



Entwicklungszusammenarbeit – Teilbereich Auslandskatastrophenfonds

Reihe BUND 2025/21

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebärungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen. Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

Prüfkompetenz des Rechnungshofes

Zur Überprüfung der Gebärung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger ist der Rechnungshof berufen. Der Gesetzgeber versteht die Gebärung als ein über das bloße Hantieren mit finanziellen Mitteln hinausgehendes Verhalten, nämlich als jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat. „Gebärung“ beschränkt sich also nicht auf den Budgetvollzug; sie umfasst alle Handlungen der prüfungsunterworfenen Rechtsträger, die finanzielle oder vermögensrelevante Auswirkungen haben.

IMPRESSUM

Herausgeber:	www.rechnungshof.gv.at
Rechnungshof Österreich	Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2	Herausgegeben: Wien, im Juli 2025

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover, S. 7: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Zentrale Empfehlungen	14
Zahlen und Fakten zur Prüfung	15
Prüfungsablauf und -gegenstand	17
Rechtliche und strategische Rahmenbedingungen	18
Zuständigkeiten	18
Strategie – Jahresplanung	20
Mittelverwendung des AKF	22
Abwicklung von AKF-Projekten	26
Ablauf, Dauer und Projektpartner	26
Empfängerländer	30
Finanzielle Ressourcen	32
Öffentliche Entwicklungshilfeleistung	32
Dotierung und Auszahlungen des AKF	34
Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen	35
Personal	37
Zeiterfassung	37
Entwicklung des Personalstands	40
Personalaufwand	43
Qualitätskontrolle und Internes Kontrollsystem	45
Internes Kontrollsystem der ADA	45
Internes Kontrollsystem des Außenministeriums	46
Einbindung der Internen Revision	48
Korruptionsprävention	49



Transparenz der AKF-Projekte betreffend Vergabe, Abrechnung und	
Projektevaluierung	53
Aufbereitung der AKF-Ministerratsvorträge	53
Vergaben und Abrechnung von AKF-Projekten	55
Projektevaluierung von AKF-Projekten	57
 Überprüfung ausgewählter AKF-Projekte	59
Allgemeine Feststellungen	59
1. Fall: Formulierung von Ministerratsvorträgen	62
2. Fall: Maßnahmen bei erkannten Risiken	64
3. Fall: Lange Dauer bis zur Auszahlung der AKF-Mittel	66
4. Fall: Dokumentation	67
 Schlussempfehlungen	69
 Anhang	72
Ressortverantwortliche	72

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Österreichische öffentliche Entwicklungshilfeleistung _____	32
Tabelle 2:	Dotierung und Auszahlungen Auslandskatastrophenfonds (AKF) _____	34
Tabelle 3:	Zeiterfassung Austrian Development Agency (ADA) gesamt und Auslandskatastrophenfonds (AKF) _____	38
Tabelle 4:	Personalstand Austrian Development Agency (ADA) _____	40
Tabelle 5:	Personalstand Außenministerium _____	41
Tabelle 6:	Entwicklung operatives und administratives Budget der Austrian Development Agency (ADA) _____	41
Tabelle 7:	Personalaufwand Austrian Development Agency (ADA) – Auslandskatastrophenfonds (AKF) _____	43
Tabelle 8:	Personalaufwand Außenministerium – Auslands-katastrophenfonds (AKF) _____	44
Tabelle 9:	Maßnahmen zur Korruptionsprävention _____	49

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung und Mittelverwendung (Katastrophenart) des Auslandskatastrophenfonds von 2005 bis 2023 _____	23
Abbildung 2:	Empfängerregionen des Auslandskatastrophenfonds von 2019 bis September 2023 _____	31
Abbildung 3:	Durchschnittlicher Anteil des Auslandskatastrophenfonds (AKF) an der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe (2019 bis 2022) _____	33
Abbildung 4:	Beitrag Auslandskatastrophenfonds zu den Nachhaltigkeitszielen – Austrian Development Agency (ADA) _____	36

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ADA	Austrian Development Agency
AKF	Auslandskatastrophenfonds
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BlgNR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
BMEIA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
ELAK	Elektronischer Akt
ErläutRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
GP	Gesetzgebungsperiode
ICRC	International Committee of the Red Cross (Internationales Komitee vom Roten Kreuz)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IIIM	International, Impartial and Independent Mechanism
IKS	Internes Kontrollsystem
ITF	International Trust Fund
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million
ODA	Official Development Assistance (öffentliche Entwicklungshilfeleistung)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)



rd.	rund
RH	Rechnungshof
SDG	Sustainable Development Goal (Nachhaltigkeitsziel der Vereinten Nationen)
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

ENTWICKLUNGSZUSAMMEN- ARBEIT – TEILBEREICH AUSLANDSKATASTROPHENFONDS

Der Auslandskatastrophenfonds (AKF) war ursprünglich für unvorhergesehene – also neu eingetretene – Katastrophen vorgesehen. Zweck des AKF war es, bei Katastrophenfällen im Ausland – z.B. Natur- oder Hungerkatastrophen – Maßnahmen zu finanzieren, die der Beseitigung von Katastrophenschäden und der humanitären Hilfe dienen.

Über die Verwendung der Mittel des AKF entschied die Bundesregierung auf Grundlage von Ministerratsvorträgen des Außenministeriums. Das Ministerium verfügte über keine für Dritte nachvollziehbare Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen zur Erstellung der Ministerratsvorträge.

In den Jahren 2019 bis 2023 lag die Dotierung des AKF zwischen 15 Mio. EUR (2019) und 77,50 Mio. EUR (2023) und die Auszahlungen zwischen 15 Mio. EUR (2019) und 108,96 Mio. EUR (2022).

Von 2005 bis 2023 lag der Anteil des Mitteleinsatzes aus dem AKF für unvorhergesehene Katastrophen insgesamt bei lediglich 31 %. Der Großteil des Mitteleinsatzes (z.B. 2022: 87 %) entfiel auf bereits bestehende, andauernde Katastrophen in Empfängerländern wie z.B. Syrien. Für diese verfügte das Außenministerium über keine formell festgelegte Strategie. Die Transparenz und die Planbarkeit des Mitteleinsatzes waren eingeschränkt.

Gemäß Auslandskatastrophenfondsgesetz war das Außenministerium mit der Verwaltung des Fonds betraut und konnte sich für ausführende Tätigkeiten u.a. der Austrian Development Agency bedienen, die 94 % der Projekte umsetzte. 6 % setzte das Außenministerium selbst um. Doppelgleisigkeiten waren die Folge.

Sowohl die Austrian Development Agency als auch das Außenministerium verfügten über ein elektronisches Zeiterfassungssystem, das die Zuordnung von aufgewendeten Arbeitszeiten zu bestimmten Aufgabengebieten ermöglichte. Die Eintragungen waren jedoch in beiden Organisationen unvollständig, was sich negativ auf die Transparenz und Ressourcensteuerung auswirkte.

Die Aufgaben der Internen Revision der Austrian Development Agency waren zur Gänze an einen externen Dienstleister ausgelagert. Trotz eines beträchtlichen Anstiegs der abzuwickelnden Mittel von 14,75 Mio. EUR (2019) auf bis zu 106,96 Mio. EUR (2022) prüfte die Interne Revision keine AKF-Projekte.

Sowohl die Austrian Development Agency als auch das Außenministerium setzten Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Jene der Austrian Development Agency waren erkennbar auf Fördervergaben im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zugeschnitten und daher in Bezug auf die Abwicklung von AKF-Projekten spezifischer als jene des Außenministeriums.



Entwicklungszusammenarbeit – Teilbereich Auslandskatastrophenfonds

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

Entwicklungszusammenarbeit – Teilbereich Auslandskatastrophenfonds

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Oktober 2023 bis Jänner 2024 den Auslandskatastrophenfonds Österreichs als Teil der Entwicklungszusammenarbeit im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten und in der Austrian Development Agency. Ziele der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere die Darstellung und Beurteilung der Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung, der Entscheidungsprozesse, Abwicklungsverfahren, Zuständigkeiten, Dotierung und Auszahlungen des Auslandskatastrophenfonds sowie der Qualitätskontrolle und des Internen Kontrollsystems.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2019 bis 2023.

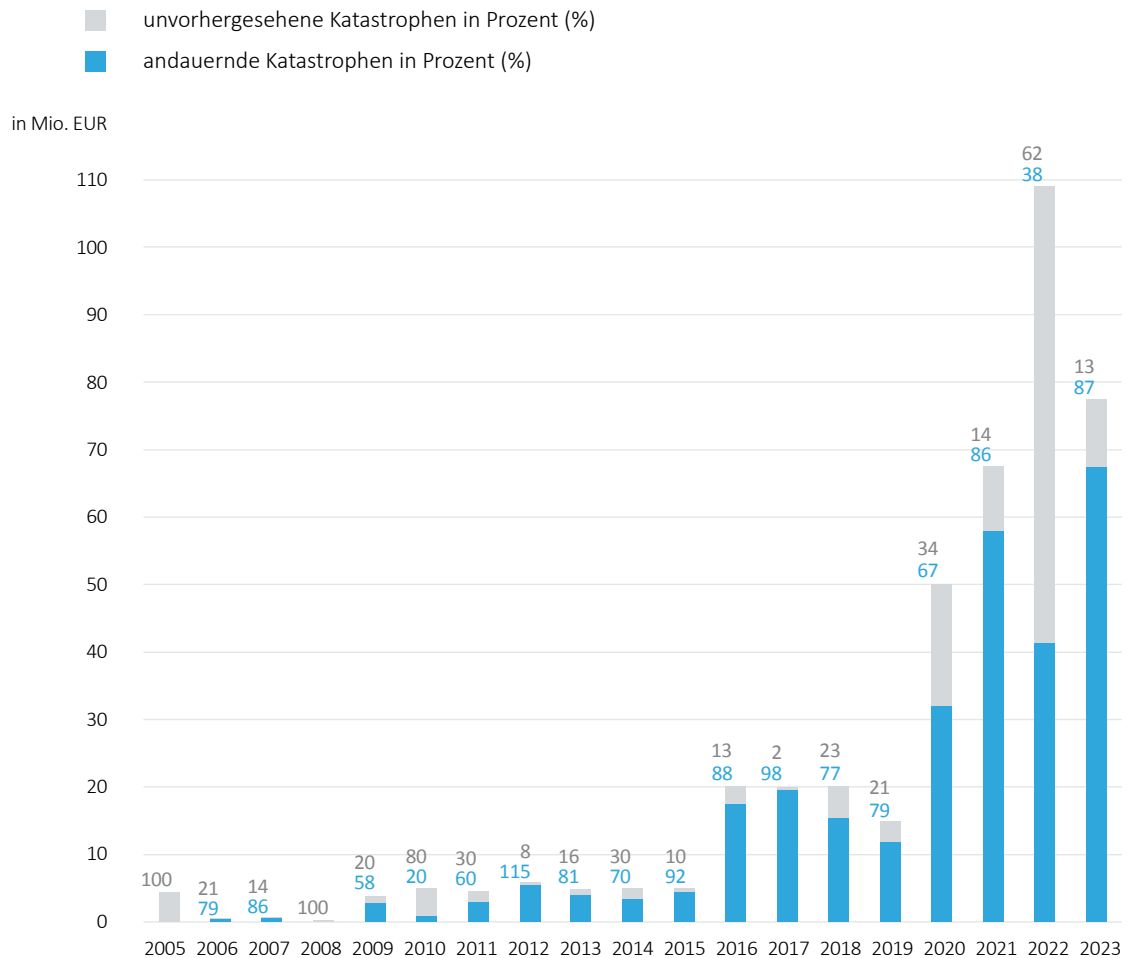
Kurzfassung

Rechtliche und strategische Rahmenbedingungen

Trotz eines eigens dafür erlassenen Gesetzes bzw. Schaffung einer eigenen „Implementierungsagentur“, der Austrian Development Agency (**ADA**), wickelte das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (in der Folge: **Außenministerium**) im überprüften Zeitraum 2019 bis September 2023 6 % der Projekte aus dem Auslandskatastrophenfonds (**AKF**) selbst ab. Die Abwicklung von AKF-Projekten und die Schaffung von Doppelgleisigkeiten durch das Außenministerium erachtete der RH als nicht zweckmäßig. In drei Fällen wickelte das Außenministerium Projekte selbst ab, obwohl der Ministerratsvortrag ausdrücklich die ADA als umsetzende Stelle festlegte. (TZ 2)

Die Mittel des AKF stiegen von 5 Mio. EUR (2015) auf bis zu rd. 109 Mio. EUR (2022):

Abbildung: Entwicklung und Mittelverwendung (Katastrophenart) des Auslandskatastrophenfonds von 2005 bis 2023



Anmerkung: Die (teilweise) über oder unter 100 % liegenden Werte resultieren aus der Bildung oder Entnahme von Rückstellungen oder Rücklagen in den jeweiligen Jahren (insbesondere der Jahre 2009, 2011, 2012, 2013 und 2015).

Rundungsdifferenzen möglich
Quelle: BMEIA; Darstellung: RH

Der Großteil der jährlich festgelegten Mittel (rd. 87 % im Jahr 2022) wurde für bereits bestehende, andauernde Katastrophen verwendet, z.B. in Syrien. Dem Außenministerium fehlte eine formell festgelegte Strategie, um die Transparenz und Planbarkeit der Mittelverwendung für andauernde Katastrophen zu stärken. (TZ 3)

Der AKF war ursprünglich für unvorhergesehene – also neu eingetretene – Katastrophen vorgesehen. Tatsächlich wurden AKF-Mittel in den Jahren 2005 bis 2023 lediglich zu 31 % für unvorhergesehene Katastrophen eingesetzt. Eine Abgrenzung zwischen unvorhergesehenen und andauernden Katastrophen nahm das Außenministerium im Zusammenhang mit AKF-Mitteln nicht vor.

Das Außenministerium verwendete die Mittel aus dem AKF zum Teil als Zwischenfinanzierung und zweckungebundene Kernbeiträge z.B. für UN-Organisationen oder es stellte sie Organisationen zur Verfügung, bei denen das Außenministerium selbst in Zweifel zog, ob sie von der Zweckwidmung des AKF erfasst waren. (TZ 4)

Im Durchschnitt betrug die Dauer vom Ministerratsbeschluss bis zur Auszahlung der Erstrate aus dem AKF ca. drei Monate (multilaterale Organisationen) bis ca. fünf Monate (österreichische Nichtregierungsorganisationen). In Einzelfällen dauerte es länger, bis zu ca. 15 Monate. Eine – zumindest finanzielle – Soforthilfe für die unmittelbare Bewältigung der Krisensituation, wie in den Erläuterungen des Gesetzgebers vorgesehen, war für den RH nicht erkennbar. (TZ 5)

Die namentliche Nennung österreichischer bzw. ausländischer Nichtregierungsorganisationen in den vom Außenministerium vorbereiteten Ministerratsvorträgen unterlief die von der ADA vorgesehenen Förder- und Prüfverfahren. (TZ 5)

In einem Fall erfolgte die Nennung einer gemeinnützigen Privatstiftung als Projektpartner, obwohl eine Akkreditierung durch die ADA und Mindestqualitätsstandards fehlten und die Abwicklung von AKF-Projekten grundsätzlich durch die ADA vorgesehen war. (TZ 5)

Finanzielle Ressourcen

Österreichs Beitrag zur öffentlichen Entwicklungshilfeleistung (laut OECD) betrug in den Jahren 2019 bis 2022 zwischen 1.098,66 Mio. EUR (2019) und 1.756,37 Mio. EUR (2022). Der Anteil des AKF an der öffentlichen Entwicklungshilfeleistung Österreichs lag in diesen Jahren zwischen 2 % (2020) und 6 % (2021). Die Dotierung des AKF war das Ergebnis der Budgetverhandlungen. Das Bundesfinanzgesetz und das Bundesfinanzrahmengesetz beschloss der Nationalrat. Die Dotierung stieg von 15 Mio. EUR (2019) auf 77,50 Mio. EUR (2023). Für das Jahr 2024 sah der Prognosewert für den AKF eine Erhöhung auf 80 Mio. EUR und für die Jahre 2025 bis 2027 eine Dotierung mit jeweils 60 Mio. EUR vor. (TZ 7, TZ 8)

Österreich war dazu verpflichtet, die Beiträge zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen (SDG) zu erheben, zu dokumentieren und zu melden. Die Dokumentation des Außenministeriums – zu den selbst abgewickelten Projekten – war für den RH nicht nachvollziehbar. So fehlte z.B. die direkte Zuordnung der Beiträge der einzelnen Projekte zu den jeweiligen Nachhaltigkeitszielen. (TZ 9)

Personal

Sowohl die ADA als auch das Außenministerium verfügten über eine elektronische Zeiterfassung, die es ermöglichte, die aufgewendeten Arbeitszeiten bestimmten Aufgabengebieten zuzuordnen. Die Eintragungen waren jedoch unvollständig. (TZ 10)

Der Personalstand (in Vollbeschäftigungsäquivalenten (**VBÄ**)) der ADA erhöhte sich im überprüften Zeitraum von 192,93 VBÄ (2019) auf 313,45 VBÄ (2023) um 62 %, während jener der Sektion VII „Entwicklung“ des Außenministeriums mit einer Erhöhung um rd. 1 % in etwa gleich blieb. Die ADA begründete den Personalanstieg mit der steigenden Anzahl umzusetzender Projekte und mit den gestiegenen operativen Mitteln des Außenministeriums. Eine durch die ADA dokumentierte und nachvollziehbare Aufgabenanalyse sowie eine Darstellung des tatsächlichen Mehraufwands erfolgten nicht. (TZ 11)

Die Ausgaben für AKF-Tätigkeiten lagen in der ADA in den Jahren 2019 bis 2023 zwischen 0,43 % (2019) und 1,15 % (2023) der Gesamtpersonalausgaben. Obwohl im Außenministerium eine elektronische Kosten- und Leistungsrechnung bestand, waren Auswertungen zur Leistungserbringung – im Zusammenhang mit AKF-Tätigkeiten – für einzelne Organisationseinheiten nicht möglich. (TZ 12)

Qualitätskontrolle und Internes Kontrollsystem

Die ADA verfügte über ein Internes Kontrollsystem (**IKS**), das insbesondere Regelungen zu Genehmigungen umfasste sowie die Kompetenzbereiche Fördermittelverwaltung und Zahlungsabwicklung klar trennte. In ihrem elektronischen Fördermanagementsystem konnte die ADA Arbeitsabläufe und -unterlagen vollständig dokumentieren. (TZ 13)

Das IKS des Außenministeriums für die Abwicklung der AKF-Mittel entsprach in Detaillierungsgrad und Umfang nicht jenem der ADA. Eine nachvollziehbare Dokumentation der Erstellung von AKF-Ministerratsvorträgen fehlte. Auch forderte das Außenministerium Verwendungsnachweise für AKF-Mittel nicht an und es veraktete Eingangsstücke nicht ordnungsgemäß. (TZ 14)

Im Außenministerium waren die Aufgaben der Internen Revision dem Generalinspektorat zugeordnet, das in Bezug auf den AKF keine Prüfständigkeit für die ADA hatte. Die Aufgaben der Internen Revision der ADA waren zur Gänze an einen externen Dienstleister ausgelagert. Trotz eines beträchtlichen Anstiegs der abgewickelten Mittel prüfte die Interne Revision keine AKF-Projekte. (TZ 15)

Korruptionsprävention

Sowohl die ADA als auch das Außenministerium setzten Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Jene der ADA waren erkennbar auf Fördervergaben im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zugeschnitten und in Bezug auf die Abwicklung von AKF-Projekten spezifischer als jene des Außenministeriums. (TZ 16)

Transparenz der AKF-Projekte bei Vergabe, Abrechnung und Projektevaluierung

Das Außenministerium dokumentierte die – im Vorfeld von Ministerratsbeschlüssen vorgenommenen – Abstimmungen zu Entscheidungen über AKF-Mittel mangelhaft. Als Folge der Formulierung von Ministerratsvorträgen zeigte sich anhand ausgewählter AKF-Projekte, dass es u.a. bei der Umsetzung zu Verzögerungen kam. Die ADA und ihre Expertise waren bei der Erstellung und Formulierung der Ministerratsvorträge nicht strukturiert eingebunden. (TZ 17)

Das Außenministerium stellte die selbst abgewickelten AKF-Projekte, im Unterschied zur ADA, nicht transparent auf seiner Website oder auf jener der ADA dar. (TZ 18)

Die ADA verfügte mit ihrem Leitfaden für Evaluierungen über klare Vorgaben für ihre Bediensteten und Projektpartner zu einer zweckorientierten Durchführung. Im Außenministerium fehlten solche Vorgaben. (TZ 19)

Überprüfung ausgewählter AKF-Projekte

Bei der Abwicklung von AKF-Projekten zeigten sich Mängel in den Bereichen

- Formulierung von Ministerratsvorträgen,
- Dokumentation,
- Maßnahmen bei erkannten Risiken und
- Dauer.

Im Regelfall dokumentierte das Außenministerium die selbst abgewickelten AKF-Projekte nicht ordnungsgemäß durch Unterlagen, z.B. Empfangsbestätigungen und Jahresberichte der Partner als Verwendungsnachweis. Der Vergleich der AKF-Projekt-abwicklung zwischen der ADA und dem Außenministerium zeigte, dass die von der ADA abgewickelten Projekte vollständiger und betreffend die Wirkung nachvollziehbarer dokumentiert waren. (TZ 20, TZ 21, TZ 22, TZ 23, TZ 24)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

- Die Vergabe von AKF-Mitteln wäre – um bei dieser Doppelgleisigkeiten und unterschiedliche Prozesse zu vermeiden – über die Austrian Development Agency als einheitliche Abwicklungsstelle durchzuführen. Parallelstrukturen im Zuständigkeitsbereich eines Ressorts sollten jedenfalls vermieden werden. (TZ 2)
- Der Bereich der Hilfe für bereits bestehende, andauernde Katastrophen wäre – im Unterschied zu unvorhergesehenen Katastrophen, die nicht geplant werden können – aus dem AKF herauszulösen und es wären dafür unter Zugrundelegung einer strategischen Planung eigens gewidmete Budgetmittel festzulegen. (TZ 3)
- Zukünftig wäre im Zuge der Vorbereitung von Ministerratsvorträgen eine nachvollziehbare und vollständige Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen sicherzustellen. (TZ 17)

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten; Austrian Development Agency

- Im Sinne der Transparenz und Ressourcensteuerung wäre verstärkt auf die Aufzeichnung von Tätigkeiten im elektronischen Zeiterfassungssystem zu achten. (TZ 10)

Austrian Development Agency

- AKF-Projekte wären bei der Revisionsplanung im Rahmen eines risikoorientierten Prüfansatzes stärker zu berücksichtigen. (TZ 15)



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Entwicklungszusammenarbeit – Teilbereich Auslandskatastrophenfonds (AKF)							
Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit (Entwicklungszusammenarbeitsgesetz, EZA-G), BGBl. I 49/2002 i.d.g.F. Bundesgesetz über den Hilfsfonds für Katastrophenfälle im Ausland (Auslandskatastrophenfondsgesetz), BGBl. I 23/2005 i.d.g.F.						
österreichische öffentliche Entwicklungshilfeleistung ¹	2019	2020	2021	2022	2023 ²	Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2023 ²	Veränderung 2019 bis 2023 ²
	in Mio. EUR						in %
öffentliche Entwicklungshilfeleistung gesamt	1.098,66	1.117,37	1.240,31	1.756,37	1.811,25	1.404,79	65
davon							
ADA ³	112,58	118,29	129,56	124,58	139,97	124,99	24
Außenministerium ⁴	70,31	69,07	128,81	159,93	124,48	110,52	77
davon							
AKF	21,79	21,72	76,44	100,12	62,45	56,50	187

Personalaufwand ⁵	2019	2020	2021	2022	2023 ²	Veränderung 2019 bis 2023 ²
	in EUR					in %
ADA gesamt	9.152.864	9.915.846	10.348.144	10.700.174	11.115.623	21
davon						
AKF – ADA gesamt	39.243	43.251	90.432	91.167	127.694	225
AKF – Referat Zivilgesellschaft International und Humanitäre Hilfe	14.226	28.766	73.620	69.767	95.769	573
Außenministerium Sektion VII „Entwicklung“	3.054.244	3.422.929	3.121.090	3.270.278	3.727.962	22
davon						
AKF	140.656	200.918	188.251	224.038	455.396	224

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: ADA; BMEIA; Zusammenstellung: RH

ADA = Austrian Development Agency

¹ Darstellung nach OECD-Methodik² im Zuge des Stellungnahmeverfahrens aktualisiert³ inklusive Basisleistung und European Recovery Program; exklusive Drittmittel⁴ inklusive AKF⁵ siehe TZ 12



Entwicklungszusammenarbeit – Teilbereich Auslandskatastrophenfonds

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2023 bis Jänner 2024 den Auslandskatastrophenfonds (**AKF**) Österreichs als Teil der Entwicklungszusammenarbeit (**EZA**). Ziele der Gebarungsüberprüfung waren insbesondere die Darstellung und Beurteilung
- der Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung sowie der Entscheidungsprozesse, Abwicklungsverfahren und Zuständigkeiten,
 - der Dotierung des AKF und der Auszahlung von AKF-Mitteln und
 - der Qualitätskontrolle und des Internen Kontrollsystems (**IKS**).

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2019 bis 2023. Erforderlichenfalls bezog der RH auch frühere und aktuelle Entwicklungen mit ein.

(2) Dem Ziel der vergleichenden und organisationsübergreifenden Beurteilung folgend überprüfte der RH – hinsichtlich des AKF – das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (in der Folge: **Außenministerium**) als planende, verwaltende und abwickelnde Stelle sowie die Austrian Development Agency (**ADA**) als abwickelnde Stelle.

(3) Im Jahr 2015 beschlossen die 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die sogenannte Agenda 2030 („Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“). Österreich verpflichtete sich, bis zum Jahr 2030 auf die Umsetzung der 17 Nachhaltigkeitsziele („Sustainable Development Goals“ (**SDG**)) hinzuwirken, die durch 169 Unterziele konkretisiert waren. Wesentlich für die in dieser Gebarungsüberprüfung behandelten Themen ist das SDG 17: Partnerschaften zur Erreichung der Ziele – Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen.

(4) Zu dem im November 2024 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ADA im Dezember 2024 und das Außenministerium im Februar 2025 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2025.

(5) Das Außenministerium hielt in seiner Stellungnahme grundsätzlich fest, dass die direkte Abwicklung von AKF-Projekten durch das Außenministerium nur eine Ausnahme darstelle (6 % der AKF-Projekte im überprüften Zeitraum). Seit Jänner 2023 würden alle AKF-Mittel im Wege der ADA umgesetzt und damit der Hauptempfehlung des RH in TZ 2, TZ 14, TZ 16, TZ 18, TZ 19, TZ 20 und TZ 22 lückenlos entsprochen.

Rechtliche und strategische Rahmenbedingungen

Zuständigkeiten

- 2.1 (1) Der AKF als Teilbereich der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit wurde durch das Auslandskatastrophenfondsgesetz (in der Folge: **AKF-Gesetz**)¹ errichtet und vom Außenministerium verwaltet. Ausgangspunkt für die Schaffung des AKF-Gesetzes 2005 war die Tsunami-Katastrophe im Jahr 2004 in Südostasien und die damit in Zusammenhang stehende Hilfeleistung. Begleitend zur Budgeterstellung für das Jahr 2006 errichtete der Gesetzgeber für Hilfsmaßnahmen aus Anlass im Ausland eingetretener Katastrophenfälle einen eigenen Fonds.

Zweck des AKF war es, Maßnahmen zur Beseitigung von Katastrophenschäden und zur humanitären Hilfe im Zusammenhang mit Katastrophenfällen im Ausland (z.B. bei Natur- und Hungerkatastrophen) zu finanzieren. Die Mittel aus dem AKF waren laut Erläuterungen zu § 3 des AKF-Gesetzes auf Hilfsmaßnahmen aus Anlass im Ausland eingetretener Katastrophenfälle gerichtet. Nach Eintritt einer Katastrophe sollte die Bundesregierung möglichst rasch auf Hilferufe reagieren, die erforderlichen Schritte koordinieren und den hierfür erforderlichen finanziellen Aufwand festlegen können.²

- (2) Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit beruhte auf dem Entwicklungszusammenarbeitsgesetz³ aus 2002. Das Außenministerium nahm die Koordination wahr.

Mit dem Entwicklungszusammenarbeitsgesetz wurde die ADA, die Agentur der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, gesetzlich verankert. Zweck der Gründung der ADA war, die Erarbeitung und Abwicklung der operationellen Maßnahmen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit – die bis dahin beim Außenministerium angesiedelt waren – an eine neu errichtete Gesellschaft zu übertragen. Mit Jahresbeginn 2004 ging das für die Aufgaben der ADA erforderliche – bis dahin vom Außenministerium verwaltete und überwiegend genutzte – Bundesvermögen im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in das Eigentum der ADA über. Ebenso wurden Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete des Außenministeriums in ein Arbeitsverhältnis mit der ADA übergeleitet. Alleiniger Gründer und Eigentümer der ADA blieb der Bund.

¹ BGBl. I 23/2005 i.d.g.F.

² ErläutRV 829 BlgNR 22. GP

³ BGBl. I 49/2002 i.d.g.F.

(3) Der Zuständigkeitsbereich der ADA umfasste insbesondere die Umsetzung der bilateralen⁴ Programme und Projekte in Kooperation mit öffentlichen Einrichtungen, Entwicklungsorganisationen und Unternehmen. Den zentralen Rahmen für die operativen Aufgaben der ADA bildete das jährlich von der ADA erstellte und vom Außenministerium genehmigte Arbeitsprogramm samt Jahresbudget für das Folgejahr. Das Außenministerium betrachtete die ADA als „Implementierungsagentur“ zur Umsetzung der Entscheidungen der Bundesregierung.

(4) Gemäß AKF-Gesetz war die Außenministerin bzw. der Außenminister mit der Verwaltung des AKF betraut. Die Erläuterungen zum AKF-Gesetz verwiesen hinsichtlich der „ausführenden Tätigkeit“ ausdrücklich auf die ADA⁵ gemäß ihrem gesetzlichen Aufgabenbereich nach § 8 Entwicklungszusammenarbeitsgesetz. Das Außenministerium wickelte in den Jahren 2019 bis September 2023 insgesamt zehn AKF-Projekte (6 %) selbst ab. Sie begründete dies damit, dass im AKF-Gesetz nicht explizit geregelt sei, durch wen die Abwicklung von Projekten erfolgen solle. Im Jahr 2021 wickelte das Außenministerium Projekte in Höhe von rd. 31,2 Mio. EUR⁶ (46 % des gesamten AKF-Volumens in diesem Jahr) selbst ab. Laut Außenministerium erfolge dies in jenen (dringlichen) Situationen, die eine rasche Auszahlung an die Projektpartner erfordert hätten und in denen die direkte Abwicklung schneller gewesen sei als die Abwicklung durch die ADA.

In den zehn vom Außenministerium selbst abgewickelten Fällen betrug die Zeitspanne vom Beschluss des Ministerratsvortrags bis zur Überweisung des Geldes sieben bis 89 Tage. In derselben Zeitspanne (bis 89 Tage) wickelte die ADA 54 % ihrer Projekte ab, hatte jedoch in vielen Fällen – im Unterschied zum Außenministerium – zusätzlich ein Förderverfahren anzuwenden.⁷ Bei drei von zehn der vom Außenministerium abgewickelten Projekte legte der Ministerratsvortrag ausdrücklich die ADA als umsetzende Stelle fest.

- 2.2 Der RH wies darauf hin, dass mit dem Entwicklungszusammenarbeitsgesetz aus 2002 die ADA zu dem Zweck errichtet wurde, die operationellen Maßnahmen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zu erarbeiten und abzuwickeln. Ebenso stellten die Erläuterungen zum AKF-Gesetz hinsichtlich der „ausführenden Tätigkeit“ ausdrücklich auf die ADA ab.

⁴ Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit betraf alle Vorhaben, die direkt zwischen Österreich und dem Partnerland geplant und vereinbart wurden; ebenso Kofinanzierungen von Projekten von Nichtregierungsorganisationen in Entwicklungsländern sowie Beiträge an internationale Organisationen, die für bestimmte Regionen oder Programme zweckgewidmet waren. Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit betraf allgemeine Kernbudgetbeiträge an multilaterale Organisationen (EU, internationale Finanzinstitutionen, Vereinte Nationen) ohne Zweckwidmung.

⁵ Neben dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Landesverteidigung; eine Abwicklung durch diese erfolgte in den Jahren 2019 bis 2023 laut Außenministerium nicht.

⁶ In den 31,2 Mio. EUR war auch die vom Außenministerium aus AKF-Mitteln angewiesene COVID-19-Zwischenfinanzierung in Höhe von 11 Mio. EUR inkludiert.

⁷ Dies betraf österreichische Nichtregierungsorganisationen als Projektpartner.

In Anbetracht eines eigens dafür erlassenen Gesetzes bzw. der Schaffung einer eigenen „Implementierungsagentur“ (ADA) erachtete der RH die Abwicklung von AKF-Projekten durch das Außenministerium und die damit verbundenen Doppelgleisigkeiten als nicht zweckmäßig. Auch die Begründung des Außenministeriums, dass es nur in „dringlichen“ Situationen AKF-Projekte selbst abwickle, war – im Vergleich mit den von der ADA abgewickelten Projekten – nicht nachvollziehbar.

Weiters kritisierte der RH, dass das Außenministerium in drei Fällen Projekte selbst abwickelte, obwohl im beschlossenen Ministerratsvortrag ausdrücklich die ADA als umsetzende Stelle festgelegt war.

Der RH empfahl dem Außenministerium, die Vergabe von AKF-Mitteln – um bei dieser Doppelgleisigkeiten und unterschiedliche Prozesse zu vermeiden – über die ADA als einheitliche Abwicklungsstelle durchzuführen. Parallelstrukturen im Zuständigkeitsbereich eines Ressorts sollten jedenfalls vermieden werden.

- 2.3 Laut Stellungnahme des Außenministeriums würden seit Jänner 2023 alle AKF-Mittel im Wege der ADA umgesetzt.

Strategie – Jahresplanung

- 3.1 (1) In den Jahren 2009 bis 2015 war der AKF durchgehend mit 5 Mio. EUR dotiert. Ab dem Jahr 2016 stieg die Dotierung stetig an, bis zu 108,96 Mio. EUR im Jahr 2022. Das Außenministerium war für die Koordinierung der humanitären Hilfe in Österreich und die Verwaltung der AKF-Mittel zuständig und daher für die strategische Planung sowie die Vorbereitung der Ministerratsvorträge verantwortlich.

Das wichtigste Instrument für diese Koordination war das Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik, das einen – im Vergleich zur Jahresplanung des AKF – längerfristigen Planungshorizont aufwies und die inhaltlichen und geographischen Schwerpunkte festlegte. Inhaltliche und zahlenmäßige Details für den AKF enthielt das Dreijahresprogramm nicht.

(2) Zusätzlich zum Dreijahresprogramm erstellte das Außenministerium informelle Jahresplanungen in Form von Listen. Diese legte es laut eigenen Angaben jährlich für das jeweilige Folgejahr fest; ein konkretes Datum war aus den Listen nicht erkennbar. In den Jahresplanungen waren grob umrissen verschiedene Konfliktländer bzw. Krisenregionen, die jeweiligen Projektpartner und die Höhe der einzelnen Beiträge für die Empfängerländer angeführt. Eine Begründung dafür enthielten sie nicht.

In den Jahresplanungen der Jahre 2021 und 2022 fand sich eine kurze Länderdokumentation. Laut Jahresplanung 2022 sollten die AKF-Mittel zu 87 % für bereits bestehende, andauernde Katastrophen und zu 13 % für unvorhergesehene Katastrophen eingesetzt werden.⁸ Insgesamt ging aus den Jahresplanungen keine begründete Strategie hervor, die die Mittelverwendung des AKF konkret und nachvollziehbar darlegte, etwa durch Erläuterungen zur festgelegten Höhe der Mittel je Empfängerland, Begründungen zur Auswahl der Projektpartner oder (zum Teil auch) der Empfängerländer selbst.

(3) Laut ADA war aus den Jahresplanungen nicht ersichtlich, wann welche Mittel im Ministerrat beschlossen werden. Es handle sich um eine vertrauliche Information des Außenministeriums, die die ADA nicht mit den Projektpartnern teilen könne. Somit diene diese Übersicht nur der „Information“ und hatte keinen Einfluss auf die Abwicklungsdauer, weshalb Planungssicherheit weder für die ADA noch für die Projektpartner gegeben war. Auf Anfrage des RH teilte das Außenministerium mit, es gebe keine formelle Jahresplanung. Bei den Listen handle es sich um informelle Übersichtslisten zu aktuellen Krisenherden und Verwendungsmöglichkeiten, zu deren Erstellung es weder Weisungen, Richtlinien noch einen Workflow gebe.

- 3.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Mittel des AKF – obwohl diese in den vergangenen Jahren von 5 Mio. EUR (2015) auf rd. 109 Mio. EUR (2022) massiv erhöht wurden (siehe [TZ 4](#) Abbildung 1) und zum Großteil (87 % im Jahr 2022) für andauernde Katastrophen verwendet wurden – lediglich nach informellen, kurz umrissenen Übersichtslisten und ohne formell festgelegte Strategie verteilt wurden. Eine transparente Vergabe der AKF-Mittel und auch eine Planbarkeit (für andauernde Katastrophen) waren daher nicht gegeben.

Der RH empfahl dem Außenministerium, den Bereich der Hilfe für bereits bestehende, andauernde Katastrophen – im Unterschied zu unvorhergesehenen Katastrophen, die nicht geplant werden können – aus dem AKF herauszulösen und unter Zugrundelegung einer strategischen Planung dafür eigens gewidmete Budgetmittel festzulegen.

- 3.3 Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die AKF-Mittel auf der Grundlage der Strategie der Humanitären Hilfe Österreichs der Bundesregierung verwendet würden. Langanhaltende Krisen sowie Hilfsaktivitäten der letzten Jahre, die einer Fortsetzung bedürften, würden Schwerpunkte der Auszahlung aus dem AKF darstellen. Andere, eigens gewidmete Budgetmittel seien in der Strategie nicht vorgesehen.

⁸ In den Jahren 2021 bis 2023 sahen die Jahresplanungen 10 % (2023) bis 21 % (2021) für unvorhergesehene Katastrophen vor.



- 3.4 Der RH erwiderte dem Außenministerium, dass – bei Beibehaltung der Vergabe von AKF-Mitteln für andauernde Katastrophen bzw. langanhaltende Krisen – in einer Entwicklungsstrategie für die Aspekte Planung und Dokumentation andere Maßstäbe heranzuziehen sind. Im Gegensatz zu unvorhergesehenen Katastrophen war die Bereitstellung von Mitteln für andauernde Katastrophen bzw. langanhaltende Krisen einer strategischen Planung zugänglich.

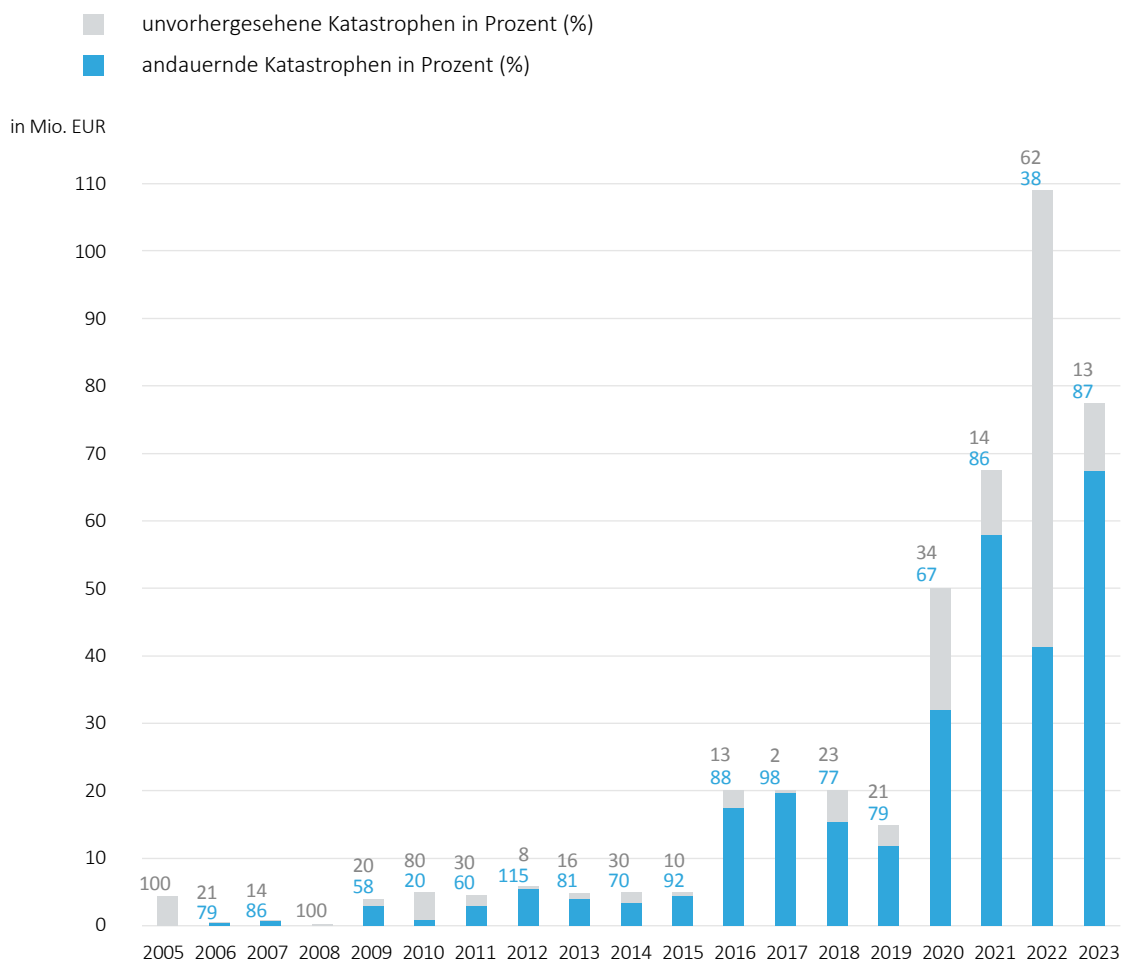
Mittelverwendung des AKF

- 4.1 (1) Die AKF-Mittel kamen im ersten Jahr (2005) in Höhe von 4,38 Mio. EUR zu 100 % dem Einsatz gegen die Auswirkungen der Tsunami-Katastrophe von 2004 zugute. In den beiden Folgejahren flossen 21 % (2006) und 14 % (2007) in Maßnahmen, für die diese Katastrophe ursächlich war. Das restliche Budget verwendete das Außenministerium für anderwärtige (andauernde) Katastrophen. In den Jahren 2009 bis 2015 war der AKF durchgehend mit 5 Mio. EUR dotiert. Ab 2016 stieg die Dotierung stetig an, bis zu 108,96 Mio. EUR im Jahr 2022.

Der Anteil für unvorhergesehene Katastrophen (im Jahr 2005 noch 100 %) reduzierte sich zugunsten des Anteils für andauernde Katastrophen. In der gesamten Laufzeit – von 2005 bis 2023 – lag der Anteil der AKF-Mittel für unvorhergesehene Katastrophen bei 31 % (128,54 Mio. EUR) des Gesamtvolumens (419,66 Mio. EUR) des AKF. Der Anteil für andauernde Katastrophen lag damit bei 69 % (291,12 Mio. EUR).

Die Höhe und Verwendung der AKF-Mittel zeigt folgende Abbildung:

Abbildung 1: Entwicklung und Mittelverwendung (Katastrophenart) des Auslandskatastrophenfonds von 2005 bis 2023



Anmerkung: Die (teilweise) über oder unter 100 % liegenden Werte resultieren aus der Bildung oder Entnahme von Rückstellungen oder Rücklagen in den jeweiligen Jahren (insbesondere der Jahre 2009, 2011, 2012, 2013 und 2015).

Rundungsdifferenzen möglich
Quelle: BMEIA; Darstellung: RH

(2) Das Außenministerium beantwortete die Frage des RH hinsichtlich Definition und Zustand einer Katastrophe dahingehend, dass die Bundesregierung über den Zustand einer Katastrophe entscheide und die Mittel aus dem AKF sowohl für neu eingetretene Katastrophen als auch für andauernde Katastrophen eingesetzt werden könnten. Es blieb somit auch offen, wann eine Katastrophe „endete“, was Raum für Interpretation und Ermessen eröffnete. Die Ministerratsvorträge zur Vergabe von AKF-Mitteln wurden im Außenministerium vorbereitet und formuliert (TZ 17).

(3) In einem Ministerrat vom April 2021 beschloss die Bundesregierung, 11 Mio. EUR aus Mitteln des AKF für die „Zwischenfinanzierung“ des Ankaufs von COVID-19-Impfstoff für sechs Westbalkan-Staaten zur Verfügung zu stellen. Als Zwischenfinanzierung wird ein Überbrückungskredit bezeichnet, den ein vorfinanzierendes Kreditinstitut bis zur Anschlussfinanzierung und damit der Tilgung für den Vorfinanzierungskredit bereitstellt.⁹

Mit Ministerratsbeschlüssen vom September 2020 und Juni 2021 entschied die Bundesregierung, 1,65 Mio. EUR (2020) bzw. 1,60 Mio. EUR (2021) aus Mitteln des AKF zur Erhöhung des freiwilligen österreichischen „Kernbeitrags“ dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (**UNHCR**)¹⁰ zur Verfügung zu stellen. Bei Kernbeiträgen handelte es sich um freiwillige Beiträge von UN-Mitgliedstaaten, Organisationen oder Privatspendern z.B. an UN-Organisationen; Kernbeiträge waren nicht zweckgebunden und konnten daher nach Bedarf frei eingesetzt werden. Laut Außenministerium sei dies eine Sonderunterstützung gewesen, um flexibel und rasch auf unvorhergesehene Katastrophen reagieren zu können.

(4) In einem Ministerrat vom Dezember 2021¹¹ beschloss die Bundesregierung, 100.000 EUR aus Mitteln des AKF dem International, Impartial and Independent Mechanism (**IIIM**)¹² zur Verfügung zu stellen. Der IIIM wurde bereits in den Jahren 2017 und 2019 mit Mitteln aus dem AKF unterstützt. In einem Akt (2019) führte das Außenministerium selbst dazu aus, dass eine Finanzierung aus dem AKF die Interpretation des AKF-Gesetzes, das explizit auf Katastrophenfälle und deren humanitäre Konsequenzen abstellt, bis zum äußersten Limit ausreize und eine solche Beitragsleistung wohl der Zweckwidmung des AKF widerspreche. Auf Anfrage des RH gab das Außenministerium an, dies sei eine Entscheidung der Bundesregierung gewesen. Der RH verwies diesbezüglich auf seine Ausführungen zur Aufbereitung der Ministerratsvorträge durch das Außenministerium (**TZ 17**).

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass der AKF ursprünglich für unvorhergesehene (neu eingetretene) Katastrophen geplant war und sich die Zweckwidmung im Laufe der Jahre hin zu andauernden Katastrophen wandelte. In den Jahren 2005 bis 2023 wurden nur 31 % des Gesamtvolumens des AKF für unvorhergesehene Katastrophen verwendet. Eine Abgrenzung zwischen unvorhergesehenen und andauernden Katastrophen nahm das Außenministerium nicht vor.

⁹ Wirtschaftslexikon Gabler, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/> (abgerufen am 17. Juli 2024)

¹⁰ UNHCR = United Nations High Commissioner for Refugees

¹¹ Ministerratsvortrag vom 30. November 2021

¹² Am 21. Dezember 2016 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution A/71/248 an, mit der ein internationaler, unparteiischer und unabhängiger Mechanismus eingerichtet wurde. Dieser sollte bei der Untersuchung von Kriegsverbrechen und rechtlichen Verfolgung von Personen helfen, die für die schwersten Verbrechen nach dem Völkerrecht verantwortlich sind, die seit März 2011 in Syrien begangen wurden.

Nach Ansicht des RH war die Mittelverwendung für andauernde Katastrophen im Unterschied zu jener für unvorhergesehene Katastrophen einer strategischen Planung zugänglich.

Weiters stellte der RH kritisch fest, dass das Außenministerium die Mittel aus dem AKF zum Teil als Zwischenfinanzierung und für zweckungebundene Kernbeiträge z.B. für UN-Organisationen verwendete oder sie Organisationen zur Verfügung stellte, bei denen das Außenministerium selbst in Zweifel zog, ob sie von der Zweckwidmung des AKF erfasst waren.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus TZ 3 an das Außenministerium, den Bereich der Hilfe für bereits bestehende, andauernde Katastrophen – im Unterschied zu unvorhergesehenen Katastrophen, die nicht geplant werden können – aus dem AKF herauszulösen und unter Zugrundelegung einer strategischen Planung dafür eigens gewidmete Budgetmittel festzulegen.

- 4.3 Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme – wie schon zu TZ 3 – mit, dass die AKF-Mittel auf der Grundlage der Strategie der Humanitären Hilfe Österreichs der Bundesregierung verwendet würden. Langanhaltende Krisen sowie Hilfsaktivitäten der letzten Jahre, die einer Fortsetzung bedürften, würden Schwerpunkte der Auszahlung aus dem AKF darstellen. Andere, eigens gewidmete Budgetmittel seien in der Strategie nicht vorgesehen.

Die Vorfinanzierung von COVID-19-Impfstoffen auf Ersuchen der Europäischen Kommission und Schwedens sei völlig ausgeglichen worden und habe zu keiner Einschränkung der AKF-Mittel geführt.

Eine Heranziehung des AKF für freiwillige Beiträge an den IIIM sei nach Einschätzung des Völkerrechtsbüros des Außenministeriums vertretbar gewesen. In der Strategie der Humanitären Hilfe Österreichs sei der rechtebasierte Ansatz als Element der österreichischen Reaktion auf humanitäre Herausforderungen angeführt.

- 4.4 Der RH verwies hinsichtlich der Maßstäbe für Strategie, Planung und Dokumentation auf seine Gegenäußerung in TZ 3, wonach im Gegensatz zu unvorhergesehenen Katastrophen die Bereitstellung von Mitteln für andauernde Katastrophen bzw. langanhaltende Krisen einer strategischen Planung zugänglich ist.

Abwicklung von AKF-Projekten

Ablauf, Dauer und Projektpartner

5.1 (1) Für Ministerratsvorträge – zur Vergabe von AKF-Mitteln – waren im Außenministerium mehrere Abteilungen zuständig (TZ 17). Der Beschluss des Ministerrats war in jedem Fall Voraussetzung für die Vergabe von AKF-Mitteln. Die im Ministerrat beschlossenen Maßnahmen wickelte die ADA oder das Außenministerium ab.

(2) Basierend auf den Ministerratsbeschlüssen erfolgte die Vergabe der AKF-Mittel für die humanitäre Hilfe vor Ort je nach Empfängerland bzw. Kapazität

- an internationale Organisationen, z.B. UNHCR, Internationales Komitee vom Roten Kreuz (**ICRC**)¹³, Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (**UNICEF**)¹⁴, World Food Programme (WFP – Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen), oder
- an österreichische Nichtregierungsorganisationen, z.B. Österreichisches Rotes Kreuz, Caritas Österreich.

Die internationalen Organisationen waren von der ADA automatisch anerkannt („präqualifizierte multilaterale Organisationen“, wie das ICRC, UN-Organisationen, EU-Institutionen). Diesen Organisationen stellte die ADA oder das Außenministerium die Mittel direkt zur Verfügung.

Österreichische Nichtregierungsorganisationen mussten vorab ein Akkreditierungsverfahren bei der ADA durchlaufen und waren erst durch dieses berechtigt, humanitäre Maßnahmen mit AKF-Mitteln umzusetzen. Mit Stand September 2023 waren elf¹⁵ österreichische Nichtregierungsorganisationen für die Abwicklung von AKF-Mitteln akkreditiert. Für österreichische Nichtregierungsorganisationen erarbeitete die ADA jeweils eine „Ausschreibung“ („Call for Proposals“)¹⁶ und übermittelte diese direkt an die ADA-akkreditierten Organisationen. Eine Kommission der ADA bewertete die eingegangenen Projektanträge qualitativ nach den im „Call for Proposals“ festgelegten Kriterien. Im Anschluss reichte die ADA die Bewerbungen und traf die „Vergabeentscheidung“, welche sie an die antragstellende Organisation per E-Mail übermittelte und auf ihrer Website veröffentlichte.

¹³ ICRC = International Committee of the Red Cross

¹⁴ UNICEF = United Nations International Children's Emergency Fund

¹⁵ Care Österreich, Diakonie Austria, Hilfswerk Austria International, HOPE '87, Jugend eine Welt, Licht für die Welt, Österreichische Caritaszentrale, Österreichisches Rotes Kreuz, Volkshilfe Solidarität, World Vision Österreich, SOS-Kinderdorf

¹⁶ Der „Call for Proposals“ war die Einladung zur Einreichung von Förderansuchen, beruhte auf einer internationalen Bewertung des humanitären Kontexts und umfasste neben den geografischen und sektoriellen Anforderungen an humanitäre Projekte auch Informationen zu den anwendbaren Förderbestimmungen.

(3) Eine Auswertung der von der ADA und dem Außenministerium umzusetzenden Projekte der Jahre 2019 bis September 2023 ergab eine Verteilung der AKF-Mittel¹⁷ auf folgende Organisationen:

Von der Gesamtsumme der AKF-Mittel im genannten Zeitraum (273,56 Mio. EUR) gingen 63 % (172,85 Mio. EUR) an internationale Organisationen sowie 37 % (100,71 Mio. EUR) an österreichische Nichtregierungsorganisationen und eine weitere inländische Organisation.

Den größten Anteil vom Gesamtbetrag des für internationale Organisationen bereitgestellten Budgets (172,85 Mio. EUR) aus AKF-Mitteln erhielt das ICRC mit 26 % (44,40 Mio. EUR), gefolgt von UNHCR mit 23 % (40,41 Mio. EUR) und UNICEF mit 15 % (26,16 Mio. EUR). Im Inland bekam den höchsten Anteil der für österreichische Nichtregierungsorganisationen bereitgestellten AKF-Mittel (von 100,71 Mio. EUR) mit 42 % (41,96 Mio. EUR) die durch die ADA nicht akkreditierte Initiative „Nachbar in Not“, die eine gemeinnützige Privatstiftung war. Die österreichische Nichtregierungsorganisation mit dem größten Anteil war das Österreichische Rote Kreuz mit 15 % (14,90 Mio. EUR), gefolgt von Care Österreich mit 9 % (9,25 Mio. EUR).

(4) Bei von der ADA umgesetzten Projekten dauerte das Förderverfahren (vom Ministerratsbeschluss bis zur Auszahlung der Erstrate) bei Vergaben an präqualifizierte multilaterale Organisationen¹⁸ durchschnittlich 82 Tage (ca. drei Monate) und bei Vergaben an österreichische Nichtregierungsorganisationen¹⁹ 164 Tage (ca. fünf Monate). Die längste Zeitspanne lag bei österreichischen Nichtregierungsorganisationen mit 460 Tagen (ca. 15 Monaten) vor.

(5) (a) In einem Ministerratsvortrag vom April 2021 stellte das Außenministerium den Antrag, die Bundesregierung wolle beschließen, 2 Mio. EUR aus den Mitteln des AKF zur Bekämpfung der humanitären Krise in Indien dem Österreichischen Roten Kreuz zur Verfügung zu stellen (TZ 22). Die Bundesregierung beschloss antragsgemäß die Freigabe der Mittel.

(b) Die Bundesregierung beschloss in einem Ministerrat vom Mai 2022 gemäß dem Antrag des Ministerratsvortrags, der gemeinnützigen Privatstiftung „Nachbar in Not“, die nicht von der ADA akkreditiert war, zur Bekämpfung der humanitären Krise in der Ukraine 41,96 Mio. EUR²⁰ zur Verfügung zu stellen. Der Zweck der Privatstiftung bestand in der Planung, Organisation und Durchführung von Spendenkampag-

¹⁷ Ausgangspunkt für die Berechnung war die angegebene Vertragssumme entsprechend den Ministerratsvorträgen.

¹⁸ inklusive internationale Nichtregierungsorganisationen

¹⁹ inklusive Kooperationen von internationalen Organisationen mit österreichischen Nichtregierungsorganisationen, bei welchen ebenfalls ein Förderverfahren durchzuführen war

²⁰ Auszahlungsbetrag von 37,76 Mio. EUR und Haftrücklass von 4,20 Mio. EUR

nen. Der Stiftungsrat setzte sich aus acht österreichischen Organisationen²¹ zusammen und war neben der Wahrung des Stiftungszwecks für die Erarbeitung von Vorschlägen zur Spendenverteilung verantwortlich. Die ADA war nicht in die operative Projektumsetzung involviert, die Fördervergabe erfolgte nicht gemäß den Richtlinien der ADA. Zwischen der ADA und der gemeinnützigen Privatstiftung „Nachbar in Not“ war vertraglich vereinbart, dass für die Projektumsetzung die „Nachbar in Not“-Kooperationsvereinbarung und deren Bestimmungen zur Anwendung kommen sollten. Im Vorfeld der Vertragserstellung war es erforderlich, dass die ADA die Prozesse und Qualitätsstandards der Stiftung überprüfte und zusätzliche Auflagen formulierte, um Mindestqualitätsstandards sicherzustellen. Neben den acht im Stiftungsrat vertretenen österreichischen Organisationen wurden zwei weitere Projektpartner im Umfang von zusammen 2,74 Mio. EUR aus AKF-Mitteln beauftragt.

(c) Die Bundesregierung entschied mit Ministerratsbeschlüssen im Dezember 2021 mehrmals antragsgemäß²², der Schweizer Nichtregierungsorganisation „Geneva Call“ Mittel aus dem AKF zur Verfügung zu stellen. Laut ADA stand das Instrument der „Akkreditierung“ nur inländischen Nichtregierungsorganisationen zu Verfügung, weshalb die Prüfung bei diesen im Vorfeld, nämlich bei der Akkreditierung und nicht im Zuge der Antragsprüfung, erfolgte. AKF-Mittel würden laut ADA nur an akkreditierte österreichische Organisationen mittels „Call for Proposals“ vergeben. Bei Vergaben an ausländische Nichtregierungsorganisationen erfolge der Ablauf gemäß ADA-Richtlinie für Einzelförderungen. Dabei werde eine Partnerprüfung im Rahmen des Risikomanagements und gegebenenfalls eine EGSIM²³-Prüfung durchgeführt. Im Fall der „Geneva Call“ zog das Außenministerium die „Abwicklung“ an sich und vergab die Mittel direkt an die Schweizer Nichtregierungsorganisation.

- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass die als rasche Soforthilfe intendierte Unterstützung aus dem AKF bei multilateralen Organisationen im Durchschnitt ca. drei Monate – vom Ministerratsbeschluss bis zur Auszahlung der Erstrate – in Anspruch nahm. Bei österreichischen Nichtregierungsorganisationen betrug diese Zeitspanne ca. fünf Monate, in Einzelfällen bis zu ca. 15 Monate. Eine – zumindest finanzielle – Soforthilfe für die unmittelbare Bewältigung einer Krisensituation, wie in den Erläuterungen des Gesetzgebers vorgesehen, war für den RH nicht erkennbar.

Der RH kritisierte, dass bereits in einem Ministerratsvortrag (und antragsgemäß dem folgend im Ministerratsbeschluss) die auftragsdurchführende Nichtregierungsorganisation namentlich genannt war, obwohl diese – gemäß den Förderbestimmungen der ADA – im Anschluss an den Ministerratsbeschluss ein Förderverfahren der ADA

²¹ Arbeiter-Samariter-Bund Österreichs, CARE Österreich, Caritas Österreich, Diakonie Act Österreich, Malteser Hospitaldienst Österreich, Hilfswerk International, Österreichisches Rotes Kreuz, Volkshilfe Österreich

²² Ministerratsvortrag vom 20. Dezember 2022

²³ Environmental, Gender and Social Impact Management (Umwelt, Gender und Soziale Auswirkungen Management)

mit (etwaigen) weiteren Bewerbern durchlaufen hätte müssen. Ebenso kritisierte der RH, dass das Außenministerium AKF-Mittel direkt an eine ausländische Nichtregierungsorganisation vergab, die – nach den Förderbestimmungen der ADA – ein Prüfverfahren zu durchlaufen gehabt hätte.

Weiters kritisierte der RH die Betrauung einer gemeinnützigen Privatstiftung mit der Umsetzung eines Projekts aus AKF-Mitteln von 41,96 Mio. EUR (rd. 40 % des Gesamtjahresvolumens des AKF 2022), obwohl eine Akkreditierung durch die ADA und Mindestqualitätsstandards fehlten und die Abwicklung von AKF-Projekten grundsätzlich durch die ADA vorgesehen war.

Der RH empfahl dem Außenministerium, die auftragsdurchführende Nichtregierungsorganisation nicht bereits im Ministerratsvortrag namentlich festzulegen und bei der Vergabe von AKF-Mitteln den dafür vorgesehenen Ablauf und das zu durchlaufende Förderverfahren einzuhalten, um andere Bewerber nicht zu benachteiligen und ein faires Förderverfahren sicherzustellen.

- 5.3 Laut Stellungnahme des Außenministeriums könne es in bestimmten Fällen und im Sinne der schnellen und effizienten Hilfeleistung zweckmäßig sein, Nichtregierungsorganisationen bereits in Ministerratsvorträgen zu benennen – und zwar dann, wenn die genannte Organisation bestmöglich in der Lage sei, einen humanitären Bedarf aufgrund ihrer Organisation und Struktur zu decken.

Zur Frage der Dauer bis zur Auszahlung der AKF-Mittel sei festzuhalten, dass das Außenministerium der ADA grundsätzlich unmittelbar nach dem Beschluss der Bundesregierung die Mittel zur Verfügung stelle und sich mit dieser abstimme, um eine rasche Auszahlung und Abwicklung sicherzustellen. Die Qualitätskontrolle und Dokumentation durch das Interne Kontrollsystem der ADA würden garantieren, dass AKF-Mittel sorgfältig und den Vorschriften entsprechend ausgezahlt werden. Das Außenministerium werde sich wie bisher in enger Kooperation mit der ADA um eine möglichst rasche Auszahlung der AKF-Mittel bemühen.

- 5.4 Der RH erwiderte dem Außenministerium, dass eine Benennung von Nichtregierungsorganisationen die Optionen für die Abwicklung durch die ADA einschränkte und zu einem erheblichen Mehraufwand führte. Er verwies dazu auch auf seine Feststellungen in TZ 21 und das darin dargestellte Projekt, das nach Verzögerungen und Mehraufwand letztlich nicht abgeschlossen werden konnte. Darüber hinaus unterliefe eine namentliche Nennung die von der ADA vorgesehenen Förder- und Prüfverfahren.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die auftragsdurchführende Nichtregierungsorganisation nicht bereits im Ministerratsvortrag namentlich festzulegen.

Empfängerländer

- 6 (1) Der geografische Schwerpunkt der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit lag bei den „Ärmsten Entwicklungsländern (LDC)“²⁴, den Regionen von „Südosteuropa/Südkaucasus“²⁵ und auf „Krisenregionen und fragilen Staaten“²⁶.

Das Dreijahresprogramm des Außenministeriums zur Entwicklungszusammenarbeit nannte als zusätzliche Schwerpunktregionen Ostafrika/Horn, das südliche Afrika, Westafrika/Sahel und den Westbalkan.

(2) Die vom Außenministerium übermittelten Jahresplanungen enthielten auch andere Regionen und Länder wie Südamerika (Kolumbien, Venezuela) sowie Kriegsgebiete und von Flüchtlingsbewegungen betroffene Länder (z.B. Afghanistan, Libanon, Syrien, Ukraine). Das Außenministerium legte in der Jahresplanung 2022 dar, dass 87 % der AKF-Mittel für Krisenregionen wie Afghanistan, Jemen, Mosambik, Nordafrika, Ostafrika, Syrien, Ukraine und Westafrika eingesetzt werden sollten. Rund 13 % der Mittel seien für akut auftretende Katastrophen und Krisen reserviert gewesen.

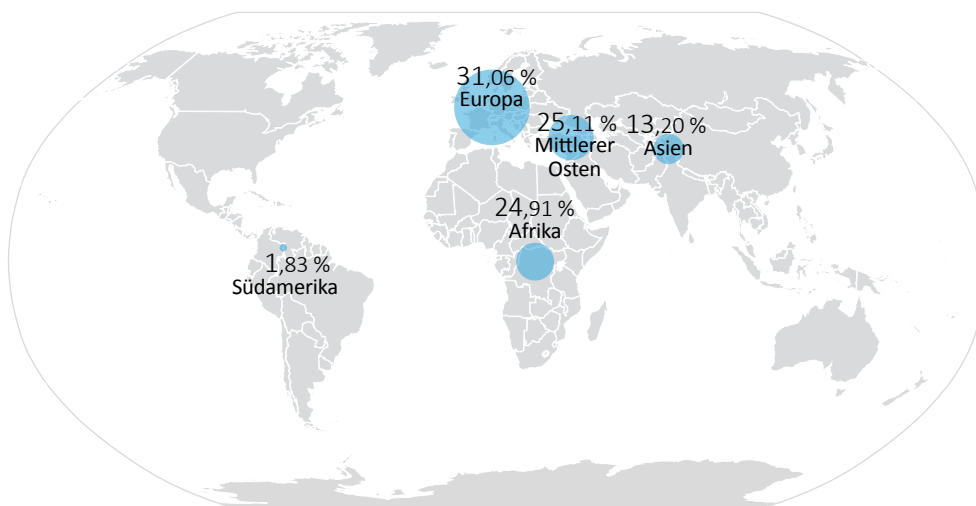
²⁴ LDC = Least Developed Countries; Burkina Faso, Äthiopien, Uganda, Mosambik, Bhutan

²⁵ Moldau, Armenien, Georgien

²⁶ z.B. Palästina

Eine Auswertung der von der ADA zusammengefassten Projekte (inklusive Projekten des Außenministeriums) von 2019 bis September 2023 ergab eine Verteilung der AKF-Mittel²⁷ an folgende Regionen:

Abbildung 2: Empfängerregionen des Auslandskatastrophenfonds von 2019 bis September 2023



Anmerkung: 3,89 % der Mittel des Auslandskatastrophenfonds waren keinem konkreten Land zugewiesen.

Quellen: ADA; BMEIA; Darstellung: RH

In den Jahren 2019 bis September 2023 flossen 31 % der AKF-Mittel nach Europa (Moldau, Türkei, Ukraine und „Europa Regional-89“²⁸), 25 % in den Mittleren Osten (z.B. Gaza, Jemen, Jordanien, Libanon, Syrien), 25 % nach Afrika (z.B. Äthiopien, Burkina Faso, Libyen, Mali, Mosambik, Sudan, Südafrika, Tunesien, Uganda), 13 % nach Asien (Afghanistan, Bangladesch, Indien, Pakistan, Sri Lanka, Zentralasien) und 2 % nach Südamerika (Kolumbien, Venezuela). Rund 4 % waren keinem konkreten Land und keiner konkreten Region zugewiesen.²⁹

Nach der Anzahl der umgesetzten Projekte lag Afrika mit 54 Projekten an erster Stelle, gefolgt von 52 Projekten im Mittleren Osten, 21 Projekten in Europa, 17 Projekten in Asien und fünf Projekten in Südamerika. Sieben Projekte konnten keinem konkreten Land und keiner konkreten Region zugeordnet werden.

²⁷ Ausgangspunkt für die Berechnung war die angegebene Vertragssumme entsprechend den Ministerratsvorträgen.

²⁸ Bei dem Code „89 Europe“ handelte es sich laut ADA um Projekte und Programme, die in zwei oder mehreren Ländern in Europa umgesetzt wurden (z.B. Ukraine und Moldau), oder um Fälle, in denen ein Projekt bzw. Programm in zwei Ländern aus unterschiedlichen übergeordneten Regionen stattfand (z.B. Äthiopien und Armenien).

²⁹ Der Code „998-bilateral unallocated“ wurde laut ADA für Projekte bzw. Programme verwendet, die global umgesetzt wurden und bei denen eine eindeutige Länder- oder Regionalzuordnung daher nicht möglich war.

Finanzielle Ressourcen

Öffentliche Entwicklungshilfeleistung

- 7 (1) Österreich trug in den Jahren 2019 bis 2022³⁰ zwischen 1.098,66 Mio. EUR (2019) und 1.756,37 Mio. EUR (2022)³¹ zur öffentlichen Entwicklungshilfeleistung (Official Development Assistance; **ODA**) bei. Davon entfielen jährlich im Durchschnitt 121,25 Mio. EUR (9 %) auf die ADA und 107,03 Mio. EUR (8 %) auf das Außenministerium. Der Anteil des AKF an der öffentlichen Entwicklungshilfeleistung Österreichs betrug in den Jahren 2019 bis 2022 zwischen 2 % (2020) und 6 % (2021):

Tabelle 1: Österreichische öffentliche Entwicklungshilfeleistung

	2019	2020	2021	2022	Durchschnitt 2019 bis 2022	Summe 2019 bis 2022	Veränderung 2019 bis 2022
	in Mio. EUR						in %
öffentliche Entwicklungshilfeleistung	1.098,66	1.117,37	1.240,31	1.756,37	1.303,18	5.212,71	60
davon							
ADA ¹	112,58	118,29	129,56	124,58	121,25	485,01	11
Außenministerium ²	70,31	69,07	128,81	159,93	107,03	428,12	127
davon							
AKF	21,79	21,72	76,44	100,12	55,02	220,07	360

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: ADA

ADA = Austrian Development Agency

AKF = Auslandskatastrophenfonds

¹ inklusive Basisleistung und European Recovery Program; exklusive Drittmittel

² inklusive AKF

Die gesamte öffentliche Entwicklungshilfeleistung Österreichs in Prozent des Bruttonationaleinkommens³² lag in den Jahren 2019 bis 2022 zwischen 0,3 % (2019) und 0,4 % (2022). Das durch eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen festgelegte und durch Österreich unterstützte – nicht verbindliche – Ziel von 0,7 % erreichte Österreich somit nicht.

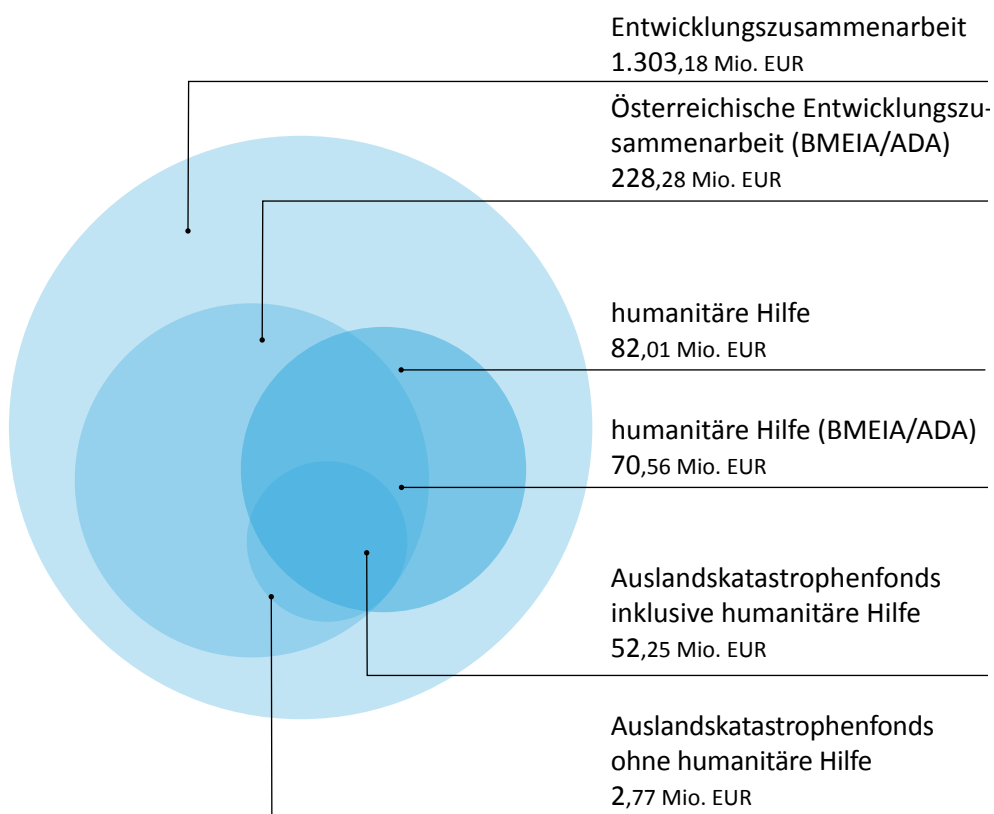
³⁰ Der Prozess der Abstimmung mit dem Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Freigabe durch das Außenministerium sah vor, dass die für das jeweilige Jahr erhobenen Daten erst im Herbst des Folgejahres veröffentlicht wurden. Somit stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung kein Zahlenmaterial für 2023 zur Verfügung.

³¹ Die Erfassung der öffentlichen Entwicklungshilfeleistung erfolgte auf Zuschussäquivalent-Basis. Dies machte Zuschüsse und Kredite besser vergleichbar.

³² „Das Bruttonationaleinkommen ergibt sich, indem man vom Bruttoinlandsprodukt (BIP) die Primäreinkommen abzieht, die an die übrige Welt geflossen sind, und umgekehrt jene Primäreinkommen hinzufügt, die von inländischen Wirtschaftseinheiten aus der übrigen Welt bezogen wurden. Das Bruttonationaleinkommen stellt damit die Summe aller von inländischen Wirtschaftseinheiten per Saldo empfangenen Primäreinkommen dar.“ Wirtschaftslexikon.Gabler.de, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/bruttonationaleinkommen-bne-31281> (abgerufen am 13. März 2025).

(2) Österreich trug in den Jahren 2019 bis 2022 durchschnittlich 1.303,18 Mio. EUR zur Entwicklungszusammenarbeit gemäß den Berichten zur öffentlichen Entwicklungshilfeleistung (bi- und multilateral) bei. Davon waren 228,28 Mio. EUR auf das Außenministerium und die ADA zurückzuführen:

Abbildung 3: Durchschnittlicher Anteil des Auslandskatastrophenfonds (AKF) an der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe (2019 bis 2022)



Anmerkung: Die Darstellungsgrößen entsprechen nicht den absoluten Zahlen.

ADA = Austrian Development Agency

BMEIA = Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

Quelle: ADA; Darstellung: RH

Von den durchschnittlich 1.303,18 Mio. EUR (2019 bis 2022) fielen 82,01 Mio. EUR auf die bilaterale humanitäre Hilfe Österreichs. Davon waren wiederum 70,56 Mio. EUR auf das Außenministerium und die ADA zurückzuführen. Der AKF trug mit durchschnittlich 52,25 Mio. EUR zur bilateralen humanitären Hilfe bei.

(3) Durchschnittlich 2,77 Mio. EUR (2019 bis 2022) wendete der AKF für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit im Bereich multilaterale und nicht-humanitäre Hilfe auf. Für nicht-humanitäre Hilfe wie „Konfliktprävention, -lösung“, „Frieden und Sicherheit“, „Regierung und Zivilgesellschaft allgemein“ und „multisektorielle Maßnahmen“ leistete Österreich aus dem AKF Beiträge von insgesamt 5,93 Mio. EUR (2019 bis 2022).

Dotierung und Auszahlungen des AKF

- 8 (1) Die Dotierung des AKF war das Ergebnis der Budgetverhandlungen. Das Bundesfinanzgesetz und das Bundesfinanzrahmengesetz beschloss der Nationalrat.

Folgende Tabelle veranschaulicht die Dotierung und Auszahlungen des AKF 2019 bis 2023:

Tabelle 2: Dotierung und Auszahlungen Auslandskatastrophenfonds (AKF)

	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2019 bis 2023
	in Mio. EUR					in %
Dotierung ¹	15,00	25,00	52,50	55,00	77,50	417
Auszahlungen ²	15,00	50,00	67,60	108,96	77,50	417
	Anzahl					in %
Anzahl AKF-Projekte ³	22	38	43	42	11	-50

¹ Dotierung zu Beginn des jeweiligen Jahres

Quellen: ADA; BMEIA

² Auszahlungen aus dem AKF zur Umsetzung durch das Außenministerium und durch die ADA

³ berechnet anhand des Datums des ersten Ministerratsbeschlusses mit Stand November 2023

In den Jahren 2020, 2021 und 2022 stockte die Bundesregierung³³ den AKF um 29 % (2021) bis 100 % (2020) auf. Das Außenministerium begründete diese Aufstockungen mit humanitären Krisen und Katastrophen in vielen Teilen der Welt (z.B. Afghanistan, Libyen und Syrien), mit der COVID-19-Pandemie und mit dem Krieg in der Ukraine³⁴. So beschloss die Bundesregierung z.B. in einem Ministerrat vom Mai 2022, alle privaten Spenden, die bis 18. April 2022 bei „Nachbar in Not“ eingegangen waren, aus Mitteln des AKF zu verdoppeln. Dies waren 41,96 Mio. EUR (TZ 5).

³³ Regierung Kurz I (Dezember 2017 bis Mai 2019), Regierung Bierlein (Juni 2019 bis Jänner 2020), Regierung Kurz II (Jänner 2020 bis Oktober 2021), Regierung Schallenberg (Oktober 2021 bis Dezember 2021) und Regierung Nehammer (Dezember 2021 bis Jänner 2025)

³⁴ Novelle des Bundesfinanzgesetzes 2022 und des Bundesfinanzrahmengesetzes 2022 bis 2025

Gemäß den Erläuterungen zum AKF-Gesetz konnten für Maßnahmen im Zusammenhang mit Katastrophenfällen im Ausland nach Maßgabe bundesfinanzgesetzlicher Vorsorge Budgetmittel bis zu einem Betrag von insgesamt 100 Mio. EUR pro Jahr bereitgestellt werden. Diesen Richtwert überschritt das Außenministerium einmal im Jahr 2022 um 8,96 Mio. EUR.

Für das Jahr 2024 sah der Prognosewert für den AKF eine Erhöhung auf 80 Mio. EUR und für die Jahre 2025 bis 2027 eine Dotierung mit jeweils 60 Mio. EUR vor.³⁵

(2) Nicht an die Partner ausbezahlte AKF-Mittel, z.B. infolge einer frühzeitigen Beendigung eines Projekts, waren laut Außenministerium an den AKF rückzuüberweisen und konnten auf Basis des AKF-Gesetzes ausschließlich für weitere humanitäre Hilfsmaßnahmen verwendet werden. In den Jahren 2019 bis 2023 betrug die Summe der Rückflüsse 2,55 Mio. EUR.

Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen

9.1 (1) Ende September 2015 verabschiedeten die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die sogenannte Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung auf wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Ebene. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Berichte „Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Umsetzung der Agenda 2030 in Österreich“ (Reihe Bund 2018/34) und „Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Umsetzung der Agenda 2030 in Österreich – Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2022/5).

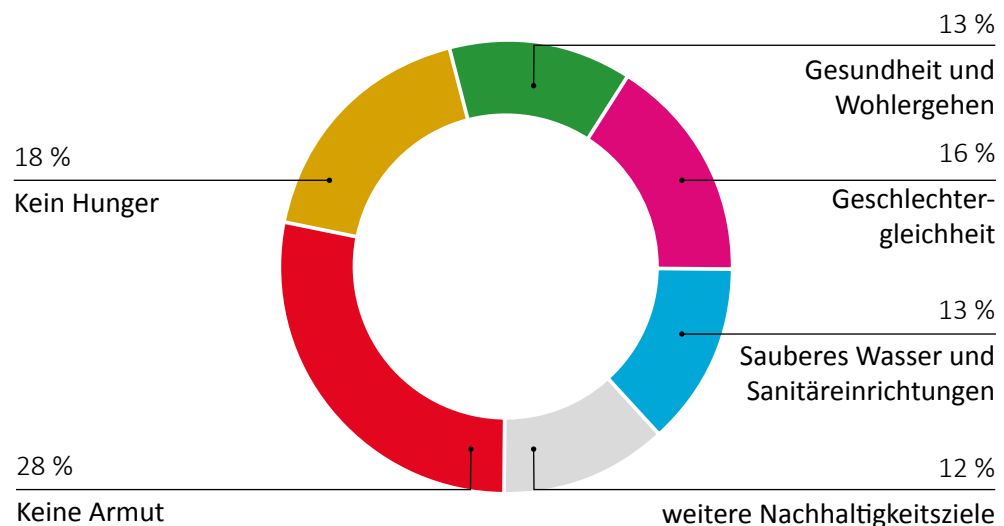
(2) Ziel der internationalen Staatengemeinschaft war es, bis Ende 2030 mit den 17 Nachhaltigkeitszielen³⁶ die Armut zu beseitigen, die Gleichstellung von Frauen voranzutreiben, die Gesundheitsversorgung zu verbessern und dem Klimawandel gegenzusteuern. Die ADA führte gegenüber dem RH an, dass Österreich dazu verpflichtet sei, die Beiträge zu den SDG zu erheben, zu dokumentieren und zu melden. Die ADA dokumentierte diese in einem elektronischen Fördermanagementsystem.

³⁵ Budgetbeilage „Entwicklungszusammenarbeit – Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 BHG 2013“ zum Budget 2024

³⁶ 17 Ziele der Agenda 2030: 1. Keine Armut; 2. Kein Hunger; 3. Gesundheit und Wohlergehen; 4. Hochwertige Bildung; 5. Geschlechtergleichheit; 6. Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtung; 7. Bezahlbare und saubere Energie; 8. Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum; 9. Industrie, Innovation und Infrastruktur; 10. Weniger Ungleichheiten; 11. Nachhaltige Städte und Gemeinden; 12. Nachhaltige/r Konsum und Produktion; 13. Maßnahmen zum Klimaschutz; 14. Leben unter Wasser; 15. Leben an Land; 16. Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen; 17. Partnerschaften zur Erreichung der Ziele

Die durch die ADA – aus dem AKF – abgewickelten Projekte (2019 bis September 2023) trugen folgendermaßen zur Erreichung der Agenda 2030 bei:

Abbildung 4: Beitrag Auslandskatastrophenfonds zu den Nachhaltigkeitszielen – Austrian Development Agency (ADA)



Quelle: ADA; Darstellung: RH

Laut Außenministerium leisteten die zehn vom Ministerium selbst abgewickelten Projekte insbesondere einen Beitrag zu den Zielen 2 (Kein Hunger), 3 (Gesundheit und Wohlergehen), 4 (Hochwertige Bildung) und 5 (Geschlechtergleichheit). Dem Außenministerium war es jedoch – bei der Einschau an Ort und Stelle des RH – nicht möglich, zu den einzelnen Projekten eine nachvollziehbare Dokumentation der Beiträge zu den SDG vorzulegen.

- 9.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Dokumentation des Außenministeriums zu den von ihm selbst abgewickelten Projekten und deren Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen nicht nachvollziehbar war.

Der RH empfahl dem Außenministerium, die Beiträge zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 9.3 Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die ADA, die seit Jänner 2023 alle AKF-Projekte abwickle, die Beiträge zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen transparent und nachvollziehbar dokumentiere. Die Beiträge würden in die konkrete Vertragsgestaltung einfließen und in einer entsprechenden Matrix erfasst.

Personal

Zeiterfassung

10.1 (1) Mit Stand Jänner 2023 betrug der Personalstand der ADA in Vollbeschäftigungs-äquivalenten (**VBÄ**) insgesamt 313,45 VBÄ und im Referat Zivilgesellschaft International und Humanitäre Hilfe 6,60 VBÄ. Zur Zuordnung von aufgewendeten Arbeitszeiten der Beschäftigten zu bestimmten Aufgabengebieten verfügte die ADA über ein elektronisches Zeiterfassungssystem.³⁷ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es für die Beschäftigten der Zentralstelle der ADA 129 unterschiedliche Tätigkeiten zur Erfassung, die bei Bedarf erweitert werden konnten. Die Beschäftigten zeichneten die einzelnen Tätigkeiten selbst auf.³⁸ Die Aufzeichnungen sollten den vorgegebenen Kategorien und der täglichen Arbeitszeit möglichst genau entsprechen und waren grundsätzlich am selben Tag vorzunehmen. Die Kontrolle der Aufzeichnungen oblag den direkten Vorgesetzten.

(2) Der RH errechnete die Soll-Arbeitsstunden für alle Bediensteten der ADA und des Referats Zivilgesellschaft International und Humanitäre Hilfe – welches für die Abwicklung des AKF hauptverantwortlich war –, die in den Jahren 2019 bis 2023 AKF-Tätigkeiten aufzeichneten, und verglich diese mit den tatsächlich eingetragenen Stunden (Ist-Arbeitsstunden). Weiters berechnete er die VBÄ, die sich aufgrund der eingetragenen AKF-Stunden ergaben.

³⁷ Betriebsvereinbarung vom 21. Jänner 2016 bezüglich der automatisationsunterstützten Arbeitstätigkeits-erfassung

³⁸ Einheiten zu 30 Minuten

Das Ergebnis zeigt folgende Tabelle:

Tabelle 3: Zeiterfassung Austrian Development Agency (ADA) gesamt und Auslandskatastrophenfonds (AKF)

Arbeitszeit	2019		2020		2021		2022		2023		durchschnittliche Jahresabweichung 2019 bis 2023
	in Stunden										in %
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	
ADA gesamt	31.104	30.828	41.472	36.961	41.664	39.124	46.440	42.334	54.528	44.841	-9
davon Referat ZGI&HUHI ¹ gesamt											
	6.480	2.407	8.208	7.513	9.548	10.417	12.212	9.756	12.652	9.861	-21
davon im Referat aufgezeichnete AKF-Tätigkeit											Veränderung 2019 bis 2023
	–	628	–	699	–	1.800	–	1.606	–	2.065	229

Stichtag 31. Dezember

Quelle: ADA

¹ Referat Zivilgesellschaft International und Humanitäre Hilfe

Die Zeitaufzeichnungen waren unvollständig: Die durchschnittliche jährliche Abweichung bei den Gesamtstunden betrug zwischen 1 % (2019) und 18 % (2023) für die ADA sowie zwischen 8 % (2020) und 63 % (2019) für das Referat Zivilgesellschaft International und Humanitäre Hilfe. Auf Grundlage der aufgezeichneten AKF-Stunden, die von 2019 bis 2023 um 229 % gestiegen waren, hatte das für den AKF zuständige Referat im Jahr 2019 0,36 VBÄ der 3,75 VBÄ und im Jahr 2023 1,21 VBÄ der 7,4 VBÄ zur Erfüllung der AKF-Aufgaben verwendet.

(3) Das Außenministerium verfügte ebenfalls über ein elektronisches Zeiterfassungssystem. Aufzeichnungen zu den geleisteten Arbeitsstunden im Zusammenhang mit AKF-Tätigkeiten lagen nur für die Sektion VII „Entwicklung“ vor. Von 2019 bis 2022 erfasste das Außenministerium durchschnittlich 59 % der Gesamtstunden für die Sektion VII. Auf Grundlage der aufgezeichneten AKF-Stunden, die von 2019 bis 2022 um 66 % gestiegen waren, hatte die für den AKF zuständige Sektion VII im Jahr 2019 0,52 VBÄ der 37 VBÄ und im Jahr 2022 0,86 VBÄ der 36,25 VBÄ zur Erfüllung der AKF-Aufgaben verwendet. Für die im Außenministerium hauptverantwortliche Fachabteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“ lagen keine detaillierten Zahlen vor. Die vom Außenministerium vorgelegte Kosten- und Leistungsrechnung war unvollständig und umfasste nicht alle zugeordneten VBÄ.

- 10.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Zeiterfassung der Bediensteten der ADA und des Außenministeriums unvollständig war. Dadurch war es nicht möglich, konkrete Aussagen über den AKF-Arbeitsaufwand und die dazu benötigten Ressourcen zu treffen.

Der RH empfahl der ADA und dem Außenministerium, im Sinne der Transparenz und Ressourcensteuerung verstärkt auf die Aufzeichnung von Tätigkeiten im elektronischen Zeiterfassungssystem zu achten.

- 10.3 Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es über ein elektronisches Zeiterfassungssystem verfüge, das bundesweit im öffentlichen Dienst zur Anwendung gelange. Im Unterschied zum Erfassungssystem der ADA könnten Bedienstete des Außenministeriums ausschließlich Komm- und Gehzeiten einschließlich untätiger An- und Abwesenheiten im Arbeitszeitblatt minutengenau selbst erfassen. Eine Zuordnung von Arbeitszeiten zu bestimmten durchgeführten Aufgaben und Tätigkeiten sei nicht möglich.

- 10.4 Der RH erwiderte dem Außenministerium, dass eine Zuordnung der konkreten Tätigkeiten nicht primär in der Zeiterfassung erfolgen musste und verwies auf die in der Stellungnahme des Außenministeriums zu TZ 12 mitgeteilte Weiterentwicklung des Leistungskatalogs der Kosten- und Leistungsrechnung. Er hielt jedoch fest, dass in den Jahren 2019 bis 2022 nur durchschnittlich 59 % der Gesamtstunden – unabhängig von der ausgeführten Tätigkeit – durch die Sektion VII „Entwicklung“ erfasst wurden. Folglich waren durchschnittlich 41 % der zu leistenden Arbeitsstunden im Zeitraum 2019 bis 2022 nicht in der Zeiterfassung aufgezeichnet.

Entwicklung des Personalstands

11.1 (1) Die Organisationsstruktur der ADA veränderte sich in den Jahren 2010 bis 2023 nur geringfügig. Änderungen betrafen u.a. die Einrichtung der Stabsstelle „Organisational Risk and Innovation Management“, die Zusammenlegung von Abteilungen sowie die Umbenennung einzelner Organisationseinheiten. Nachvollziehbare Aufgabenanalysen als Grundlage der durchgeführten Organisationsänderungen waren nicht dokumentiert.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Personalstands der ADA:

Tabelle 4: Personalstand Austrian Development Agency (ADA)

	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2019 bis 2023
	in Vollbeschäftigungsäquivalenten					in %
ADA Inland	88,13	95,68	103,93	104,65	94,20	7
<i>davon u.a.</i>						
<i>Geschäftsführung</i>	<i>25,75</i>	<i>26,10</i>	<i>28,90</i>	<i>28,43</i>	<i>24,58</i>	<i>-5</i>
<i>Abteilung Programme & Projekte</i>	<i>36,00</i>	<i>42,45</i>	<i>47,15</i>	<i>46,65</i>	<i>41,70</i>	<i>16</i>
<i>Abteilung Finance & Administration</i>	<i>26,38</i>	<i>27,13</i>	<i>27,88</i>	<i>29,58</i>	<i>27,93</i>	<i>6</i>
<i>Referat Zivilgesellschaft International und Humanitäre Hilfe</i>	<i>3,75</i>	<i>4,75</i>	<i>5,50</i>	<i>7,10</i>	<i>6,60</i>	<i>76</i>
ADA Ausland	104,80	130,80	209,80	223,25	219,25	109
<i>davon u.a.</i>						
<i>Angestellte entsandt (inklusive Trainees)</i>	<i>19,80</i>	<i>17,80</i>	<i>19,00</i>	<i>17,75</i>	<i>13,75</i>	<i>-31</i>
ADA gesamt	192,93	226,48	313,73	327,90	313,45	62

Stichtag 1. Jänner

Quelle: ADA

In den Jahren 2019 bis 2023 erhöhte sich der Personalstand der ADA sowohl nach VBÄ als auch nach Köpfen um 62 %. Im Referat Zivilgesellschaft International und Humanitäre Hilfe stieg der Personalstand von 3,75 VBÄ (2019) auf 6,60 VBÄ (2023). Die ADA begründete den Personalanstieg mit der steigenden Anzahl an umzusetzenden Projekten und den gestiegenen operativen Mitteln des Außenministeriums wie auch des AKF.

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Personalstands im Außenministerium in der Sektion VII „Entwicklung“ und der Abteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“:

Tabelle 5: Personalstand Außenministerium

	2019		2020		2021		2022		2023		Veränderung 2019 bis 2023	
	VBÄ	Köpfe	VBÄ	Köpfe	VBÄ	Köpfe	VBÄ	Köpfe	VBÄ	Köpfe	VBÄ	Köpfe
Sektion VII „Entwicklung“	37,00	37	36,75	37	38,25	39	36,25	37	37,46	38	1 %	3 %
Abteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“	6,00	6	5,00	5	5,00	5	5,00	5	6,00	7	0 %	17 %

VBÄ = Vollbeschäftigungsäquivalent

Quelle: BMEIA

Stichtag 1. Jänner

Im Außenministerium gab es zwischen 2019 und 2023 keine Veränderungen in der Organisationsstruktur der Sektion VII „Entwicklung“. Der Personalstand änderte sich in der Sektion VII von 37,00 VBÄ (2019) auf 37,46 VBÄ (2023) und lag in der Abteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“ in den Jahren 2019 und 2023 bei 6,00 VBÄ.

(4) Die operative Umsetzung des AKF erfolgte – gemessen an den Auszahlungen der Jahre 2019 bis 2022 – zu 90 % durch die ADA. Das operative und administrative Budget der ADA entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 6: Entwicklung operatives und administratives Budget der Austrian Development Agency (ADA)

Budget	2019	2020	2021	2022	2023 ¹	Veränderung 2019 bis 2023
	in Mio. EUR					in %
operative Mittel gesamt	131,28	183,61	195,32	249,87	205,39	56
davon						
operative Mittel BMEIA	92,73	103,63	114,33	114,33	124,33	34
AKF	14,75	49,89	47,40	106,96	50,50	242
administrative Mittel gesamt	11,01	12,24	12,62	12,73	14,10	28
davon						
Basisabgeltung	9,80	10,80	10,80	10,80	12,80	31

AKF = Auslandskatastrophenfonds

BMEIA = Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

Quelle: ADA

¹ Stand September 2023, infolge der noch nicht abgeschlossenen Jahresabschlussarbeiten

Die der ADA zur Verfügung stehenden operativen Mittel (zur Umsetzung von Projekten) stiegen in den Jahren 2019 bis September 2023 gesamt um 56 %, während die administrativen Mittel³⁹ (zur Deckung der administrativen Kosten) um 28 % und davon die Basisabteilung (administrative Mittel aus Zuwendungen des Bundes) um 31 % stiegen.

Die ADA wies in einer Selbstevaluierung des Jahres 2019 darauf hin, dass sie mehr Themen in einem komplexeren Umfeld mit weniger administrativen Mitteln umsetzen habe müssen. Dies habe sich in nahezu allen Bereichen der Arbeit ausgewirkt. Laut ADA sei der AKF – infolge von Ressourcenanpassungen (personelle Aufstockung im zuständigen Referat) – davon nicht betroffen gewesen.

(5) Die Aufsichtsratsvorsitzende hielt in einer Sitzung des Aufsichtsrats der ADA (im März 2022) fest, dass die ADA zur besseren Einschätzung eine Darstellung des tatsächlichen Mehraufwands durch die erhöhten AKF-Mittel vorbereiten werde. Im Juni 2022 führte der Geschäftsführer der ADA diesbezüglich aus, dass insbesondere die Durchführung von „Calls for Proposals“ zur Abwicklung von AKF-Projekten sehr arbeitsaufwändig sei; der interne Arbeitsaufwand für den AKF sei dadurch von rd. 1.050 Stunden (2020) auf rd. 2.210 Stunden (2021) gestiegen. Eine detaillierte Darstellung des Mehraufwands, der durch die Umsetzung der erhöhten AKF-Mittel entstand, lag bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

- 11.2 Der RH stellte fest, dass sich der Personalstand der ADA im überprüften Zeitraum (2019 bis 2023) um rd. 62 % und im Referat Zivilgesellschaft International und Humanitäre Hilfe sogar um 76 % erhöhte. Die Argumentation der ADA zu den Gründen für den Personalmehrbedarf war für den RH aufgrund der mangelhaften Zeiterfassung nicht vollständig nachvollziehbar.

Der RH empfahl der ADA, ihr Personal nur nach erfolgten Arbeitsplatz-Aufgabenanalysen auf Basis von nachvollziehbaren Kriterien aufzustocken.

Weiters stellte der RH kritisch fest, dass die vom Aufsichtsrat im März 2022 geforderte Darstellung des tatsächlichen Mehraufwands für die Umsetzung der erhöhten AKF-Mittel bis Ende 2023 unterblieb.

Er empfahl der ADA, die Darstellung des tatsächlichen Mehraufwands für die Umsetzung der erhöhten AKF-Mittel abzuschließen, um einen möglichen Personalmehrbedarf transparent und nachvollziehbar zu begründen.

³⁹ Basisabteilung Bund, Erträge aus Leistungen an Dritte und sonstige Einnahmen

- 11.3 Die ADA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Feststellung zur Erhöhung des Personalstands der ADA um 62 % auch das projektfinanzierte Personal bei EU-Projekten im Ausland einschlieÙe. Bei der Einrichtung der Stabsstelle „Organisational Risk und Innovation Management“ handle es sich nur um eine weitere Umbenennung der Organisationseinheit (wie 2015 und 2018). Die Umbenennungen hätten keinen Einfluss auf die Zuständigkeit für das Risikomanagement und die Pflege der Risikomatrix sowie die Vorbereitung der halbjährlichen Risikomanagement-Sitzungen auf Geschäftsführerebene gehabt.
- 11.4 Der RH erwiderte der ADA, dass die Gründe für den Anstieg des Personalstands, speziell für das Referat Zivilgesellschaft International und Humanitäre Hilfe (76 %), welches für die Abwicklung des AKF hauptverantwortlich war, nicht transparent und nachvollziehbar waren. Dies lag an einer mangelhaften Zeiterfassung und einer fehlenden Darstellung des durch die erhöhten AKF-Mittel entstandenen Mehraufwands.

Der RH verblieb daher bei seinen Empfehlungen, das Personal nur nach erfolgten Arbeitsplatz-Aufgabenanalysen auf Basis von nachvollziehbaren Kriterien aufzustocken sowie die Darstellung des tatsächlichen Mehraufwands für die Umsetzung der erhöhten AKF-Mittel abzuschließen, um einen möglichen Personalmehrbedarf transparent und nachvollziehbar begründen zu können.

Personalaufwand

- 12.1 (1) Die ADA übermittelte dem RH den aus dem jährlichen Personalgesamtaufwand berechneten Stundensatz pro Bedienstetem und den sich daraus ergebenden Personalaufwand für AKF-Tätigkeiten:

Tabelle 7: Personalaufwand Austrian Development Agency (ADA) – Auslandskatastrophenfonds (AKF)

	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2019 bis 2023
	in EUR					in %
ADA gesamt	9.152.864	9.915.846	10.348.144	10.700.174	11.115.623	21
<i>davon AKF</i>						
<i>ADA gesamt</i>	<i>39.243</i>	<i>43.251</i>	<i>90.432</i>	<i>91.167</i>	<i>127.694</i>	<i>225</i>
<i>Referat Zivilgesellschaft International und Humanitäre Hilfe</i>	<i>14.226</i>	<i>28.766</i>	<i>73.620</i>	<i>69.767</i>	<i>95.769</i>	<i>573</i>

Stichtag 31. Dezember

Quelle: ADA

Die Ausgaben für AKF-Tätigkeiten machten in den Jahren 2019 bis 2023 zwischen 0,43 % (2019) und 1,15 % (2023) der Gesamtpersonalaufwendungen aus.

(2) Das Außenministerium verfügte für die Sektion VII „Entwicklung“ und die Fachabteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“, die für den AKF hauptverantwortlich waren, über Aufzeichnungen zu den jährlichen Personalständen in VBÄ und Köpfen sowie zu den jährlichen Personalaufwendungen. Aufzeichnungen zu den geleisteten Arbeitsstunden für AKF-Tätigkeiten lagen in der elektronischen Kosten- und Leistungsrechnung nur für die Sektion VII „Entwicklung“ vor.

Tabelle 8: Personalaufwand Außenministerium – Auslandskatastrophenfonds (AKF)

	2019	2020	2021	2022	2023	Veränderung 2019 bis 2023
	in EUR					in %
Sektion VII „Entwicklung“	3.054.244	3.422.929	3.121.090	3.270.278	3.727.962	22
Abteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“	486.384	487.681	387.044	370.359	503.391	4
davon AKF						
Sektion VII „Entwicklung“ ¹	140.656	200.918	188.251	224.038	–	–

¹ Daten für 2023 zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht verfügbar

Quelle: BMEIA

Die durch das Außenministerium dokumentierten Ausgaben für AKF-Tätigkeiten lagen in den Jahren 2019 bis 2022 zwischen 5 % (2019) und 7 % (2022) des Personalaufwands der Sektion VII „Entwicklung“.

- 12.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das Außenministerium trotz einer bestehenden elektronischen Kosten- und Leistungsrechnung über keine den einzelnen Organisationseinheiten zuordenbaren Daten verfügte, die eine Auswertung der Leistungserbringung im Zusammenhang mit AKF-Tätigkeiten zugelassen hätten.

Er empfahl dem Außenministerium, seine Kosten- und Leistungsrechnung zur Verbesserung der Steuerung und Transparenz so zu adaptieren, dass spezifische Tätigkeiten, z.B. für den AKF, erhoben und einzelnen Organisationseinheiten zugeordnet werden können.

- 12.3 Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zum Zeitpunkt der Anfrage des RH der Leistungskatalog des Außenministeriums für die Kosten- und Leistungsrechnung betreffend das Jahr 2023 noch nicht vollständig evaluiert und fertiggestellt gewesen sei. Der Leistungskatalog sei Anfang 2024 überarbeitet und im Geschäftsfeld „Entwicklung“ die Leistung „Hilfsmaßnahmen im Rahmen des AKF“ eingefügt worden.

Qualitätskontrolle und Internes Kontrollsystem

Internes Kontrollsystem der ADA

- 13.1 (1) Die Vergabe von AKF-Mitteln im Auftrag des Außenministeriums an internationale Organisationen oder akkreditierte österreichische Nichtregierungsorganisationen sowie die sachliche Prüfung im Zuge von Zwischen- bzw. Endabrechnungen übernahm in der ADA das Referat Zivilgesellschaft International und Humanitäre Hilfe. Die finanzielle Kontrolle⁴⁰ nahm das Referat Expenditure Verification wahr.

Die ADA verfügte über ein – durch die Geschäftsführung implementiertes – umfassendes und laufend aktualisiertes Internes Kontrollsystem (**IKS**), das u.a. die Einhaltung der Vorschriften sowie die Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Rechnungslegung gewährleisten sollte. Elemente des IKS waren neben der Anwendung des Vier-Augen-Prinzips zahlreiche Regelungen (z.B. zu Genehmigungen und Nebenbeschäftigungen), eine klare Trennung zwischen den Kompetenzbereichen Fördermittelverwaltung und Zahlungsabwicklung sowie ein elektronisches Fördermanagementsystem. Letzteres diente dazu, eine nachvollziehbare Dokumentation relevanter Dokumente, Prozesse und Genehmigungsverfahren aller Organisationseinheiten sicherzustellen. Das Fördermanagementsystem dokumentierte in den vom RH überprüften Fällen chronologisch alle relevanten Unterlagen und Vorgänge,⁴¹ von der Vorbereitung über die Projektgenehmigung, die Auszahlung, die Projektabwicklung (z.B. Umwidmungen, Zwischenberichte und Zwischenabrechnungen) bis hin zur Abrechnung und Prüfung der Verwendungsnachweise auf deren sachliche und rechnerische Richtigkeit.

(2) Die ADA verfügte zur Abwicklung von AKF-Projekten über eine Vielzahl von Richtlinien und Standards. Damit die Vergabe von AKF-Mitteln einheitlich vollzogen wurde, hatten die zuständigen Bediensteten standardisierte Checklisten⁴² zu verwenden. Weitere Kontrollmechanismen waren die Verpflichtung der Vertragspartner zur regelmäßigen inhaltlichen und finanziellen Berichterstattung über den Projektverlauf sowie zur Vorlage der Ergebnisse externer Audits im Rahmen des Endberichts.

⁴⁰ Prüfung der widmungs- und vertragsgemäßen Verwendung von Fördermitteln sowie Prüfung, ob alle abgerechneten Positionen tatsächlich belegt bzw. durch externe Buchprüfungen bestätigt waren.

⁴¹ Auch alle relevanten E-Mails sowie z.B. allfällige Abweichungen von Standardverträgen mussten dokumentiert sein.

⁴² Step-by-Step Guide für internationale Organisationen bzw. für Nichtregierungsorganisationen sowie die Checkliste Projektgenehmigung

(3) Umwidmungen und Laufzeitverlängerungen bedurften der vorherigen schriftlichen Genehmigung durch die ADA. Im Rahmen der Endabrechnung prüfte die ADA die Projekte sachlich und finanziell auf deren Richtigkeit. Bei Nichteinhaltung der Vertragsbestimmungen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen konnte es zur Aberkennung von Kosten bzw. zu Rückforderungen oder zur frühzeitigen Vertragsbeendigung (TZ 21) kommen.

- 13.2 Der RH hielt fest, dass die ADA über ein IKS verfügte, das insbesondere Regelungen zu Genehmigungen sowie eine klare Trennung zwischen den Kompetenzbereichen Fördermittelverwaltung und Zahlungsabwicklung umfasste.

Weiters hielt der RH fest, dass das elektronische Fördermanagementsystem der ADA eine vollständige Dokumentation der Arbeitsabläufe und -unterlagen ermöglichte. Die Anforderung und Prüfung der Verwendungsnachweise auf deren sachliche und rechnerische Richtigkeit wurden darin ebenfalls dokumentiert.

Internes Kontrollsystem des Außenministeriums

- 14.1 (1) Im Außenministerium war die Sektion VII „Entwicklung“, insbesondere die Abteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“, für die Angelegenheiten des AKF (u.a. Vorbereitung der Ministerratsbeschlüsse) zuständig. Die Abteilung für Budgetangelegenheiten und Controlling war insbesondere für die Einvernehmensherstellung mit dem Bundesministerium für Finanzen sowie alle finanziellen Angelegenheiten der Abwicklung von AKF-Mitteln zuständig.

(2) Das Außenministerium verwies zur ressortinternen Umsetzung von AKF-Projekten u.a. auf die Anwendung des Verhaltenskodex, die Compliance und die Möglichkeit der Meldung strafbarer Handlungen und Dienstrechtsverletzungen als anzuwendende IKS-Maßnahmen. Diese würden in regelmäßigen Abständen evaluiert, erweitert und bei Bedarf angepasst.

(3) Im Unterschied zur ADA gab es keine spezifischen Vorgaben und Prozesse für die Abrechnung von AKF-Projekten; Projektberichte wurden nicht standardisiert als Verwendungsnachweis im elektronischen Akt dokumentiert und Eingangsstücke nicht ordnungsgemäß veraktet. Weiters leitete das Außenministerium trotz bekannt gewordener Risiken bei der Abwicklung eines AKF-Projekts daraus keine Maßnahmen ab, um solche Risiken zukünftig zu minimieren (TZ 22).

Eine Dokumentation und schriftliche Vorgaben über ministeriumsinterne und -externe inhaltliche Abstimmungen zu den AKF-Ministerratsvorträgen fehlten (TZ 17).

- 14.2 Der RH hielt fest, dass das Außenministerium über ein IKS verfügte, das insbesondere Regelungen zu Genehmigungen sowie eine klare Trennung zwischen den Kompetenzbereichen Fördermittelverwaltung und Zahlungsabwicklung umfasste.

Der RH stellte kritisch fest, dass das IKS sowie die Regelungen und Richtlinien im Außenministerium zur Abwicklung der AKF-Mittel in Detaillierungsgrad und Umfang nicht jenen der ADA entsprachen.

Weiters stellte er kritisch fest, dass das Außenministerium die Erstellung von AKF-Ministerratsvorträgen nicht nachvollziehbar dokumentierte. Auch dass es Verwendungsnachweise für AKF-Mittel nicht anforderte sowie Eingangsstücke nicht ordnungsgemäß veraktete, erachtete der RH als Mängel im IKS-System des Außenministeriums.

Der RH empfahl dem Außenministerium, Maßnahmen zur Verbesserung des IKS zu setzen, um eine ordnungsgemäße und vollständige Dokumentation (Empfangsbestätigungen, Verwendungsnachweise) von AKF-Projekten gewährleisten zu können.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 2](#) an das Außenministerium, die Vergabe von AKF-Mitteln – um bei dieser Doppelgleisigkeiten und unterschiedliche Prozesse zu vermeiden – über die ADA als einheitliche Abwicklungsstelle durchzuführen. Parallelstrukturen im Zuständigkeitsbereich eines Ressorts sollten jedenfalls vermieden werden.

Zur Sicherstellung einer nachvollziehbaren und vollständigen Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen von Ministerratsvorträgen über die Ausschüttung von AKF-Mitteln verwies der RH auf seine Empfehlung in [TZ 17](#).

- 14.3 Laut Stellungnahme des Außenministeriums würden seit Jänner 2023 alle AKF-Mittel im Wege der ADA umgesetzt.

Das Außenministerium werde die Empfehlung des RH umsetzen. Für die bis Ende 2022 direkt von ihm abgewickelten Projekte sei eine Übersicht aller Empfangsbestätigungen und Verwendungsnachweise erstellt worden. Zu den von der ADA abgewickelten Projekten führe das Außenministerium eine Übersicht mit Kurzinformationen über die Projekte. Darüber hinaus übermittle die ADA dem Außenministerium quartalsweise eine Übersicht über den Stand der Umsetzung der AKF-Projekte.

Einbindung der Internen Revision

- 15.1 (1) Die Grundlagen der Internen Revision der ADA waren in einer Revisionsordnung geregelt. Diese legte die Stellung, die Aufgaben und den Umfang der Tätigkeit der Internen Revision fest und regelte, wie die Revisionsplanung, die Revisionsdurchführung und Berichterstattung zu erfolgen hatten.

Die Zuständigkeit und das Aufgabengebiet der Internen Revision bezogen sich auf die gesamte Organisation und umfassten die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der internen Abläufe sowie die Prüfung der Wirksamkeit des IKS und die Analyse, Kontrolle und Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Risikomanagements.

Die Aufgaben der Internen Revision waren zur Gänze an einen externen Dienstleister ausgelagert. Dieser erstellte gemeinsam mit dem Geschäftsführer der ADA jeweils bis zum Jahresende für das Folgejahr einen Revisionsplan, der vier Prüfungen umfasste, wobei gemäß Revisionsordnung zumindest zwei Prüfungen den operativen Bereich und zumindest eine Prüfung den administrativen Bereich betreffen mussten. Aus den Revisionsthemen des operativen Bereichs wählte die Interne Revision einzelne Projekte und Programme nach dem Zufallsprinzip für eine Ex-post-Prüfung aus.

Die der ADA zur Umsetzung bereitgestellten AKF-Mittel stiegen im überprüften Zeitraum von 14,75 Mio. EUR (2019) auf bis zu 106,96 Mio. EUR (2022) an. Die Interne Revision prüfte keines der AKF-Projekte.

(2) Im Außenministerium waren die Aufgaben der Internen Revision dem Generalinspektorat zugeordnet. Das Generalinspektorat war nicht in Maßnahmen des Außenministeriums im Zusammenhang mit dem AKF eingebunden und hatte in Bezug auf den AKF keine Prüfständigkeit für die ADA.

- 15.2 Der RH hielt kritisch fest, dass im überprüften Zeitraum – trotz des beträchtlichen Anstiegs der von der ADA abzuwickelnden AKF-Mittel von 14,75 Mio. EUR (2019) auf bis zu 106,96 Mio. EUR (2022) – keine Prüfung von AKF-Projekten durch die Interne Revision erfolgte.

Der RH empfahl der ADA, AKF-Projekte bei der Revisionsplanung im Rahmen eines risikoorientierten Prüfansatzes stärker zu berücksichtigen.

- 15.3 Die ADA teilte in ihrer Stellungnahme mit, die Empfehlung bereits in der Planung für 2024 berücksichtigt und dadurch umgesetzt zu haben.

Korruptionsprävention

16.1 (1) Allgemeine Maßnahmen zur Korruptionsprävention

Sowohl die ADA als auch das Außenministerium setzten allgemeine Maßnahmen zur Korruptionsprävention:

Tabelle 9: Maßnahmen zur Korruptionsprävention

	ADA	Außenministerium
Verhaltenskodex und allgemeine Regelungen	ja ¹	ja ²
Meldestelle; Hinweisgebersystem	ja ³	ja ⁴
Aus- und Weiterbildungen	ja ⁵	ja ⁶
Korruptionsrisikoanalyse	ja	teilweise
bereichsspezifische Maßnahmen bei AKF-Projekten	ja	in Einzelfällen

ADA = Austrian Development Agency
AKF = Auslandskatastrophenfonds

Quellen: ADA; BMEIA; Zusammenstellung: RH

¹ „Code of Conduct“; „Richtlinie für den Umgang mit persönlichen Vorteilen und Interessenkonflikten“

² Verhaltenskodex für den öffentlichen Dienst „Die VerANTWORTung liegt bei mir – EINE FRAGE DER ETHIK“; „Handbuch für den auswärtigen Dienst“

³ elektronisches Hinweisgebersystem und externe Ombudsperson

⁴ gesetzlich bei der Bundesdisziplinarbehörde (§ 12 Abs. 1 Z 1 HinweisgeberInnenschutzgesetz (HSchG), BGBl. I 6/2023 i.d.g.F.)

⁵ Präsenzveranstaltungen, virtuelle Schulungen, E-Learning-Programme und Fallstudien

⁶ quartalsmäßig angebotene Compliance-Schulungen

(a) Bei der Abwicklung von Mitteln aus dem AKF durch die ADA kam das organisationsinterne Korruptionspräventionssystem zur Anwendung. In der Geschäftseinteilung der ADA war der Begriff Antikorruption explizit verankert und dem Aufgabenbereich der Stabsstelle Recht zugeordnet. Seit 2016 verfügte die ADA über mehrere Antikorruptionsbeauftragte.⁴³

(b) Das Außenministerium verfolgte einen gesamthaften Compliance-Ansatz, der Korruptionsprävention mitumfasste. Angelegenheiten der Compliance – einschließlich der Funktion Chief Compliance Officer – waren in der Abteilung für Administratives Rechtswesen, Sektionskoordination und Archivwesen angesiedelt.

⁴³ Die ADA verwendete den Begriff „Integritätsbeauftragte“.

(2) Korruptionsrisikoanalyse

(a) Die ADA identifizierte Risiken auf Unternehmensebene in einem laufend aktualisierten Risikoregister. Den ermittelten Risiken waren jeweils das Risikoniveau⁴⁴, Maßnahmen zur Risikosteuerung, Maßnahmenverantwortliche und ein Zeitrahmen zugeordnet. Die Eintrittswahrscheinlichkeit und das Schadensausmaß waren mit Skalenwerten klassifiziert⁴⁵. Die einzelnen Organisationseinheiten konnten in Form von Risikomeldungen die in ihrem Bereich wahrgenommenen Risiken kommunizieren. Das für die Abwicklung von AKF-Projekten zuständige Referat meldete auf diesem Wege mehrmals Personalmängel bzw. personelle Engpässe.

Im Jahr 2023 identifizierte die ADA in ihrem Risikoregister auf Unternehmensebene insgesamt 24 Risiken. Fünf davon wiesen einen teilweisen Bezug zum AKF auf, darunter spezifische Korruptionsrisiken wie politische Einflussnahmen und die zweckwidrige Verwendung von Fördermitteln bzw. Fördermissbrauch und Betrug. Als Maßnahmen zur Steuerung dieser Korruptionsrisiken sah die ADA u.a. die konsequente Anwendung des sogenannten „Partner Assessments“ vor.

(b) Das Außenministerium verwies im Hinblick auf Verfahren zur Korruptionsrisikoanalyse hinsichtlich AKF-Mittel auf das Instrument der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung, das bei Ausschüttungen aus dem AKF von über 1 Mio. EUR zur Anwendung gelange.

(3) Bereichsspezifische Maßnahmen zur Korruptionsprävention bei AKF-Projekten

(a) Die ADA verfügte über spezifische Maßnahmen und Vorkehrungen zur Korruptionsprävention bei der Abwicklung von AKF-Projekten.

Bei Projekten mit internationalen Organisationen kamen standardisierte Musterförderverträge⁴⁶ zur Anwendung, die detaillierte Antikorruptionsbestimmungen mit Regelungen zu Interessenkonflikten, Geschenk- und Vorteilsannahmen bzw. -zuwendungen und Whistleblowing enthielten. Vertragsabschlüsse mit internationalen Organisationen ohne Musterfördervertrag erfolgten auf Basis älterer Verträge und unter Zugrundelegung einer internen „Checkliste für Vertragsverhandlungen“, die Formulierungsvorschläge für Antikorruptionsklauseln enthielt. In den Jahren 2019 bis 2023 verwendete die ADA in 39 von 108 AKF-Projekten mit internationalen Organisationen Musterförderverträge. 2023 kam bei 16 von 25 Projekten ein Musterfördervertrag zur Anwendung.

⁴⁴ „niedrig“, „moderat“ oder „hoch“

⁴⁵ Die Bewertung der Eintrittswahrscheinlichkeit erfolgte anhand einer vierstufigen Skala, das Schadensausmaß wurde mit einer dreistufigen Skala bewertet.

⁴⁶ Mit Stand April 2024 gab es mit neun internationalen Organisationen ausverhandelte Musterförderverträge, ein weiterer war in Verhandlung.

Bei Projekten mit Nichtregierungsorganisationen verwendete die ADA ein Akkreditierungssystem (TZ 5). Die Organisationen mussten dabei ihre Kriterien für die Zusammenarbeit mit lokalen Partnerorganisationen darlegen und nachweisen, dass sie über interne Prozesse und Kontrollsysteme zur Vermeidung von Betrug, Korruption und anderen Formen des Missbrauchs verfügten. Im Rahmen eines „Partner Assessments“⁴⁷ beurteilte die ADA zusätzlich besondere (Korruptions-)Risiken, die aus der Zusammenarbeit mit der Organisation resultieren. Für eine erfolgreiche Akkreditierung mussten die Organisationen ein bestimmtes Mindest-Rating erreichen.

Nichtregierungsorganisationen waren zudem verpflichtet, in ihren Förderanträgen eine projektbezogene Risikoanalyse⁴⁸ durchzuführen und dabei auch Korruptionsrisiken zu berücksichtigen. Die Angemessenheit der von den antragstellenden Nichtregierungsorganisationen identifizierten und bewerteten Risiken einschließlich allfälliger Steuerungsmaßnahmen wurde als Kriterium bei der Bewertung der Förderwürdigkeit und Projektqualität durch die ADA berücksichtigt.

Auf die Verträge mit Nichtregierungsorganisationen kamen die Allgemeinen Vertragsbedingungen der ADA zu Förderverträgen zur Anwendung. Diese enthielten Bestimmungen für Fördernehmer zu den Themen Betrug, Fördermittelmissbrauch, Korruption, Interessenkonflikte und Geschenkannahmen. Die Fördernehmer hatten sicherzustellen, dass alle im Rahmen des Vorhabens betrauten Partner die Antikorruptionsklauseln einhielten. Sie waren überdies verpflichtet, die ADA unverzüglich über jeden Fall oder Verdacht des Missbrauchs von Fördermitteln, des Betrugs oder der Korruption im Zusammenhang mit dem Projekt sowie über die diesbezüglich geplante Vorgehensweise zu informieren. Den Projektpartnern war ein von der ADA bereitgestelltes „Informationsblatt Code of Conduct“⁴⁹ mit Regelungen zu Interessenkonflikten, Geschenkannahmen und dem internen Hinweisgebersystem zu übergeben. Die Weitergabe des Informationsblatts mussten die Fördernehmer schriftlich bestätigen. Verstöße gegen die Antikorruptionsklauseln der Allgemeinen Vertrags-

⁴⁷ Geprüft wurden dabei etwa negative Vorerfahrungen mit der Organisation, politisch exponierte Personen in der Organisation oder einschlägige Gerichtsentscheidungen oder Ermittlungsverfahren gegen die Organisation, die Eigentümer oder Mitglieder des Managements.

⁴⁸ Die antragstellenden Nichtregierungsorganisationen hatten die mit dem Projekt verbundenen Risiken zu identifizieren und im Hinblick auf Eintrittswahrscheinlichkeit („niedrig“, „moderat“, „hoch“, „sehr hoch“) und Schadensausmaß („Unbedeutend“, „Bedeutend“, „Groß“) zu bewerten. Als Arbeitsbehelf stellte die ADA einen Katalog mit erfahrungsgemäß häufig vorkommenden Projektrisiken zur Verfügung, darunter Korruption bzw. spezifische Korruptionsrisiken wie politische Einflussnahmen und Veruntreuung.

⁴⁹ Partner des Fördernehmers hatten diesen unverzüglich von jedem bestehenden oder drohenden Interessenkonflikt zu informieren, damit dieser das weitere Vorgehen mit der ADA abstimmen konnte. Außerdem durften im Rahmen der Durchführung des Vorhabens Geschenke oder sonstige persönliche Vorteile von Dritten nicht gefordert werden und nur geringwertige Aufmerksamkeiten im orts- und geschäftsüblichen Rahmen von Dritten angenommen bzw. diesen gewährt werden. Niemals gewährt bzw. angenommen werden durften Geschenke oder sonstige persönliche Vorteile im Hinblick auf eine pflichtwidrige Handlung oder Unterlassung oder Ausübung eines ungebührlichen Einflusses auf die Entscheidungsfindung eines Dritten.

bedingungen zu Förderverträgen bildeten einen Einstellungs- und Rückforderungsgrund.

(b) Das Außenministerium ergriff bei der Abwicklung von AKF-Projekten in Einzelfällen spezifische – über die allgemeinen Regelungen hinausgehende – Maßnahmen zur Korruptionsprävention. In einem Fall enthielt der mit einer internationalen Organisation abgeschlossene Vertrag einen Absatz mit Antikorruptionsbestimmungen, u.a. zu Interessenkonflikten, Geschenk- und Vorteilsannahmen bzw. -zuwendungen und Meldepflichten. Ein mit einer Nichtregierungsorganisation abgeschlossener Fördervertrag sah eine Rückzahlungsverpflichtung bei widmungswidriger Verwendung der Förderung vor. In den übrigen Fällen konnte das Außenministerium keine bereichsspezifischen Korruptionspräventionsmaßnahmen bei abgewickelten AKF-Projekten vorlegen.

- 16.2 Der RH wertete die dokumentierten Instrumente, Methoden und Prozesse des Risikomanagements der ADA als zweckmäßig. Er hob hervor, dass im Risikoregister auf Unternehmensebene typische Korruptionsrisiken berücksichtigt waren, z.B. die zweckwidrige Verwendung von Fördermitteln bzw. Fördermissbrauch.

Weiters stellte der RH fest, dass die Korruptionspräventionsmaßnahmen der ADA erkennbar auf Fördervergaben im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zugeschnitten und daher in Bezug auf die Abwicklung von AKF-Projekten spezifischer waren als jene des Außenministeriums.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 2](#) an das Außenministerium, die Vergabe von AKF-Mitteln – um bei dieser Doppelgleisigkeiten und unterschiedliche Prozesse zu vermeiden – über die ADA als einheitliche Abwicklungsstelle durchzuführen. Parallelstrukturen im Zuständigkeitsbereich eines Ressorts sollten jedenfalls vermieden werden.

- 16.3 Laut Stellungnahme des Außenministeriums würden seit Jänner 2023 alle AKF-Mittel im Wege der ADA umgesetzt.

Transparenz der AKF-Projekte betreffend Vergabe, Abrechnung und Projektevaluierung

Aufbereitung der AKF-Ministerratsvorträge

- 17.1 (1) Gemäß § 3 AKF-Gesetz entschied die Bundesregierung über die Verwendung der AKF-Mittel. Laut Außenministerium erfolgte die konkrete Entscheidung über die Region oder das Land, die Höhe der Mittel und deren Aufteilung unter den Partnern durch die Bundesregierung.

Die Formulierung der Ministerratsvorträge im Zusammenhang mit der Vergabe von AKF-Mitteln übernahm im Außenministerium die Abteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“. Diese formulierte in enger Abstimmung mit dem Kabinett der Ressortleitung einen ersten inhaltlichen Entwurf für den Ministerratsvortrag. Einen standardisierten formal festgelegten Prozess bzw. eine Dokumentation über die Gründe für die Auswahl der Projektpartner (vor Anwendung des Förderverfahrens der ADA) oder über die Höhe der Projektdotierung gab es im Außenministerium nicht. Erst nachdem das Kabinett die Akkordierung mit anderen Ministerien⁵⁰ abgeschlossen hatte, begann der formale und im elektronischen Akt vorgesehene Genehmigungsprozess. Vereinzelt kam es noch während des Genehmigungsprozesses zu inhaltlichen Änderungen bei den AKF-Auszahlungsbeträgen oder den Projektpartnern; auch in diesen Fällen enthielt der Akt keine Begründung für die Änderungen. Dieser vorgeschriebene Standardprozess – für den sowohl die Büroordnung als auch der Dienstzettel des Büros des Generalsekretärs betreffend Ministerratsvorträge galten – sah neben der federführenden Abteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“ vor, die Leitung der Sektion VII „Entwicklung“, die Abteilung für Allgemeines Völkerrecht, die zuständige Länderabteilung sowie die Abteilung für Budgetangelegenheiten und Controlling einzubinden. Mit der Anweisung der AKF-Mittel und der Abfertigung des formalen Erledigungsschreibens an den Projektpartner bzw. die ADA war der Genehmigungsprozess abgeschlossen.

(2) Gemäß den internen Vorgaben des Außenministeriums sollte jeder Ministerratsvortrags-Akt über einen übersichtlichen Aktenvermerk verfügen. Dieser hatte insbesondere die Abstimmung und Einvernehmensherstellung mit anderen Ressorts und weitere notwendige Informationen (z.B. allfällige problematische Punkte) zu enthalten und für die Stabsstellen auf einen Blick erfassbar zu machen. Es war auch darzustellen, ob Änderungsanregungen anderer Ressorts oder Abteilungen übernommen wurden, bzw. zu begründen, falls Änderungswünsche nicht berücksichtigt wurden. Diese Aktenvermerke waren in den zehn vom RH überprüften Akten des Außenministeriums nicht angelegt.

⁵⁰ meist mit dem vormaligen Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport, selten auch mit dem vormaligen Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

(3) Laut Außenministerium schlug die Abteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“ jene Partner vor, die über die entsprechenden Strukturen in den von der Katastrophe betroffenen Ländern verfügten, um Hilfsmaßnahmen rasch und effizient umsetzen zu können. Das Außenministerium vertrat die Ansicht, dass die ADA als Implementierungsagentur die Entscheidung der Bundesregierung umzusetzen hatte. Im Falle von AKF-Projekten österreichischer Nichtregierungsorganisationen wählte die ADA diese konkret durch eine Ausschreibung aus („Call for Proposals“).

(4) Das Außenministerium informierte die ADA in einigen Fällen vorab über das geplante Datum der Ministerratsbeschlüsse, band die ADA jedoch nicht strukturiert in die inhaltliche Vorbereitung der Ministerratsvorträge ein. Die Relevanz der Formulierung von Ministerratsvorträgen zeigte sich anhand der Überprüfungen ausgewählter AKF-Projekte durch den RH. In der Praxis kam es u.a. bei der Umsetzung zu Verzögerungen, sodass eine rasche und unmittelbare Katastrophenhilfe nicht mehr erreicht werden konnte (TZ 21).

- 17.2 Der RH wies darauf hin, dass im Außenministerium trotz der Notwendigkeit ressortübergreifender Abstimmungsarbeiten zur Vergabe von AKF-Mitteln keine für Dritte nachvollziehbare Dokumentation über die Entscheidungsgrundlagen vorlag. Darüber hinaus wurden – entgegen einem Dienstzettel des Büros des Generalsekretärs – u.a. keine Aktenvermerke zu Änderungsanregungen anderer Ressorts oder Abteilungen erstellt.

Der RH kritisierte, dass das Außenministerium die Abstimmungen, die Ministerratsbeschlüssen zu Entscheidungen über AKF-Mittel vorausgingen (z.B. auch mit der ADA), mangelhaft dokumentierte. Eine vollständige Dokumentation der im Vorfeld vorgenommenen Abstimmungen und Kontaktaufnahmen des Außenministeriums könnte durch die damit erzielte Transparenz der Entscheidungsfindung auch reduzierend für Risiken der ADA wirken.

Grundlagen der Entscheidungsaufbereitung und -findung sowie der Rahmenbedingungen waren dadurch nicht transparent und für den RH nicht nachvollziehbar. Der RH kritisierte weiters, dass die ADA und ihre Expertise (Erfahrungen zu Projektpartnern, Regionen und erfolgreichen Projektabwicklungen) bei der Erstellung und Formulierung der Ministerratsvorträge nicht eingebunden waren.

Der RH empfahl dem Außenministerium, zukünftig im Zuge der Vorbereitung von Ministerratsvorträgen eine nachvollziehbare und vollständige Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen sicherzustellen.

Der RH empfahl dem Außenministerium weiters, die Expertise der ADA strukturiert und dokumentiert in die Vorbereitung der Ministerratsvorträge einzubeziehen.

- 17.3 Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Erstellung der Ministerratsvorträge in die Kompetenz des Außenministeriums in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts (Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport und Bundesministerium für Finanzen) falle. Die Formulierung der Ministerratsvorträge im Zusammenhang mit der Vergabe von AKF-Mitteln erfolge durch die Sektion VII „Entwicklung“, die Abteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“ und unter Einbindung dreier weiterer Sektionen des Außenministeriums. Das Außenministerium befinde sich in einem ständigen Austausch mit der ADA. Die aktenmäßige Erfassung folge der Büroordnung unter Berücksichtigung der Prinzipien der Zweckmäßigkeit und der Effizienz.
- 17.4 Der RH hielt gegenüber dem Außenministerium fest, dass er den Koordinationsaufwand zwischen den Ressorts und im Außenministerium selbst nicht verkannte, aber Ergebnisse daraus nicht dokumentiert und damit auch nicht transparent waren. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, zukünftig im Zuge der Vorbereitung von Ministerratsvorträgen eine nachvollziehbare und vollständige Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen sicherzustellen.

Vergaben und Abrechnung von AKF-Projekten

- 18.1 (1) Die ADA veröffentlichte⁵¹ alle von ihr abgewickelten laufenden und abgeschlossenen Projekte einschließlich der jährlich ausbezahlten Mittel (mit Ausnahme jener AKF-Mittel, die das Außenministerium direkt an die Projektpartner auszahlte) auf ihrer Website⁵². Ebenso auf der ADA-Website⁵³ einsehbar waren die Ergebnisse der Ausschreibungen für Humanitäre Hilfe (inklusive der AKF-Projekte). Die Veröffentlichung von Projektberichten durch die ADA auf ihrer Website⁵⁴ basierte auf einer ADA-Richtlinie zur Veröffentlichung projektbezogener Daten⁵⁵.

⁵¹ <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/auslandskatastrophenfonds-akf#c3532> (abgerufen am 13. März 2025)

⁵² <https://www.entwicklung.at/projekte> (abgerufen am 13. März 2025); alle ADA-Projekte wurden nach identischer Struktur (Projektpartner/Land/Fördersumme/Laufzeit) sowie mittels einer Kurzbeschreibung (Projektziel, erwartete Ergebnisse, Zielgruppe, Maßnahmen, Hintergrundinformation) dargestellt.

⁵³ <https://www.entwicklung.at/themen/humanitaere-hilfe/ergebnisse-von-cfp-huhi> (abgerufen am 13. März 2025)

⁵⁴ <https://www.entwicklung.at/projekte/veroeffentlichung-von-projektberichten> (abgerufen am 13. März 2025)

⁵⁵ Public Disclosure Guideline, ebenfalls auf dieser Website öffentlich abrufbar; vereinzelt wurden manche Programmberichte mit internationalen Organisationen (z.B. ICRC) aus Gründen der Vertraulichkeit nicht veröffentlicht. Gemäß der ADA-Richtlinie zur Veröffentlichung projektbezogener Daten wurden die Zusammenfassungen von Programm- und Projektevaluierungen aller Programme mit einem Budget von mehr als 3 Mio. EUR und aller Projekte mit einem Budget von mehr als 2 Mio. EUR veröffentlicht.

(2) Laut ADA standen Ausschreibungen zu AKF-Mitteln ausschließlich akkreditierten österreichischen Nichtregierungsorganisationen offen. Die Ausschreibungen erfolgten mittels E-Mail-Aussendung an diese Organisationen. Diese Vorgehensweise – die Zusammenarbeit mit geprüften und erfahrenen Organisationen – diente laut ADA der Qualitätssicherung, Risikominimierung und Effizienzförderung. Dies deshalb, weil durch die zugrunde liegende Akkreditierung Prozesse verkürzt und die Ausschreibungen sowie die Projektgenehmigungen rascher abgewickelt werden konnten. Die Vorlaufzeit der Ausschreibungen, die inhaltlich auf den entsprechenden AKF-Ministerratsvorträgen basierten, umfasste meist nur wenige Wochen. Im Vergleich dazu betrug laut ADA die Vorlaufzeit zur Vorbereitung von regulären EZA-Ausschreibungen im Durchschnitt etwa sechs Monate; auch seien die Bearbeitungs- und Prüfzeiten länger.

(3) Das Außenministerium verwies zur Veröffentlichung von AKF-Projekten – die das Außenministerium selbst bzw. die ADA abwickelte – auf die Publikation der Projekte nach dem Ministerratsbeschluss sowie die damit im Zusammenhang stehenden Presseaussendungen. Darüber hinausgehende Veröffentlichungen auf der Website des Außenministeriums, insbesondere auch zu den vom Außenministerium selbst abgewickelten AKF-Projekten, gab es nicht.

(4) Bis zum Berichtsjahr 2022 meldete weder die ADA noch das Außenministerium Auszahlungen von AKF-Mitteln in die Transparenzdatenbank ein.⁵⁶ Seit Mitte 2023 meldete die ADA – über die operativen Mittel hinaus – erstmals regelmäßig auch die über sie abgewickelten ODA-Drittmittel inklusive AKF-Zahlungen in die Transparenzdatenbank ein. Im Rahmen dieser Meldungen erfolgten laut ADA rückwirkend auch Meldungen für die erste Hälfte des Jahres 2023. Grund für die detaillierte Einmeldung einzelner Teilbeträge (auch von AKF-Mitteln) auf Einzeldatensatzbasis in die Transparenzdatenbank war laut ADA die Umsetzung einer Empfehlung des RH.⁵⁷

18.2 Der RH hielt fest, dass die ADA für die durch sie abgewickelten AKF-Projekte eine Projektliste, Projektkosten und -berichte transparent auf ihrer Website veröffentlichte.

Er stellte kritisch fest, dass das Außenministerium die selbst abgewickelten AKF-Projekte nicht transparent auf seiner Website oder auf jener der ADA darstellte.

⁵⁶ Die ADA nahm bis inklusive zum Berichtsjahr 2022 – gemäß einer dem Außenministerium vom Bundesministerium für Finanzen zugestanden Ausnahm nach dem Transparenzdatenbank-Gesetz, BGBl. I 99/2012 i.d.g.F. – eine jährliche Sammelmeldung vor.

⁵⁷ RH-Bericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“ (Reihe Bund 2017/45, TZ 19): Der RH hatte dem Bundesministerium für Finanzen darin empfohlen, nicht förderempfängerbezogene Leistungsmittelungen („Sammelmeldungen“) nur in Ausnahmefällen (sehr geringe Leistungsbeträge ohne Bezug zu anderen Leistungen) zu gestatten.

Der RH anerkannte, dass die ADA seit dem Jahr 2023, in Umsetzung einer RH-Empfehlung zur Transparenzdatenbank, auch Auszahlungen aus AKF-Mitteln auf Einzeldatenbasis in die Transparenzdatenbank einmeldete.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 2](#) an das Außenministerium, die Vergabe von AKF-Mitteln – um bei dieser Doppelgleisigkeiten und unterschiedliche Prozesse zu vermeiden – über die ADA als einheitliche Abwicklungsstelle durchzuführen. Parallelstrukturen im Zuständigkeitsbereich eines Ressorts sollten jedenfalls vermieden werden.

- 18.3 Laut Stellungnahme des Außenministeriums würden seit Jänner 2023 alle AKF-Mittel im Wege der ADA umgesetzt.

Projektevaluierung von AKF-Projekten

- 19.1 (1) Die Zielerreichung bzw. die Wirkung der über den AKF finanzierten Projekte überprüfte in der ADA die zuständige Projektmanagerin bzw. der zuständige Projektmanager. Dazu dienten u.a. die von den Projektpartnern zu übermittelnden Zwischen- bzw. Schlussberichte, die Abhaltung virtueller Monitoring-Visits sowie anlassbezogen ein Austausch mit den Projektpartnern.

(2) Für Evaluierungen gab es in der ADA einen zuletzt im Juli 2020 aktualisierten Leitfaden. Gemäß dem Leitfaden verfolgte die ADA das Ziel, zweckorientiert 30 % bis 50 % ihrer Projekte zu evaluieren. Projektevaluierungen waren im Leitfaden definiert als „Evaluierung einer einzelnen Entwicklungsmaßnahme, durch die spezifische Ziele mit einem vorab festgelegten Budget und festem Umsetzungsplan erreicht werden sollen“.

Alle durch den Aufsichtsrat genehmigten Projekte⁵⁸ waren gemäß ADA-Leitfaden standardmäßig einmal im Projektzyklus zu evaluieren. Ausnahmen gab es für die Beiträge an internationale Organisationen: Falls diese eine eigene Evaluierung durchführten, konnte sich die ADA im Sinne eines Subsidiaritätsprinzips auf die Evaluierungsergebnisse und Empfehlungen des Entwicklungspartners beziehen und diese nutzen.

(3) Das Außenministerium verwies bezüglich der Evaluierung von AKF-Projekten auf § 11 WFA-Grundsatz-Verordnung⁵⁹. Demnach waren Regelungsvorhaben und sons-

⁵⁸ Gemäß dem Gesellschaftsvertrag der ADA (Punkt 10.5 lit. e) waren Einzelvorhaben, deren Vertragssumme 2 Mio. EUR, und Programme und Rahmenverträge, deren Vertragssumme 3 Mio. EUR überschreitet, vom Aufsichtsrat zu genehmigen. Eine Genehmigung hatte auch zu erfolgen, wenn die genannten Betragsgrenzen exakt erreicht wurden.

⁵⁹ Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben, BGBl. II 489/2012 i.d.g.F.

tige Vorhaben nach längstens fünf Jahren ab Inkrafttreten oder Wirksamwerden intern zu evaluieren, um mögliche Verbesserungspotenziale und Empfehlungen zur Umsetzung aufzuzeigen. Für den überprüften Zeitraum 2019 bis 2023 wurden die Evaluierungsmaßnahmen somit erst im Laufe des Finanzjahres 2024 für 2019 fällig. Die Zuständigkeit dafür lag bei der Budgetabteilung des Außenministeriums in Kooperation mit der Sektion VII „Entwicklung“.

- 19.2 Der RH hielt fest, dass die ADA mit ihrem Leitfaden für Evaluierungen im Unterschied zum Außenministerium über klare Vorgaben für ihre Bediensteten und Projektpartner zu einer zweckorientierten Durchführung von Evaluierungen verfügte. Auch die Zuständigkeit für die Überprüfung der Zielerreichung bzw. der Wirkung der über den AKF finanzierten Projekte – sie lag bei der zuständigen Projektmanagerin bzw. dem zuständigen Projektmanager – war in der ADA klar geregelt.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus TZ 2 an das Außenministerium, die Vergabe von AKF-Mitteln – um bei dieser Doppelgleisigkeiten und unterschiedliche Prozesse zu vermeiden – über die ADA als einheitliche Abwicklungsstelle durchzuführen. Parallelstrukturen im Zuständigkeitsbereich eines Ressorts sollten jedenfalls vermieden werden.

- 19.3 Laut Stellungnahme des Außenministeriums würden seit Jänner 2023 alle AKF-Mittel im Wege der ADA umgesetzt.

Überprüfung ausgewählter AKF-Projekte

Allgemeine Feststellungen

20.1 (1) Der RH stellte im Rahmen der Gebarungsüberprüfung Mängel bei der Abwicklung von AKF-Projekten fest. Dabei erkannte er Risiken in den Bereichen

- Formulierung von Ministerratsvorträgen (TZ 21, TZ 22),
- Dokumentation (TZ 22, TZ 24),
- Maßnahmen bei erkannten Risiken (TZ 21, TZ 22),
- Dauer (TZ 21, TZ 23).

Im Folgenden werden diese Risiken anhand von vier Projekten im Detail dargestellt, um auf die in der Gebarungsüberprüfung festgestellten Problemfelder hinzuweisen.⁶⁰

(2) Die Formulierung der AKF-Ministerratsvorträge legte u.a. fest, wer für die Abwicklung der Projekte zuständig war. Im überprüften Zeitraum 2019 bis 2023 wickelte nahezu ausschließlich die ADA die Projekte ab. Laut Außenministerium war die ADA im Ministerratsvortrag als abwickelnde Stelle explizit anzuführen. Erfolgte keine Nennung der ADA, sei das Außenministerium gemäß § 1 Abs. 1 AKF-Gesetz mit der Abwicklung betraut. Im Zuge der Prüfung einzelner AKF-Projekte stellte der RH jedoch fest, dass dies nicht immer zutraf (siehe dazu 2. Fall: COVID-19-Medikamente für Indien). Weiters hielt das Außenministerium fest, dass eine direkte Abwicklung durch das Außenministerium in der Regel nur in dringlichen Situationen erfolgte, in denen eine rasche Auszahlung an den Projektpartner erforderlich war.

(3) Die ADA wendete im Rahmen der Abwicklung von AKF-Projekten je nach Bedarfsfall eine Vielzahl von Richtlinien und Standards an, z.B.

- Förderrichtlinie für humanitäre Sofortmaßnahmen,
- Richtlinie zu „Call for Proposals“,
- Richtlinie für Programm- und Projektgenehmigungen durch den ADA-Aufsichtsrat,
- Richtlinie Umwidmung und Laufzeitverlängerung,
- Richtlinie zum Projektbegleitentgelt,
- Leitfaden für Programm- und Projektevaluierung,
- Guidelines zur Expenditure Verification.

⁶⁰ Aus 156 Projekten der Jahre 2019 bis September 2023 wählte der RH 25 Projekte aus (15 Projekte von gesamt 146 Projekten der ADA sowie alle zehn Projekte des Außenministeriums), dies anhand folgender Parameter: Datum des Ministerratsbeschlusses, Projektpartner, Region, Vertragssumme und Dauer bis zur Auszahlung der Erstrate.

Die Regeln zur Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips hielt die ADA in einer eigenen Unterschriften- und Befugnisrichtlinie fest. Die sachliche und rechnerische Richtigkeit von Projekten wurde getrennt geprüft. Checklisten gewährleisteten die Einhaltung einer einheitlichen Abwicklung der AKF-Projekte (z.B. Step-by-Step Guide für internationale Organisationen bzw. für Nichtregierungsorganisationen und Checkliste Projektgenehmigung).

Im Zuge der Überprüfung der 15 ausgewählten Projekte der ADA stellte der RH fest, dass die Richtlinien und Checklisten systematisch angewendet wurden. Die Dokumentationen der einzelnen AKF-Projekte waren in den vom RH überprüften Fällen vollständig und nachvollziehbar im Fördermanagementsystem vorhanden. Dies gewährleistete sowohl den Nachweis, dass die Verwendungsnachweise angefordert und geprüft worden waren, als auch die Überprüfung seitens der finanziellen Kontrolle, ob die Abrechnungen der widmungs- und vertragsgemäßen Verwendung (Wirkung) der AKF-Mittel entsprachen.

Im Falle von Zahlungen freiwilliger österreichischer Beiträge an internationale Organisationen oder Fonds führte die ADA diese mittels eines Briefwechsels und ohne Zugrundelegung eines Vertrags durch. Diese Vorgehensweise war mit dem Außenministerium abgestimmt. Es waren jedoch im Unterschied zum Außenministerium Empfangsbestätigungen und Jahresberichte als Verwendungsnachweis im Fördermanagementsystem dokumentiert.

(4) Die Abteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“ des Außenministeriums wickelte die AKF-Projekte ohne eigens dafür implementierte Prozesse bzw. schriftliche Vorgaben ab. Die Abteilung für Budgetangelegenheiten und Controlling wies die AKF-Mittel an die Projektpartner an. Im überprüften Zeitraum betrafen neun von zehn der vom Außenministerium abgewickelten AKF-Projekte internationale Organisationen. Konkret wurden diese Projekte (mit einer Ausnahme) anstelle eines Vertrags mittels eines Briefwechsels – im Wege der zuständigen österreichischen Vertretungsbehörde am Hauptsitz der jeweiligen Organisation – akkordiert.

Die für AKF-Projekte zuständige Abteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“ im Außenministerium forderte – im Unterschied zur ADA – Empfangsbestätigungen für AKF-Mittel und Verwendungsnachweise nicht routinemäßig an, sondern nur im Ausnahmefall. Gleiches galt für die diesbezügliche Dokumentation.

Im Zuge der Überprüfung der zehn AKF-Projekte, die das Außenministerium im überprüften Zeitraum abwickelte, stellte der RH fest, dass im Regelfall weder eine Empfangsbestätigung durch den Förderempfänger vorlag noch Projektberichte als Verwendungsnachweis nach Abschluss des Projekts angefordert und ordnungsgemäß veraktet waren. Bei zwei der zehn überprüften Fälle fanden sich Empfangsbestätigungen und bei einem ein Verwendungsnachweis vollständig im Akt. Eine

systematische Anforderung erfolgte nicht. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung forderte die zuständige Abteilung „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“ nachträglich fehlende Empfangsbestätigungen sowie Verwendungsnachweise bei Vertretungsbehörden an. Dabei zeigte sich in einem Fall, dass diese bereits 2019 zeitnah nach der Zahlungsanweisung an das Außenministerium übermittelt, von der zuständigen Abteilung jedoch nicht veraktet und somit nicht nachvollziehbar dokumentiert worden war.

- 20.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das Außenministerium im Regelfall bei selbst abgewickelten AKF-Projekten keine Unterlagen ordnungsgemäß dokumentierte, z.B. Empfangsbestätigungen und Jahresberichte der Partner als Verwendungsnachweis. Der direkte Vergleich der AKF-Projektabwicklung zwischen der ADA und dem Außenministerium zeigte, dass die Projekte der ADA vollständiger und betreffend die Wirkung nachvollziehbarer dokumentiert waren.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 2](#) an das Außenministerium, die Vergabe von AKF-Mitteln – um bei dieser Doppelgleisigkeiten und unterschiedliche Prozesse zu vermeiden – über die ADA als einheitliche Abwicklungsstelle durchzuführen. Parallelstrukturen im Zuständigkeitsbereich eines Ressorts sollten jedenfalls vermieden werden.

- 20.3 Laut Stellungnahme des Außenministeriums würden seit Jänner 2023 alle AKF-Mittel im Wege der ADA umgesetzt.

1. Fall: Formulierung von Ministerratsvorträgen

- 21.1 (1) Die Relevanz der Formulierung der Ministerratsvorträge sowie der darin getroffenen Auswahl der Förderempfänger zeigte der Fall eines AKF-Projekts mit dem International Trust Fund (**ITF**), einer slowenischen Nichtregierungsorganisation. So führte u.a. der Umstand, dass der ITF weder eine akkreditierte österreichische Nichtregierungsorganisation noch eine internationale Organisation war, zu vergleichsweise langen Vertragsverhandlungen mit der ADA.

Bereits einen Monat vor dem Ministerrat traf die damalige Außenministerin⁶¹ die Grundsatzentscheidung, dieser Organisation für Entminungsaktivitäten insgesamt rd. 5,8 Mio. EUR, davon 2 Mio. EUR aus dem AKF-Budget, zur Verfügung zu stellen. Dies führte zu einer Adaptierung des Jahresarbeitsprogramms⁶² 2019 der ADA.

In einem Ministerrat vom Dezember 2018 beschloss die Bundesregierung, für Hilfsaktivitäten im Bereich der Minen- und Kampfmittelräumung in Nordostsyrien 2 Mio. EUR aus Mitteln des AKF einer auf humanitäre Entminungsdienste spezialisierten Organisation zur Verfügung zu stellen.

Der Geschäftsführer der ADA unterfertigte den Projektvertrag – nach mehreren Überarbeitungen und Genehmigung im Aufsichtsrat – im November 2019, rund elf Monate nach dem Ministerratsbeschluss. Nach zweimaligen Budgetumwidmungen und Laufzeitverlängerungen kritisierte die ADA im Zuge der Abrechnung die außerordentlich hohen Personalkosten bei einem der Projektpartner von ITF.

(2) Trotz der großen Herausforderungen mit diesem Förderempfänger und negativer Rückmeldungen von der ADA kam es Anfang Juni 2023 erneut zu einem Ministerratsbeschluss, in dem durch namentliche Nennung im Ministerratsvortrag explizit dem ITF 2 Mio. EUR aus AKF-Mitteln zur Beschaffung von Minensuchgeräten für die Ukraine zur Verfügung gestellt wurden. Eine Finanzierung dieser Art von Projekten sah das Arbeitsprogramm 2023 der ADA nicht vor. Aufseiten des ITF wurde das Projekt durch das slowenische Außenministerium kofinanziert. Der Geschäftsführer der ADA unterfertigte den Projektvertrag am 11. August 2023⁶³. Am 10. Oktober 2023 teilte der ITF mit, dass die Kofinanzierung durch das slowenische Außenministerium aufgrund von Verzögerungen im Ausschreibungsprozess entfallen war und die geplanten Projektaktivitäten daher nicht durchgeführt werden konnten. Dies führte Ende Oktober 2023 zu einer einvernehmlichen Beendigung des Projekts. Der ITF überwies Anfang Dezember 2023 die erhaltene Erstrate in Höhe von 1 Mio. EUR zurück.

⁶¹ Dr.ⁱⁿ Karin Kneissl

⁶² Im Jahresarbeitsprogramm beschrieb die ADA detailliert die Verwendung ihres jeweiligen Gesamt-Jahresbudgets.

⁶³ nachdem der Aufsichtsrat das Vorhaben mittels Umlaufbeschluss am 9. August 2023 genehmigt hatte

(3) Um dennoch wie geplant AKF-Mittel für Entminungsaktivitäten in der Ukraine verwenden zu können, beschloss die Bundesregierung in einem Ministerrat vom November 2023, dem World Food Programme zu diesem Zweck 4 Mio. EUR (davon 2 Mio. EUR aus dem abgebrochenen Projekt mit dem ITF) zur Verfügung zu stellen. Die AKF-Mittel sollten gemäß Formulierung des Ministerratsvortrags ein Entminungsprojekt des World Food Programme und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (**FAO**)⁶⁴ in der Ukraine unterstützen.

Der Fördervertrag zwischen der ADA und dem World Food Programme, das das Entminungsprojekt umsetzen sollte, war Anfang März 2024 noch in Verhandlung. Dies begründete die ADA damit, dass vor Vertragsabschluss zusätzliche interne Abstimmungen beim World Food Programme und bei der FAO notwendig seien (Verhandlung eines Memorandum of Understanding zwischen den beiden Organisationen), die noch andauerten.

Mit Ende August 2024, somit 14 Monate nach der erstmaligen Beschlussfassung, wies die ADA die AKF-Mittel an das World Food Programme an.

- 21.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das Außenministerium trotz negativer Rückmeldungen von der ADA durch namentliche Nennung der konkreten Organisation im Ministerratsvortrag vom Juni 2023 weitere Optionen der Abwicklung für die ADA nicht ermöglichte. Diese Vorgehensweise des Außenministeriums verursachte bei der ADA im Vergleich zu Projekten mit internationalen Organisationen oder akkreditierten österreichischen Nichtregierungsorganisationen bei beiden AKF-Projekten mit diesem Partner einen erheblichen Mehraufwand; beim geplanten Entminungsprojekt 2023 in der Ukraine letztlich, ohne dieses erfolgreich abschließen zu können. Der RH kritisierte weiters, dass das Außenministerium auch bei der neuerlichen Formulierung des Ministerratsvortrags im November 2023 darauf verzichtete, die ADA inhaltlich einzubinden, wodurch es erneut durch die explizite Nennung eines Projektpartners zu monatelangen Verzögerungen bei der Abwicklung des Projekts kam.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 17](#), die Expertise der ADA strukturiert und dokumentiert in die Vorbereitung der Ministerratsvorträge einzubeziehen.

- 21.3 Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Erstellung der Ministerratsvorträge in die Kompetenz des Außenministeriums in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts (Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport und Bundesministerium für Finanzen) falle. Das Außenministerium befinde sich in einem ständigen Austausch mit der ADA. Diese

⁶⁴ FAO = Food and Agriculture Organization

verfüge mit allen Kernpartnern der österreichischen humanitären Hilfe über Rahmenverträge, die eine rasche Umsetzung ermöglichen würden.

- 21.4 Der RH entgegnete dem Außenministerium, dass er einen ständigen Austausch des Außenministeriums mit der ADA positiv sah, im dargestellten Fall jedoch keine risikominimierenden Auswirkungen erkennbar waren. Zu den Mängeln bei Dokumentation und Transparenz verwies er auf seine Gegenäußerung in TZ 17 und verblieb bei seiner Empfehlung, die Expertise der ADA strukturiert und dokumentiert in die Vorbereitung der Ministerratsvorträge einzubeziehen, um Mehraufwendungen und Verzögerungen in der Abwicklung von Projekten zu vermeiden.

2. Fall: Maßnahmen bei erkannten Risiken

- 22.1 (1) In einem Ministerrat vom April 2021 beschloss die Bundesregierung gemäß dem Antrag im Ministerratsvortrag, zur Bekämpfung der humanitären Krise in Indien aufgrund der COVID-19-Pandemie 2 Mio. EUR aus Mitteln des AKF dem Österreichischen Roten Kreuz zur Verfügung zu stellen. Das Außenministerium hatte damit bereits im Ministerratsvortrag namentlich eine konkrete österreichische Nichtregierungsorganisation als Projektpartner angeführt (TZ 5). Der Ministerratsvortrag nannte als Abwicklungsstelle die ADA, die Umsetzung übernahm jedoch das Außenministerium. Eine Begründung für diese Entscheidung war nicht dokumentiert. Es handelte sich dabei im überprüften Zeitraum um die einzige Abwicklung eines AKF-Projekts, bei der das Außenministerium einen Fördervertrag mit einer österreichischen Nichtregierungsorganisation abschloss.

(2) Der Fördervertrag umfasste die Beschaffung der COVID-19-Medikamente und die ordnungsgemäße Lieferung an den vom Bundesministerium für Inneres (in der Folge: **Innenministerium**) gestellten Frachtführer im Inland (bis Flughafen Wien) sowie die Vorbereitung der Exportdokumente. Der Weitertransport von Österreich nach Indien lag gemäß Vertrag in der Verantwortung des Innenministeriums. Eine entsprechende Vereinbarung mit dem Innenministerium war in den Akten nicht dokumentiert. Wer für den Verbleib und die tatsächliche Verwendung der Medikamente in Indien zuständig war, ergab sich weder aus dem Fördervertrag noch aus den Akten des Außenministeriums. Ebenso wenig dokumentiert waren die Gründe für die Nichteinhaltung der im Vertrag angeführten Lieferfrist von zwei Wochen.

(3) Aus einem Schreiben der österreichischen Botschaft in New Delhi ging hervor, dass weder das indische Außenministerium noch das Indische Rote Kreuz über das Eintreffen der Lieferung informiert war. Weiters war nicht für eine klimatisierte Lagerung vorgesorgt. Nur der persönliche Einsatz eines Mitarbeiters der österreichischen Botschaft verhinderte, dass die temperaturempfindlichen Medikamente in einem nichtklimatisierten Lagerhaus bei ca. 50 Grad Celsius abgestellt wurden. Nach

Aussage des Außenministeriums seien eine Empfangsbestätigung und ein Verwendungsnachweis bzw. Bericht des Indischen Roten Kreuzes aufgrund der damaligen chaotischen Umstände – pandemiebedingter Zusammenbruch des indischen Gesundheitssystems – nicht erfolgt.

Trotz dieses Berichts über die Probleme nach Ankunft der Hilfslieferung in Indien setzte das Außenministerium keine weiteren dokumentierten Schritte bzw. führte keine Erhebungen durch, um daraus die notwendigen Schlüsse abzuleiten und durch entsprechende Maßnahmen das Risiko des Auftretens vergleichbarer Probleme zukünftig zu minimieren.

- 22.2 Der RH wies darauf hin, dass entgegen dem Wortlaut des Ministerratsvortrags anstelle der ADA das Außenministerium das Projekt abwickelte. Er kritisierte, dass in den dem RH vorliegenden Akten eine Einbindung des Innenministeriums (entgegen der Formulierung im Fördervertrag) nicht dokumentiert war; ebenso wenig enthielt der Fördervertrag Regeln, um die ordnungsgemäße Lagerung sicherzustellen, oder für eine zweckgemäße Verwendung der Medikamente im Zielland. Der RH kritisierte weiters, dass trotz der im konkreten Fall rückgemeldeten Probleme und dadurch aufgezeigten Risiken das Außenministerium keine Maßnahmen setzte, um Probleme und Risiken dieser Art zukünftig zu minimieren oder ganz ausschließen zu können.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 2](#) an das Außenministerium, die Vergabe von AKF-Mitteln – um bei dieser Doppelgleisigkeiten und unterschiedliche Prozesse zu vermeiden – über die ADA als einheitliche Abwicklungsstelle durchzuführen. Parallelstrukturen im Zuständigkeitsbereich eines Ressorts sollten jedenfalls vermieden werden.

Weiters empfahl der RH dem Außenministerium, sicherzustellen, dass aus den Berichten über die AKF-Mittelverwendung Schlüsse und Maßnahmen abgeleitet werden, um zukünftig das Eintreten vergleichbarer Risiken zu minimieren oder ganz zu vermeiden.

- 22.3 Laut Stellungnahme des Außenministeriums würden seit Jänner 2023 alle AKF-Mittel im Wege der ADA umgesetzt.

Das Außenministerium werde die Empfehlung des RH umsetzen. Für die bis Ende 2022 direkt von ihm abgewickelten Projekte sei eine Übersicht aller Empfangsbestätigungen und Verwendungsnachweise erstellt worden. Zu den von der ADA abgewickelten Projekten führe das Außenministerium eine Übersicht mit Kurzinformationen über die jeweiligen Projekte. Darüber hinaus übermittle die ADA dem Außenministerium quartalsweise eine Übersicht über den Stand der Umsetzung der AKF-Projekte.

3. Fall: Lange Dauer bis zur Auszahlung der AKF-Mittel

23.1 Ein Ministerratsbeschluss vom Dezember 2021 sah u.a. auch die Verwendung von AKF-Mitteln in Höhe von 1 Mio. EUR für „Maßnahmen zur Unterstützung lokaler Gesundheitseinrichtungen bei der COVID-19-Impfkampagne“ für Mosambik vor. In Abstimmung mit dem Außenministerium wartete die ADA noch auf einen weiteren Ministerratsbeschluss zu inhaltlich gleich gelagerten Projekten für Impfbegleitmaßnahmen in anderen Ländern in Höhe von 4 Mio. EUR. Diese AKF-Mittel sollte die ADA in weiterer Folge mit einer gemeinsamen Ausschreibung Anfang 2022 vergeben. Der zweite Ministerratsbeschluss erfolgte Ende Juli 2022, wodurch die ADA den „Call for Proposals“ für die Projekte erst im Herbst 2022 durchführen konnte. Da jedoch keine Projekte für Mosambik eingereicht wurden, war eine neuerliche Ausschreibung notwendig. Am 20. März 2023, 460 Tage nach dem Ministerratsbeschluss, wurde die Erstrate an den Projektpartner ausgezahlt. Die Laufzeit des Projekts war bis Ende August 2024 geplant.

23.2 Der RH hielt fest, dass sich ein AKF-Projekt u.a. aufgrund der langen Dauer bis zum Ministerratsbeschluss verzögerte. Er kritisierte, dass dies dem Zweck der AKF-Mittel – unmittelbare Katastrophenhilfe zu leisten – zuwiderlief. Dies umso mehr, als der im Dezember 2021 beschlossene Inhalt „Maßnahmen zur Unterstützung lokaler Gesundheitseinrichtungen bei der COVID-19-Impfkampagne“ zum Zeitpunkt der Auszahlung der Mittel im ersten Quartal 2023 nicht mehr die gleiche Relevanz aufwies.

Der RH empfahl dem Außenministerium, im Zusammenhang mit der Vergabe von AKF-Mitteln dafür Sorge zu tragen, dass die Formulierung von AKF-Projekten in Ministerratsvorträgen eine eigenständige Abwicklung ermöglicht, unabhängig von weiteren zukünftigen Ministerratsvorträgen.

23.3 Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es der ADA grundsätzlich unmittelbar nach dem Beschluss der Bundesregierung die Mittel zur Verfügung stelle und sich mit dieser abstimme, um eine rasche Auszahlung und Abwicklung sicherzustellen. Die Qualitätskontrolle und Dokumentation durch das IKS der ADA würden garantieren, dass AKF-Mittel sorgfältig und den Vorschriften entsprechend ausgezahlt werden. Das Außenministerium werde sich wie bisher in enger Kooperation mit der ADA um eine möglichst rasche Auszahlung der AKF-Mittel bemühen.

23.4 Der RH entgegnete dem Außenministerium, dass er die enge Kooperation mit der ADA positiv sah, es in der Praxis jedoch ohne eine strukturierte und dokumentierte Einbeziehung der Expertise der ADA zu Verzögerungen in der Umsetzung kam. Der RH verwies zusätzlich zur Kooperation zwischen dem Außenministerium und der ADA auf seine Empfehlung in TZ 17, die Expertise der ADA strukturiert und dokumentiert in die Vorbereitung der Ministerratsvorträge einzubeziehen.

4. Fall: Dokumentation

- 24.1 (1) In einem Ministerrat vom September 2021 beschloss die Bundesregierung, 5 Mio. EUR aus AKF-Mitteln der internationalen Organisation UN Women zur Verfügung zu stellen. In den Akten zur Erstellung des Ministerratsvortrags fanden sich keine Begründungen, weshalb – entgegen dem Erstentwurf – nicht die ADA für die Umsetzung des AKF-Projekts zuständig war und sich die Gesamtdotierung bzw. die Mittelverteilung unter den Projektpartnern mehrfach änderte.

(2) Die Abwicklung und somit auch die Zahlung erfolgten durch das Außenministerium basierend auf einer mit UN Women abgeschlossenen Vereinbarung am 6. Dezember 2021. Die Dauer vom Ministerratsbeschluss bis zur Auszahlung belief sich auf 89 Tage. Das Außenministerium unterfertigte die Vereinbarung am 18. November 2021 und genehmigte sie im ELAK am 16. August 2022. Abgesehen von der Vereinbarung mit dem Projektpartner fanden sich keine Dokumentation über die Verhandlungen und keine näheren Begründungen über die Inhalte der Vereinbarung im ELAK. Im Juni 2023 und im November 2023 dokumentierte das Außenministerium – aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen in Afghanistan – zweimal eine (kostenneutrale) Verlängerung des Projektzeitraums. Erst Ende Februar 2024 (im Zuge der Gebarungsüberprüfung) dokumentierte das Außenministerium im ELAK die Zwischenberichte und Kommunikation zwischen dem Außenministerium und dem Projektpartner der Jahre 2022 und 2023. Dies entsprach nicht den Vorgaben der Büroordnung des Außenministeriums, wonach Geschäftsstücke unverzüglich zu registrieren und zu protokollieren waren.

- 24.2 Der RH stellte kritisch fest, dass im Fall des AKF-Projekts mit UN Women die Entscheidungsgrundlagen zur Vorbereitung des Ministerratsvortrags nicht nachvollziehbar und vollständig dokumentiert waren.

Weiters stellte er kritisch fest, dass das Außenministerium wesentliche Teile der Kommunikation mit dem Projektpartner sowie eingelangte Zwischenberichte nicht gemäß der Büroordnung registrierte und protokollierte.

Zur Sicherstellung einer nachvollziehbaren und vollständigen Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen von Ministerratsvorträgen über die Ausschüttung von AKF-Mitteln verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 17.

Er empfahl dem Außenministerium, sicherzustellen, dass die Vorgaben der Büroordnung eingehalten werden und eine unverzügliche Registrierung und Protokollierung der Geschäftsstücke gewährleistet sind.

- 24.3 Das Außenministerium sagte dies zu.



Entwicklungszusammenarbeit – Teilbereich Auslandskatastrophenfonds

Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend empfahl der RH:

Austrian Development Agency

- (1) Das Personal der Austrian Development Agency wäre nur nach erfolgten Arbeitsplatz-Aufgabenanalysen auf Basis von nachvollziehbaren Kriterien aufzustocken. (TZ 11)
- (2) Die Darstellung des tatsächlichen Mehraufwands für die Umsetzung der erhöhten Mittel des Auslandskatastrophenfonds (**AKF**) wäre abzuschließen, um einen möglichen Personalmehrbedarf transparent und nachvollziehbar zu begründen. (TZ 11)
- (3) AKF-Projekte wären bei der Revisionsplanung im Rahmen eines risikoorientierten Prüfansatzes stärker zu berücksichtigen. (TZ 15)

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

- (4) Die Vergabe von AKF-Mitteln wäre – um bei dieser Doppelgleisigkeiten und unterschiedliche Prozesse zu vermeiden – über die Austrian Development Agency als einheitliche Abwicklungsstelle durchzuführen. Parallelstrukturen im Zuständigkeitsbereich eines Ressorts sollten jedenfalls vermieden werden. (TZ 2, TZ 14, TZ 16, TZ 18, TZ 19, TZ 20, TZ 22)
- (5) Der Bereich der Hilfe für bereits bestehende, andauernde Katastrophen wäre – im Unterschied zu unvorhergesehenen Katastrophen, die nicht geplant werden können – aus dem AKF herauszulösen; es wären dafür unter Zugrundelegung einer strategischen Planung eigens gewidmete Budgetmittel festzulegen. (TZ 3, TZ 4)
- (6) Die auftragsdurchführende Nichtregierungsorganisation wäre nicht bereits im Ministerratsvortrag namentlich festzulegen; bei der Vergabe von AKF-Mitteln wären der dafür vorgesehene Ablauf und das zu durchlaufende Förderverfahren einzuhalten, um andere Bewerber nicht zu benachteiligen und ein faires Förderverfahren sicherzustellen. (TZ 5)
- (7) Die Beiträge zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen wären transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 9)

-
- (8) Die Kosten- und Leistungsrechnung des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten wäre zur Verbesserung der Steuerung und Transparenz so zu adaptieren, dass spezifische Tätigkeiten, z.B. für den AKF, erhoben und einzelnen Organisationseinheiten zugeordnet werden können. (TZ 12)
- (9) Maßnahmen zur Verbesserung des Internen Kontrollsystems wären zu setzen, um eine ordnungsgemäße und vollständige Dokumentation (Empfangsbestätigungen, Verwendungsnachweise) von AKF-Projekten gewährleisten zu können. (TZ 14)
- (10) Zukünftig wäre im Zuge der Vorbereitung von Ministerratsvorträgen eine nachvollziehbare und vollständige Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen sicherzustellen. (TZ 17)
- (11) Die Expertise der Austrian Development Agency wäre strukturiert und dokumentiert in die Vorbereitung der Ministerratsvorträge einzubeziehen. (TZ 17, TZ 21)
- (12) Es wäre sicherzustellen, dass aus den Berichten über die AKF-Mittelverwendung Schlüsse und Maßnahmen abgeleitet werden, um zukünftig das Eintreten vergleichbarer Risiken (im vorliegenden Fall z.B. unsachgemäße Lagerung von Hilfslieferungen) zu minimieren oder ganz zu vermeiden. (TZ 22)
- (13) Im Zusammenhang mit der Vergabe von AKF-Mitteln wäre dafür Sorge zu tragen, dass die Formulierung von AKF-Projekten in Ministerratsvorträgen eine eigenständige Abwicklung ermöglicht, unabhängig von weiteren zukünftigen Ministerratsvorträgen. (TZ 23)
- (14) Es wäre sicherzustellen, dass die Vorgaben der Büroordnung eingehalten werden und eine unverzügliche Registrierung und Protokollierung der Geschäftsstücke gewährleistet sind. (TZ 24)

Austrian Development Agency; Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

- (15) Im Sinne der Transparenz und Ressourcensteuerung wäre verstärkt auf die Aufzeichnung von Tätigkeiten im elektronischen Zeiterfassungssystem zu achten. (TZ 10)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Juli 2025

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Ressortverantwortliche

Tabelle A: Außenministerium

Zeitraum	Bundesministerien-gesetz-Novelle	Ressortbezeichnung	Bundesminister/in
bis 28. Jänner 2020	BGBI. I 11/2014	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres	bis 2. Juni 2019: Dr. ⁱⁿ Karin Kneissl
			3. Juni 2019 bis 28. Jänner 2020: Mag. Alexander Schallenberg, LL.M.
seit 29. Jänner 2020	BGBI. I 8/2020	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten	29. Jänner 2020 bis 10. Oktober 2021: Mag. Alexander Schallenberg, LL.M.
			11. Oktober 2021 bis 5. Dezember 2021: Dr. Michael Linhart
			6. Dezember 2021 bis 3. März 2025: Mag. Alexander Schallenberg, LL.M.
			seit 3. März 2025: Mag. ^a Beate Meini-Reisinger, MES

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH

R — H



