt sich auf eine inzwischen nicht mehr geltende Förderstrategie aus dem Jahr 2012. Abstimmungen mit dem BMZ sieht das Konzept des AA nicht vor.

Der Entwurf einer Förderrichtlinie „Humanitäre Hilfe“ (2. Entwurf) befindet sich in der ressortinternen Abstimmung. Das BMF hat angeregt, mit Blick auf die Zusammenarbeit mit dem BMZ das GAAP-Konzept in der Richtlinie ausdrücklich zur Grundlage seiner Förderentscheidungen im Krisenkontext zu machen.

BMZ: Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur

Das BMZ hat eine Förderrichtlinie „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“, die aus dem Jahr 2007 stammt. Inzwischen liegt der Entwurf einer überarbeiteten Förderrichtlinie vor und ist im Abstimmungsprozess mit dem BMF und dem Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. gefordert, die Bewirtschaftung des Titels verbindlich an den Ergebnissen der abgestimmten Planung nach dem GAAP-Konzept auszurichten. Hierdurch wäre sichergestellt, dass das BMZ nur Vorhaben fördert, die Teil der abgestimmten Planung sind. Das BMZ hat hierauf entgegnet, dass ein entsprechender Verweis weder sinnvoll noch notwendig sei. Es genüge, dass beide Ressorts die Planungsergebnisse an ihre Durchführungspartner weitergeben.

AA: Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung

Entscheidungen über Projektförderungen zur Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung trifft das AA aufgrund eines internen Konzeptes.¹⁷ Abstimmungsprozesse mit anderen Ressorts sieht dieses nicht vor.

Das BMF hat für den Bereich Krisenprävention eine gesonderte Förderrichtlinie empfohlen. Solange diese nicht vorliege, sei das Regelwerk für Hilfsmaß-

¹⁶ Konzept zur Förderung von Vorhaben der humanitären Hilfe der Bundesregierung im Ausland, Stand 2014.

¹⁷ Konzept zur Förderung von Projekten zur Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten der Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Stabilisierung und Friedensförderung durch das Auswärtige Amt, bekannt gegeben mit RES 3-12 vom 7. August 2017.

nahmen des AA im Krisenkontext nicht vollständig und die notwendige Abgrenzung seiner Förderungen gegenüber solchen des BMZ zur Krisenbewältigung nicht sichergestellt.¹⁸ Inzwischen hat das AA angekündigt, eine Förderrichtlinie Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung zu erarbeiten.

(2) Auch zwei Jahre nach der Spending Review liegen die geforderten Förder Richtlinien nicht vor. Um den ressortgemeinsamen Ansatz in diesen so eng miteinander verwobenen Förderbereichen sicherzustellen, ist es unerlässlich, wesentliche Grundlagen, Ziele und Bedingungen für die Förderung des AA im Krisenkontext ohne weiteren Zeitverzug in rechtsverbindlichen Förderrichtlinien festzulegen. Neben förderpolitischen Zielsetzungen sollten sie auf aktuellen Strategien fußen, thematische und regionale Schwerpunkte berücksichtigen, vor allem aber die Ergebnisse der gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung aufnehmen. Nur durch die Aufnahme in die Förderrichtlinien lassen sich die jeweiligen Ergebnisse des GAAP-Prozesses rechtsverbindlich absichern.

(3) Das AA und das BMZ sollten die sich bereits in Abstimmung befindenden oder neu zu erstellenden Förderrichtlinien zeitnah fertigstellen. Um den ressortgemeinsamen, vernetzten Ansatz bei Förderentscheidungen übergreifend sicherzustellen, sind die jeweiligen Förderrichtlinien mit einem verbindlichen Verweis auf die jeweiligen GAAP-Ergebnisse zu versehen.

(4) Die Ressorts haben mitgeteilt, dass die Erarbeitung von neuen, miteinander abgestimmten Förderrichtlinien kurz vor dem Abschluss stehe. Sie wollen darin auf die bestehende Verpflichtung zur gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung hinweisen, den im Binnenverhältnis verwendeten Begriff „GAAP-Konzept“ allerdings nicht nennen. Die Ergebnisse der gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung würden die Ressorts – wo relevant – an die Umsetzungspartner kommunizieren.

(5) Der Bundesrechnungshof verbindet mit dem Hinweis, die neuen miteinander abgestimmten Förderrichtlinien stünden kurz vor dem Abschluss, die Erwartung, dass die Ressorts deren Fertigstellung mit hoher Priorität vorantreiben.

¹⁸ E-Mail BMZ an AA zum Entwurf der Förderrichtlinie vom 21. Juni 2019.

Die Forderung nach einem verbindlichen Verweis auf die GAAP-Ergebnisse hält der Bundesrechnungshof weiterhin für notwendig. Hierbei kommt es nicht darauf an, dass die Ressorts den Begriff „GAAP-Konzept“ verwenden. Vielmehr sollte die Verpflichtung zur gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung in den Förderrichtlinien ausdrücklich festgeschrieben werden. Förderzusagen sollten nur auf Grundlage der Ergebnisse der jeweiligen abgestimmten Planung gegeben werden.

4 IT-Anwendungen

(1) Im GAAP-Konzept haben die Ressorts das Ziel formuliert, für den Datenaustausch eine „moderne, IT-basierte Lösung, die die bestehenden ressortspezifischen Datenbanken zur Erfassung gemeinsamer Projektübersichten [...] sinnvoll ergänzt“, zu entwickeln.

Die aktuelle technologische Umsetzung stellt sich wie folgt dar:

Analyse

Seit Mitte 2018 führt das AA für seine Zentrale das System *PREVIEW*¹⁹ zur Krisenfrüherkennung ein. Die technischen Voraussetzungen für einen Datenaustausch und die Anbindung anderer Ressorts sind nicht vorgesehen. Das AA begründet dies damit, dass die risikobezogenen Anforderungen der Ressorts fach- und kontextspezifisch unterschiedlich seien.

Das AA hat angegeben, dass es anderen Ressorts – z. B. dem BMZ – bei Bedarf Analysedokumente aus *PREVIEW* zur Verfügung stellen könne.²⁰ Ressortgemeinsame Analysetools sind nicht geplant.²¹

Das BMZ gründet seine Einschätzung der Lage in Krisenregionen auf unterschiedliche Quellen und Instrumente.²² Ein eigenes Softwaretool steht dem BMZ nicht zur Verfügung.

¹⁹ *PREVIEW*: Abkürzung für Prediction, Vision, Early Warning.

²⁰ Prüfung der Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung durch das Auswärtige Amt (II 2 - 2017 - 1017 (Teil 1), Abschließende Mitteilung vom 10. Dezember 2019, Tz. 4.3.

²¹ Schriftliche Antwort des Staatsministers Annen vom 5. November 2018 in BT-Drs. 19/5643.

²² Dazu gehören neben der politischen Berichterstattung aus den Auslandsvertretungen Eskalationspotentialanalysen, Polit-ökonomische Kurzanalysen sowie der Governance-Kompass und extern erstellte Konfliktanalysen.

Projektmanagement

Ein vollständiger Überblick über die Projekte des jeweils anderen Ressorts ist im Krisenkontext fundamental wichtig für ein koordiniertes Vorgehen der Bundesregierung; dies ist nicht zuletzt eine Erkenntnis der Spending Review.

Der Austausch von Projektdaten zwischen AA und BMZ findet derzeit durch händisch erstellte Übersichten statt.

Seit Ende 2017 entwickelt das AA ein elektronisches Projektmanagementsystem (ePMS). Seine Einführung ist für Anfang des Jahres 2021 vorgesehen. Das ePMS soll eine digitale Datenaufbereitung sicherstellen, die Zuwendungsbearbeitung standardisieren und die Revisionssicherheit erhöhen. Zudem werde es externe Daten und Informationen einbeziehen mit dem Ziel, ein umfassendes Bild des finanziellen Engagements der gesamten Bundesregierung im Ausland zu liefern. Das System ermögliche Datenaustausch durch Schnittstellen, vorausgesetzt die entsprechenden Daten seien validiert und konsistent.²³

Für die Mittelverwaltung und das Projektmanagement setzt das BMZ in einigen Bereichen das modular erweiterbare Management-, Finanz- und Informationssystem („MeMFIS“) ein. Für den Haushaltstitel Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur plant das BMZ den Einsatz vom MeMFIS im Jahr 2022. Schnittstellen für den Datenaustausch mit dem AA sind nicht vorgesehen.

Das IT-bezogene Projektmanagement des BMZ hat der Bundesrechnungshof bereits mehrfach geprüft.²⁴ Er hat u. a. beanstandet, dass bei der Entwicklung von IT-Lösungen keine Schnittstellen für den Datenaustausch mit anderen Stellen vorgesehen sind.

(2) Das Bekenntnis zur gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung hätte erwarten lassen, dass AA und BMZ auch die technologischen Voraus-

²³ Prüfung der Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung durch das Auswärtige Amt, Teil 1: Strategische Abstimmung sowie Koordinierung des Engagements in Krisenregionen, Az.: II 2 - 2017 - 1017 vom 10. Dezember 2019.

²⁴ Siehe hierzu auch: Ausgaben für den Aufbau und die Einführung des modularen entwicklungspolitischen Management-, Finanz- und Informationssystems „MeMFIS“, Gz: II 3 - 35170 - 2013 - 5598 vom 21. April 2017; IT-Verfahren beim BMZ und bei der KfW für Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit, Gz: II 3 - 2017 - 0145 vom 21. November 2018 sowie Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 19/5500, „Seit 2007 geplante IT-Unterstützung für Entwicklungsprojekte verzögert sich weiter“, Tz. 28.4.

setzungen hierfür schaffen. Stattdessen wollen sich beide Ressorts auf jeweils eigene Verfahren oder Entwicklungen verlassen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat die Einrichtung von Schnittstellen für den Datenaustausch zwischen AA und BMZ dringend empfohlen. Weitere Inselösungen sind unwirtschaftlich und daher unbedingt zu vermeiden.

(4) In der Stellungnahme bekräftigen beide Ressorts die sinnvolle und wirtschaftliche Notwendigkeit eigenständiger IT-Anwendungen. Sie begründen dies mit den unterschiedlichen fachlichen Anforderungen und Verfahren. Der Krisenbezug sei dabei nur einer von vielen Aspekten, die durch die IT-Systeme abgebildet werden sollen und müssen. Auch habe das BMZ seit Februar 2020 eine Schnittstelle zum Datenaustausch mit den Durchführungsorganisationen eingerichtet. AA und BMZ führen aus, dass Schnittstellen zwischen den Ressorts technisch grundsätzlich umsetzbar seien. Aus Effizienzgründen solle die Weiterentwicklung der IT-Systeme so angelegt sein, dass Qualität und Umfang der ausgetauschten Daten zwischen AA und BMZ den Erfordernissen des GAAP-Konzeptes genügen.

(5) Die Ausführungen der Ressorts in der Stellungnahme überzeugen nicht. Auch wenn die fachlichen Anforderungen von AA und BMZ im Krisenkontext voneinander abweichen, erfordern allein die haushalts- und insbesondere die zuwendungsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich gleiche Verfahren im Bewilligungsprocedere. Denn es ist unerheblich, ob ein Zuwendungsempfänger stabilisierend im Auftrag des AA oder mit strukturbildenden Zielsetzungen vom BMZ gefördert wird. Zuwendungsrechtlich sind die Anforderungen in beiden Fällen gleich. Hinzu kommt, dass beide Ressorts die Vorhaben im Krisenkontext vielerorts mit denselben Organisationen bzw. den gleichen Zuwendungsempfängern umsetzen.

Die Ressorts sollten bei der Weiterentwicklung des GAAP-Konzeptes ein Augenmerk auf die Schnittstellen zum Datenaustausch im Krisenkontext legen. Der Stellungnahme zufolge liegen die technischen Voraussetzungen hierfür vor. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Ressorts diese Möglichkeiten nutzen und Schnittstellen für den Datenaustausch untereinander mit oberster Priorität einrichten.

5 Evaluierung

(1) Ein Thema im Abschlussbericht der Spending Review ist die „Wirkungsorientierung/Evaluierung“ von Maßnahmen im Krisenkontext. Im Ergebnis sollen Evaluierungen eine feste Größe in beiden Ressorts sein. Die Ressorts versprechen sich davon Anregungen für eine bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit. Der Bundesrechnungshof hat das Thema Evaluierung in seinen o. g. Prüfungen ausgeklammert, weil sich die Ressorts seinerzeit am Anfang der Umsetzung der vorgenannten Empfehlung befanden (und noch immer befinden). Im Umsetzungsbericht stellen die Ressorts überwiegend ihre ressorteigenen organisatorischen Maßnahmen und Verfahrensregelungen dar, welche die Evaluierung ihrer Vorhaben (u. a. im Krisenkontext) sicherstellen sollen. Zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit ist der Beginn eines (jährlichen) Austausches sowie ein Pilotvorhaben „einer ressortgemeinsam unabhängig durchgeführten strategischen Evaluierung zum Irakportfolio“ beider Ressorts aufgeführt. Diese Evaluierung soll von einer Arbeitsgemeinschaft aus einem Auftragnehmer für das AA-Portfolio und dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH für das BMZ-Portfolio durchgeführt werden. Sie umfasst die Jahre 2014 bis 2019. Auch im Sinne der Spending Review soll u. a. untersucht werden, ob die Portfolios der Ressorts hinreichend kohärent und komplementär waren und ob mit Schnittstellen bei der Planung und Durchführung angemessen umgegangen wurde. Ziel ist ein von beiden Evaluierungsteams gemeinsam erstellter Synthesebericht, der durch hauspezifische Berichte ergänzt werden soll. Die Berichte sollen nach derzeitigem Plan im Juni 2021 vorliegen.

(2) Der Bundesrechnungshof misst der Zusammenarbeit beider Ressorts bei der Evaluierung von Maßnahmen im Krisenkontext eine hohe Bedeutung bei. Insofern sieht er in der ressortgemeinsamen Evaluierung des Irak-Portfolios einen ersten wichtigen Schritt, der entsprechenden Handlungsempfehlung aus der Spending Review nachzukommen und Evaluierungen von Maßnahmen im Krisenkontext dauerhaft zu verankern.

(3) Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die begonnene Zusammenarbeit der Ressorts bei der Evaluierung von Maßnahmen im Krisenkontext voranzutreiben. Er geht davon aus, dass nach erfolgreichem Abschluss des Pilotvorhabens weitere ressortgemeinsame Evaluierungen folgen.

(4) Die Ressorts haben bestätigt, dass der Zusammenarbeit bei der Evaluierung von Maßnahmen im Krisenkontext eine hohe Bedeutung beizumessen ist. Sie haben mit detaillierteren Ausführungen zu dem Pilotvorhaben die Anforderungen an eine gemeinsame Evaluierung im Sinne der Spending Review als erfüllt dargestellt.

(5) Die von den Ressorts ausgewiesene Projektplanung und begonnene Durchführung lassen erwarten, dass bei dem Pilotvorhaben die Forderung einer gemeinsamen Evaluierung im Sinne der Spending Review erfüllt wird. Eine dahingehende Bewertung ist erst möglich, wenn das Pilotvorhaben abgeschlossen ist und dessen Ergebnisse vorliegen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass die Ressorts nach erfolgreichem Abschluss des Pilotvorhabens die dabei gewonnenen Erkenntnisse auch zur Standardsetzung für ressortgemeinsame Evaluierungen verwenden.

6 Fazit

Die Ausgabenansätze beider Ressorts im unmittelbaren Krisenkontext sind auf zuletzt 3,5 Mrd. Euro kontinuierlich gestiegen (vgl. Tz. 1). Darüber hinaus haben fast alle aus dem Einzelplan 23 finanzierten Maßnahmen krisenpräventive oder -bewältigende Bezüge, sodass die tatsächlichen Ausgaben im Krisenkontext bei einem Vielfachen dessen liegen. Bereits deshalb misst der Bundesrechnungshof der Kohärenz von Maßnahmen im Krisenkontext höchste Bedeutung bei. Von zentraler Bedeutung ist hierfür eine gemeinsam vorgenommene Analyse der jeweiligen Ausgangslage. Erst sie vermag taugliche Grundlage für eine sich daran anschließende abgestimmte Planung zu sein. Der Bundesrechnungshof befürwortet die Bereitschaft der Ressorts, einen Teil seiner Empfehlungen bei der Umsetzung der Handlungsempfehlungen aus der Spending Review umsetzen zu wollen. So bewertet er beispielsweise positiv, dass die Ressorts zugesagt haben, gemeinsame Standards und Mindestinhalte für die Planungstreffen, deren Taktung und Dokumentation zu erarbeiten. Zudem stellten die Ressorts die kontinuierliche Fortentwicklung des GAAP-Konzeptes in Aussicht.

Gleichwohl sieht er in einigen Bereichen mit grundsätzlicher Bedeutung weiteren Handlungsbedarf. Dies betrifft u. a. die beschleunigte Überarbeitung der Förderrichtlinienentwürfe und das Bekenntnis der Ressorts zum Vorrang der abgestimmten Planung gegenüber der ressorteigenen. Darüber hinaus sollten

sie umgehend eine Schnittstelle für den ressortübergreifenden Datenaustausch zu ihren jeweiligen Maßnahmen im Krisenkontext einrichten.

Reinert

Dr. Elles

Steinkamp