

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an das Auswärtige Amt

Strategischer Ansatz der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik

29. Juli 2026

Geschäftszeichen: II 2 - 0002545

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik strategisch ausrichten und Wirkung nachweisen

Das Auswärtige Amt (AA) hat die Ziele für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) nicht ausreichend präzisiert. Es kann nicht belegen, welchen außenpolitischen Nutzen die Förderung erreicht und ob die Mittel für die Teilbereiche angemessen eingesetzt sind. Das AA muss eine außenpolitische Gesamtstrategie entwickeln und die AKBP wirksam steuern.

→ Worum geht es?

Das AA fördert die AKBP mit rund einer Mrd. Euro jährlich. Der Bundestag hat dafür Ziele benannt. Das AA hat diese Ziele jedoch in keine konsistente Gesamtstrategie für die AKBP überführt. Das AA verweist für die Ziele der AKBP auf verschiedene außenpolitische Strategien der Bundesregierung. Auch diese spiegeln sich jedoch nicht in den Zielvereinbarungen mit den Mittlerorganisationen wider. Weder den außenpolitischen Nutzen noch die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes konnte das AA bislang belegen.

→ Was ist zu tun?

Das AA hat die Grundsätze und Ziele der AKBP nach Abstimmung innerhalb der Bundesregierung in einer Gesamtstrategie festzulegen. Darin hat es anhand der Vorgaben des Deutschen Bundestages messbare Ziele zu definieren. Das gilt auch für die einzelnen Teilbereiche der AKBP (Teilstrategien). Den erwarteten Beitrag von Zuwendungsempfängern zu den außenpolitischen Zielen muss das AA in Zielvereinbarungen und Zuwendungsbescheiden klar benennen.

→ Was ist das Ziel?

Mit der AKBP muss das AA nachweisbar eine außenpolitisch gewollte Wirkung erzielen. Es hat die Förderung von Maßnahmen der AKBP wirksam zu steuern, ihren außenpolitischen Nutzen nachvollziehbar zu belegen und den Mitteleinsatz zu begründen. Anhand klarer Ziele und messbarer Indikatoren mit Ausgangs- und Zielwerten muss das AA den Erfolg der Maßnahmen kontrollieren und nachweisen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik.....	8
2	Anforderungen an eine Erfolgskontrolle.....	9
3	Fehlende Gesamtstrategie für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik.....	10
4	Fehlende Strategien für die Teilbereiche auswärtige Kultur-, Wissenschafts- und Bildungspolitik und unzureichende Erfolgskontrolle.....	12

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*

AKBP *Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik*

AvH *Alexander von Humboldt-Stiftung*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

D

DAAD *Deutscher Akademischer Austauschdienst*

G

GI *Goethe-Institut*

I

IfA *Institut für Auslandsbeziehungen*

ISI *Informations- und Steuerungsinstrumente*

V

VV-BHO *Verwaltungsvorschrift zur Bundeshaushaltsordnung*

Z

ZfA *Zentralstelle für das Auslandsschulwesen*

0 Zusammenfassung

0.1

Das AA fördert Maßnahmen der AKBP mit einem jährlichen Finanzvolumen von rund 1 Mrd. Euro aus dem Kapitel 0504 („Institutionelle Zuwendungsempfänger, Schulfonds und Projektförderungen“). Teilbereiche der Förderung sind u. a. die auswärtige Kultur-, Wissenschafts- und Bildungspolitik. Der Deutsche Bundestag hat in seinen Haushaltsplänen des Bundes wesentliche Ziele genannt, die mit der AKBP erreicht werden sollen. Eine weitere Präzisierung durch das AA fehlt. Daher gibt es keine schriftlich festgelegten Grundsätze und Ziele der AKBP (Gesamtstrategie für die AKBP). Gleichwohl fördert das AA Maßnahmen der AKBP unter Verweis auf die Grundsätze und Ziele der AKBP. (Tz. 1)

0.2

Mit den im Bundeshaushalt für die AKBP bereitgestellten Mitteln muss eine außenpolitisch gewollte Wirkung erzielt werden. Das Erreichen der damit verbundenen Ziele hat das AA zu messen und nachzuhalten. Es muss darlegen, warum es Mittel in bestimmter Höhe für bestimmte Instrumente der AKBP ausgibt. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist der außenpolitische Nutzen der Förderinstrumente im Bereich der AKBP weder kurz- oder mittel- noch langfristig belegt. Ohne eine konsistente Gesamtstrategie lässt sich nicht für den gesamten Bereich der AKBP messen und überprüfen, ob und – wenn ja – welche Ziele erreicht werden. Dadurch lässt sich auch nicht belegen, inwieweit die vom AA für die Teilbereiche der AKBP bereitgestellten Mittel in ihrer Höhe angemessen sind.

Das AA hat entgegnet, die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesregierung bilde den strategischen Handlungsrahmen der AKBP. Zu den außenpolitischen strategischen Festlegungen zählten u. a. die Nationale Sicherheitsstrategie, die China-Strategie, die Afrika-Leitlinien und der Fokus auf Indien. Die Zielvereinbarungen mit den Mittlerorganisationen in Verbindung mit den jährlichen Zuwendungsbescheiden zu deren institutionellen Förderungen konkretisierten die mittel- und langfristigen Ziele der AKBP.

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des AA in seiner Würdigung bestärkt. Entscheidend sind die wesentlichen Ziele der AKBP, die der Deutsche Bundestag in den Haushaltsplänen des Bundes definiert hat. Das AA muss darlegen, wie es diese Ziele mit seiner AKBP verfolgt. Die außenpolitischen strategischen Festlegungen des Bundes können dazu dienen, die Ziele des Deutschen Bundestages in die AKBP zu überführen. Allerdings nimmt das AA in den Zielvereinbarungen der Förderinstrumente gerade nicht explizit auf die außenpolitischen strategischen Festlegungen Bezug. Es bleibt offen, inwieweit die Arbeit der

Mittlerorganisationen zu den außenpolitischen Interessen Deutschlands beiträgt. Die Zielvereinbarungen des AA mit den Mittlerorganisationen für Teilbereiche der AKBP sind keine kohärente Grundlage, Ziele im Sinne einer Gesamtstrategie für die AKBP zu definieren. Sie sind vielmehr allenfalls Stückwerk und nicht geeignet, das Fehlen einer Gesamtstrategie auszugleichen. Im Ergebnis führt dieses Vorgehen dazu, dass die Mittlerorganisationen faktisch selbst die Ziele und die Zielerreichung definieren.

Das AA muss daher in einer außenpolitischen Gesamtstrategie für die AKBP festlegen, welche Ziele es durch den Einsatz der Instrumente der AKBP in welchem Zeitraum erreichen möchte. Eine wirksame Gesamtstrategie zur AKBP setzt dabei voraus, Grundsätze und Ziele der AKBP nach Abstimmung in der Bundesregierung schriftlich festzulegen. Nur so lassen sich abweichende Strategien und Doppelförderungen der Ressorts vermeiden. Darauf aufbauend hat das AA – abgeleitet von der Gesamtstrategie – Ziele für die einzelnen Teilbereiche der AKBP mit messbaren Erfüllungsgraden zu definieren. (Tz. 3)

0.3

Auch für die Teilbereiche der AKBP fehlen Teilstrategien. Das AA kann somit den außenpolitischen Nutzen der geförderten Maßnahmen der Mittlerorganisationen nicht kontrollieren. Mangels Kontrolle bleibt offen, inwieweit die Arbeit der Mittlerorganisationen zu den außenpolitischen Interessen Deutschlands beiträgt.

Das AA hat entgegnet, die Zielvereinbarungen sähen Indikatoren für die Zielerreichung vor. Das AA kontrolliere den Erfolg aller Zuwendungen, auch hinsichtlich der mit der jeweiligen Maßnahme verbundenen außenpolitischen Zielsetzung.

Das AA nimmt in den Zielvereinbarungen gerade nicht explizit auf die vom AA genannten außenpolitischen strategischen Festlegungen Bezug. Dementsprechend lässt sich mit ihnen auch nicht die Zielerreichung der AKBP messen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass am Ende der Zyklen der Zielvereinbarungen eine Bewertung möglich sein wird, inwieweit die Ziele erreicht wurden. Denn nicht in allen Fällen sind die Indikatoren aussagekräftig und können Ausgangswerte für die Indikatoren erhoben worden, um einen Vergleich mit der Situation nach der Förderung zu ermöglichen. Eine Messung alleine auf Output-Ebene ist darüber hinaus nicht ausreichend, um einen außenpolitischen Nutzen zu belegen.

Bei der Durchführung hat das AA die einzelnen Förderungen im Rahmen der AKBP effektiv und effizient zu steuern sowie deren Erfolg zu kontrollieren und nachvollziehbar zu evaluieren. Es hat in den Zielvereinbarungen und Zuwendungsbescheiden darzulegen, welche Teilaspekte es genau mit der jeweiligen Förderung der Mittlerorganisationen erreichen möchte. Darüber hinaus hat es die Kriterien festzulegen, an Hand derer der kurz-, mittel- und langfristige Erfolg der Maßnahmen zu messen ist. Dafür bedarf es aussagekräftiger Indikatoren mit Ausgangs- und Zielwerten. (Tz. 4)

1 Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik

Die AKBP¹ ist neben der Sicherheits- und Wirtschaftspolitik Teil der deutschen Außenpolitik. Der Deutsche Bundestag hat in den Haushaltsplänen des Bundes wesentliche Ziele der AKBP definiert: „Ziel der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik ist es, weltweit Verständnis und Vertrauen gegenüber Deutschland zu fördern, seine Positionen und Werte zu vermitteln und gegen Desinformation und Propaganda vorzugehen. Auf diese Weise werden Grundlagen für langfristige Partnerschaften und Netzwerke geschaffen, die eine wichtige Basis stabiler internationaler Beziehungen sind. In Krisen- und Konfliktszenarien ermöglicht die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik durch ihre Angebote Dialoge und Begegnungen und trägt zur Konfliktlösung bei, wenn andere Kooperationsformen aufgrund der politischen Rahmenbedingungen ausscheiden. Darüber hinaus vermittelt die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik Zugang zu Bildung und wissenschaftlicher Zusammenarbeit.“²

Das AA wendet sich in der AKBP an Partner außerhalb der klassischen Diplomatie. Es arbeitet mit Vertretern der Zivilgesellschaften zusammen und fördert den Austausch. Die AKBP richtet sich direkt an Menschen, gerade auch in schwierigen Kontexten. Damit möchte das AA Deutschlands Interessen gegenüber dem Ausland vertreten, indem es die Anziehungskraft und Glaubwürdigkeit Deutschlands zu wahren und zu mehrern versucht.

Das AA initiiert, koordiniert und finanziert dezentral Maßnahmen in den Bereichen Kultur, Bildung, Forschung und Soziales mit rund 1 Mrd. Euro jährlich.³ Planung, Koordination und Steuerung der AKBP, der Kommunikationspolitik und der politischen Öffentlichkeitsarbeit sind Aufgabe der Abteilung Kultur und Kommunikation des AA. Für die Umsetzung der AKBP sind Mittlerorganisationen verantwortlich, die Rahmenverträge und Zielvereinbarungen⁴ mit dem AA abschließen. Die Förderung wird in einigen Zuwendungsbescheiden an die Mittlerorganisationen und in Förderrichtlinien mit den Grundsätzen und Zielen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik begründet.⁵

¹ Bis zum Jahr 2000 wurde sie Auswärtige Kulturpolitik genannt.

² Vgl. die Haushaltspläne des Bundes für die Jahre 2025 und 2026, Vorbemerkung zu Kapitel 0504.

³ Das Kapitel 0504 („Institutionelle Zuwendungsempfänger, Schulfonds und Projektförderungen“) bildet die wesentlichen finanzwirksamen Schwerpunkte der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik ab, mit geplanten Gesamtausgaben von 987,2 Mio. Euro im Jahr 2026 (Haushaltsplan des Bundes 2026, Einzelplan 05, Kapitel 04 (vgl. [Bundeshaushalt digital](#))). Im Jahr 2025 betrug der Soll-Ansatz 957,2 Mio. Euro, im Jahr 2024 betrugen die Ist-Ausgaben 976,5 Mio. Euro (Soll: 1,010 Mrd. Euro).

⁴ Zielvereinbarungen sind Führungs- und Steuerungsinstrumente, die eine stärkere Ergebnisorientierung ermöglichen sollen und in der sich Zuwendungsgeber und -nehmer zu den gemeinsamen Zielen der inhaltlichen Arbeit abstimmen.

⁵ Z. B. Zielvereinbarung mit dem Institut für Auslandsbeziehungen (IfA) 2020 bis 2023: „Grundlage für die Ausgestaltung der definierten Ziele ist die aktuelle AKBP-Strategie des AA“; Richtlinie zur Förderung von Projekten der Auslandskulturarbeit der Kirchen/kirchlichen Missionswerke durch das AA: „Stärkung des interreligiösen Dialogs, die Friedensförderung und Förderung von Bildung und Kultur nach den Grundsätzen und Zielen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP)“.

Teilbereiche der AKBP sind die auswärtige Kulturpolitik (Cultural Diplomacy), auswärtige Wissenschaftspolitik (Science Diplomacy), auswärtige Bildungspolitik (einschließlich der deutschen Auslandsschulen), auswärtige Kommunikation (Media Diplomacy) und auswärtige Querschnittsthemen.

Wichtigster und größter Ausgabenschwerpunkt der Auslandskulturarbeit ist die institutionelle Förderung der Mittlerorganisationen, für die im Haushalt 2026 rund 515 Mio. Euro veranschlagt sind.⁶ Weiterer Ausgabenschwerpunkt ist der Schulfonds, der das deutsche Schulwesen im Ausland und die internationale Zusammenarbeit im Schulbereich fördert. Dafür sind rund 300 Mio. Euro im Haushalt für das Jahr 2026 veranschlagt.⁷ Die Mittel der Projektförderung, für die im Haushalt 2026 rund 128 Mio. Euro veranschlagt sind, werden vorrangig für die Unterstützung von Kulturprojekten im Ausland eingesetzt.⁸

Das AA erstellt jährlich einen Bericht der Bundesregierung über die AKBP.⁹ Hierin finden sich Informationen zu Zielen und Schwerpunkten, zu den Aktivitäten in den Bereichen Kultur, Wissenschaft und Bildung, Öffentlichkeit sowie Querschnittsthemen und zu der Finanzierung der Aktivitäten.

2 Anforderungen an eine Erfolgskontrolle

Nach der Verwaltungsvorschrift zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) sind alle finanzwirksamen Maßnahmen einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfverfahren. Alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach ihrem Abschluss einer abschließenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.¹⁰

Bei allen Zuwendungen ist eine abgestufte Erfolgskontrolle durchzuführen. Jede Einzelmaßnahme ist daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird oder erreicht worden ist.¹¹ Zu unterscheiden ist zwischen übergreifen-

⁶ Zu den aus dem Bundeshaushalt institutionell geförderten Einrichtungen gehören das Goethe-Institut (GI), der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), das Institut für Auslandsbeziehungen (IfA) und die Alexander von Humboldt-Stiftung (AvH); Kapitel 0504 Titelgruppe 04.

⁷ Kapitel 0504 Titelgruppe 02.

⁸ Kapitel 0504 Titelgruppe 01.

⁹ So der 26. Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik für das Jahr 2022, der 27. Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik für das Jahr 2023 und der 28. Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik für das Jahr 2024.

¹⁰ Die abschließende Erfolgskontrolle hat drei Teile: Die Zielerreichungskontrolle dient der Feststellung, ob und in welchem Ausmaß, d. h. mit welchem Zielerreichungsgrad, die angestrebten Ziele erreicht wurden. Dabei werden die ursprünglich geplanten Ziele mit dem tatsächlich Erreichten verglichen (Soll-Ist-Vergleich). Durch die Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die finanzwirksame Maßnahme für die Zielerreichung ursächlich war; durch die Wirtschaftlichkeitskontrolle, ob sie wirtschaftlich war. Vgl. VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

¹¹ S. VV Nummer 11a. 1 Satz 1 zu § 44 BHO.

den Zielen (Impact), überprüfbaren Projektzielen (Outcome) und konkreten Ergebnissen (Outputs)¹². Die Ziele müssen dabei SMART sein.¹³ Für die Messung der Erreichung eines Zieles bedarf es mindestens eines aussagekräftigen Indikators. Alle Indikatoren müssen belastbare Daten für deren Ausgangslage und Zielwerte haben.

3 Fehlende Gesamtstrategie für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik

Sachverhalt

Mit den im Bundeshaushalt in Kapitel 0504 bereitgestellten Mitteln muss eine außenpolitisch gewollte Wirkung (Impact) wie beispielsweise die Stärkung außenpolitischer Interessen erzielt werden. Diese Zielerreichung muss anhand von Outcomes und Outputs gemessen werden. Die Ziele der Förderung der AKBP müssen dabei so hinreichend bestimmt sein, dass sie eine spätere Erfolgskontrolle (vgl. Tz. 2) im geforderten Umfang ermöglichen. Auf Grundlage der mit der AKBP verfolgten konkretisierten Oberziele kann dann für Maßnahmen durch Indikatoren zur Zielerreichung überprüft werden, welchen konkreten Beitrag die Maßnahme zu dem Erreichen des Oberziels beigetragen hat. Hierzu müssen auch die Unterziele der Maßnahme vorab hinreichend konkretisiert und mit geeigneten, mengenmäßig und in zeitlicher Hinsicht konkreten Indikatoren unterlegt sein.

Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die erforderliche außenpolitische Gesamtstrategie für die AKBP des AA ist nicht erkennbar. Ohne eine konsistente Gesamtstrategie lässt sich nicht für den gesamten Bereich der AKBP messen und überprüfen, ob und – wenn ja – welche Ziele erreicht werden. Der Bundesrechnungshof sieht mangels Gesamtstrategie den außenpolitischen Nutzen der Förderungen im Bereich der AKBP weder kurz- oder mittel- noch langfristig für belegt an. Insbesondere fehlen Antworten auf folgende Fragen:

→ Wie nutzt das AA die mit Bundesmitteln geförderten unterschiedlichen Netzwerke?

¹² Outputs sind Leistungen, Produkte, Güter oder Kapazitäten.

¹³ SMART (englisch für „clever“) ist ein englisches Akronym für specific measurable achievable reasonable time-bound. SMART ist ein Kriterium, wenn es spezifisch ist (es muss so klar und so einfach wie möglich definiert sein), messbar (zu angemessenen Kosten), anspruchsvoll/attraktiv (welchen konkreten Nutzen können die Betroffenen aus der Zielerreichung ziehen), relevant/realistisch (Ziel muss durch die Aktivitäten und eingesetzten Instrumente tatsächlich erreichbar sein) und terminiert (bis wann soll das Ziel erreicht werden). Quelle; [Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung, Organisationshandbuch](#).

- Dienen diese Netzwerke tatsächlich den außenpolitischen Interessen Deutschlands?
- Muss das AA diese Netzwerke finanzieren?

Das AA muss darlegen, warum es Mittel in bestimmter Höhe für bestimmte Instrumente der AKBP ausgibt. Die Instrumente müssen sich kurz-, mittel- und langfristig daran messen lassen, welchen außenpolitischen Mehrwert Deutschland durch den Einsatz dieser Instrumente hat.

Stellungnahme des AA

Nach Ansicht des AA bilde die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesregierung den strategischen Handlungsrahmen der AKBP. Ausgefüllt werde dieser Rahmen durch die eigenständige und eigenverantwortliche Arbeitsweise der Mittlerorganisationen bei gleichzeitiger Steuerung durch das AA. Zu den außenpolitischen strategischen Grundsatzausrichtungen zählten u. a. die Nationale Sicherheitsstrategie, die China-Strategie, die Afrika-Leitlinien sowie der Fokus auf Indien. Die AKBP sei in alle zentralen außenpolitischen Strategien der Bundesregierung einbezogen. Es handele sich um einen integrativen, modularen strategischen Ansatz.¹⁴

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der abstrakte Verweis des AA auf die außen- und sicherheitspolitischen Festlegungen ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend. Entscheidend sind die Vorgaben des Deutschen Bundestages in den Haushaltsplänen des Bundes, in denen die wesentlichen Ziele der AKBP definiert sind.

Das AA nimmt in den Zielvereinbarungen der Förderinstrumente zudem nicht einmal explizit auf die außenpolitischen strategischen Festlegungen Bezug. Es bleibt offen, inwieweit die Arbeit der Mittlerorganisationen zu den außenpolitischen Interessen Deutschlands beiträgt. Die Zielvereinbarungen des AA mit den Mittlerorganisationen für Teilbereiche der AKBP sind keine kohärente Grundlage, Ziele im Sinne einer Gesamtstrategie für die AKBP zu definieren. Sie sind vielmehr allenfalls Stückwerk und nicht geeignet, das Fehlen einer Gesamtstrategie auszugleichen. Im Ergebnis führt dieses Vorgehen dazu, dass die Mittlerorganisationen faktisch selbst die Ziele und die Zielerreichung definieren.

¹⁴ Diesen Ansatz verfolge das AA über drei Wege: Fachreferate des AA steuerten die zentralen Partnerorganisationen; Regionalreferate des AA steuerten die Projektarbeit und die Kulturarbeit der Auslandsvertretungen, indem sie darauf achteten, dass alle AKBP-Aktivitäten in besonders relevanten Länderkontexten aufeinander abgestimmt seien; die für strategische Kommunikation zuständigen Referate des AA sollten die Leitungen der Auslandsvertretungen zu zentraler Kommunikation über Deutschland im Ausland befähigen.

Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Das AA hat die Vorgaben des Deutschen Bundestages in Grundsätze und Ziele der AKBP zu überführen und diese innerhalb der Bundesregierung abzustimmen. Zu entscheiden ist u. a.,

- welche außenpolitischen Ziele die Bundesregierung mit der AKBP im Ganzen verfolgt (Impact),
- wie das AA die Ziele durch den Einsatz der Instrumente der AKBP in welchem Zeitraum (kurz-, mittel- und langfristig) erreichen möchte (Outcome und Output) und
- wie das AA die Zielerreichung und den außenpolitischen Nutzen messen wird (ausagekräftige (SMARTe) Indikatoren mit Ausgangs- und Zielwerten).

Dabei sind Doppelstrategien und -förderungen zu vermeiden, die sich aus Überschneidungen mit anderen Bundesministerien ergeben können. Anschließend hat das AA die außenpolitische Gesamtstrategie für die AKBP schriftlich festzulegen.

4 Fehlende Strategien für die Teilbereiche auswärtige Kultur-, Wissenschafts- und Bildungspolitik und unzureichende Erfolgskontrolle

Sachverhalt

Als Teilbereiche der AKBP hat das AA die auswärtige Kulturpolitik, Wissenschaftspolitik, Bildungspolitik und Öffentlichkeitsarbeit sowie Querschnittsthemen definiert. Der Begriff AKBP umfasst somit sehr weit auseinander liegende Bereiche. Auch für diese Teilbereiche hat das AA keine Strategien erstellt:

Teilbereich auswärtige Kulturpolitik

Die auswärtige Kulturpolitik soll die internationalen Kulturbeziehungen Deutschlands im Ausland gestalten und somit interkulturellen Austausch, den Dialog und Kooperationen mit Partnerländern fördern. Sie soll Grundlagen für langfristige Partnerschaften und Netzwerke als Basis stabiler internationaler Beziehungen schaffen. In Krisen- und Konfliktszenarien soll sie Dialoge und Begegnungen ermöglichen und zur

Konfliktlösung beitragen.¹⁵ Die auswärtige Kulturpolitik stützt sich auf langjährige, institutionell geförderte Mittlerorganisationen. Sie soll Plattformen und Strukturen schaffen, in denen Inhalte frei entstehen und vertrauensvolle Beziehungen wachsen können, auch bei physischer Distanz. Dadurch sollen Netzwerke als wertvolles Kapital entstehen, um weltweit die besten Köpfe mit Deutschland in Verbindung zu bringen, sie als Partner zu gewinnen und Deutschland zur Welt zu öffnen.

Die institutionelle Förderung mit den Mittlerorganisationen versucht das AA im Wesentlichen über Zielvereinbarungen zu steuern. So dürfen nach den Zuwendungsbescheiden des GI¹⁶ die Zuwendungen nur entsprechend der Zielvereinbarung zwischen dem AA und dem GI sowie dem Rahmenvertrag verwendet werden. Laut der Zielvereinbarung zwischen dem AA und dem GI für die Jahre 2024 bis 2027 verfolgt das AA mit der Förderung sechs Ziele.¹⁷ Für das Ziel „Internationaler kultureller Austausch“ ist z. B. als Unterziel die Förderung von Programmen zu Nachhaltigkeit und Diversität genannt.¹⁸ Für die Indikatoren zur Zielerreichungsmessung sind vielfach Ausgangswerte nicht erhoben worden. Dies lässt somit keinen Vergleich mit der Situation nach der Förderung zu.¹⁹

Neben der institutionellen Förderung finanziert das AA in der auswärtigen Kulturpolitik auch Projekte: Es fördert Künstler, Kooperationen, Erhalt kultureller Identitäten, die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, Förderpreise für den internationalen Kulturaustausch, den internationalen Jugendaustausch, internationale Sportförderung und die kulturelle Zusammenarbeit in Europa.²⁰ Hierfür gibt es Projektziele vor.

¹⁵ Gleichlautende Vorbemerkungen zu den Bundeshaushaltsplänen 2025 und 2026, Kapitel 0504 (Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland); ähnliche Formulierungen in den Bundeshaushaltsplänen der Vorjahre: „Ziel der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik, einer tragenden Säulen der deutschen Außenpolitik, ist es, weltweit auszustrahlen und Verständnis und Vertrauen gegenüber Deutschland zu fördern, unsere Positionen und Werte darzustellen und gegen Desinformation und Propaganda vorzugehen. Auf diese Weise schafft die AKBG Grundlagen für langfristige Partnerschaften und Netzwerke, die eine wichtige Basis stabiler internationaler Beziehungen sind. In Krisen- und Konfliktszenarien ermöglicht die AKBG durch ihre Angebote im kulturellen Bereich Dialoge und Begegnungen und trägt zur Konfliktlösung bei, wenn andere Kooperationsformen aufgrund der politischen Rahmenbedingungen ausscheiden. Darüber hinaus vermittelt die AKBG Zugang zu Bildung und wissenschaftlicher Zusammenarbeit.“

¹⁶ Das GI ist ein eingetragener gemeinnütziger Verein mit Sitz in München. Es ist mit rund 150 Instituten in rund 100 Ländern tätig. Die Zentrale des GI in München ist Steuerungs- und Serviceeinheit. Sie koordiniert und unterstützt die Arbeit der einzelnen Institute, berät fachlich und hat das Qualitätsmanagement sicherzustellen.

¹⁷ Förderung der deutschen Sprache, Internationaler kultureller Austausch, Vermittlung eines umfassenden Deutschlandbildes, Europa, Resilienz und Zukunftsfähigkeit sowie gute Zusammenarbeit zwischen AA und GI.

¹⁸ Hierzu steht in der Zielvereinbarung: „Das Goethe-Institut ermöglicht globalen Austausch, Vernetzung und künstlerische Zugänge zu den Themen Nachhaltigkeit und Diversität. Es vermittelt damit neue Sichtweisen und Kompetenzen, die zu ökologisch und sozial nachhaltigem Handeln ermutigen. Das Goethe-Institut entwickelt nachhaltig wirkungsvolle Kulturerfahrungen und -begegnungen.“

¹⁹ Als Indikator zur Zielerreichungsmessung wird z. B. nur genannt: „Anzahl der durchgeführten Projekte und Programme zu Nachhaltigkeit und Diversität“.

²⁰ Förderung von:

- Künstlern: u. a. Residenzprogramme des GI, Villa Aurora und Thomas Mann House, Biennalen;
- Erhalt kultureller Identitäten; u. a. Koproduktionen in Kunst, Musik, Literatur und Film, Museumskooperation;
- kulturelle Zusammenarbeit in Europa: u. a. Deutsch-Französische Kulturinstitute, Orte der Kultur.

Teilbereich auswärtige Wissenschaftspolitik

Akademische Mobilität und wissenschaftliche Kooperationen spielen laut AA eine große Rolle für eine nachhaltige deutsche Außenpolitik. Deutschlands „Wissenschaftsdiplo-matie“ solle die Vernetzung aktiv mitgestalten und sich weltweit für die Freiheit von Wissenschaft und Forschung einsetzen. Sie solle die Rahmenbedingungen für internationale Kooperation und Austausch sowie Deutschland als Standort für Innovation und Exzellenz stärken. Einen zentralen Punkt der internationalen Wissenschaftspolitik bilden Stipendienprogramme, die Aufenthalte ausländischer Studierender und Wissen-schaftler in Deutschland fördern.²¹ Neben der institutionellen Förderung fördert das AA auch Projekte, für die es Projektziele vorgibt.²²

Institutionell gefördert werden im Wissenschaftsbereich der DAAD²³ und die AvH.²⁴ Wie in der Kulturpolitik versucht das AA, die institutionelle Förderung mit den Mittlerorgani-sationen im Wesentlichen über Zielvereinbarungen zu steuern. Das AA legt im Einver-nehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente (ISI) fest (§ 3 Absatz 3 Wissenschaftsfreiheitsgesetz.²⁵ Diese sind bei der institutionellen Förderung des DAAD neben den Zielvereinbarungen jährli-che Planungs- und Netzwerkplanungsgespräche.²⁶ Laut AA hat es die Impact-, Out-come- und Output-Ziele in der Zielvereinbarung für den Zeitraum 2024 bis 2026 und ihren Anlagen (im Weiteren: Zielvereinbarung) einvernehmlich mit dem DAAD festge-legt.²⁷ Die Impact-Ziele bezögen sich inhaltlich auf die strategischen Schwerpunkte der AKBP und die Wissenschaftspolitik sowie die aktuelle Strategie des DAAD.

²¹ Internationale Hochschulpartnerschaften, Doppelstudiengänge, akademische Austauschprogramme und Forschungs-kooperationen zeigten, dass Hochschulen und wissenschaftliche Einrichtungen weltweit miteinander vernetzt seien. Quelle: AA, Wissenschaft und Hochschulen – Auswärtiges Amt.

²² Projekte der Wissenschaftskooperation; akademische Stipendienprogramme der politischen Stiftungen, der konfessi-onellen Stipendienorganisationen, der deutsch-amerikanischen Fulbright-Kommission und über den DAAD die Deut-sche Akademischen Flüchtlingsinitiative Albert Einstein beim Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen UNHCR.

²³ Der DAAD ist ein eingetragener gemeinnütziger Verein als Gemeinschaftseinrichtung der deutschen Hochschulen und Studierendenschaften zur Pflege ihrer internationalen Beziehungen, gegründet im Jahr 1925. Er unterstützt Akademi-ker bei ihrer wissenschaftlichen Aus- und Fortbildung im In- und Ausland und fördert Wissenschaft und Forschung, Bildung und Erziehung, Kunst, Völkerverständigung und die Pflege akademischer Beziehungen mit dem Ausland. Die AvH soll den Wissenschaftsstandort Deutschland durch die Unterstützung von ausländischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie den internationalen Forschungsaustausch stärken und sich für internationale Verständi-gung, wissenschaftlichen Fortschritt und Entwicklung einsetzen.

²⁴ Diese Institutionen vergeben Stipendien und fördern wissenschaftliche Kooperationsprogramme.

²⁵ Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrich-tungen. Soweit nach dem Gesetz keine Sonderregelungen anzuwenden sind, richtet sich die haushaltsrechtliche Be-handlung der Zuwendungen nach den Vorschriften der BHO.

²⁶ Diese ISI hat das BMF am 25. August 2017 für den DAAD genehmigt.

²⁷ „Das AA und der DAAD haben sich gemeinsam auf konkrete Outcome- und Output-Ziele verständigt, die den Impact-Zielen untergeordnet im dreijährigen Steuerungszyklus der Zielvereinbarung erreicht werden sollen. Die Outcome-Ziele beschreiben die angestrebten kurz- und mittelfristigen Wirkungen, die aus der Nutzung der untergeordneten Outputs resultieren und einen Beitrag zu den übergeordneten Impact-Zielen leisten sollen. Die Output-Ziele legen konkrete Produkte und Ergebnisse fest, die durch Maßnahmen und Aktivitäten des DAAD erreicht werden und auf die übergeordneten Outcome-Ziele hinwirken sollen. Jedes Outcome- und Output-Ziel wird mit Indikatoren unterlegt [...] Output-Ziele werden zusätzlich mit Zielwerten unterlegt. Dadurch wird die Überprüfbarkeit der Erreichung dieser Ziele ermöglicht.“; vgl. Zielvereinbarung.

Für das Impact-Ziel²⁸, dass der DAAD einen Beitrag zur Stärkung von Exzellenz und Perspektivenvielfalt in Hochschulbildung und Wissenschaft leistet, ist als Outcome genannt, dass DAAD-Alumni ihre Karrierechancen verbessert haben und dass sie in Deutschland, ihrem Heimatland oder einem Drittland ausbildungsadäquat als Fachkräfte tätig sind. Indikatoren zur Messung der Zielerreichung sind: „Anteil der berufstätigen DAAD-Alumni, die innerhalb von drei Jahren nach Stipendienabschluss in einer ausbildungsadäquaten Position tätig geworden sind“ sowie „Anteil der Absolventinnen und Absolventen, die ihre Teilnahme am Programm unmittelbar nach Abschluss als positiv für ihre Karriere einschätzen.“²⁹

Die ISI in der Zielvereinbarung orientieren sich nach dem AA am Output und am Outcome der Förderung.³⁰ Zu den Indikatoren für den Outcome des DAAD sind vielfach keine Ausgangswerte erhoben worden. Die Ergebnisse für die Indikatoren soll der DAAD selbst beurteilen dürfen.

Am Ende des dreijährigen Steuerungszyklus der Zielvereinbarung sind eine Dokumentation und Bewertung der Erreichung der Outcome- und Output-Ziele vorgesehen, deren Erkenntnisse ebenso wie die Ergebnisse der Überprüfung der Steuerungsinstrumente in die danach zu schließende Zielvereinbarung einfließen sollen.³¹ Die Impact-Ziele der Zielvereinbarung sollen nicht überprüft werden.³²

²⁸ Die vier übergeordneten Ziele („Impact“) des DAAD sind nach der Zielvereinbarung: Der DAAD leistet einen Beitrag zur Stärkung von Exzellenz und Perspektivenvielfalt in Hochschulbildung und Wissenschaft. Der DAAD leistet einen Beitrag zur Förderung internationaler Zusammenarbeit und Vernetzung zum Wohle von Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft und zur Lösung globaler Herausforderungen im Sinne der Agenda 2030. Der DAAD ist Impulsgeber für aktuelle Diskurse zur Internationalisierung von Hochschulbildung und für außenwissenschaftspolitische Themen im Sinne der Science Diplomacy und Stärkung der Wissenschaftsfreiheit weltweit. Der DAAD leistet einen Beitrag zur weltweiten Wahrnehmung und Stärkung der Attraktivität des deutschen Studien-, Wissenschafts-, Forschungs- und Innovationsstandorts; vgl. Zielvereinbarung.

²⁹ Ein weiteres Impact-Ziel ist, dass der DAAD einen Beitrag zur Förderung internationaler Zusammenarbeit und Vernetzung zum Wohle von Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft und zur Lösung globaler Herausforderungen im Sinne der Agenda 2030 leistet.

Als ein Outcome ist genannt, dass die mit Deutschland verbundenen Alumni-Netzwerke gestärkt sind. Indikatoren hierfür: „Anteil der DAAD-Alumni mit hoher Deutschlandbindung; Anzahl der Interaktionen im Alumni-Portal Deutschland; Anteil der DAAD-Alumni, die ein oder mehrere Angebote der Alumni-Arbeit nutzen.“

Ein anderer Outcome ist, dass die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und Diversitätsaspekte im DAAD-Programmportfolio verankert ist. Indikatoren dafür: „Anteil neuer Projekte (Zuwendungsverträge), die zumindest zu einem Sustainable Development Goal beitragen; Anteil der Stipendiaten in den AA-Standardprogrammen, die in ihrem Studien- oder Forschungsvorhaben zu mindestens einem Ziel der Agenda 2030 beitragen; Anteil weiblicher Geförderter in AA-Programmen der institutionellen Förderung.“

³⁰ Besondere Nebenbestimmungen des Auswärtigen Amtes für den Deutschen Akademischen Austauschdienst e. V. vom 10. Oktober 2017, Absatz 12 (Steuerung/Nachweis der Verwendung).

³¹ „Sämtliche Zielsetzungen, Indikatoren und Zielwerte sind in der Anlage 1 zur Zielvereinbarung: Vereinbarte Ziele und Indikatoren mit integriertem Zielerreichungsbericht strukturiert dargestellt. Am Ende des dreijährigen Steuerungszyklus der Zielvereinbarung ist eine Dokumentation und Bewertung der Erreichung der Outcome- und Output-Ziele vorgesehen, deren Erkenntnisse ebenso wie die Ergebnisse der Überprüfung der Steuerungsinstrumente in die danach zu schließende Zielvereinbarung einfließen sollen. [...] Die übergeordneten Impact-Ziele übersteigen den Gültigkeitszeitraum der Zielvereinbarung und sind auf ungefähr zehn Jahre ausgelegt. Aufgrund der langfristigen zeitlichen Ausrichtung und des höheren Abstraktionsgrads wird ihre Umsetzung nicht mittels der internen Steuerungsinstrumente überprüft.“; vgl. Zielvereinbarung.

³² Vgl. Anlage 1 zur Zielvereinbarung.

Teilbereich auswärtige Bildungspolitik

Das AA fördert im Bereich der auswärtigen Bildungspolitik Auslands- und Partnerschulen, Sprachlernangebote für Deutsch als Fremdsprache, Austauschprogramme und Berufsausbildungen. Das AA fördert Auslands- und Partnerschulen über einen Schulfonds³³. Derzeit gibt es über 130 Auslandsschulen in 66 Ländern mit ca.

82 000 Schülerinnen und Schülern.³⁴ Die Partnerschul-Initiative mit derzeit mehr als 1 800 Schulen ausländischer Bildungssysteme und mit mehr als 600 000 Schülerinnen und Schülern unterstützt einen vertieften Deutschunterricht ohne deutschen Abschluss und deutsche Trägerschaft. Sie soll deutlich weiter in die Gesellschaften der Gastländer hineinreichen als die Deutschen Auslandsschulen.³⁵ Die Förderung der deutschen Sprache sieht das AA als ein zentrales Element der AKBP an, Deutsch sei ein Schlüsselfaktor für Integration und Teilhabe bei Fachkräfteeinwanderung.³⁶

Würdigung des Bundesrechnungshofes

Es fehlen Aussagen dazu, welche Ziele der außenpolitischen strategischen Festlegungen Deutschlands das AA mit dem jeweiligen Teilbereich der AKBP verfolgen möchte. Daher fehlt auch der Nachweis, dass das AA die Ziele der Förderung der auswärtigen Kultur-, Wissenschafts- und Bildungspolitik nach seinem jeweiligen außenpolitischen Bedarf ausrichtet. Es bleibt unklar, wie genau das AA die mit Bundesmitteln geförderten Mittlerorganisationen der AKBP nutzt, um die außenpolitischen strategischen Festlegungen zu erreichen und ob es sie erreicht. Wie können die in den Zielvereinbarun-

³³ Es gibt verschiedene Ausarbeitungen des AA zu Zielen der Förderung von Deutschen Auslands- und Partnerschulen, zuletzt den Masterplan für die Deutschen Auslands- und Partnerschulen vom 19. Dezember 2024, BT-Drs. 20/14485. Mit dem Schulfonds wird das deutsche Schulwesen im Ausland und die internationale Zusammenarbeit im Schulbereich vom AA gefördert. Übergeordnete Ziele des Masterplans sind, die Rolle der deutschen Sprache als Brücke zu Deutschland zu stärken und die Handlungs-, Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit des deutschen Auslandsschulwesens auszubauen. Primär ist die Vermittlung der deutschen Sprache, des deutschen Werteverständnisses – insbesondere demokratischer Werte – und der Weckung des Interesses für Deutschland. Die Förderung durch die Bundesregierung erfolgt im Verständnis und in der Erwartung, dass die Schulen sich dabei aktiv einbringen und wird als Investition in die Zukunft Deutschlands und in die Gestaltung seiner partnerschaftlichen Beziehungen gesehen, auch durch Gewinnen von Fachkräften für Deutschland. Zudem soll durch Bildungsbiografien eine Bindung zu Deutschland aufgebaut werden.

³⁴ Die erste Deutsche Auslandsschule wurde bereits im 16. Jahrhundert gegründet. Sie sollen Menschen in anderen Gesellschaften ermöglichen, Deutschland intensiver als mit den meisten anderen Maßnahmen der AKBP kennenzulernen. Die Beschulung der Kinder von Deutschen im Ausland spielt demgegenüber eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Auslandsschulen unterstützt das AA im Schnitt mit 1,6 Mio. Euro pro Schule und Jahr. Dort können verschiedene Bildungsabschlüsse nach deutschem Recht erworben werden, auch das Deutsche Internationale Abitur. An sieben Deutschen Auslandsschulen befinden sich duale Berufsbildungszentren. Die Länder fördern das Auslandsschulwesen, indem sie 1 800 Lehrkräfte beurlauben. Gesteuert wird dies durch die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA). Die Deutschen Auslandsschulen werden neben der Förderung nach dem Auslandsschulgesetz (Anspruch förderfähiger Deutscher Auslandsschulen) auch durch freiwillige Zuwendungen gefördert (wofür das deutsche Zuwendungsrecht gilt).

³⁵ Partnerschulen unterstützt das AA im Schnitt mit 21 000 Euro pro Schule und Jahr. Die Sprachprüfungen an diesen Schulen werden in Deutschland anerkannt. Zu diesen Partnerschulen im Ausland gehören 27 Deutsch-Profil-Schulen (DPS), ca. 1 100 Schulen (80 davon mit beruflicher Ausrichtung), die von der ZfA betreut werden und das Deutsche Sprachdiplom anbieten, sowie etwa 700 vom GI betreute sog. Fit-Schulen, an denen Sprachzertifikate des GI angeboten werden. Der DAAD unterstützt Absolventinnen und Absolventen beim Zugang in das deutsche Hochschulsystem und verknüpft diese Schulen mit deutschen Hochschulen.

³⁶ AA: „Deutsch als Fremdsprache weltweit“, 07/2025.

gen mit den Mittlerorganisationen genannten Impact-Ziele zu der außenpolitisch gewollten Wirkung beitragen, deutsche Interessen weltweit wirksam zu vertreten und Verständnis und Vertrauen gegenüber Deutschland zu fördern?

Es fehlen Erfolgskontrollen der institutionellen Förderungen in dem von der Bundeshaushaltsordnung vorgeschriebenen Umfang und der vorgeschriebenen Tiefe. Der außenpolitische Nutzen der Förderungen in den jeweiligen Bereichen der AKBP ist damit weder kurz-, oder mittel- noch langfristig belegt.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt darüber hinaus, dass am Ende der Zyklen der Zielvereinbarungen eine Bewertung möglich sein wird, inwieweit die Outcome- und Output-Ziele erreicht wurden, da vielfach keine Ausgangswerte der Indikatoren erhoben wurden. Dies lässt somit keinen Vergleich mit der Situation nach der Förderung zu. Daher werden auch kaum Erkenntnisse in zukünftige Zielvereinbarungen einfließen können. Eine Messung alleine auf Output-Ebene ist im Übrigen nicht ausreichend, um einen außenpolitischen Nutzen zu belegen. Die Größe eines Netzwerkes und die Anzahl der Stipendien in Deutschland sind dafür nicht aussagekräftig genug.

Die Zielvereinbarung mit dem DAAD enthält beispielsweise keine Aussagen zu folgenden Fragen:

- Wie verbessert der Beitrag des DAAD zur Stärkung von Exzellenz und Perspektivenvielfalt in Hochschulbildung und Wissenschaft das positive Deutschlandbild im Ausland?
- Wie erfüllt der Beitrag des DAAD zur Förderung internationaler Zusammenarbeit und Vernetzung zum Wohle von Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft und zur Lösung globaler Herausforderungen im Sinne der Agenda 2030 die Ziele der China-Strategie?
- Wie leistet der Beitrag des DAAD zur weltweiten Wahrnehmung und Stärkung der Attraktivität des deutschen Studien-, Wissenschafts-, Forschungs- und Innovationsstandorts auch einen Beitrag zur Nationalen Sicherheitsstrategie?
- Was erreichen die Impulse des DAAD für aktuelle Diskurse zur Internationalisierung von Hochschulbildung und für Themen im Sinne der auswärtigen Wissenschaftspolitik und Stärkung der Wissenschaftsfreiheit weltweit für die Ziele der Afrika-Leitlinien und den Fokus auf Indien?

Darüber hinaus sieht es der Bundesrechnungshof kritisch, dass der Zuwendungsempfänger DAAD die Ergebnisse der Indikatoren auf Outcome-Ebene in Eigenregie beurteilen soll. Damit darf er seine Arbeit selbst würdigen. Hier ist eine maßgebliche Beteiligung des AA als Zuwendungsgeber dringend erforderlich.

In der auswärtigen Bildungspolitik scheint das AA zu erwarten, dass die geförderten Menschen zu Multiplikatoren deutscher Positionen werden können, um politische Interessen zu vermitteln und zu verfolgen. Ob sich insbesondere eine Bindung der

Schülerinnen und Schüler zu Deutschland aufgebaut und vertieft hat, in welcher Anzahl Fachkräfte für Deutschland gewonnen wurden und ob das deutsche Werteverständnis von ihnen geteilt wird, überprüft das AA nicht oder zumindest nicht systematisch. Es verfolgt auch nicht, was aus Schülerinnen und Schülern deutscher Partnerschulen wird, ob und wie sie von deutschen Positionen überzeugt sind und ob sie sich für diese einsetzen. Bedeutet der Erwerb der Sprache zugleich ein Einsetzen für Deutschland?

Stellungnahme des AA

Das AA sieht in den Zielvereinbarungen mit den Mittlerorganisationen, in Verbindung mit den jährlichen Zuwendungsbescheiden zu deren institutioneller Förderung, den politischen Rahmen der Tätigkeiten der Geförderten und die Zielsetzung für die Teilbereiche. Nach dieser Zielrichtung könnten die Geförderten ihre Programme dann selbstständig ausrichten. Die Zielvereinbarungen seien an dem modularen strategischen Ansatz ausgerichtet. In ihnen seien die mittel- und langfristigen Ziele der Bundesregierung festgehalten und konkretisiert. Gleichzeitig seien sie flexibel auf die jeweilige Mittlerorganisation und deren individuelle Wirkweise zugeschnitten, um maximale Zielerreichung zu gewährleisten. In den jährlichen Zuwendungsbescheiden nehme das AA durch konkrete Vorgaben ebenfalls seine Steuerungsfunktion wahr, ergänzt durch regelmäßige Planungsgespräche mit den Mittlerorganisationen auf Leitungsebene. Die Mitwirkung eines Grundsatzreferats an den Prozessen der Fachreferate und Mittlerorganisationen sichere dabei die für die Gesamtzielerreichung notwendige Kohärenz.

Nach Meinung des AA folgen die Zielvereinbarungen in der auswärtigen Kulturpolitik den außen- und sicherheitspolitischen strategischen Festlegungen, indem sie sich auf bestimmte Länderkontexte fokussieren: Stärkung des transatlantischen Verhältnisses zu den USA, Vertiefung der deutsch-französischen Freundschaft sowie Stärkung des Profils und der Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in Osteuropa. Die Zielvereinbarungen seien jeweils mit Indikatoren hinterlegt und es gebe einen kontinuierlichen Austausch zwischen AA und den Mittlerorganisationen.

Nach Ansicht des AA sind auch im Bereich der Wissenschaftspolitik die außen- und sicherheitspolitischen strategischen Festlegungen maßgeblich. Zentraler Aspekt sei die Förderung der Freiheit von Forschung und Lehre. Die Selbst-Einschätzung des DAAD zu den Indikatoren auf Outcome-Ebene sei nur ein Schritt in der Auswertung der Zielvereinbarung nach Ablauf des dreijährigen Steuerungszyklus. Das AA prüfe und bewerte eigenständig, ob die beabsichtigte Wirkung hinsichtlich der Outcome-Ziele eingetreten sei. Grundlage seien die jeweilig erhobenen Indikatoren. Zum Thema Nachverfolgung ehemaliger Schüler und Schülerinnen der deutschen Auslands- und Partnerschulen erklärt das AA, die Schulleitungen von Deutschen Auslandsschulen müssten in ihren Jahresberichten an die ZfA die Studien- oder Ausbildungspläne der Absolvierenden angeben. Außerdem seien sie gehalten, ehemalige Schülerinnen und Schüler mit hohen

Positionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft aufzulisten. Die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen aktualisiere oder ergänze Daten prominenter Alumni fallbezogen, wenn sie davon aus anderen Quellen wie Einladungen zu Veranstaltungen, Zeitungsartikeln oder digitalen Medien Kenntnis erlangt. Die Pflege von Kontakten zu den Alumni gehöre zu den Aufgaben jeder deutschen Auslandsvertretung.

Die Spracharbeit soll nach Ansicht des AA bei Lernenden und Lehrkräften für die in Deutschland gelebten politischen Grundüberzeugungen und Werte werben. Dies sei ein langfristiger Prozess, dessen Erfolg sich nicht nur nach der Übernahme von Sichtweisen und Einstellungen bemesse, sondern auch dann schon sein Ziel erreicht habe, wenn die betroffene Person die in Deutschland vorherrschenden Auffassungen und Überzeugungen kenne und sich kritisch-fundiert mit ihnen auseinandersetzen könne. Das Förderkonzept Deutsch als Fremdsprache im Ausland definiere auch eine Reihe von übergreifenden Wirkungen.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für ausreichend, lediglich in Zielvereinbarungen mit den Mittlerorganisationen und den jährlichen Zuwendungsbescheiden zu ihrer institutionellen Förderung Ziele vorzugeben. Es bleibt unklar, wie diese die Vorgaben des Deutschen Bundestages und die außenpolitischen strategischen Festlegungen der Bundesregierung umsetzen sollen. Weder in den Zielvereinbarungen noch in den Zuwendungsbescheiden wird explizit Bezug genommen auf die vom AA genannten außenpolitischen strategischen Festlegungen wie die Nationale Sicherheitsstrategie, die China-Strategie, die Afrika Leitlinien oder den Fokus auf Indien. Daher sind in den Zielvereinbarungen und Zuwendungsbescheiden die mittel- und langfristigen Ziele des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung nicht erkennbar festgehalten und konkretisiert. Dementsprechend kann mit ihnen auch nicht die Zielerreichung der AKBP gemessen werden.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass am Ende der Zyklen der Zielvereinbarungen eine Bewertung möglich sein wird, inwieweit die Ziele erreicht wurden. Denn nicht in allen Fällen sind die Indikatoren aussagekräftig und Ausgangswerte für die Indikatoren erhoben worden, um einen Vergleich mit der Situation nach der Förderung zu ermöglichen. Eine Messung alleine auf Output-Ebene ist darüber hinaus nicht ausreichend, um einen außenpolitischen Nutzen zu belegen.

Der Bundesrechnungshof hält die Rolle des Zuwendungsempfängers DAAD bei der Selbsteinschätzung der Ergebnisse seiner Arbeit nach wie vor für höchst problematisch. Es ist nicht belegt, ob die Mitarbeitenden des AA überhaupt befugt sind, eigen-

ständig auf Grundlage der Indikatoren die Umsetzung der Ziele auf Outcome-Ebene zu beurteilen und somit die Einschätzungen des DAAD wirksam zu überprüfen.

Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Das AA hat die Vorgaben des Deutschen Bundestages in eine außenpolitische Gesamtstrategie für die AKBP zu überführen und schriftlich festzulegen (vgl. Tz. 3). Essenziell ist, auch für die Teilbereiche der AKBP Ziele im Bundesinteresse zu definieren, die das AA mit den jeweiligen Förderungen erreichen möchte und die im Einklang mit den Vorgaben des Deutschen Bundestages stehen. Die Teilstrategien der AKBP hat es aus der erforderlichen außenpolitischen Gesamtstrategie für die AKBP abzuleiten. Dabei spielt es keine Rolle, ob institutionell oder auf Projektebene gefördert wird.

Auch für jede Teilstrategie muss das AA definieren, welche Ziele es mit dem Teilbereich verfolgt (Impact), wie es die Ziele erreichen möchte (Outcome und Output) und wie es die Zielerreichung messen möchte (SMARTe Indikatoren mit Ausgangs- und Zielwerten). Für jeden Teilbereich hat das AA jeweils Folgendes festzulegen:

- Was genau möchte das AA mit der jeweiligen Förderung erreichen (Ziele)?
- Sind die vom AA bereitgestellten Mittel in dem Teilbereich ihrer Höhe nach angemessen?
- Soll der Teilbereich mehr in die Breite oder in die Tiefe gehen?
- Wie und anhand welcher Kriterien möchte das AA die Zielerreichung messen?

So stellen sich im Teilbereich Wissenschaftspolitik die Fragen:

- Geht es um die Stärkung des Ansehens Deutschlands als Wissenschaftsstandort durch Netzerkennung in der internationalen Wissenschaftspolitik? Und – wenn ja – was hat die deutsche Außenpolitik davon?
- Geht es darum, Fachkräfte für Deutschland zu gewinnen? Ist die auswärtige Wissenschaftspolitik dafür das geeignete Instrument und das AA das richtige Ressort?
- Geht es um einen Beitrag von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die durch Förderung nach Deutschland kommen dürfen, zur Lösung globaler Probleme?
- Geht es darum, verfolgte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und die Wissenschaftsfreiheit global zu schützen? Und ist Deutschland allein dazu in der Lage?
- Geht es um Aufbau und Pflege von internationalen Partnerschaften, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit und des Wissensaustauschs? Und – wenn ja – um was genau geht es dann dabei?

Hinsichtlich des Lernens der deutschen Sprache ist zu messen und zu belegen, dass die Lernenden wie vom Deutschen Bundestag angestrebt Verständnis und Vertrauen gegenüber Deutschland aufgebaut oder vertieft haben. Ist es gelungen, die deutschen

Positionen und Werte zu vermitteln? Ohne Erheben von Ausgangswerten vor Beginn der Förderung ist dies nicht möglich.

Wenn die außenpolitischen strategischen Festlegungen wie die Nationale Sicherheitsstrategie, die China-Strategie, die Afrika-Leitlinien, Fokus auf Indien etc. die Ziele und Schwerpunkte der AKBP bestimmen, muss das AA in den Zielvereinbarungen und Zuwendungsbescheiden darauf Bezug nehmen und daraus Unter- und Zwischenziele ableiten. Es muss darlegen, wie diese Unter- und Zwischenziele geeignet sind, die Ziele der genannten Strategien, Leitlinien etc. zu erreichen, wie sie dazu beitragen und welche Indikatoren es für das Erreichen der Ziele gibt.

Zudem hat das AA die Förderungen effektiv zu steuern sowie deren Erfolg zu kontrollieren und nachvollziehbar zu evaluieren. Der Bundesrechnungshof gibt dem AA Recht, dass sich bei institutionellen Förderungen hierfür Zielvereinbarungen anbieten – konkretisiert durch die jeweiligen Zuwendungsbescheide. Es reicht aber eben nicht, eine Zielvereinbarung allgemein zu halten. Vielmehr sind konkrete Ziele mit messbaren Indikatoren zu nennen und die Wirkung der geförderten Maßnahmen ist zu überprüfen – in der Verwendungsnachweisprüfung wie auch durch Evaluierungen. Es reicht beispielsweise nicht, dass die vereinbarten und im Dialog mit den Mittlerorganisationen gesteuerten Maßnahmen durchgeführt und die erhofften Teilnehmer- oder Follower-Zahlen erreicht wurden. Außerdem darf das AA die Beurteilung, inwieweit Indikatoren erreicht wurden, nicht den Zuwendungsempfängern überlassen. Es muss vielmehr selbst tätig werden. Es reicht nicht, darauf zu vertrauen, dass die Durchführung der vereinbarten Maßnahmen schon einen außenpolitischen Nutzen haben werde. Kann das AA als Zuwendungsgeber den Erfolg einer Maßnahme nicht belegen, darf es diese nicht weiter fördern.

Schneider

Edelmann

Beglaubigt: Fatma Yaman, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.