

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

2 Unzulängliche interne Kontrollsysteme im Auswärtigen Amt

Zusammenfassung

Komplexe administrative Strukturen und erhebliche Haushaltsvolumina erfordern adäquate, leistungsstarke Systeme zur internen Verwaltungskontrolle. Daran fehlt es im Auswärtigen Amt.

Das Auswärtige Amt hat kein wirksames Kontrollsystem mit klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Es gibt zwei Kontrollsysteme mit getrennten Geschäftsbereichen und unterschiedlichen Aufgaben: Eine Inspektion und eine Interne Revision. Beide sind unmittelbar dem Leitungsbereich zugeordnet. Die Interne Revision ist seit Jahren untätig. Das für die Auslandsvertretungen zuständige Inspektionswesen weist erhebliche Schwächen auf. Beide Kontrollsysteme sind unzureichend voneinander abgegrenzt. Für damit einhergehende Mängel bei der internen Kontrolle und hohe Kontrollrisiken trägt die Leitung des Auswärtigen Amts die Verantwortung. Das Kontrollsystem gewährleistet keine angemessene Steuerung der komplexen Organisation des Auswärtigen Amts. Zwar hat das Auswärtige Amt auf die Kritik des Bundesrechnungshofes hin in Teilen Änderungen angekündigt. Im Wesentlichen hält es jedoch an seinem bestehenden Kontrollwesen fest, ohne klares Konzept und trennscharfe Abgrenzung von Verantwortlichkeiten.

Das Vorhalten zweier Kontrollsysteme nebeneinander auf gleicher Ebene mit unzureichend voneinander abgegrenzten Aufgaben ist unter dem Gesichtspunkt eines angemessenen Risikomanagements nicht weiter vertretbar. Das Auswärtige Amt muss sein internes Kontrollsystem neu ausrichten.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Der Auswärtige Dienst umfasst die Zentrale in Berlin (Zentrale) und zurzeit 228 Auslandsvertretungen. Hinzu kommt seit dem Jahr 2021 eine neu gegründete, dem Auswärtigen Amt nachgeordnete Behörde, das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (Bundesamt). Das Auswärtige Amt beschäftigt mehr als 10 000 Personen. Die Organisationsstruktur ist für eine

oberste Bundesbehörde vergleichsweise komplex. Der Etat des Auswärtigen Amts beträgt mittlerweile 5,8 Mrd. Euro, auf die Auslandsvertretungen entfallen etwa 1 Mrd. Euro an Sach- und Personalkosten. Für seinen Geschäftsbereich hat es zwei Kontrollsysteme, eine Inspektion und eine Interne Revision. Beide sind dem Leitungsbereich unmittelbar zugeordnet. Für die Inspektion gilt die vom Auswärtigen Amt praktizierte Personalrotation.

Inspektion

Es gibt *reguläre Inspektionen* nach § 8 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst (GAD) und gesetzlich nicht geregelte *Sonderinspektionen*.

§ 8 GAD gibt der Inspektion vor, „[...] regelmäßig Aufgabenerfüllung, Organisation und Ausstattung der Auslandsvertretungen, die Einhaltung der organisatorischen, dienstrechtlichen und arbeitsrechtlichen Vorschriften und die Lebensbedingungen der Bediensteten zu überprüfen. Sie achten auf einen zweckentsprechenden Einsatz des Personals und der Sachmittel und beraten die Auslandsvertretungen in Fragen der Führung und Zusammenarbeit.“ Dazu näher die amtliche Begründung: „[...] Sie beraten den Leiter und die Mitarbeiter in allen dienstlichen und persönlichen Angelegenheiten [...]. Wünsche und Beschwerden [...] nehmen sie entgegen. [...]“

Die Inspektion hat danach drei Aufgaben: Kontrolle, Beratung und „Personalfürsorge“.

Unklares Selbstverständnis der Inspektion

Inspektion meint im deutschen Sprachraum eine mit Kontrolle beauftragte Organisation. Für die Inspektion des Auswärtigen Amts steht die Beratung von Auslandsvertretungen im Vordergrund. Zudem führt sie mit jedem Beschäftigten der Auslandsvertretungen ein „persönliches Interview“.

Als der regulären Inspektion bei der Kontrolle einer Auslandsvertretung berichtet wurde, dass dort über mehrere Jahre ein nicht ordnungsgemäßes Verfahren von erheblicher finanzieller Tragweite praktiziert wurde, ging sie der Sache nicht nach. Zum Zeitpunkt der Kontrolle hatte die Auslandsvertretung ihre Praxis geändert. Die Inspektion unterließ es, in ihrem Bericht auf die früheren Zustände einzugehen und empfahl keine weiteren Schritte. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes erklärte sie, sie habe „ihren Auftrag in der Überprüfung des neuen Verfahrens gesehen. Der Zentrale sei laut Berichterstattung der Auslandsvertretung der gesamte Vorgang bekannt gewesen, das alte Verfahren war abgestellt und somit habe es keinen Grund für eine Prüfungsbemerkung gegeben.“ Die Leitung des Auswärtigen Amts veranlasste zu dem Fall ein halbes Jahr nach der regulären Inspektion eine Sonderinspektion, um die Vorgänge vor der Umstellung des Verfahrens zu untersuchen. Die Interne Revision des Auswärtigen Amts war mit der Sache nicht befasst.

Unzureichende Nachverfolgung von Prüfungsergebnissen

Effektive Kontrolle hängt wesentlich davon ab, dass ihre Ergebnisse nachverfolgt werden. Bis zur Prüfung des Bundesrechnungshofes sah die Inspektion eine solche Nachverfolgung nicht als ihre Aufgabe an. Dafür war ein Referat der Zentralabteilung des Auswärtigen Amts zuständig. Es hielt nach, ob Auslandsvertretungen und Fachreferate ihm fristgerecht über den Stand der Umsetzung von Weisungen und Empfehlungen „berichteten“. Eine vertiefte, inhaltliche Prüfung der oft nur stichwortartigen Meldungen nahm es nicht vor. Es ordnete sie in „umgesetzt“, „in Umsetzung befindlich“ oder „nicht umgesetzt“ zu und schloss die Nachverfolgung ab. Die Zuordnungen waren oft nicht plausibel. So hatte die Inspektion beispielsweise empfohlen, einen unklaren Beschaffungsvorgang „gründlich zu prüfen“. Das Fachreferat stellte fest: „Beschaffungsvorgang wurde geprüft; Ankauf wurde von Referatsleitung verfügt“, es ordnete an: „umgesetzt“ und beendete die Nachverfolgung. Zum Ergebnis der Prüfung und weiterem Vorgehen fand sich nichts. In einem anderen Fall befand die Inspektion u. a., dass die Dokumentation eines Grundstückserwerbs unbefriedigend und seitens der Zentrale eine Aktendurchsicht anzuraten sei. Die Meldung der Fachreferate enthielt nichts zur empfohlenen Aktendurchsicht und deren Ergebnis. Mit der Zuordnung „in Umsetzung befindlich“ war die Nachverfolgung beendet.

Prüfungsansatz und Prüfungsintervalle der Inspektion

Einen risikoorientierten Prüfungsansatz verfolgt die Inspektion nicht. Sie ist der Auffassung, das sei gemäß der Regelungslage nicht ihre Aufgabe, sondern die der Internen Revision des Auswärtigen Amts. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Auslandsvertretungen von der Internen Revision des Auswärtigen Amts seit Jahren nicht geprüft wurden. Das Auswärtige Amt erklärte gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass „die Innenrevision (Interne Revision) an den Auslandsvertretungen mit der Inspektion voll umfänglich abgedeckt ist.“ Schriftlich geregelt hat es dies nicht.

Die Zentrale gibt vor, dass jede Auslandsvertretung grundsätzlich alle fünf Jahre inspiziert und dies den Auslandsvertretungen bis zu einem Jahr vorher angekündigt werden soll. Die Zahl der Inspektionsteams war in den Jahren 1969 bis 2020 unverändert: Drei Teams mit jeweils drei Personen. Mit dem Jahr 2020 kam ein viertes Team dazu. Die Anzahl der Auslandsvertretungen hat sich von 182 im Jahr 1960 auf 228 im Jahr 2021 erhöht. Den Inspektionsplan bestimmen Jahre im Voraus der feste Prüfungsturnus sowie die Anzahl der Inspektionsteams und der Auslandsvertretungen. Für inhaltliche Abweichungen oder Sonderinspektionen besteht kaum Spielraum; sie gehen zulasten des Inspektionsplans. Nicht wenige Auslandsvertretungen wurden in der Vergangenheit neun Jahre und länger nicht inspiziert, darunter auch die größte Auslandsvertretung in Washington.

Das Auswärtige Amt hat erklärt, neben der Inspektion setze es Prüfinstrumente seiner Fachabteilungen ein, sodass es für Auslandsvertretungen keine prüfungsfreien Zeiträume gebe. Der Bundesrechnungshof veranlasste eine Stichprobe zu zehn Auslandsvertretungen. Es zeigte sich, dass es bei 50 % der Auslandsvertretungen einen prüfungsfreien Zeitraum von

mehr als drei Jahren gab, in dem sie weder von der Inspektion noch von Fachabteilungen geprüft worden waren.

Interne Revision

Interne Revision soll das Verwaltungshandeln auf Risiken hin untersuchen (z. B. Haushalts- und Reputationsrisiken) und die Behördenleitung durch rechtzeitige Hinweise und Beratung bei ihrer Leitungsaufgabe unterstützen. Im Auswärtigen Amt gibt es seit dem Jahr 2006 eine Interne Revision. Sie unterstand der Inspektion. Ab März 2013 stellte sie ihre Arbeit ein. Warum das geschah, konnte das Auswärtige Amt nicht angeben. Seit dem Jahr 2014 standen der Internen Revision für den Bereich *Interne Revision/Korruptionsprävention* drei Personen zur Verfügung. Diese waren vollständig mit Aufgaben der Korruptionsprävention ausgelastet und nahmen keine Aufgaben der Internen Revision wahr. Der Leitung des Auswärtigen Amts war der faktische Ausfall ihrer Internen Revision erst bewusst geworden, als der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen hatte. Im Jahr 2018 hat sie mit der Wiedereinsetzung einer Internen Revision begonnen.

2.2 Würdigung

Komplexe administrative Strukturen und erhebliche Haushaltsvolumina erfordern adäquate, leistungsstarke Systeme zur internen Verwaltungskontrolle. Daran fehlt es zurzeit im Auswärtigen Amt.

Inspektion

Eine bedeutende Schwachstelle des Inspektionswesens des Auswärtigen Amts sieht der Bundesrechnungshof im Spannungsverhältnis von Distanz wahrer Kontrolle und „Personalfürsorge“. Fürsorge, wie sie die Inspektion handhabt (eingehende Gespräche mit allen Bediensteten einer Auslandsvertretung) und darauffolgende Kontrolle vertragen sich nicht. Die Personalrotation tut ihr Übriges, da Prüfende und Geprüfte im Regelfall im Bewusstsein handeln werden, sich künftig möglicherweise in vertauschten Rollen wiederbegegnen zu müssen. Ein derartiger Organisationsansatz ist beständig dem Risiko von Interessen- und Zielkonflikten ausgesetzt. Dass solche Befürchtungen nicht theoretischer Natur sind, belegt der aufgezeigte Fall: Obwohl der Bericht der Auslandsvertretung an die Inspektion weiterführende Fragen nach persönlicher Verantwortung nahelegen musste, unterließ die Inspektion es, sich mit der Sache weiter zu befassen und zu berichten. Der Leitung des Auswärtigen Amts war der Vorgang jedenfalls nicht hinlänglich bekannt gewesen. Nicht anders ist zu erklären, dass sie bald darauf eine Sonderinspektion anordnete.

Weitere Schwächen des Inspektionswesens sind zum einen die unzulängliche Nachverfolgung von Inspektionsergebnissen. Neben nicht plausiblen Zuordnungen liegt die abschließende Aufarbeitung (noch) nicht umgesetzter Weisungen und Empfehlungen außerhalb des

Verfahrens zur Nachverfolgung in den Händen der – zum Teil erheblich kritisierten – Auslandsvertretungen oder Fachreferate der Zentrale. Die Wirkung der Inspektion hängt damit von der Einsicht der Kontrollierten selbst ab. Zum anderen ist es die unklare Abgrenzung zur Internen Revision. Das Auswärtige Amt irritiert mit widersprüchlichen Aussagen. Einerseits sei risikoorientiertes Prüfen nicht Aufgabe der Inspektion, sondern die der Internen Revision. Andererseits decke Inspektion die Interne Revision an den Auslandsvertretungen „vollumfänglich ab“. Unklare Zuständigkeiten bergen stets das Risiko, dass Aufgaben nicht angemessen erfüllt werden.

Interne Revision

Interne Revision und Inspektion haben unterschiedliche Prüfungsansätze: Die Inspektion beschränkt sich nach dem GAD auf die Auslandsvertretungen, setzt nicht risikoorientiert an und übernimmt Aufgaben der „Personalfürsorge“. Die Interne Revision ist risikoorientiert ausgerichtet und sollte den gesamten Apparat – Zentrale wie Auslandsvertretungen wie Bundesamt – aus einem spezifisch risikoorientierten Blickwinkel der Leitung des Auswärtigen Amts erfassen. Die Leitung des Auswärtigen Amts ist in ihrer Entscheidung über die Ausgestaltung ihrer Internen Revision zwar grundsätzlich frei. Stattet sie die Interne Revision trotz erkennbarer Risiken unzureichend aus, fällt die Verantwortung aber unmittelbar auf sie zurück, wenn es infolge erkennbarer, aber nicht hinreichend berücksichtigter Risikokonstellationen zu Schäden kommt. Dass eine vergleichsweise komplexe Organisation wie das Auswärtige Amt über fünf Jahre auf jegliche Interne Revision verzichtete, ist nicht hinnehmbar. Bedenklich stimmt überdies, dass der faktische Ausfall dieser Kontroll- und Beratungsinstanz der Leitung des Auswärtigen Amts selbst nicht aufgefallen war. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, eine durchgreifende Risikoanalyse des gesamten Aufgabenbereichs des Auswärtigen Amts vorzunehmen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Inspektion und Interner Revision des Auswärtigen Amts voneinander abzugrenzen und Schnittstellen zu bilden. Das Auswärtige Amt berücksichtigte die Empfehlungen nicht. Zwar hat es mittlerweile erste Schritte in Richtung einer professionellen Internen Revision getan. Eine grundlegende Risikoanalyse des gesamten Geschäftsbereiches des Auswärtigen Amts, die jeglicher Reform seiner Kontrollinstanzen vorausgehen sollte, steht ebenso noch aus wie ein Maßnahmenkatalog zur Begegnung oder Begrenzung von Risiken.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, seine Verwaltungskontrollsysteme neu auszurichten. Er hat insbesondere empfohlen, folgende Schritte vorzunehmen:

- Ausgehend von einer Prüfung etwaiger Anpassungsnotwendigkeiten bei § 8 GAD: Befreiung der Inspektion von der derzeit gehandhabten „Personalfürsorge“ über die Überprüfung von Lebensbedingungen der Bediensteten hinaus.
- Sicherstellung einer effektiven Nachverfolgung von Prüfungsergebnissen und einer risikoorientierten Verwaltungskontrolle sowohl bei der Tätigkeit der Zentrale als auch der Auslandsvertretungen.
- Klare Trennung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten: Inspektion für die laufende Verwaltungskontrolle und Beratung der Auslandsvertretungen; Interne Revision als

unabhängige Kontroll- und Beratungsinstanz für die Leitung des Auswärtigen Amts mit Zuständigkeit für die Zentrale, die Inspektion, die Auslandsvertretungen und für das neu gegründete Bundesamt.

2.3 Stellungnahme

Das Auswärtige Amt hat mitgeteilt, es teile die Kritik des Bundesrechnungshofes an einer unzulänglichen Nachverfolgung von Inspektionsergebnissen. Es hat seine Weisungen angepasst; u. a. wird die Inspektion in die Nachverfolgung eingebunden. Im Übrigen sieht das Auswärtige Amt zum Inspektionswesen keinen Änderungsbedarf, insbesondere gebe es kein Risiko von Interessen- und/oder Zielkonflikten. Inspektionsberichte würden Missstände klar benennen. Die Kritik daran, dass der Inspektionsplan weit im Voraus bekannt ist, teile es nicht. Prüfungsfreie Zeiträume für die Auslandsvertretungen gebe es nicht, denn neben den Prüfungen der Fachabteilungen prüften die Auslandsvertretungen sich in bestimmten Bereichen auch noch selbst. Zum Widerspruch, dass die Inspektion einerseits einen anderen Ansatz verfolgt als die Interne Revision, sie andererseits Interne Revision an den Auslandsvertretungen „vollumfänglich abdecke“, hat das Auswärtige Amt nicht Stellung genommen. Interne Revision und Inspektion würden künftig „Hand in Hand“ arbeiten und „stärker ineinandergreifen“. Interne Revision „fungiere ergänzend zur Inspektion als Instanz zur Beratung der Leitung des Auswärtigen Amts [...]“. Sie habe tatsächlich mehr als fünf Jahre nicht geprüft. Im Sommer 2018, also noch vor der Prüfung des Bundesrechnungshofes, habe es eine Reaktivierung der Internen Revision eingeleitet. Eine Risikoanalyse für die Zentrale und darauf gründende Prüfungen gebe es seit dem Jahr 2020. Seit Herbst 2020 also sechs Jahre nach Einstellung ihrer Prüfungstätigkeit habe die Interne Revision des Auswärtigen Amts wieder begonnen zu prüfen.

2.4 Abschließende Würdigung

Das Auswärtige Amt setzt sich nicht mit den aufgezeigten Widersprüchen seines Kontrollwesens auseinander. Ungeklärt bleiben die Frage der Kategorisierung der eingehenden Meldungen und wer wann und auf welcher Grundlage über den Abschluss der Nachverfolgung entscheidet. Bei der Inspektion sieht es keine Risiken für Interessen- oder Zielkonflikte. Weshalb die Inspektion im oben geschilderten Fall offenbare Missstände nicht klar benannte, erklärt das Auswärtige Amt nicht. Auch zum Selbstverständnis der Inspektion, sie habe ihre Aufgabe nicht darin gesehen, dem haushaltswirtschaftlich höchst relevanten Sachverhalt nachzugehen, nimmt es nicht Stellung. Es bestreitet prüfungsfreie Zeiträume für Auslandsvertretungen, geht aber nicht auf die vom Bundesrechnungshof benannten prüfungsfreien Zeiträume ein. Obwohl die Inspektion in der Vergangenheit den regulären Prüfturnus nicht einhalten konnte, will es für Sonderinspektionen ausreichend Spielraum haben. Soweit das Auswärtige Amt anerkennend herausstellt, dass Auslandsvertretungen ergänzend auch durch die Fachebene geprüft werden (z. B. Kassenprüfungen, Überprüfung der ordnungsgemäßen Visabearbeitung) ist anzumerken, dass die Fachebene damit ihre Steuerung und sich insoweit selbst überprüft. Dies hat mit effektiver Kontrolle im hier verstandenen Sinn nichts zu tun. Der

Bundesrechnungshof bezweifelt, dass dem Auswärtigen Amt die abträgliche Wirkung solcher Verwischung von Verantwortlichkeiten hinreichend bewusst ist. Ohne Stellungnahme bleibt auch der Widerspruch, wie die Inspektion die Interne Revision „vollumfänglich abdecken“ kann, wenn sie einen gänzlich anderen Prüfansatz verfolgt.

Warum der langjährige Ausfall der Internen Revision der Leitungsebene des Auswärtigen Amts entgangen war, hat das Auswärtige Amt offenbar nicht hinterfragt; Stellung nahm es dazu nicht.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht.

Das Auswärtige Amt trägt der Bedeutung und dem Wesen einer Internen Revision immer noch nicht hinreichend Rechnung. Seine unbestimmten Aussagen zur Inspektion wie „Hand in Hand“ arbeiten, „stärker ineinandergreifen“ und „ergänzend fungieren“ belegen, dass es immer noch keine klare Vorstellung über die Aufgabe einer Internen Revision hat. Eine Interne Revision ist das wesentliche Beratungs- und Frühwarninstrument der Leitung einer Organisation. Seine Erkenntnisse zur Vorbereitung von Entscheidungen der Leitung sollte es durch eigene Prüfung der Prozesse einer Organisation gewinnen und dies risikoorientiert und unabhängig. Der Aufgabenbereich einer Internen Revision muss daher stets den gesamten Verantwortungsbereich der Leitung umfassen. Es ist nicht hinnehmbar, dass Interne Revision hinter die auch von Personalrotation betroffene Inspektion zurücktreten und lediglich „ergänzend fungieren“ soll, obwohl Struktur und Kontrollansätze beider Kontrollsysteme unterschiedlich sind. Der Internen Revision sind damit sowohl die Inspektion als auch die Auslandsvertretungen vorenthalten. Das Ausklammern von Teilbereichen schränkt deren Aufgabenbereich unter Gesichtspunkten bestmöglicher Risikominimierung unverträglich ein. Ein beachtlicher Teil des Auswärtigen Amts – die Auslandsvertretungen – bliebe damit außerhalb des risikoorientierten Blickfelds der Internen Revision.

Dies gilt es künftig zu vermeiden: Der Beratungsansatz einer Internen Revision muss sich künftig auf den gesamten Geschäftsbereich des Auswärtigen Amts – Auslandsvertretungen, und deren Inspektion sowie das Bundesamt – erstrecken. Entscheidet sich das Auswärtige Amt anders, wäre eine umfassende, risikoorientierte und unabhängige Beratung der Leitung nur noch zu gewährleisten, wenn beide Kontrollsysteme in einem Kontrollsystem „Interne Revision“ zusammengeführt würden. Das Vorhalten zweier Kontrollsysteme nebeneinander auf gleicher Ebene mit getrennten Geschäftsbereichen und unterschiedlichen Aufgaben und Ansätzen ist unter dem Gesichtspunkt eines angemessenen Risikomanagements nicht weiter vertretbar. Das Auswärtige Amt muss jedenfalls sein internes Kontrollsystem neu ausrichten. Die bislang praktizierte „Personalfürsorge“ sollte es auf das unerlässliche, von § 8 GAD geforderte Maß zurückführen. Sie sollte die Lebensbedingungen der Beschäftigten überprüfen und nicht darüber hinaus gehen.