



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 05
(Auswärtiges Amt) für die Beratungen zum
Bundeshaushalt 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	6
2.1	Überplanmäßige Ausgaben	6
2.2	Übertragbare Mittel und Ausgabereste	7
2.3	Verpflichtungsermächtigungen	9
3	Wesentliche Ausgaben	9
3.1	Sicherung von Frieden und Stabilität	9
3.1.1	Leistungen an die Vereinten Nationen und im internationalen Bereich	10
3.1.2	Humanitäre Hilfe und Krisenprävention	11
3.2	Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland	14
3.2.1	Mittlerorganisationen	15
3.2.2	Schulfonds	16
3.2.3	Baufonds	17
3.3	Sonstige Bewilligungen	17
3.4	Zentrale und Auslandsvertretungen	18
3.4.1	Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben	19
3.4.2	Bundesministerium	19
3.5	Deutsches Archäologisches Institut	21
4	Wesentliche Einnahmen	22
5	Personal	23
6	Ausblick	25

1 Überblick

Das Auswärtige Amt vertritt die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland. Es pflegt die Beziehungen zu anderen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen. Deutschen im Ausland leistet es Hilfe und Beistand.

Das Auswärtige Amt umfasst die Zentrale in Berlin, einen Dienstsitz in Bonn sowie 228 Auslandsvertretungen. Zu seinem Geschäftsbereich zählt ferner das Deutsche Archäologische Institut (DAI), eine Forschungseinrichtung auf dem Gebiet der Altertumswissenschaften. Zu seinen größten Zuwendungsempfängern zählen die sogenannten Mittlerorganisationen wie das Goethe-Institut (GI), der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) und die Alexander von Humboldt-Stiftung (AvH).

Der Bericht betrachtet die Haushaltsentwicklung des Einzelplans 05 für die Jahre 2017, 2018 und 2019. Für das abgeschlossene Haushaltsjahr 2017 stellt der Bundesrechnungshof die relevanten Ist-Werte aus der Haushaltsrechnung dar und geht ggf. auf Abweichungen zu den Soll-Zahlen ein. Für das Haushaltsjahr 2018 weist er auf Auffälligkeiten und besondere Entwicklungen hin. Zum Haushaltsentwurf 2019 gibt er Hinweise für die kommenden Haushaltsberatungen. Er stellt zudem titelbezogene und übergreifende Prüfungserkenntnisse mit aktuellem Bezug dar.

Die Ausgaben des Auswärtigen Amts beliefen sich im Jahr 2017 auf 5,8 Mrd. Euro, das waren 681,4 Mio. mehr als im Jahr 2016. Das für das Jahr 2018 veranschlagte Gesamtvolumen des Einzelplans 05 liegt mit 5 450,6 Mio. Euro (Soll) um 218,2 Mio. Euro über dem Mittelansatz des Jahres 2017. Für das Jahr 2019 sind 5 573,4 Mio. Euro vorgesehen. Damit steigt der Ansatz gegenüber 2018 um 122,8 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind erhöhte Ausgaben zur Sicherung von Frieden und Stabilität, insbesondere für Maßnahmen der Humanitären Hilfe und zur Krisenprävention.

Insgesamt flossen drei Viertel des Gesamtbudgets des Auswärtigen Amts unmittelbar in außenpolitische Aufgaben. Dazu gehören

- die Sicherung von Frieden und Stabilität sowie Leistungen an die Vereinten Nationen und im internationalen Bereich (Kapitel 0501),

- die bilaterale Zusammenarbeit und Pflege der Auslandsbeziehungen (Kapitel 0502) sowie
- die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland (Kapitel 0504).

Ein Viertel des Budgets entfällt auf die Finanzierung des Personals, von Liegenschaften und der Infrastruktur der Zentrale des Auswärtigen Amts und seiner Auslandsvertretungen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Einnahmen und die Ausgabenschwerpunkte sowie über das Personal des Einzelplans 05.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 05 Auswärtiges Amt

	2017 Soll	2017 Ist ^a	Abwei- chung Ist / Soll ^b	2018 Soll	2018 Ist ^e	2019 Haus- halts- entwurf	Verände- rung 2018 / 2019 ^b
	in Mio. Euro						in %
Ausgaben des Einzelplans	5 232,4	5 792,1	559,7	5 450,6	1 849,5	5 573,4	2,3
darunter:							
• Sicherung von Frieden und Stabilität (inkl. Leistungen an die Vereinten Nationen) (Kapitel 0501)	2 680,5	3 179,2	498,7	2 790,3	803,0	2 984,8	7,0
• Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland (Kapitel 0504)	923,1	921,4	-1,7	956,7	357,3	959,5	0,3
• Sonstige Bewilligungen (Kapitel 0510)	67,0	64,5	-2,5	66,0	25,8	0	-100,0
• Bundesministerium und Verwaltungsausgaben (Kapitel 0511 und 0512)	1 309,3	1 424,1	114,7	1 418,9	648,8	1 432,7	1,0
• Deutsches Archäologisches Institut (Kapitel 0513)	37,7	32,1	5,6	40,6	14,6	36,2	-11,0
Einnahmen des Einzelplans	149,5	167,7	18,2	160,1	78,1	159,8	-0,2
darunter:							
• Visagebühren u. a. Entgelte (Kapitel 0512 Titel 111 21)	121,2	135,7	14,5	132,1	71,1	132,1	0
• Erlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften im Ausland (Kapitel 0512 Titel 131 22)	1,9	0,8	-1,1	1,9	6,9	1,7	-12,9
Verpflichtungs-ermächtigungen	1 579,1 ^c	1 254,6	-324,5	1 917,4	5,3	1 732,5	-9,6
	Planstellen / Stellen						in %
Personal	7 058	6 595 ^{b,d}	-463	7 220 ^b	6 662	7 336	1,6
darunter:							
• Inland	2 130	2 649	519 ^f	2 326	2 674	2 425	4,3
• Ausland	4 733	3 711	-1 022 ^f	4 697	3 761	4 714	0,4
• Deutsches Archäologisches Institut	195	236 ^g	41	198	227 ^g	197	-0,5

Quellen: Einzelplan 05. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Übersicht Nr. 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2017.

^e Ist zum 30. Juni 2018: Angaben des Auswärtigen Amts.

^f Laut Haushaltsvermerk zu Kapitel 0512 dürfen die für das Inland und das Ausland ausgebrachten Planstellen und Stellen im Umfang von bis zu 50 % des Stellensolls der einzelnen Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen zur gegenseitigen Verstärkung herangezogen werden.

^g Für 70 Beschäftigte ist kein Stellenplan ausgebracht. Für einen bestimmten Beschäftigtenkreis lässt der Haushaltsvermerk zu Titel 0513 428 02 dies zu.

Der Bundesrechnungshof ist in zahlreichen Prüfungen immer wieder auf erhebliche Mängel des Informations- und Wissensmanagements des Auswärtigen Amts gestoßen. Defizite weisen sowohl die in der Zentrale des Auswärtigen Amts etablierten Strukturen auf, als auch diejenigen in seinen Auslandsvertretungen. Die Mängel halten sich beharrlich, ihre Auswirkungen sind beachtlich. Sie behindern eine effektive und effiziente Verwaltungsarbeit. Der Bundesrechnungshof wird gezielt solche Elemente des Wissensmanagements untersuchen, die für ein gutes Funktionieren von Verwaltung unverzichtbar sind. Eine erste Prüfung ist angelaufen. Sie gilt der Dokumentation und Aktenführung im Auswärtigen Amt. In weiteren Prüfungen wird er das im Auswärtigen Amt auf allen Ebenen gehandhabte System der Personalrotation und dessen Aus- und Fortbildung untersuchen. Um die Wirksamkeit seiner Empfehlungen zu erhöhen, führt der Bundesrechnungshof Nachfrageverfahren durch. Hierzu befragt er die geprüfte Stelle, inwieweit sie Zusagen eingehalten und zugesagte Maßnahmen tatsächlich umgesetzt hat. Sind die Ergebnisse nicht überzeugend, setzt er Kontrollprüfungen an. Der Bundesrechnungshof führt derzeit vier Nachfrageverfahren beim Auswärtigen Amt durch. Er befasst sich in diesen Nachfrageverfahren mit der Afrika-Initiative der deutschen G8-Präsidentschaft, den Zuwendungen des Auswärtigen Amts an das German Institute of Global and Area Studies, dem Visumverfahren in der Russischen Föderation und der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Auswärtigen Amts bei seinen Auslandsvertretungen in Vietnam.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Überplanmäßige Ausgaben

Das Auswärtige Amt leistete im Jahr 2017 672,6 Mio. Euro für überplanmäßige Ausgaben. Diese Summe war die zweithöchste aller Bundesressorts. Die überplanmäßigen Ausgaben des Auswärtigen Amts setzten sich zusammen aus überplanmäßigen Ausgaben von 520 Mio. Euro für Humanitäre Hilfsmaßnahmen (Kapitel 0501 Titel 687 32), 144,6 Mio. Euro für Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung (Kapitel 0501 Titel 687 34) sowie 7,9 Mio. Euro für Leistungen an Deutsche Auslandsschulen (DAS)

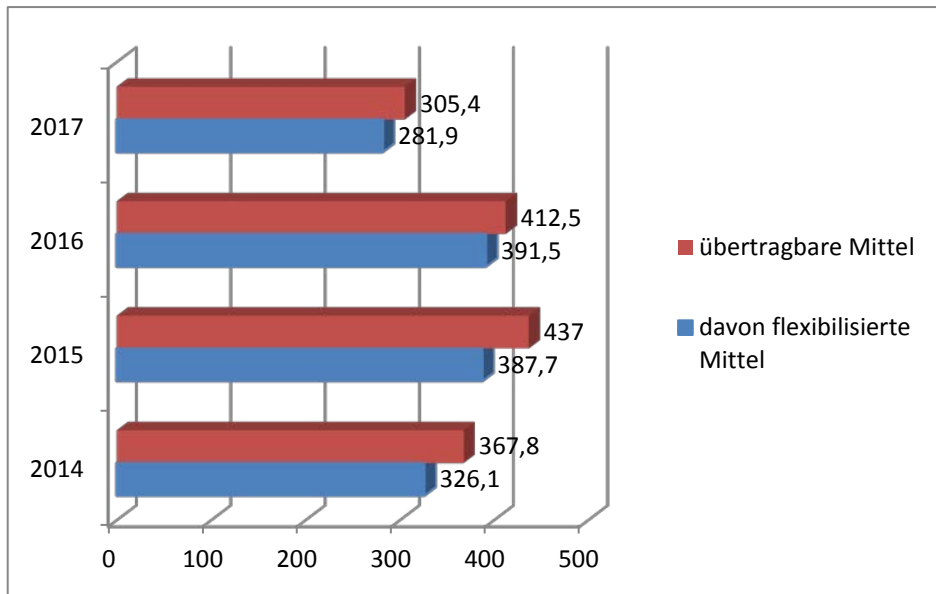
gemäß §§ 11 und 12 Auslandsschulgesetz (Kapitel 0504 Titel 687 20). Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hatte in die überplanmäßigen Ausgaben für die Titel 687 32 und 687 34 nach Artikel 112 Grundgesetz in voller Höhe eingewilligt. In die in Höhe von 7,9 Mio. Euro für Leistungen an die DAS beantragten überplanmäßige Ausgabe hatte das BMF dagegen nur in Höhe von 4,4 Mio. Euro eingewilligt. Es hatte bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung auch einer überplanmäßigen Ausgabe in voller Höhe zugestimmt hätte. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Auswärtige Amt seine Ausgaben bedarfsgerecht plant und ggf. erforderliche Anträge auf Einwilligung in überplanmäßige Ausgaben rechtzeitig beim BMF stellt.

2.2 Übertragbare Mittel und Ausgabereste

In welcher Höhe das Auswärtige Amt Ausgabereste aus den übertragbaren Mitteln des abgelaufenen Haushaltsjahres bildet, lässt sich regelmäßig erst anhand der Haushaltsrechnung des laufenden Haushaltsjahres sagen. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Mittel des abgelaufenen Haushaltsjahres (2017) geben und zur Restebildung aus den übertragbaren Mitteln des davorliegenden Jahres (2016) berichten. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO). Für flexibilisierte Bereiche hat das BMF eine generelle Ausnahme von der zeitlichen Verfügungsbeschränkung zugelassen. Hier besteht für alle Bundesressorts gleichermaßen ein Anreiz, „großzügig“ Reste zu bilden. Für Ausgabereste muss jedoch jeweils ein konkreter sachlicher Bedarf vorliegen. Die anzulegenden Maßstäbe sind streng.

Die übertragbaren Mittel des Auswärtigen Amts sind seit dem Jahr 2015 tendenziell weniger geworden. Den größten Anteil bilden flexibilisierte übertragbare Mittel:

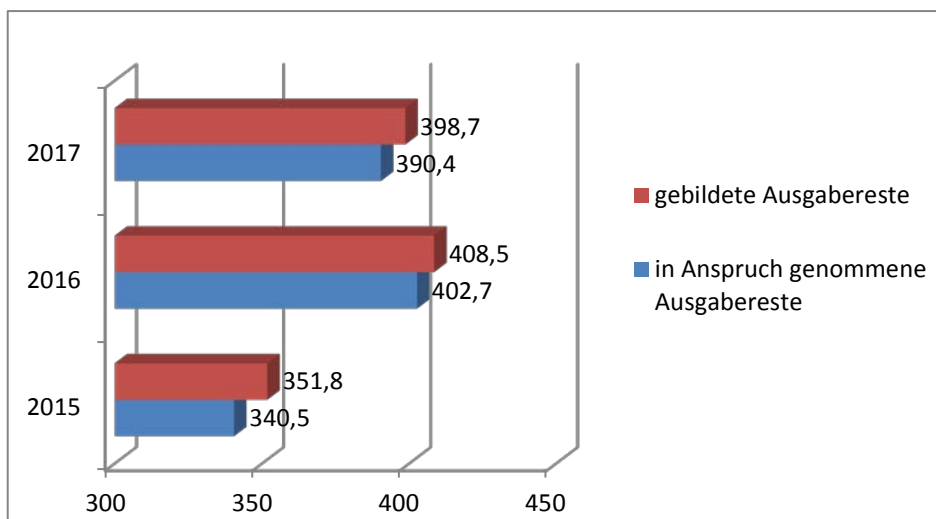
Diagramm 1

Übertragbare Mittel nach Haushaltsjahren (in Mio. Euro)

Quellen: Haushaltsrechnungen der Jahre 2014 bis 2017.

Aus den übertragbaren Mitteln von Vorjahren gebildete und in Anspruch genommene Ausgaberreste entwickelten sich wie folgt:

Diagramm 2

In Anspruch genommene Ausgaberreste (in Mio. Euro)

Quellen: Haushaltsrechnungen der Jahre 2015 bis 2017.

Aus den übertragbaren flexibilisierten Mitteln bildete das Auswärtige Amt nahezu vollständig Ausgaberreste und nahm diese auch in Anspruch. Dagegen nutzte es übertragbare nicht flexibilisierte Mittel wesentlich seltener zur Bildung von Aus-

gaberesten. Hiervon nahm es in den Jahren 2015 bis 2017 nur zwischen 56 % und 73 % in Anspruch.

Die Haushaltsrechnung 2017 für den Einzelplan 05 zeigt, dass Ausgabereste teilweise den jeweiligen Titelanatz überstiegen. Anderen Titelanätzen mit Ausgaberesten stand wegen Minderausgaben kein entsprechender Bedarf gegenüber. Der Bundesrechnungshof hat in Teil I (Allgemeiner Teil) seiner jährlichen Bemerkungen wiederholt darauf hingewiesen, dass Ausgabereste nur gebildet werden dürfen, wenn hierfür ein konkretes sachliches Bedürfnis besteht. Der Bundesrechnungshof erwartet vom Auswärtigen Amt, dass es diesen Grundsatz bei der Bildung von Ausgaberesten zukünftig stärker beachtet.

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

Der Bundesrechnungshof hatte dem Auswärtigen Amt in den Vorjahren empfohlen, seine hohen Ansätze für Verpflichtungsermächtigungen zu überprüfen. Nachdem das Auswärtige Amt die Verpflichtungsermächtigungen von 1,8 Mrd. Euro im Haushaltsplan 2014 auf 1,1 Mrd. Euro im Haushaltsplan 2015 reduziert hatte, erhöhte es den Ansatz in den Folgejahren stetig und zwar wie folgt: 2016: 1,2 Mrd. Euro, 2017: 1,6 Mrd. Euro und 2018: 1,9 Mrd. Euro. Für 2019 sieht der Haushaltsentwurf Verpflichtungsermächtigungen von 1,7 Mrd. Euro vor. Das Auswärtige Amt sollte Verpflichtungsermächtigungen bedarfsgerecht veranschlagen, also nur für das, was zur Erfüllung seiner Aufgaben voraussichtlich benötigt wird. Zwar stieg der Ausnutzungsgrad zuletzt stärker an: von 41,7 % im Jahr 2014 auf 79,4 % im Jahr 2017; das Auswärtige Amt sollte gleichwohl den Ausnutzungsgrad der ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen weiter erhöhen. Gelingt ihm das nicht, ist das ein Zeichen für zu hoch veranschlagte Verpflichtungsermächtigungen.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Sicherung von Frieden und Stabilität

Das Auswärtige Amt setzt seit dem Jahr 2016 über die Hälfte seiner Gesamtausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität ein; im Jahr 2015 waren es noch 42 % gewesen. Für die Jahre 2018 und 2019 sind ebenfalls über die Hälfte der Gesamtausgaben für diese Aufgabe vorgesehen. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen (VN) und weiteren internationalen Organisationen plant und finanziert das Auswärtige Amt weltweit Maßnahmen, um Frieden, Sicherheit und Sta-

bilität aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Hierzu zählen Projekte der Humanitären Hilfe, zur Krisenprävention in gefährdeten Regionen und Ländern sowie zur Abrüstung (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Entwicklung der Ausgaben für die Sicherung von Frieden und Stabilität

	2017 Soll	2017 Ist	Abweichung Ist / Soll ^a	2018 Soll	2019 Haushalts- entwurf	Veränderung 2018 / 2019 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben für Sicherung von Frieden und Stabilität (inkl. Leistungen an die Vereinten Nationen) (Kapitel 0501)	2 680,5	3 179,2	498,7	2 790,3	2 984,8	7,0
darunter:						
• Leistungen an die Vereinten Nationen und im internationalen Bereich (Titelgruppe 01)	872,2	718,6	-153,6	649,4	901,4	38,8
• Sicherheit, Stabilität und Abrüstung (Titelgruppe 02)	259,5	245,7	-13,8	270,2	263,8	-2,4
• Humanitäre Hilfe und Krisenprävention (Titelgruppe 03)	1 522,0	2 191,4	669,4	1 851,0	1 800,0	-2,8
• Globale Partnerschaften (Titelgruppe 04)	26,8	23,4	-3,4	19,6	19,6	0

Quellen: Einzelplan 05. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

3.1.1 Leistungen an die Vereinten Nationen und im internationalen Bereich

Schwerpunkte der Ausgaben des Auswärtigen Amts für die Sicherung von Frieden und Stabilität sind zum einen die VN und andere internationale Organisationen. An sie leistete das Auswärtige Amt im Jahr 2017 718,6 Mio. Euro. Zum größten Teil waren das *Pflichtbeiträge* zum regulären Haushalt der VN und zu den VN-Friedensmissionen sowie Pflichtbeiträge für internationale Strafgerichtshöfe, die Nordatlantikpakt-Organisation (NATO), die Organisation der VN für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie an den Europarat und andere Organisationen. Die deutschen Pflichtbeiträge zum regulären Haushalt der VN unterliegen Schwankungen im Dreijahreszyklus, weil sie abweichend vom deutschen Haushaltsjahr fällig werden. Im ersten Beitragsjahr leistet das Auswärtige Amt 133 %, im zweiten Jahr 100 % und im dritten Jahr 67 % seines Beitragssatzes. In 2017

waren 100 % des Beitragssatzes an die VN fällig. Außerdem können Wechselkursschwankungen und neue VN-Friedensmissionen die Höhe der Beiträge unvorhersehbar beeinflussen. Bei der Entwicklung der Soll- und Ist-Zahlen für die Titelgruppe 01 wirkt sich insbesondere der Dreijahreszyklus zur Zahlung der VN-Pflichtbeiträge (Kapitel 0501 Titel 687 10) aus: Ist 2016: 726,7 Mio. Euro (133 % des Pflichtbeitragssatzes), Ist 2017: 510,4 Mio. Euro (100 % des Pflichtbeitragssatzes), Soll 2018: 430,3 Mio. Euro (67 % des Pflichtbeitragssatzes) und Soll 2019: 663,1 Mio. Euro (133 % des Pflichtbeitragssatzes).

Zum anderen leistet das Auswärtige Amt *freiwillige* Beiträge an Organisationen und Einrichtungen im internationalen Bereich, z. B. an den Hilfsfonds des Hohen Flüchtlingskommissars der VN (UNHCR).

3.1.2 Humanitäre Hilfe und Krisenprävention

- Das Auswärtige Amt leistet bei Naturkatastrophen, kriegesischen Auseinandersetzungen oder in politischen Krisen Humanitäre Hilfe für in Not geratene Menschen. Es unterstützt deutsche und internationale Nichtregierungsorganisationen, die internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (IKRK) sowie internationale Organisationen, z. B. den UNHCR und das Welternährungsprogramm. Die Ausgaben für Humanitäre Hilfe (Kapitel 0501 Titel 687 32) entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 3

Humanitäre Hilfe

	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018	Soll 2019
In Mio. Euro					
Kapitel 0501 Titel 687 32	488,6	1 284,2	1 726,0	1 500,0	1 500,0
<i>davon als überplanmäßige Aus- gabe</i>		548,8	520,0		
Gesamtausgaben des Einzelplans 05	3 870,7	5 110,7	5 792,1	5 450,6	5 573,4
Anteil des Kapitels 0501 Titel 687 32 an den Gesamtausgaben	12,6 %	25,1 %	29,8 %	27,5 %	26,9 %

Quellen: Einzelplan 05. Für das Jahr 2015 bis 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2017 leistete das Auswärtige Amt überplanmäßigen Ausgaben von 520 Mio. Euro zur Bewältigung humanitärer Notlagen in Afrika und Jemen, in Mossul, in Libyen und in anderen Krisenregionen.

- Das Auswärtige Amt unterstützt darüber hinaus internationale Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung. Die Ausgaben dienen der Wiederherstellung und dem Aufbau staatlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen nach Konfliktereignissen und damit der Bekämpfung von Fluchtursachen. Die Ausgaben für Krisenprävention (Kapitel 0501 Titel 687 34) entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 4

Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung

	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Soll 2018	Soll 2019
In Mio. Euro					
Kapitel 0501 Titel 687 34	87,4	247,3	465,4	351,0	300,0
<i>davon als überplanmäßige Ausga- be</i>			144,6		
Gesamtausgaben des Einzelplans 05	3 870,7	5 110,7	5 792,1	5 450,6	5 573,4
Anteil des Kapitels 0501 Titel 687 34 an den Gesamtausgaben	2,3 %	4,8 %	8,0 %	6,4 %	5,4 %

Quellen: Einzelplan 05. Für das Jahr 2015 bis 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

Das Auswärtige Amt leistete 2017 überplanmäßigen Ausgaben von 144,6 Mio. Euro zur Stabilisierung von Krisenregionen in Mossul und Umgebung sowie für Maßnahmen zum Schutz, zur Versorgung und zur freiwilligen Rückkehr von Migranten, Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in Libyen.

- Die Mittel für Humanitäre Maßnahmen und Krisenprävention vergibt das Auswärtige Amt mittels Zuwendungen. Das zur Verfügung stehende Haushaltsvolumen für diese Aufgaben ist seit dem Jahr 2006 von 70,3 Mio. Euro¹ auf rund

¹ Vgl. Haushaltsrechnung 2006 zum Soll 2006:
Kapitel 0502 Titel 687 12: 50,0 Mio. Euro
Kapitel 0502 Titel 687 44: 12,2 Mio. Euro
Kapitel 0502 Titel 687 65: 8,1 Mio. Euro.

1,8 Mrd. Euro² im Jahr 2018 und damit um rund 2 500 %, angewachsen. Der Bundesrechnungshof hat in diesen Aufgabenbereichen und in zahlreichen weiteren operativen Bereichen des Auswärtigen Amts erhebliche Mängel bei der Gewährung und Bearbeitung von Zuwendungen festgestellt. Das Auswärtige Amt kennt beispielsweise nicht den genauen Bearbeitungsstand seiner Zuwendungsverfahren. Verwendungsnachweise von Zuwendungsempfängern über ein Fördervolumen von rund 2,5 Mrd. Euro hat es weder selbst hinreichend geprüft noch von anderen hinreichend prüfen lassen. Eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vergabe von Zuwendungen kann das Auswärtige Amt zurzeit nicht sicherstellen. Der Bundesrechnungshof fordert deshalb in seinen diesjährigen Bemerkungen, dass sich das Auswärtige Amt konsequent von der nicht-ministeriellen Aufgabe der Zuwendungsbearbeitung trennt und sie einer dazu geeigneten anderen Einrichtung überträgt.

- Gemäß Eckwertebeschluss für den Bundeshaushalt 2018 waren das BMF, das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aufgefordert, für den Bundeshaushalt 2019 eine Analyse - *Spending Review* - des Politikbereichs „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ vorzunehmen. Bewertet werden sollten die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes nationaler Mittel. Auch Möglichkeiten zur Steigerung der Wirksamkeit der Förderung und die Zusammenarbeit der Ressorts waren zu untersuchen. Der Bundesrechnungshof nahm an einer Anhörung der Bundesregierung im Spending-Review-Verfahren teil.

Der Bundesrechnungshof prüft zurzeit die Ausgaben des Auswärtigen Amts für Maßnahmen zur Krisenprävention. Er geht darin der inhaltlichen Abgrenzung zu vom BMZ geförderten Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit nach. Die Abstimmung zwischen beiden Ressorts ist ebenfalls Gegenstand seiner Prüfung, genauso die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Das BMF hat zur Spending Review „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammen-

² Vgl. Haushaltsplan 2018 zum Soll 2018:
Kapitel 0501 Titel 687 32: 1 500,0 Mio. Euro
Kapitel 0501 Titel 687 34: 351,0 Mio. Euro.

arbeit“ zwischenzeitlich einen Abschlussbericht (vom 11. Juli 2018) verfasst. Der Bundesrechnungshof wird die darin enthaltenen Vereinbarungen zwischen den Ressorts untersuchen. Anschließend wird er die Humanitären Hilfsmaßnahmen des Auswärtigen Amts prüfen.

3.2 Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland

Die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland ist, neben den politischen und wirtschaftlichen Beziehungen, einer der drei Schwerpunkte deutscher Außenpolitik. Das Auswärtige Amt gab im Jahr 2017 insgesamt 921,4 Mio. Euro für Partnerschulen im Ausland, Stipendien, den Austausch von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Hochschulpartnerschaften sowie die Förderung der deutschen Sprache und kulturelle Projekte im Ausland aus (vgl. Tabelle 5). Damit stiegen die Ausgaben im Vergleich zu 2016 um rund 10 %. Im Jahr 2018 stehen dem Auswärtigen Amt für diese Aufgabe 956,7 Mio. Euro zur Verfügung. Im Jahr 2019 soll der Ansatz mit 959,5 Mio. Euro weiter leicht ansteigen.

Tabelle 5

Entwicklung der Ausgaben für die Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland

	2017 Soll	2017 Ist	Abweichung Ist / Soll ^a	2018 Soll	2019 Haushalts- entwurf	Veränderung 2018 / 2019 ^a
	in Mio. Euro					in %
Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland (Kapitel 0504)	923,1	921,4	-1,7	956,7	959,5	0,3
darunter:						
• Allgemeine Auslands- kulturarbeit (Projekt- förderung) (Titelgruppe 01)	130,1	117,7	-12,4	151,5	132,8	-12,3
• Förderung des deut- schen Schulwesens im Ausland (Schulfonds) (Titelgruppe 02)	251,7	247,2	-4,5	264,7	276,8	4,6
• Baumaßnahmen im Ausland (Baufonds) (Titelgruppe 03)	64,2	80,9	16,7	54,4	63,9	17,5
• Allgemeine Auslands- kulturarbeit (Institutio- nelle Förderung) (Titelgruppe 04)	477,1	475,6	-1,5	486,1	486,1	0

Quellen: Einzelplan 05. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

3.2.1 Mittlerorganisationen

Die höchsten Ausgaben des Kapitels 0504 entfallen auf die Zusammenarbeit mit sogenannten Mittlerorganisationen, dem GI, dem DAAD, der AvH und anderen Institutionen. Das GI ist größter Zuwendungsempfänger des Auswärtigen Amts und erhielt im Jahr 2017 institutionelle Zuwendungen von 223,2 Mio. Euro, projektgebundene Zuwendungen von 17,5 Mio. Euro sowie 11,3 Mio. Euro für Bauunterhaltung und Baumaßnahmen. Mit diesen Mitteln unterhält das GI 159 Institute in 98 Ländern.

Im parlamentarischen Verfahren für den Haushalt 2018 erhöhten sich die Ansätze aus dem Einzelplan 05

- für das GI um 14 Mio. Euro für den Betrieb und die operativen Mittel auf 230,3 Mio. Euro,
- für den DAAD um 9 Mio. Euro zugunsten des Betriebs und der operativen Mittel auf 182,6 Mio. Euro und
- für die AvH um 3 Mio. Euro zugunsten des Förderprogramms „Philipp Schwartz-Initiative“ auf 44,3 Mio. Euro.

Gemäß Haushaltsvermerk dürfen die Mittel dem DAAD und der AvH in Höhe des Zuwendungsbetrages zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden. Beiden Einrichtungen stehen solche Mittel damit überjährig und für einen unbegrenzten Zeitraum zur Verfügung. Der Haushaltsgesetzgeber erwartet sich davon eine sparsamere Haushaltsführung. Beide Einrichtungen haben den Umfang ihrer nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmittel wie folgt ausgebaut: Der DAAD im Jahre 2017 gegenüber dem Jahr 2016 um 14,4 Mio. Euro auf 16 Mio. Euro und die AvH um 10,6 Mio. Euro auf 12,7 Mio. Euro. Die Wirtschaftspläne des DAAD und der AvH für das Jahr 2018 lassen nicht erkennen, wofür diese Einrichtungen ihre im Jahr 2017 nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmittel verwenden wollen. Die Wirtschaftspläne weisen jeweils nur den niedrigeren Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln des Jahres 2016 aus. Der Bundesrechnungshof hat im letzten Jahr den Anstieg nicht verbrauchter Selbstbewirtschaftungsmittel

kritisiert.³ Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Bundesrechnungshof bei DAAD und AvH eine Absenkung der Selbstbewirtschaftungsmittel.

3.2.2 Schulfonds

Das Auswärtige Amt fördert 1 819 Partnerschulen im Ausland aus Kapitel 0504 Titelgruppe 02 (Schulfonds).

Die Initiative „Schulen: Partner der Zukunft“ (PASCH-Schulen) vernetzt weltweit die 1 819 Partnerschulen im Ausland. 140 davon sind die Deutschen Auslandsschulen (DAS). Für die 140 DAS wendet das Auswärtige Amt den größten Teil des Schulfonds auf. Der Schulfonds umfasste im Jahr 2017 247,2 Mio. Euro, davon für DAS 190,4 Mio. Euro. Im Jahr 2018 sind für den Schulfonds 264,7 Mio. Euro vorgesehen, davon für die DAS 199,3 Mio. Euro. Im Haushaltsentwurf 2019 hat das Auswärtige Amt für den Schulfonds 276,8 Mio. Euro veranschlagt. Die Ausgaben für die DAS speisen sich aus Kapitel 0504 Titel 687 20 (gesetzliche Anspruchsförderung) sowie Kapitel 0504 Titel 687 21 und 687 22 (freiwillige Förderung durch Zuwendungen). Da die letztgenannten Titel auch für die Förderung anderer Schultypen verfügbar sind, entsprechende Erläuterungen im Haushalt aber fehlen, sind die Gesamtausgaben des Auswärtigen Amts allein für die DAS aus dem Einzelplan 05 nicht ablesbar.

Die Förderung der DAS richtet sich seit dem Jahr 2014 nach dem Gesetz über die Förderung Deutscher Auslandsschulen (Auslandsschulgesetz). Weisen die DAS eine Mindestanzahl an deutschsprachigen Abschlüssen nach, haben sie Anspruch auf personelle und finanzielle Förderung ihres Schulbetriebs. Das Gesetz sieht auch eine sogenannte freiwillige Förderung in Form von Zuwendungen vor. Auch eine kombinierte Förderung von beidem ist zulässig. Das Auswärtige Amt schöpfte im Jahr 2017 die Ansätze für die freiwillige Förderung aus Kapitel 0504 Titel 687 21 (Soll 55 Mio. Euro / Ist 45,6 Mio. Euro) und 687 22 (Soll 36,6 Mio. Euro / Ist 30,5 Mio. Euro) nicht aus. Anders seine Ausgaben für die Anspruchsförderung: Bei Kapitel 0504 Titel 687 20 kam es zu überplanmäßigen Ausgaben von 7,9 Mio. Euro (Soll 135 Mio. Euro / Ist 142,9 Mio. Euro; vgl. hierzu auch Nr. 2.1). Im Jahr 2018 stehen dem Auswärtigen Amt im Kapitel 0504 Titel 687 20 150 Mio. Euro und damit 15 Mio. Euro mehr als 2017 zur Verfügung.

³ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO vom 19. Mai 2017 über die Wirkungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes.

Für das Jahr 2019 sieht der Haushaltsentwurf einen weiteren Anstieg auf 155,7 Mio. Euro vor.

Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die Förderung der DAS nach dem Auslandsschulgesetz. Er untersucht die vom Auswärtigen Amt zu verantwortenden Förderstrukturen sowie die Anwendung der Regelungen zur gesetzlichen und freiwilligen Förderung der DAS.

3.2.3 Baufonds

Das Auswärtige Amt finanzierte im Jahr 2017 mit 80,9 Mio. Euro den Bau und die Unterhaltung deutscher Schulen und Kulturinstitute im Ausland (Baufonds). Im Jahr 2018 sind hierfür 54,4 Mio. Euro eingeplant. Für das Jahr 2019 sind 63,9 Mio. Euro vorgesehen.

3.3 Sonstige Bewilligungen

Das Kapitel 0510 umfasst Titel für zusätzliche Verwaltungs- und Investitionsausgaben. Finanziert werden Maßnahmen für eine verbesserte Sicherheit an Auslandsvertretungen und krisenhaften Dienstorten, z.B. durch die Anschaffung sondergeschützter Fahrzeuge, zusätzliche Sicherheitseinrichtungen an Auslandsliegenschaften, Baumaßnahmen zur Erhöhung der materiellen Sicherheit sowie die Deckung von Sonderbedarf im Bereich Informationstechnik. Alle Titel im Kapitel 0510 haben einen gleichlautenden „Partnertitel“ im Kapitel 0512. Diese „Partnertitel“ enthalten die Ausgaben, die vor einer krisenhaften Zuspitzung bereits geplant waren und den üblichen Bedarf abdecken.

Im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms 2016 bis 2018 standen dem Auswärtigen Amt für zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen insgesamt 200 Mio. Euro zur Verfügung (vgl. Tabelle 6). Im Jahr 2016 waren hierfür zunächst im Kapitel 6002 in der Titelgruppe 03 67 Mio. Euro für „Zukunftsinvestitionen“ veranschlagt. Im Jahr 2017 sind die Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm in den Einzelplan 05 Kapitel 0510 „Sonstige Bewilligungen“ überführt worden: Für das Jahr 2017 waren dort 67 Mio. Euro veranschlagt. Im Jahr 2018 stehen 66 Mio. Euro zur Verfügung. Für 2019 hat das Auswärtige Amt für das Kapitel 0510 keine Mittel in Ansatz gebracht.

Tabelle 6

Entwicklung der Ausgaben für Sicherheitsmaßnahmen

	2016 Kap. 6002 Tgr. 03	2017 Kap. 0510	2018 Kap. 0510	Gesamt
Soll^a	67 000 000,0	67 000 000,0	66 000 000,0	200 000 000,0
Ist^b	55 437 324,1	64 545 952,9		

Quellen: ^a Haushaltsplan: Für das das Jahr 2016 Epl. 60 Kap. 6002 Tgr. 03 Titel 514 31, 517 31, 519 31, 532 31, 711 31, 739 31, 811 31, 812 32. Für die Jahre 2017 und 2018 Epl. 05 Kap. 0510.

^b Haushaltsrechnung: Für das Jahr 2016 Epl. 60 Kap. 6002 Tgr. 03 Titel 514 31, 517 31, 519 31, 532 31, 711 31, 739 31, 811 31, 812 32. Für das Jahr 2017 Epl. 05 Kap. 0510.

Dem Bundesrechnungshof ist nicht bekannt, ob das AA ein Konzept für die bisher aus dem Kapitel 0510 finanzierten Sicherheitsmaßnahmen entwickelt und welche konkreten Maßnahmen es bisher finanziert hat. Nicht bekannt ist zudem, wie das Auswärtige Amt zukünftig den Bedarf an (zusätzlichen) Sicherheitsmaßnahmen ermittelt und ob es die Ausgaben für diesen Bereich gesondert ausweisen wird. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

3.4 Zentrale und Auslandsvertretungen

Ein Viertel der Ausgaben des Auswärtigen Amts fällt für die Zentrale und die Auslandsvertretungen an (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7

**Entwicklung der Ausgaben für die Zentrale und die
Auslandsvertretungen**

	2017 Soll	2017 Ist^a	Abweichung Ist / Soll^b	2018 Soll	2019 Haushalts- entwurf	Veränderung 2018 / 2019^b
	in Mio. Euro					in %
Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben (Kapitel 0511)	145,3	216,5	71,2	163,8	123,7	-24,5
darunter:						
• Versorgung (Titelgruppe 57)	137,3	144,2	6,9	140,7	146,9	4,4
Ausgaben für den Betrieb des Bundesministeriums (Kapitel 0512)	1 164,1	1 207,6	43,6	1 255,1	1 309,1	4,3
darunter:						
• Personalausgaben	792,5	834,4	42,0	853,3	891,4	4,5
• Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem einheitlichen Liegenschaftsmanagement (Titel 518 02)	42,0	33,2	8,8	39,0	46,0	17,9

Quellen: Einzelplan 05. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2016, Übersicht Nr. 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

3.4.1 Zentral veranschlagte Verwaltungsausgaben

Der größte Anteil der zentral veranschlagten Verwaltungsausgaben entfällt auf Versorgungs-, Fürsorge- und Beihilfeleistungen für die Beschäftigten. Im Haushaltsjahr 2017 betrugen die Ausgaben hierfür 144,2 Mio. Euro. Für die Jahre 2018 und 2019 sind 140,7 Mio. Euro bzw. 146,9 Mio. Euro vorgesehen.

3.4.2 Bundesministerium

Die Ausgaben für Personal und Besoldung sind der größte Ausgabenblock für den Betrieb des Bundesministeriums. Dafür stehen im Kapitel 0512 flexibilisierte Mittel für Personal im Inland in der Titelgruppe 01 und für das Personal im Ausland in der Titelgruppe 02 bereit. Im Jahr 2016 betrugen die Ausgaben für das Personal im In- und Ausland, einschließlich der Ortskräfte (vgl. Ausführungen zu Nr. 5), 801,5 Mio. Euro. Im Jahr 2017 gab das Auswärtige Amt für sein Personal 834,4 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2018 stehen dem Auswärtigen Amt hierfür 853,3 Mio. Euro zur Verfügung. Für das Jahr 2019 hat es 891,4 Mio. Euro veranschlagt. Weitere Personalausgaben leistet das Auswärtige Amt für seine instituti-

onellen Zuwendungsempfänger aus Kapitel 0502 und 0504 sowie für das DAI aus Kapitel 0513.

Das Auswärtige Amt hält weltweit rund 340 Honorarkonsularbeamte (HK) vor. Für ihre Dienstleistungen erheben die HK in der Regel Gebühren und Auslagen. Reichen Einnahmen hieraus zur Deckung ihrer Verwaltungsausgaben nicht aus, können sie einen Zuschuss zu ihren Verwaltungskosten und in besonderen Fällen auch die Erstattung ihrer Auslagen verlangen (vgl. § 26 Konsulargesetz). Die Ausgaben hierfür sind im Kapitel 0512 Titel 687 22 veranschlagt: In den Jahren 2017 und 2018 standen bzw. stehen dem Auswärtigen Amt jeweils 1,5 Mio. Euro zur Verfügung. Ausgegeben hat das Auswärtige Amt im Jahr 2017 rund 1 Mio. Euro. Für das Jahr 2019 sind ebenfalls 1,5 Mio. Euro vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hat die Tätigkeit der HK ausgewählter Auslandsvertretungen geprüft. Er hat das Auswärtige Amt aufgefordert, den Bedarf nach HK genauer zu ermitteln.

Der größte Anteil an nicht flexibilisierten sächlichen Verwaltungsausgaben entfällt im Inland auf Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement. Im Jahr 2017 waren das 33,2 Mio. Euro. Im Jahr 2018 stehen hierfür 39,0 Mio. Euro zur Verfügung. Für das Jahr 2019 sind 46,0 Mio. Euro vorgesehen.

Das Auswärtige Amt selbst verfügt über 850 Liegenschaften an 255 Standorten in 158 Staaten. Auf diesen Liegenschaften befinden sich 364 Kanzleien und Visastellen, 175 Botschafterresidenzen sowie 368 Dienstwohngebäude mit 874 Dienstwohneinheiten. Über die Hälfte der Liegenschaften gehören dem Bund, die übrigen sind gemietet oder gepachtet. Weltweit hat das Auswärtige Amt von seinen 819 bundeseigenen Gebäuden 67 Gebäude den GI, 82 den DAS sowie neun dem DAI überlassen. Für seine Liegenschaften wendete das Auswärtige Amt im Jahr 2017 mit 369,2 Mio. Euro etwa 6 % seiner Gesamtausgaben auf. Davon entfielen 73,4 Mio. Euro auf die Zentrale und 295,8 Mio. Euro auf seine Auslandsvertretungen, die DAS, die Kulturinstitute im Ausland sowie auf das DAI. Die Gesamtausgaben leistet das Auswärtige Amt für die Liegenschaften seiner Zentrale und seinen Auslandsvertretungen aus Kapitel 0512, für die anderen Liegenschaften aus den Kapiteln 0504 und 0513. Die Ausgaben des Auswärtigen Amts für Bauten im Ausland sind Gegenstand einer aktuellen Prüfungsreihe des Bundesrechnungshofes.

3.5 Deutsches Archäologisches Institut

Das DAI gehört als bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts zur mittelbaren Bundesverwaltung. Es ist insoweit nachgeordnete Bundesanstalt mit wissenschaftlicher Selbstverwaltung im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amts und untersteht seiner Rechts- und Fachaufsicht.

Das DAI forscht auf dem Gebiet der Archäologie und ihrer Nachbarwissenschaften im In- und Ausland. Seine Forschungsergebnisse publiziert es. Das DAI unterhält Fachbibliotheken und Fototheken, die der internationalen Wissenschaft offen stehen. Zu ihr pflegt das DAI Beziehungen und fördert den wissenschaftlichen Nachwuchs. Auch veranstaltet es Kongresse, Kolloquien und Führungen und informiert die Öffentlichkeit über seine Arbeit. Bei seinen Projekten im Ausland ist das DAI zusammen mit zahlreichen internationalen Partnern tätig.

Das Auswärtige Amt veranschlagt die Haushaltsmittel des DAI in einem eigenen Kapitel 0513 seines Einzelplans.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2017 u. a. die fehlende Transparenz bei den Einnahmen des DAI beanstandet:

- Das DAI erhält vom Auswärtigen Amt neben Mitteln aus Kapitel 0513 weitere Mittel für Forschungen aus den Kapiteln 0501, 0502 und 0504. Als solche sind diese Einnahmen mangels Erläuterungen im Einzelplan 05 nicht erkennbar. Das Auswärtige Amt hatte zugesagt, ab dem Haushaltsjahr 2019 im Kapitel 0513 neue Titel einzurichten, die sich spiegelbildlich zu den Titeln des Kapitels 0504 verhalten und einseitig deckungsfähig sind. Die Zusage des Auswärtigen Amts ist im Haushaltsentwurf 2019 nicht umgesetzt.
- Das Auswärtige Amt stellte dem DAI in den Jahren 2009 bis 2014 aus Kapitel 0513 insgesamt 183,6 Mio. Euro zur Verfügung. Darüber hinaus flossen dem DAI Drittmittel, Programmpauschalen und Spenden von anderen öffentlichen und privaten Stellen zu. In den Jahren 2009 bis 2014 erhielt es Drittmittel in Höhe von 26 Mio. Euro. Geber waren z. B. die Europäische Union, das Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie die Deutsche Forschungsgemeinschaft. Auch diese Einnahmen waren weder in Kapitel 0513 noch an anderer Stelle im Einzelplan 05 entsprechend ausgewiesen. Das Auswärtige Amt hatte zugesagt, zukünftig alle Einnahmen und Ausgaben des DAI aus Drittmitteln festzustellen und alle Bewirtschaftungsvorgänge im Einzel-

plan 05 abzubilden. Eine neue Titelgruppe in Kapitel 0513 mit korrespondierenden Zweckbindungsvermerken – mit Einnahmetiteln als Leertitel und Ausweisung der Ist-Ausgaben bei den Ausgabetiteln – soll mehr Transparenz schaffen. Einem weiteren Vorschlag des Bundesrechnungshofes folgend wollte das Auswärtige Amt bei Kapitel 0511 Titel 547 09 „Ausgaben aus Spenden, Sponsoring und ähnlichen freiwilligen Leistungen“ Anteile des DAI in einer Erläuterung ausweisen. Das Auswärtige Amt sagte diese Anpassungen bereits zur Aufstellung des zweiten Regierungsentwurfs für den Haushaltsplan 2018 zu. Im Haushaltsentwurf 2019 hat das Auswärtige Amt seine Zusagen aber nur teilweise eingehalten: Im Kapitel 0513 ist eine neue Titelgruppe 02 „Durchführung von Aufträgen Dritter“ vorgesehen. Es gibt einen neuen Einnahmetitel (Kapitel 0513 Titel 272 01) „Zuschüsse von der EU zur Durchführung von Aufträgen“. Weiter sind bei Kapitel 0513 Titel 119 99 „Vermischte Einnahmen“ neue Erläuterungen zu Gebern ausgebracht. Bei Kapitel 0511 Titel 547 09 ist der Anteil des DAI entgegen der Zusage des Auswärtigen Amts aber nicht ausgewiesen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Auswärtige Amt seine Zusagen einhält.

4 Wesentliche Einnahmen

Das Auswärtige Amt erzielt Einnahmen vor allem im Rechts- und Konsularbereich, insbesondere für Visa und Pässe, die von den Auslandsvertretungen ausgestellt werden. Im Jahr 2017 betrugen die Einnahmen hieraus 135,7 Mio. Euro, vgl. Tabelle 1. Das Auswärtige Amt hat seine Einnahmen kontinuierlich gesteigert: Im Jahr 2015 betrugen sie 124,4 Mio. Euro und im Jahr 2016 131,5 Mio. Euro.

Die Erlöse aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Liegenschaften sind kontinuierlich gesunken. Im Jahr 2015 erzielte das Auswärtige Amt 71 Mio. Euro, im Jahr 2016 noch 10 Mio. Euro. Mit nur 0,8 Mio. Euro erreichten die Erlöse im Jahr 2017 einen Tiefststand. Seit dem Jahr 2011 kann das Auswärtige Amt Erlöse aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Liegenschaften im Ausland mit Hilfe der bei Kapitel 0512 Titel 131 22 vorgesehenen, sogenannten „echten“ Zweckbindungsvermerke für andere Ausgaben im Liegenschaftsbereich im Ausland einsetzen. Der Bundesrechnungshof hatte in vergangenen Prüfungen dazu aufgefordert, diese Möglichkeit stärker zu nutzen. Auch in aktuellen Prüfungen von Auslands-

vertretungen beanstandete der Bundesrechnungshof wiederholt die Immobilienbewirtschaftung des Auswärtigen Amts: Das Auswärtige Amt hält an seinen bundeseigenen Liegenschaften auch dann fest, wenn diese entweder zu groß oder zu klein sind, gar nicht mehr benötigt werden oder für eine Nutzung für diplomatische Zwecke aus den verschiedensten Gründen (z. B. Bebaubarkeit, Erreichbarkeit, Sicherheit, Wirtschaftlichkeit) ungeeignet sind. Der Bundesrechnungshof wird diese Thematik in den geprüften Fällen weiter verfolgen und ggf. zu einem späteren Zeitpunkt übergreifend prüfen.

5 Personal

Den aktuell 2 326 Planstellen und Stellen in der Zentrale stehen 4 697 in den Auslandsvertretungen gegenüber. Auffällig ist die Abweichung der Soll- zu den Ist-Besetzungen im Jahr 2017: Von 4 733 (Plan-)Stellen im Ausland waren 1 022 nicht besetzt. Dagegen wies der Haushaltsplan für das Inland für die vorhandenen 2 130 (Plan-)Stellen eine Besetzung von 2 649 und damit ein Plus von 519 aus, vgl. Tabelle 1. Die Ist-Besetzungen im Jahr 2016 wichen vergleichbar ab: Im Ausland blieben 1 046 (Plan-)Stellen unbesetzt bei einem Überhang von 370 Beschäftigten im Inland. Trotz der Möglichkeit zur gegenseitigen Verstärkung (vgl. Erläuterung f), Tabelle 1) sollten die Soll-Stellen und Soll-Planstellen im In- und Ausland zukünftig dem entsprechenden Bedarf angepasst werden. Darauf hatte der Bundesrechnungshof bereits in seinem Bericht über die Entwicklung des Einzelplans 05 für die Haushaltsberatungen 2018 vom 14. Mai 2018 hingewiesen. Zum Personalbestand des Auswärtigen Amts gehören neben der Zentrale auch 5 644 Beschäftigte, die bei den Auslandsvertretungen als Ortskräfte angestellt sind sowie 198 Planstellen und Stellen beim DAI. Das Auswärtige Amt finanziert außerdem 3 182 Stellen bei institutionellen Zuwendungsempfängern, einschließlich der dort beschäftigten Ortskräfte.

Das Auswärtige Amt hat mit dem Bundeshaushalt 2018 insgesamt 162 neue Planstellen und Stellen erhalten. Darunter waren 43 neue (Plan-)Stellen im Rahmen des „Sofortprogramms Personal“ für das Kapitel 0512. Im Haushaltsentwurf 2019 ist ein weiterer Zuwachs von 181 neuen (Plan-)Stellen allein für die Kapitel 0512 und 0513 vorgesehen. Zur Kompensation der neuen (Plan-)Stellen sollen 65 niedriger bewertete (Plan-)Stellen wegfallen. Für die Etatisierung neuer (Plan-)Stellen

ist entsprechender Bedarf nachzuweisen (belastbare Personalbedarfsermittlung)⁴. Bereits zum Haushalt 2018 hatte der Bundesrechnungshof auf Plausibilitätslücken und fehlende Personalbedarfsermittlungen hingewiesen. Eine kursorische Prüfung der Erläuterungen zu den für den Haushalt 2019 angemeldeten neuen (Plan-)Stellen veranlasst den Bundesrechnungshof, auf Folgendes hinzuweisen:

- Für die „Verbesserung der Verwaltungsqualität“ hat das Auswärtige Amt 52 neue (Plan-)Stellen für den Haushalt 2019 beantragt. Der Haushaltsentwurf 2019 sieht für diese Aufgabe 44 neue (Plan-)Stellen vor. Bereits zum Haushalt 2018 hatte das Auswärtige Amt 95 neue (Plan-)Stellen für diese Aufgabe angemeldet. Der Bedarf bestehe im Dienstleistungsbereich, insbesondere für das Personal- und Organisationswesen im In- und Ausland, für die Personalverwaltung und die Dienstleistungen für die Auslandsvertretungen. Unklar ist, auf welcher Grundlage das Auswärtige Amt diesen Bedarf ermittelt hat. Die Anmeldung der neuen (Plan-)Stellen ist daher nicht plausibel.
- Für die zeitlich befristete Aufgabe „EU-Ratspräsidentschaft 2020“ hatte das Auswärtige Amt für den Haushalt 2018 eine Personalbedarfsermittlung für insgesamt 91 (Plan-)Stellen mit kw-Vermerk vorgelegt. Für den Haushalt 2018 hatte es 16 neue (Plan-)Stellen mit kw-Vermerk zum 31. Dezember 2021 beantragt. Für den Haushalt 2019 hat das Auswärtige Amt weitere 65 neue (Plan-)Stellen mit entsprechendem kw-Vermerk beantragt. Der Haushaltsentwurf 2019 sieht für diese Aufgabe 24 neue (Plan-)Stellen mit kw-Vermerk und neun neue (Plan-)Stellen ohne kw-Vermerk vor. Da es sich um eine nur vorübergehende Aufgabe handelt, sind die neuen (Plan-)Stellen ohne kw-Vermerk haushaltsrechtlich nicht begründet.
- Das Auswärtige Amt hatte zum Bundeshaushalt 2018 60 neue Stellen (41 im Inland und 19 im Ausland) zum Abbau sachgrundloser Befristungen beantragt. Für den Haushalt 2019 sieht der Haushaltsentwurf ebenfalls 60 neue Stellen im Inland zum Abbau sachgrundloser Befristungen vor. Einen dahingehenden Bedarf hat das Auswärtige Amt weder für 2018 noch für 2019 begründet. Es ist zudem unklar, für welche Aufgabenbereiche das Auswärtige Amt die Stellen entfristen will. Dies ist auch deshalb bedeutsam, da das Auswärtige Amt für

⁴ Vgl. Nrn. 4.4.1 und 4.4.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV-BHO) zu § 17 der Bundeshaushaltsordnung

den Haushalt 2019 für die „Umsetzung von Maßnahmen zur Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge, Humanitäre Hilfe“ 69 neue (Plan-)Stellen beantragt hat. Bisher habe es diese Daueraufgaben mit 78 Zeitvertragskräften wahrnehmen müssen. Der Haushaltsentwurf 2019 sieht für diese Aufgabe acht neue (Plan-)Stellen vor. Für den Haushalt 2019 ist daher unklar, ob die (Plan-)Stellen zur „pauschalen“ Entfristung und die neuen (Plan-)Stellen im Bereich Humanitäre Hilfe und Krisenprävention im Zusammenhang stehen.

Zumindest in den angesprochenen Fällen lässt sich der Mehrbedarf der angemeldeten (Plan-)Stellen derzeit nicht begründen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Auswärtige Amt überzeugende Begründungen zum angemeldeten Personalmehrbedarf 2019 nachreicht. Für den Haushalt 2018 muss der Bundesrechnungshof davon ausgehen, dass das Auswärtige Amt fehlende Begründungen und Personalbedarfsermittlungen nachgeholt hat. Er behält sich vor, zu einem späteren Zeitpunkt die Personalbewirtschaftung des Auswärtigen Amts umfassender zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierung von 17,5 Stellen(-hülsen) durch das Auswärtige Amt, welche das Bundesministerium des Innern in seinen Haushaltsentwurf 2019 zu Einzelplan 06 (Kap. 0615) eingestellt hat, kritisiert. Jene Stellen sollen dem Bundesverwaltungsamt zur Verfügung gestellt werden, damit es einen Teil der Zuwendungen des Auswärtigen Amts bearbeitet (vgl. hierzu auch Ausführungen zur Prüfung der Zuwendungsbearbeitung Nr. 3.1.2). Einen Bedarf an diesen Stellen haben weder Bundesverwaltungsamt noch Auswärtiges Amt hinreichend begründet. Der Bundesrechnungshof wird das Parlament hierüber im Jahr 2018 mit einer Bemerkung unterrichten.

6 Ausblick

Der Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022 weist für die Jahre 2018 und 2019 einen Anstieg und ab dem Jahr 2020 einen Rückgang der Mittel für den Einzelplan 05 aus (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8

Finanzplan bis 2022

Haushaltsansatz im Jahr (in Mio. Euro)				
2018	2019	2020	2021	2022
5 450,6	5 573,4	4 925,0	4 738,2	4 991,2

Quelle: Bundesregierung.

Vor dem Hintergrund anhaltender humanitärer Notlagen und krisenhafter Entwicklungen, für deren Bewältigung das Auswärtige Amt in den letzten Jahren immer mehr Mittel erhalten hatte, sowie mit Blick auf wachsende Aufgabenzuweisungen hat der Bundesrechnungshof Zweifel, ob ein Absenken der Mittel für den Einzelplan 05 ab 2020 realistisch ist.

Reinert

Dr. Elles