



Abschließende Mitteilung

an das Auswärtige Amt

über die Prüfung

Erfolgskontrollen des Auswärtigen Amts bei Politischen Stiftungen

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

Gz.: II 2 - 0000605

25. Januar 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Prüfungsgegenstand	6
1.1	Projektförderungen der POS durch das AA	6
1.2	Beschränkung des Prüfungsgegenstandes	7
1.3	Anwendbare Rechtsvorschriften für den Prüfungsgegenstand	7
1.3.1	BHO und dazugehörige Verwaltungsvorschriften	7
1.3.2	Richtlinien des AA	8
2	Erfolgskontrolle durch das AA stärken	10
2.1	Grundsatz der Projektförderung	10
2.2	Ziele und Indikatoren	10
2.2.1	Beispiele für allgemein gehaltene Indikatoren	10
2.2.2	Beispiele für zumindest teilweise konkretisierbare Indikatoren	11
2.3	Erfolgskontrolle durch das AA	12
2.3.1	Erfolgskontrolle bei gesellschafts- und europapolitischen Maßnahmen	12
2.3.2	Erfolgskontrolle bei Maßnahmen der Stabilisierung, Krisenprävention und Friedensförderung	13
2.4	Würdigung	13
2.5	Empfehlung	15
2.6	Stellungnahme des AA	15
2.7	Abschließende Würdigung	17

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*

B

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

E

EU *Europäische Union*

F

FR-AA *Richtlinien für die Förderung der politischen Stiftungen bei gesellschaftspolitischen Maßnahmen durch das Auswärtige Amt*

O

OZ *Oberziel*

P

POS *Politische Stiftungen*

PZ *Projektziel*

T

Tz. *Textziffer*

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat die Erfolgskontrollen des Auswärtigen Amts (AA) bei Politischen Stiftungen (POS) geprüft. Das AA fördert die POS aus mehreren Haushalts-titeln. Der Bundesrechnungshof hat die Prüfung auf die Förderung der gesellschafts- und europapolitischen Maßnahmen der POS und der Ta'ziz-Partnerschaft beschränkt (Tz. 1).
- 0.2 Das AA hat hierzu eine Förderrichtlinie und Förderkonzepte erlassen, in denen über-geordnete Ziele genannt sind. Auf Projektebene gibt das AA keine Ziele oder Indikato-ren vor. Die POS legen bei den Projektförderanträgen gegenüber den Fachreferaten des AA die Projektziele (PZ) dar. Hierzu sollen sie auch Indikatoren für die Zielerrei-chung angeben. Die POS haben nach Projektabschluss über die Verwendung der Zu-wendung durch einen Sachbericht und einen zahlenmäßigen Nachweis zu berichten. Der Sachbericht muss insbesondere einen Vergleich der geplanten PZ mit den er-reichten direkten Wirkungen anhand von Indikatoren enthalten. Dazu sollen die POS bewerten, inwieweit die Indikatoren erfüllt sind (Tz. 2.1).
- 0.3 Eine Erfolgskontrolle der übergeordneten Ziele umfasst eine Zielerreichungs-, Wir-kungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Dies setzt voraus, dass die verfolgten über-geordneten Ziele hinreichend konkretisiert sind und die Zielerreichung tatsächlich ge-messen werden kann. Dafür sind auch für Projekte, mit denen die übergeordneten Ziele erreicht werden sollen, hinreichend konkretisierte PZ erforderlich. Die Indikato-ren müssen mengenmäßig und zeitlich so konkretisiert sein, dass sich Aussagen über das Erreichen der Ziele treffen lassen. Dazu müssen die Indikatoren mit Ausgangs- und denjenigen Zielwerten unterlegt sein, die nach einer bestimmten Zeit erreicht werden sollen. Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, fehlt der erforderliche objektive Maßstab für eine Erfolgskontrolle. Auch das AA sieht den Grundstein für eine erfolg-reiche Erfolgskontrolle bei der Projektplanung. Dennoch hat es Projekte gefördert, bei denen Indikatoren fehlten oder nicht mengenmäßig und zeitlich ausreichend kon-kretisiert waren (Tzn. 2.2 und 2.3).
- 0.4 Das AA kann in diesen Fällen das Erreichen der Ziele nur anhand der Berichterstat-tung der POS auf Plausibilität prüfen. Die anwendbaren Förderrichtlinien gehen zwar von einem unterstützenden Beitrag der POS zur Erfolgskontrolle aus. Das AA darf als Zuwendungsgeber die Aufgabe der Erfolgskontrolle jedoch nicht zur Gänze auf den Zuwendungsempfänger übertragen (Tz. 2.4).
- 0.5 Wir erwarten, dass das AA Projektanträge der POS nur dann bewilligt, wenn die Ziele, die mit der Zuwendung verfolgt werden, hinreichend konkretisiert sind und das Errei-chen der Ziele tatsächlich gemessen werden kann. Mit der Projektbewilligung müssen Ziele und Indikatoren so eindeutig bestimmt und detailliert festgelegt sein, dass eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle der übergeordneten Ziele möglich ist. Das AA hat bei der Verwendungsnachweisprüfung für ein Projekt den Sachbericht auf das Erreichen der Ziele zu überprüfen, bei Nichterreichen die Gründe dafür

festzustellen und daraus ggf. Schlussfolgerungen für laufende und zukünftige Projekte zu ziehen. Sollten Ziele, Wirkungsmechanismen oder Indikatoren im Zeitpunkt der Erfolgskontrolle fehlen, hat das AA die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen und einen etwaigen Qualitätsverlust der Erfolgskontrolle so gering wie möglich zu halten (Tz. 2.5).

- 0.6 Das AA hat die Würdigungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes geteilt. Indikatoren sollen Etappenziele auf dem Weg zum Erreichen der PZ verlässlich beschreiben. Indikatoren auf Projektebene müssen mengenmäßig und zeitlich so konkretisiert sein, dass sich Aussagen auch über das Erreichen der übergeordneten Ziele treffen lassen. Hierfür müssen die Indikatoren mit Ausgangs- und denjenigen Zielwerten unterlegt sein, die nach einer bestimmten Zeit erreicht werden sollen. Herausfordernd sei dabei zwar, die ausschließlich qualitativ-orientierten PZ der POS mit ausreichend quantitativ konzipierten und messbaren Indikatoren zu verknüpfen. Das AA werde gleichwohl ab dem Jahr 2024 darauf achten, dass die POS bei ihren Anträgen die Indikatoren stärker konkretisieren. Damit will es den Anforderungen an einen objektiv bewertbaren Grad des Erreichens von PZ und Oberzielen (OZ) bei der Erfolgskontrolle gerecht werden. Zudem werde das AA eine stärkere Einbindung der Auslandsvertretungen in die Erfolgskontrolle der POS prüfen und die pandemiebedingt unterbrochenen Evaluierungsgespräche mit den POS wieder aufnehmen (Tz. 2.6).
- 0.7 Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigungen des AA. Er sieht darin einen deutlichen Schritt in Richtung einer evidenzbasierten Erfolgskontrolle. Er wird diese Entwicklung weiterverfolgen (Tz. 2.7).

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Projektförderungen der POS durch das AA

Die POS¹ werden vom Bundesministerium des Innern und für Heimat jährlich **institutionell gefördert**.² Sie erhalten darüber hinaus **Projektförderungen** von drei weiteren Bundesministerien: dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)³, dem Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem AA. Die Gesamtförderung für die sechs POS betrug in den drei Haushaltsjahren 2020 bis 2022 insgesamt knapp 2 Mrd. Euro.

Das AA fördert die POS aus den folgenden Haushaltstiteln:

- Kapitel 0502 (Bilaterale Zusammenarbeit und Pflege der Auslandsbeziehungen) Titelgruppe 02, Titel 687 27 **Gesellschafts- und europapolitische Maßnahmen der Politischen Stiftungen**. Im Haushaltsjahr 2022 betrug der Titelantrag 68 Mio. Euro, im Haushaltsjahr 2023 waren es 74 Mio. Euro. Die Mittel aus dem Haushaltstitel stehen – bis auf mitveranschlagte Kosten des AA⁴ – in vollem Umfang den POS zur Verfügung. Der Förderbereich erstreckt sich auf Nordamerika, Europa und die Industrieländer.
- Kapitel 0501 (Sicherung von Frieden und Stabilität) Titelgruppe 02, Titel 687 21 **Ta'ziz-Partnerschaft für Demokratie in den Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens**. In den Haushaltsjahren 2022 und 2023 beträgt der Titelantrag rund 17 Mio. Euro. Auf die POS entfielen im Haushaltsjahr 2022 rund 2 Mio. Euro.
- Kapitel 0504 (Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland) Titelgruppe 01, Titel 687 13 **Ausbau der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in den Ländern der östlichen Partnerschaft und Russland**. Im Haushaltsjahr 2022 betrug der Titelantrag 17 Mio. Euro, im Haushaltsjahr 2023 waren es 20,3 Mio. Euro. Auf die POS entfielen im Haushaltsjahr 2022 rund 2 Mio. Euro.
- Kapitel 0504 Titelgruppe 01, Titel 681 11 **Stipendien, Austauschmaßnahmen und Beihilfen für Nachwuchswissenschaftler, Studierende und Hochschulpraktikanten aus dem Ausland sowie Betreuung und Nachbetreuung**. In den Haushaltsjahren 2022 und 2023 betrug der Titelantrag rund 32 Mio. Euro; davon sind rund 12 Mio. Euro für die POS vorgesehen.

¹ Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Konrad-Adenauer-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung und Rosa-Luxemburg-Stiftung.

² Die sog. Globalzuschüsse an die POS sollen dem Ziel der politischen Bildung dienen. Die Stiftungen stehen in ihrer politischen, geistigen und weltanschaulichen Ausrichtung jeweils etablierten Parteien nahe, halten aber von ihnen unabhängig vielfältige Bildungsangebote bereit. Sie werden mit knapp 150 Mio. Euro jährlich gefördert (Kapitel 0601 Titel 685 12 – Soll 2023 und Soll 2022 je 148 Mio. Euro).

³ Kapitel 2302 Titel 687 04 Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der POS mit Ansätzen in den Jahren 2022 und 2023 von je 340 Mio. Euro. Darüber hinaus erhalten die POS auch aus den Titeln der Sonderinitiativen Mittelzuwendungen (Kapitel 2310).

⁴ Kosten der Vorbereitung, des Monitorings und der Evaluierung der Maßnahmen seitens des AA.

1.2 Beschränkung des Prüfungsgegenstandes

Der Bundesrechnungshof hat die Prüfung im Laufe der Erhebungen auf die Förderung der gesellschafts- und europapolitischen Maßnahmen der POS und der Taʼziz-Partnerschaft beschränkt.

Gründe für den Ausschluss der Förderung aus Kapitel 0504 Titel 687 13 aus der Prüfung sind erwartbare Anpassungen des Titels durch aktuelle politische Entwicklungen (z. B. Ukraine-Krieg) und der relativ geringe finanzielle Umfang. Die Erfolgskontrolle hierzu werden wir ggf. in anderen Prüfungen miteinbeziehen.

Die Stipendienförderung der POS aus Kapitel 0504 Titel 681 11 wird seit Oktober 2023 extern evaluiert. Diese Evaluierung wird voraussichtlich im Oktober 2024 abgeschlossen sein. Es ist zu erwarten, dass deren Ergebnisse entscheidend für die Beurteilung der Erfolge in diesem Förderbereich sein werden. Deshalb haben wir auch diese Förderung aus der Prüfung ausgeklammert.

1.3 Anwendbare Rechtsvorschriften für den Prüfungsgegenstand

1.3.1 BHO und dazugehörige Verwaltungsvorschriften

Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren.⁵ Sie lässt sich in die begleitende und abschließende Erfolgskontrolle unterteilen.⁶ Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, dass Bedarfe und Möglichkeiten des Um- oder Nachsteuerns rechtzeitig erkannt werden. Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich die Zielerreichungskontrolle⁷, die Wirkungskontrolle⁸ und die Wirtschaftlichkeitskontrolle⁹. Erfolgskontrollen sind auch

⁵ Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung, Nr. 2.2 zu § 7 BHO.

⁶ Während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ist ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

⁷ Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Sie bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben.

⁸ Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.

⁹ Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

durchzuführen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war. In diesem Fall sind die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen.¹⁰

Bei Zuwendungen ist grundsätzlich eine abgestufte Erfolgskontrolle erforderlich. Jede Einzelmaßnahme ist daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird oder erreicht worden ist.¹¹ Der Zweck einer Zuwendung muss im Projektantrag ausgewiesen und mit der Bewilligung so eindeutig bestimmt und detailliert festgelegt sein, dass die Angaben als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle geeignet sind.¹² Für übergeordnete Ziele¹³ – insbesondere Förderprogramme – die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, sind eine begleitende und eine abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach Maßgabe der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV) zu § 7 BHO durchzuführen.¹⁴ Werden Projekte im Rahmen übergeordneter Ziele – insbesondere Förderprogramme – gefördert, sollen die Ziele hinreichend bestimmt sein, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen.¹⁵

1.3.2 Richtlinien des AA

Für die Förderung der gesellschafts- und europapolitischen Maßnahmen der POS sind die „Richtlinien für die Förderung der politischen Stiftungen bei gesellschaftspolitischen Maßnahmen durch das Auswärtige Amt“ (FR-AA)¹⁶ anwendbar.

Die FR-AA bestimmen: „Die Zuwendungen werden im Wege des Zuwendungs- und Verwendungsnachweisverfahrens im Sinne der §§ 23 und 44 BHO und der entsprechenden Verwaltungsvorschriften kontinuierlich darauf überprüft, ob der Einsatz der Projektmittel durch die Stiftungen im Sinne des § 7 BHO zweckgerichtet, sparsam und effizient erfolgt. Es liegt in der Verantwortung der POS, durch effiziente Organisationsstrukturen und wirksame Eigenkontrolle einen zweckentsprechenden, sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zu gewährleisten.“ Die FR-AA gehen somit von einer Beteiligung der POS an der Erfolgskontrolle im Sinne eines unterstützenden Beitrags aus.

Das AA hat die FR-AA in den Jahren 2014 und 2015 überarbeitet und dazu den Bundesrechnungshof angehört¹⁷. Hierbei erläuterte das AA: *„Der Grundstein für eine erfolgreiche*

¹⁰ Vgl. VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO.

¹¹ Vgl. VV Nr. 11a.1 zu § 44 BHO.

¹² Vgl. VV Nrn. 3.2.1 und 4.2.3 zu § 44 BHO.

¹³ Ziel ist im Sinne intendierter positiver Wirkungen zu verstehen.

¹⁴ Vgl. VV Nr. 11a.2 zu § 44 BHO.

¹⁵ Vgl. VV Nr. 3.5 zu § 23 BHO i. V. m. Nrn. 2.1 und 2.2 zu § 7 sowie Nr. 11 a.2 zu § 44 BHO.

¹⁶ https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_05122019_011930400.htm#fn1 (Neufassung vom 1. November 2019). Die FR-AA sind eine ressortspezifische Regelung i. S. d. VV Nr. 11a, Satz 3 zu § 44 BHO; § 7 Abs. 1 BHO.

¹⁷ Gemäß § 103 Abs 1 BHO i. V. m. VV Nr. 15.2 und 15.4 zu § 44 BHO. Zurzeit werden die FR-AA erneut überarbeitet und liegen dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesrechnungshof zur Herstellung des Einvernehmens vor.

*Erfolgskontrolle wird in der Planungsphase gelegt. Hierbei ist es zielführend, die politischen Stiftungen aktiv in einem zu bestimmenden Umfang in die Ziel-bzw. Erfolgskontrolle einzubinden, insbesondere wenn die Maßnahmen zur Ziel-/Zweckerreichung wesentlich eigenverantwortlich von ihnen gestaltet werden. Dies beinhaltet bereits in der Planungsphase bzw. bei der Beantragung der Projekte die **Festlegung von entsprechend nachprüfbaren Zielen, die mit messbaren Indikatoren unterlegt sind**. Bei der politischen und administrativen Begleitung von Zuwendungen soll **regelmäßig überprüft werden**, wie erfolgreich die geförderten Maßnahmen sind und ob ihre Ziele erreicht werden. Dies soll auch in Form von begleitenden Erfolgskontrollen erfolgen. Auch hierbei ist eine intensive Zusammenarbeit mit den politischen Stiftungen angezeigt.“*

Bei Maßnahmen der Stabilisierung, Krisenprävention und Friedensförderung wendet das AA die FR-AA nicht an. Die zuständigen Referate¹⁸ verwenden eigene Förderkonzepte¹⁹, die mit Blick auf die Erfolgskontrolle bestimmen: „Der Zuwendungsempfänger hat, je nach Projektlaufzeit, regelmäßige Monitoring-Maßnahmen zur Überwachung des Projektfortschritts und zur zweckentsprechenden Verwendung der Mittel durchzuführen. Nach Beendigung des Projektes führt das Auswärtige Amt auf Grundlage des Projektantrags, des durch den Zuwendungsempfänger vorzulegenden Verwendungsnachweises und eigener Erkenntnisse über das Projekt eine Erfolgskontrolle durch.“ In den Förderkonzepten wird hinsichtlich der übergeordneten Ziele der Förderung auf die Gesamtkonzeption des AA zur zivilen Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung verwiesen. Laut der Förderkonzepte müssen der anschließenden Erfolgskontrolle geeignete Indikatoren zugrunde gelegt werden. Diese Indikatoren sind vom Antragsteller im LogFrame des Förderantrags zu definieren und mit dem AA abzustimmen. Sie sollen das Erreichen des Zuwendungszwecks (Output, Maßnahmenindikatoren) und des PZ (Outcome, Zielindikatoren) messbar machen. Die Referate gehen davon aus, dass das Feststellen des Erfolgs desto einfacher und eindeutiger sei, je aussagekräftiger und einfacher messbar die Indikatoren seien.

¹⁸ Zuständig für Grundsatz Stabilisierung, Krisenprävention, Friedensförderung (Themen und Instrumente) ist das Referat S 03, für Umsetzung und Stabilisierung in Ländern und Regionen das Referat S 04.

¹⁹ Förderung von Projekten zur Demokratisierungshilfe im Förderbereich Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung durch das AA (Referat S 03, gültig seit 1. Januar 2021)); Förderung von politischer Teilhabe und Demokratie in den Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens durch das AA (Referat S 04, undatiert); Förderung von Projekten zur Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten der Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung durch das AA (Referate S 03 und S 04, Fassung vom 1. Juni 2022; diese Richtlinie weicht von den beiden anderen geringfügig dadurch ab, dass die Evaluierung per se durch externe Expertinnen und Experten erfolgt). Im Weiteren werden sie als „Förderkonzepte“ bezeichnet.

2 Erfolgskontrolle durch das AA stärken

2.1 Grundsatz der Projektförderung

Die POS beantragen die Förderung ihrer Projekte bei den Fachreferaten des AA.²⁰ Sie legen in ihren Anträgen die Ziele der Projekte dar, ggf. differenziert nach Ober- und Unterzielen. Hierzu sollen sie auch Indikatoren zum Überprüfen der Zielerreichung angeben.

Das AA gibt den POS keine Ziele oder Indikatoren vor. Während der Projektlaufzeit legen die POS Zwischenberichte zum Sachstand vor. In der Regel bewerten sie dabei den Grad der bisherigen Zielerreichung. Die POS haben nach Abschluss eines Projektes über die Verwendung der Zuwendung zu berichten. Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. Nach den FR-AA muss der Sachbericht insbesondere eine Darstellung der Verwendung der Zuwendung und einen systematisierten Vergleich der geplanten Ziele eines Projektes mit den erreichten direkten Wirkungen anhand von Indikatoren enthalten.²¹ Auch der Zielerreichungsgrad ist darzustellen.²² Dazu haben die POS zu bewerten, inwieweit die Indikatoren erfüllt sind.

2.2 Ziele und Indikatoren

Die POS definieren in ihren Projektanträgen OZ, PZ und Indikatoren zur Zielerreichung. Wir haben bei den Projekten der POS zu den OZ allgemein gehaltene PZ gefunden. Indikatoren waren allgemein gehalten oder teilweise konkretisiert.

2.2.1 Beispiele für allgemein gehaltene Indikatoren

- **Land A, OZ:** Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in demokratische Institutionen ist gestärkt;
PZ 1: Bürgerinnen und Bürger und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung haben verbesserten Zugang zu Daten und Informationen;
Indikator 1: Die Parlamentsverwaltung erhält Fortbildungen, um Abgeordneten einen wissenschaftlichen Dienst zur unabhängigen Prüfung von Fakten und Informationen zu bieten;
PZ 2: Die Arbeit von Regierung/Zivilgesellschaft im Bereich Transitional Justice ist gestärkt;

²⁰ Das jeweils fachlich zuständige Referat des AA holt vor der Förderentscheidung eine Erklärung zur „Außenpolitischen Unbedenklichkeit“ ein. Diese ist Voraussetzung für den Erlass eines Zuwendungsbescheides. Zuständig dafür sind das Länderreferat und die Auslandsvertretung des AA für das Projektland.

²¹ FR-AA II 6.2.1.

²² FR-AA II 8.

Indikator 1: Geschlechtersensible Politikempfehlungen wurden erarbeitet, um die verwaltungsrechtliche Zuständigkeit für die Frage von Transitional Justice transparent und wirksam zu gestalten; **Indikator 2:** Ein zivilgesellschaftliches Netzwerk mit dem Ziel, Kommunikationskanäle zwischen allen Opfern, mit besonderem Fokus auf Frauen, und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zu schaffen, wurde aktiviert; **Indikator 3:** Fraktionen und Ausschüsse des Parlaments beschäftigen sich mit den Politikempfehlungen zur Vereinheitlichung der Zuständigkeiten beim Thema Transitional Justice.

- **Land B, OZ 1:** Demokratische Akteure und Strukturen sind gestärkt;
PZ 1.1: Gemeindeverwaltungen haben begonnen, ihre Rolle als primäres Instrument der Bürgerbeteiligung in kommunalen Entscheidungsprozessen wiederzuerlangen;
Indikator 3: Partizipatorische Entscheidungsprozesse wurden probenhalber dezentral in geografisch verschiedenen Modelkommunen eingeführt.
Land B, OZ 2: Die Europäische Union (EU) verfolgt eine wertegeleitete und wirksame Außenpolitik;
PZ 2.1: Der internationale Dialog über eine wertebasierte und friedensorientierte europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist vertieft;
Indikator 1: Vertreter aus Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen, Wissenschaft und Politik haben sich für eine nachhaltige Bearbeitung der Thematik auf EU-Ebene vernetzt; **Indikator 2:** Fachexperten und/oder relevante politische Akteure beteiligen sich an Maßnahmen und bringen sich aktiv ein, um Inhalte einer wertebasierten und friedensorientierten Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu diskutieren; **Indikator 3:** Maßnahmen und/oder Ergebnisse (z. B. Politikempfehlungen) zu der Thematik werden in relevanten Dokumenten (z. B. Arbeitspapiere der EU-Kommission/Parlament) und/oder Medien genannt.

2.2.2 Beispiele für zumindest teilweise konkretisierbare Indikatoren

- **Land C, OZ 1:** Soziale Gerechtigkeit ist ein determinierender Faktor für die sozioökonomische Entwicklung und den Transitionsprozess in C;
PZ 1.1: Die Interne Organisationsstruktur der Akteure ist an aktuelle gesellschaftspolitische Herausforderungen angepasst;
Indikator 1: Die *Projektpartnerin*²³ verstärkt ihre Funktion als Bildungs- und Fortbildungsinstitution mit wenigstens drei Maßnahmen gegenüber ihren Mitgliedern;
PZ 1.2: Die [...] ²⁴ sind strategisch und inhaltlich auf die grundlegenden Herausforderungen in der Gesellschaft ausgerichtet“;
Indikator 1: „Die *Projektpartnerin* entwickelt einen Argumentationsleitfaden und klare Positionen in mindestens drei thematischen Bereichen von nationaler Bedeutung.“
- **Land D, OZ:** Durch die Stärkung ... Kräfte und die Vermittlung ... Werte und Positionen ist ein Beitrag zur Entwicklung und Konsolidierung stabiler Demokratien, ... verfasster Gesellschaftsordnungen sowie zum Erhalt ... Handlungsräume mit dem Ziel der vollen

²³ Anmerkung: Anonymisierung durch den Bundesrechnungshof.

²⁴ Anmerkung: Anonymisierung durch den Bundesrechnungshof.

Integration in die Europäische Union bzw. der weiteren Heranführung an die europäische Wertegemeinschaft geleistet;²⁵

PZ 1: Wir erreichen unsere Zielgruppen mit Angeboten und Botschaften. Die Zielgruppen werden mit Analysen zur wahlbezogenen öffentlichen Medienberichterstattung (Anteil der Regierungs- und Oppositionsparteien in den Medien, ...) versorgt und verfolgen die Entwicklung aufmerksam und kritisch;

Indikator 1: Aktivität in den sozialen Medien: Reichweite innerhalb der Zielgruppen: Kontinuierliche (mind. monatlich) Veröffentlichung von Medienberichten und -analysen über digitale Kanäle und Plattformen auf Basis eines Medienplans. Geplante Online-Reichweite: mind. 500 000; **Indikator 2:** Mindestens sechs Veranstaltungen finden zwischen Oktober 2021 und März 2022 statt (mit mind. jeweils 60 Teilnehmern). Die Ergebnisse der Medienanalysen werden in diesen Veranstaltungen mit den Teilnehmern diskutiert.

2.3 Erfolgskontrolle durch das AA

Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Bei der Zielerreichungskontrolle als Teil der Erfolgskontrolle wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist.²⁶ Bei allen Zuwendungen ist eine Erfolgskontrolle durchzuführen.²⁷

2.3.1 Erfolgskontrolle bei gesellschafts- und europapolitischen Maßnahmen

Nach der für gesellschafts- und europapolitische Maßnahmen geltenden FR-AA sollen die POS Zugang zu einem pluralistischen Spektrum an Partnern und Kontakten im In- und Ausland bieten. Sie sollen das Verständnis für politische – besonders außen- und sicherheitspolitische – wirtschaftliche, soziale, umweltpolitische und soziokulturelle Entwicklungen verbessern helfen. Auch sollen Vorurteile abgebaut sowie der friedliche internationale Interessenausgleich und die Völkerverständigung gefördert werden.²⁸ Die Unabhängigkeit der POS von der Bundesregierung ist politisch gewollt. Die POS handeln, das erhebliche Bundesinteresse vorausgesetzt, nicht im Auftrag der Bundesregierung, sondern lediglich mit ihrer Zustimmung und finanziellen Unterstützung. Sie wählen daher ihre Projekte eigenverantwortlich aus und führen diese in eigener Zuständigkeit durch. Das AA nimmt nur dann

²⁵ Anmerkung: Anonymisierung durch den Bundesrechnungshof.

²⁶ VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO

²⁷ VV Nr. 11a zu § 44 BHO

²⁸ FR-AA Präambel; Besondere Zielsetzung und Wert der Stiftungsarbeit für die außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland.

inhaltlich Einfluss, falls einzelne Maßnahmen außenpolitische Interessen Deutschlands gefährden könnten.²⁹ Das zuständige Referat³⁰ nimmt demzufolge die Erfolgskontrolle in einem Mehr-Ebenen-Verfahren wahr: Diese findet auf der ersten Ebene anhand der Berichterstattung der POS über die einzelnen Projekte statt. Bei der kursorischen Verwendungsnachweisprüfung³¹ wird der Sachbericht mittels einer Checkliste geprüft. Das Referat erstellt aus dem Sachbericht eine tabellarische Liste mit Plus- oder Minuspunkten. In einer Erläuterung beschreibt es, ob die PZ erreicht wurden.³² Nach Aussagen des Referates betrachtet es ein Projekt dann als erfolgreich, wenn die Indikatoren darauf hindeuten, dass die mit dem Vorhaben bewirkten Maßnahmen ursächlich für die Zielerreichung waren. In diese Beurteilung fließen die Plus- und Minuspunkte aus der Liste ein.

Auf einer zweiten Ebene führt das Referat ein jährliches Erfolgskontrollgespräch mit jeder POS zu Zielen, Zielerreichung und Indikatoren ihrer Arbeit. Nach Ansicht des Referates werde somit die Zielerreichungsbewertung für alle Projekte grundsätzlich durch die POS mit dem Verwendungsnachweis geleistet. Wenn Indikatoren nicht ausreichend erkennen lassen, inwieweit die Maßnahmen tatsächlich die Ziele erreicht haben, beanstandet das Referat dies nach seiner Aussage gegenüber den POS.

2.3.2 Erfolgskontrolle bei Maßnahmen der Stabilisierung, Krisenprävention und Friedensförderung

Für Maßnahmen der Stabilisierung, Krisenprävention und Friedensförderung sind zwei Referate zuständig.³³ Sie machen eine Zuwendung davon abhängig, ob die Projekte der POS den Förderkonzepten folgen. Sie beurteilen dabei nicht, ob die PZ auch den Zielen der FR-AA entsprechen und ob die Indikatoren für die Messung der Zielerreichung geeignet sind (z. B. quantitativ messbare Indikatoren; Befragungen der Projektpartner vor Ort).

2.4 Würdigung

Erfolgskontrollen sollen nicht den politischen Entscheidungsprozess ersetzen, sondern vielmehr die Basis für bessere Entscheidungen liefern. Sie haben das Ziel, Erkenntnisse darüber

²⁹ AA und Auslandsvertretungen beteiligen sich in der Regel nicht an der Konzeption, Vorbereitung und Durchführung der Projekte von Stiftungen, um den unabhängigen Charakter deren Arbeit im Gastland zu dokumentieren und deren Handlungsspielraum nicht zu begrenzen, FR-AA Präambel, Status der POS.

³⁰ Referat O11-9 (Förderung der gesellschafts- und europapolitischen Maßnahmen).

³¹ Die kursorische Verwendungsnachweisprüfung nach Nr. 11.2 der VV zu § 44 BHO haben in den letzten Jahren verschiedene Organisationen für das AA durchgeführt: das Bundesverwaltungsamt, die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit und das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten. Hierzu wird eine jährliche Vor-Ort-Erhebung durchgeführt. Neben den Angaben zur Vollständigkeit der Unterlagen und der zahlenmäßigen Nachweise ist auch der Sachbericht daraufhin zu untersuchen, ob der Verwendungszweck erreicht wurde und ob die Darstellung der Zielerreichung nachvollziehbar und plausibel ist.

³² Gibt es Hinweise der Auslandsvertretung, nimmt das Referat diese mit auf.

³³ Das Referat S 03 (Grundsatz Stabilisierung, Krisenprävention, Friedensförderung (Themen und Instrumente) und das Referat S 04 (Umsetzung Stabilisierung in Ländern und Regionen)).

zu gewinnen, ob für einen effizienten Einsatz der Haushaltsmittel steuernde Eingriffe in den Handlungsablauf erforderlich sind. Sie sollen nicht nur Fehlentwicklungen aufdecken, sondern auch helfen, aus Erfahrungen zu lernen und vergleichbare Fehler zukünftig zu vermeiden. Ohne Erfolgskontrollen bleibt nicht nur offen, ob die Mittel für die jeweilige Maßnahme wirtschaftlich eingesetzt wurden. Es ist dann auch nicht möglich, auf der Basis gesicherten Wissens über neue Maßnahmen zu entscheiden.

Erfolgskontrollen setzen voraus, dass die verfolgten Ziele hinreichend konkretisiert sind und die Zielerreichung tatsächlich gemessen werden kann. Sind in einer Förderrichtlinie wie in der FR-AA übergeordnete Ziele definiert, ist eine vollständige Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle erforderlich. Dazu sind die angestrebten Wirkungen zu definieren. Auf Projektebene sind dafür Indikatoren erforderlich, die mengenmäßig und zeitlich so konkretisiert sind, dass sich Aussagen auch über die Erreichung der übergeordneten Ziele treffen lassen. Dafür müssen sie mit Ausgangs- und denjenigen Zielwerten unterlegt sein, die nach einer bestimmten Zeit erreicht werden sollen.

Dem AA ist zuzustimmen, dass der Grundstein für eine erfolgreiche Erfolgskontrolle bei der Planung gelegt wird. Spätestens mit dem Projektantrag müssen die POS überprüfbare Ziele festlegen, die sich aus den übergeordneten Zielen der FR-AA ableiten lassen. Zudem müssen sie diese Ziele mit Indikatoren und die Indikatoren mit Ausgangs- und Zielwerten unterlegen.

Nach der FR-AA sind jedoch lediglich „messbare Indikatoren“ in den Projektanträgen erforderlich. Die Förderkonzepte zu Maßnahmen der Stabilisierung, Krisenprävention und Friedensförderung treffen dazu gar keine Aussage. In beiden Förderbereichen ist dies für eine Erfolgskontrolle zu wenig. Es müssen vielmehr Indikatoren erforderlich sein, mit denen die **Auswirkungen** eines Projektes messbar gemacht werden. Dazu wäre wiederum notwendig, dass die POS in jedem Projektantrag darlegen, wie sich ein Indikator durch das Projekt verändern soll, damit das Projekt als erfolgreich gelten kann.

Die unter Tz. 2.2.1 dargestellten Indikatoren sind mangels jeglicher Konkretisierung nicht geeignet, die Erreichung der PZ zu messen. Auch die unter Tz. 2.2.2 genannten Indikatoren sind nicht hinreichend konkret, um die Zielerreichung zu messen. So gibt es in Beispiel 1 (Land C) für PZ 1.1. und PZ 1.2 zwar Zielwerte für die jeweiligen Indikatoren 1; welche Maßnahmen damit gemeint sind, ist aber nicht erkennbar. Aus den Beispielen ist ersichtlich, dass das AA Projekte förderte, bei denen Indikatoren generell nicht geeignet oder mengenmäßig oder zeitlich nicht ausreichend konkretisiert waren. Damit fehlt der erforderliche objektive Maßstab für eine Erfolgskontrolle. Das AA hat die für die Erfolgskontrolle benötigten Informationen auch nicht nachträglich beschafft, wenn es im Zeitpunkt der Erfolgskontrolle keine Indikatoren mit Ausgangs- und Zielwerten gab. Verzichtet das AA darauf, gibt es aber seine Kontrollfunktion auf und verstößt somit gegen das Haushaltsrecht.³⁴ Das AA kann so auch nicht genügend Informationen darüber gewinnen, ob die POS ein laufendes Projekt fortführen, korrigieren oder beenden sollten sowie für seine Entscheidungen über neue, vergleichbare Projekte.

³⁴ VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO sowie VV Nrn. 3.2.1, 4.2.3 und 11a.1 zu § 44 BHO.

Zwar dürfen Informationen eines Zuwendungsempfängers für eine Kontrolle genutzt werden, inwieweit die Ziele eines Projektes erreicht wurden. Dementsprechend gehen die FR-AA von einem unterstützenden Beitrag der POS zur Erfolgskontrolle aus. Diese Angaben muss der Zuwendungsgeber dann jedoch sehr kritisch prüfen und plausibilisieren. Das ist aber bei den POS nicht möglich, da das AA nur dann zu dem Ergebnis kommen kann, dass ein PZ nicht erreicht wurde, wenn die POS das selbst in ihrer Berichterstattung vermerkt hat. Das AA darf die Aufgabe der Erfolgskontrolle aber nicht in Gänze auf die POS übertragen, denn die Letztverantwortung als Zuwendungsgeber muss gemäß VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO und VV Nr. 11a zu § 44 BHO beim AA liegen.

2.5 Empfehlung

Wir erwarten, dass das AA Projektanträge der POS nur dann bewilligt, wenn die Ziele, die mit der Zuwendung verfolgt werden,

- sich aus den übergeordneten Zielen ableiten lassen,
- hinreichend konkretisiert sind und
- ihr Erreichen tatsächlich gemessen werden kann.

Mit der Projektbewilligung müssen die PZ so eindeutig bestimmt und detailliert festgelegt sein, dass eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle der übergeordneten Ziele der Förderung möglich ist. Dafür sind Indikatoren erforderlich, die so konkretisiert sind, dass sich Aussagen über die Zielerreichung treffen lassen. Sie müssen mit Ausgangs- und denjenigen Zielwerten unterlegt sein, die nach einer bestimmten Zeit erreicht werden sollen.

Das AA hat bei der Verwendungsnachweisprüfung für ein Projekt den Sachbericht auf die Zielerreichung zu überprüfen, bei Nichterreichen die Gründe dafür festzustellen und daraus ggf. Schlussfolgerungen für laufende und zukünftige Projekte zu ziehen. Sollten Ziele, Wirkungsmechanismen und Indikatoren im Zeitpunkt der Erfolgskontrolle fehlen, hat das AA die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen und einen etwaigen Qualitätsverlust der Erfolgskontrolle so gering wie möglich zu halten.

2.6 Stellungnahme des AA

Das AA teilt unsere Würdigungen und Empfehlungen.

Es weist jedoch auf die besonderen Herausforderungen hin, um eine evidenzbasierte, vollumfängliche Erfolgskontrolle zu gewährleisten. Hierzu müssen die ausschließlich qualitativ-orientierten PZ der POS mit ausreichend quantitativ konzipierten und messbaren Indikatoren verknüpft werden. Die POS tragen bei ihrer gesellschaftspolitischen Arbeit durch ihre Kontakte in alle Bereiche der Zivilgesellschaft zur Flankierung der deutschen Außenpolitik bei – über den Kreis der traditionellen Akteure des AA hinaus. Sie helfen, auf breiter Basis Verständnis für politische, besonders außen- und sicherheitspolitische, wirtschaftliche, soziale,

umweltpolitische und soziokulturelle Entwicklungen zu verbessern, Vorurteile abzubauen, den friedlichen internationalen Interessenausgleich und die Völkerverständigung zu fördern. Dies umfasse auch die zudem an eigenen Leitlinien orientierten Projekte der Stabilisierung, Krisenprävention und Friedensförderung. Naturgemäß sei der Weg, wie PZ erreicht werden können, die auf Basis dieser Leitlinien gestaltet sind, nicht statisch. Auf die Indikatoren ent-falle daher in besonderem Maße die Rolle der verlässlichen Wegbeschreibung von Etappen-zielen.

Das AA teilt unsere Auffassung, dass dazu die Indikatoren auf Projektebene mengenmäßig und zeitlich so konkretisiert sein müssen, dass sich Aussagen auch über die Erreichung der übergeordneten Ziele treffen lassen. Es stimmt ebenso mit uns überein, dass die Indikatoren hierfür mit Ausgangs- und denjenigen Zielwerten unterlegt sein müssen, die nach einer be-stimmten Zeit erreicht werden sollen.

Das AA räumt ein, dass die POS dies bei den Projektkonzeptionen nicht standardisiert und ausreichend berücksichtigt haben. Es werde daher ab dem Jahr 2024 darauf achten, dass die POS bei allen Anträgen die Indikatoren stärker konkretisieren, um den Anforderungen an ei-nen objektiv bewertbaren Grad der Erreichung von PZ und OZ bei der Erfolgskontrolle ge-recht zu werden.³⁵

Um die Letztverantwortung des AA als Zuwendungsgeber zu stärken, möchte das AA eine stärkere Einbindung der Auslandsvertretungen in die Erfolgskontrolle der POS prüfen.³⁶ Dies könnte nach Einschätzung des AA die objektive Bewertung, inwieweit die Projekte der POS ihre Ziele erreicht haben, wesentlich verbessern. Daher werde das AA in einer ersten Pi-lotphase vor den Erfolgskontrollgesprächen zum Projektjahr 2022 die Auslandsvertretungen in die Bewertung der Arbeit der POS im jeweiligen Land einbeziehen. Sollte sich das Verfah-ren bewähren, möchte das AA die stärkere Einbindung der Auslandsvertretungen in die Er-folgskontrolle der POS verstetigen.

Das AA plant zudem, im ersten Quartal 2024 die jährlichen durch die Covid-Pandemie unterbrochenen Evaluierungsgespräche mit den POS wieder aufzunehmen. In diesem Format be-sprechen die POS und das AA die anstehenden und abgeschlossenen Evaluierungen und tau-schen sich über ihre Evaluierungsarbeit aus. Zudem möchte das AA die Schärfung der Formulierung von PZ und Überprüfung mit spezifischen, messbaren, akzeptierten, realisti-schen und terminierbaren Indikatoren fortan zu einem Teil des Gesprächsinhalts machen.

³⁵ Es werde insbesondere unsere Beispiele in Tzn. 2.2.1 und 2.2.2 und die Empfehlungen dazu beachten.

³⁶ Bereits bisher pflegen die Projektleitungen der POS regen Kontakt und Informationsaustausch mit den zu-ständigen deutschen Auslandsvertretungen und jene nehmen regelmäßig an Veranstaltungen der POS teil.

2.7 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigungen des AA. Er sieht darin einen deutlichen Schritt in Richtung einer evidenzbasierten Erfolgskontrolle. Er wird diese Entwicklung in seinen Prüfungen und Beratungen weiterverfolgen.

Schneider

Edelmann

Beglaubigt: Leubecher, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.