



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 05 (Auswärtiges Amt) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022

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

Gz.: II 2 - 0000609

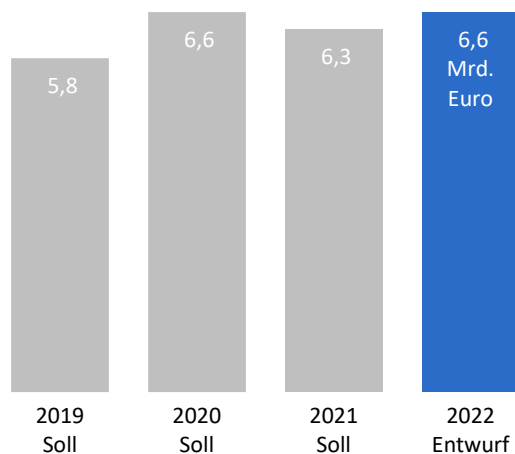
Potsdam, den 24. März 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Auswärtiges Amt

Ausgaben

6,6 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro

457,6 Mrd. Euro
Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2022
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



Planstellen und Stellen

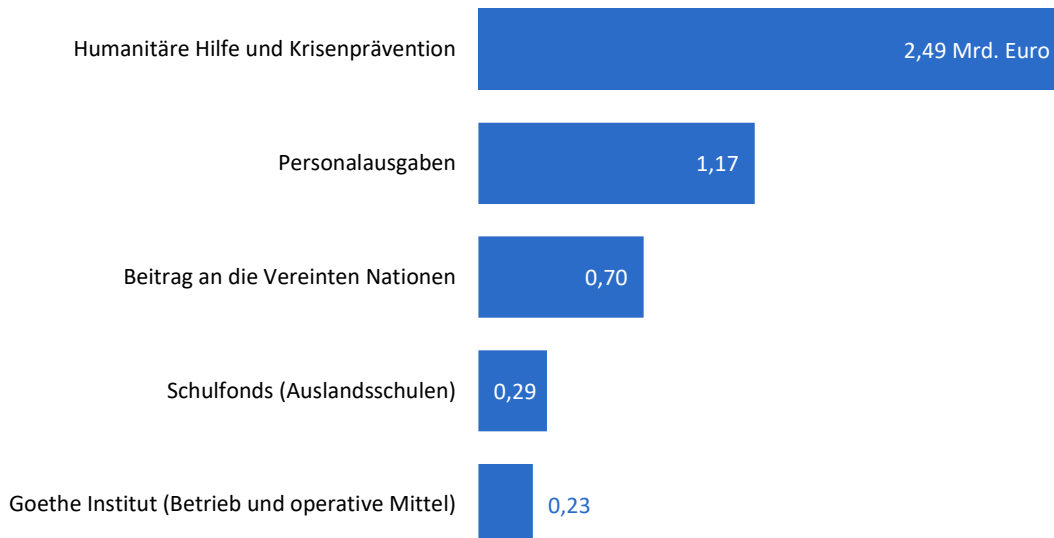
Veränderung zum Vorjahr

7 933

+ 156

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	6
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Allgemein	8
2.2	Erster und zweiter Nachtragshaushalt 2021	8
2.3	Ausgabereste	8
2.4	Koalitionsvertrag vom 24. November 2021 und Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021	9
2.5	Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen	10
2.6	Verlagerung von Mitteln und Personal innerhalb des Einzelplans 05 sowie aus anderen Einzelplänen	10
3	Wesentliche Ausgaben	12
3.1	Beitrag an die Vereinten Nationen	12
3.2	Humanitäre Hilfe und Krisenprävention	12
3.3	Rückholaktion	13
3.4	Goethe Institut	13
3.5	Schulfonds	15
3.6	Baufonds für Zuwendungsempfänger	16
3.7	Bundesministerium	18
3.8	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten	21
4	Wesentliche Einnahmen	22
4.1	Gebühren für Visa- und Passangelegenheiten	22
4.2	Rückholaktion	23
5	Personal	23

5.1	Bundesministerium	23
5.2	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten	28
5.3	Neue Institutionelle Zuwendungsempfänger (ehemals Projektförderung)	29
6	Ausblick	30

Abkürzungsverzeichnis

A

ACT-A *Access to Covid-19 Tools – Accelerator*
ASchulG *Auslandsschulgesetz*

B

BfAA *Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten*
BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BlmA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*
BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*
BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*
BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

D

DAI *Deutsches Archäologisches Institut*
DAS *Deutsche Auslandsschulen*

F

FEG *Fachkräfteeinwanderungsgesetz*

G

GI *Goethe-Institut*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

IKI *Internationale Klimaschutzinitiative*

K

KoaV *Koalitionsvertrag*

P

PBE *Personalbedarfsermittlung*

R

RegE *Regierungsentwurf*

V

VN *Vereinte Nationen*

Z

ZfA *Zentralstelle für Auslandsschulwesen*

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 226 Auslandsvertretungen. Das Auswärtige Amt hat zum 1. Januar 2021 eine nachgeordnete Bundesoberbehörde in seinem Geschäftsbereich errichtet, das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA). Das BfAA erledigt die nichtministeriellen Aufgaben des Auswärtigen Amts. Es hat seinen Sitz in Brandenburg an der Havel und an weiteren Standorten. Zum Geschäftsbereich des Auswärtigen Amts zählt auch das Deutsche Archäologische Institut (DAI), eine Forschungseinrichtung auf dem Gebiet der Altertumswissenschaften. Größter Zuwendungsempfänger des Auswärtigen Amts ist das Goethe-Institut (GI).

Unser Bericht befasst sich mit der Entwicklung des Einzelplans 05 in den Jahren 2020, 2021 und 2022. Er weist auf Besonderheiten im Haushaltsvollzug hin, z. B. aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie. Hierfür hat der Haushaltsgesetzgeber für die Jahre 2020 und 2021 in jeweils zwei Nachtragshaushalten zusätzliche Mittel bereitgestellt. Zum Haushaltsentwurf 2022 geben wir Hinweise für die kommenden Haushaltsberatungen. Ein Schwerpunkt ist die Umsetzung des Koalitionsvertrags (KoaV) und des Organisationserlasses des Bundeskanzlers für die 20. Legislaturperiode, insbesondere der Übergang von Aufgaben der internationalen Klimapolitik aus dem Einzelplan 16 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, BMUV) in den Einzelplan 05. Zudem weist der Bericht auf titelbezogene und übergreifende Prüfungserkenntnisse mit aktuellem Bezug hin.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Ausgabenschwerpunkte und Einnahmen sowie über die Entwicklung der Soll- und Ist-Zahlen für den Sach- und Personalhaushalt seit dem Jahr 2020:

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 05

Auswärtiges Amt

	2020 Soll	2020 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2021 Soll	2022 Entwurf	Änderung zu 2021
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	6 623,9	6 381,8	-242,0	6 301,7	6 570,0	4,3
darunter:						
• Sicherung von Frieden und Stabilität	3 593,2	3 514,1	-79,1	3 485,6	3 564,6	2,3
• Bilaterale Zusammenarbeit und Pflege der Auslandsbeziehungen	331,2	264,5	-66,7	211,9	165,1	-22,1
• Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland	1 208,3	994,6	-213,7	1 077,5	1 001,8	-7,0
• Bundesministerium	1 346,8	1 342,4	-4,4	1 355,3	1 613,2	19,0
• Deutsches Archäologisches Institut (DAI)	40,4	47,5	7,1	40,3	40,0	-0,6
• Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA)	3,7	0,001	-3,7	15,3	42,5	178,8
Einnahmen	170,7	108,1	-62,6	200,8	147,8	-26,4
darunter:						
• Gebühren für Visa- und Passangelegenheiten	142,8	53,3	-89,5	110,0	120,0	9,1
Verpflichtungsermächtigungen	2 004,3 ^c	1 718,5	-285,8	2 322,6	2 908,9	25,2
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	7 610	6 682 ^d	-928	7 777 ^e	7 933 ^b	2,0
darunter:						
• Bundesministerium Inland	3 063	3 070	7	2 811	2 763	-1,7
• Bundesministerium Ausland	4 315	3 399	-916	4 358	4 192	-3,8
• Bundesministerium Personalreserve					209	100
• DAI	205	209 ^f	4	202	201	-0,5
• BfAA	27	4	-23	406	569	39,9

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2020, Übersicht Nummer 4.9).^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2020.^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2021: 6 721 Planstellen/Stellen.^f Für 58 Beschäftigte ist kein Stellenplan ausgebracht. Für einen bestimmten Beschäftigtenkreis lässt der Haushaltsvermerk zu Titel 0513 428 02 dies zu.

Quellen:

Einzelplan 05. Für das Jahr 2020: Haushaltsrechnung.

Für das Jahr 2021: Haushaltsplan i. d. F. des zweiten Nachtragshaushalts.

Für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Allgemein

Der Mittelansatz für Ausgaben zulasten des Einzelplans 05 ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen; vgl. hierzu die Übersichtsseite. Im Jahr 2020 stand dem Auswärtigen Amt ein Rekordbetrag von 6 623,9 Mio. Euro zur Verfügung. Hintergrund waren zusätzliche Ausgabeermächtigungen von 695,2 Mio. Euro, die der Haushaltsgesetzgeber zur Bewältigung der Corona-Pandemie in zwei Nachtragshaushalten erteilte. Seit dem Jahr 2021 sinkt der Mittelansatz wieder. Er bleibt mit einem Ansatz von 6 301,7 Mio. Euro für das Jahr 2021 sowie von 6 570 Mio. Euro für das Jahr 2022 aber auf vergleichsweise hohem Niveau.

2.2 Erster und zweiter Nachtragshaushalt 2021

Der Haushaltsgesetzgeber hat mit einem ersten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt, um dem veränderten Pandemiegeschehen Rechnung zu tragen. Für das Auswärtige Amt hat er Verpflichtungsermächtigungen von 43,4 Mio. Euro bei Kapitel 0512 Titel 518 02 für das Projekt „Ressortübergreifende VS-Kommunikation“ aufgenommen, vgl. hierzu auch Ausführungen zu Tz. 3.7.

Mit dem zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 hat das Auswärtige Amt insgesamt zwölf neue Planstellen erhalten: sieben für eine *neue Abteilung Klimaaußenpolitik und Wirtschaft* sowie fünf für die *Digitalisierung der Visa-Verfahren* und den *Aufbau des Auslandsportals*, vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Tz. 5.1.

2.3 Ausgabereste

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis besteht. Die anzulegenden Maßstäbe sind streng. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO)). Für flexibilisierte Bereiche hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine generelle

Ausnahme von der zeitlichen Verfügungsbeschränkung zugelassen.¹ Hier besteht für die Bundesressorts ein Anreiz, „großzügig“ Reste zu bilden.

In welcher Höhe das Auswärtige Amt Ausgabereste aus den übertragbaren Mitteln des abgelaufenen Haushaltsjahres bildet, lässt sich regelmäßig erst anhand der Haushaltsrechnung feststellen. Eine solche liegt für das Jahr 2021 noch nicht vor. Wir können daher nur einen Überblick über die übertragbaren Mittel des Haushaltsjahres 2020 geben und zur Restebildung aus den übertragbaren Mitteln des Jahres 2019 berichten.

Die übertragbaren Mittel des Einzelplans 05 sind seit dem Jahr 2018 kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2019 betrugen die übertragbaren Mittel 428,4 Mio. Euro, davon 396,6 Mio. Euro flexibilisiert. Im Jahr 2020 lagen sie bei 613,4 Mio. Euro, davon 448,6 Mio. Euro flexibilisiert.

Aus den übertragbaren flexibilisierten Mitteln bildete das Auswärtige Amt nahezu vollständig Ausgabereste und nahm diese auch in Anspruch. Dagegen nutzte es übertragbare nicht flexibilisierte Mittel wesentlich seltener zur Bildung von Ausgaberesten. Hiervon nahm es immer weniger in Anspruch: im Jahr 2018 57 %, im Jahr 2019 49 % und im Jahr 2020 31 %.

2.4 Koalitionsvertrag vom 24. November 2021 und Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021

Der *KoaV* vom 24. November 2021 gibt als Leitlinie vor, dass für die gesamte Legislaturperiode alle Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen und nach den Vereinbarungen des *KoaV* neu zu priorisieren sind. Er mahnt Ausgabenkürzungen an, um finanzielle Potenziale für Zukunftsinvestitionen freizusetzen; Ausgabereste sind abzubauen.

Der *Organisationserlass des Bundeskanzlers* vom 8. Dezember 2021 überträgt dem Auswärtigen Amt aus dem Geschäftsbereich des BMUV die Zuständigkeit für internationale Klimapolitik. Das Auswärtige Amt und das BMUV haben Einzelheiten zum Übergang von Aufgaben, Personal und Haushaltsmitteln in einer Ressortvereinbarung geregelt, vgl. hierzu Ausführungen zu Tz. 2.6, Tz. 3.7 und Tz. 5.1.

Das BMF hat den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) am 13. Dezember 2021 um Einwilligung in die Ausbringung von Planstellen und Stellen nach § 15 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021 gebeten. Die zusätzlichen Stellen seien erforderlich, um die Arbeitsfähigkeit der Bundesregierung sicherzustellen, es bestehe ein unabweisbarer, auf andere Weise nicht zu deckender Bedarf.² Für das Auswärtige Amt hat das BMF eine Planstelle B 11 für die „Umsetzung der vereinbarten Arbeitsstrukturen und zusätzlicher inhaltlicher

¹ Vgl. Haushaltsführungs Rundschreiben 2019 des BMF vom 20. Dezember 2018, Gz. II A 2 - H 1200/18/10030, Nr. 3.4, i. V. m. BMF-Rundschreiben vom 23. November 2015, Gz. II A 2 - H 1200/14/1006.

² Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 20/0003.

Schwerpunkte“ beantragt. Zudem sollen nicht besetzte Planstellen und Stellen aus dem Einzelplan 05 und aus anderen Einzelplänen wegfallen, um 95 neue Planstellen und Stellen für das neue Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) zu kompensieren. Der Haushaltsausschuss hat am 15. Dezember 2021 der Vorlage des BMF zugestimmt. Der Bundesrechnungshof hält die Stellenanmeldungen des BMF für nicht etatreif begründet. Zusätzliche Stellen kommen nur für neue Aufgaben infrage. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, war nicht erkennbar. Zudem fehlen Angaben dazu, wie das Auswärtige Amt Erforderlichkeit und Wertigkeit der B 11-Planstelle ermittelt hat. In welchem Umfang Planstellen und Stellen im Einzelplan 05 zur Kompensation der neuen Planstellen und Stellen im BMWSB wegfallen, ist uns nicht bekannt.

2.5 Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF hat für die Aufstellung des zweiten Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2022 (2. RegE 2022) auf den KoA als wichtigen Maßstab hingewiesen.

Für die Haushaltsanmeldungen der Ressorts hat das BMF zudem vorgegeben: Neue haushaltsbelastende Maßnahmen sind nur bei entsprechender Gegenfinanzierung durch Mittelumschichtung im jeweiligen Ressorteinzelplan bzw. Politikfeld möglich. Ressortneuzuschüsse sind im Sach- und Personalhaushalt haushaltsneutral umzusetzen. Für den Haushalt 2022 kommen zusätzliche neue Stellen nur für absolut zwingend notwendige Bereiche in Betracht. Als solche gelten Stellen, die benötigt werden, um die Handlungsfähigkeit der neuen Bundesregierung sicherzustellen. Zu berücksichtigen sind allerdings Stellen, die bereits im Haushaltsvollzug gemäß § 15 Haushaltsgesetz 2021 oder mit dem zweiten Nachtrag zum Haushalt 2021 ausgebracht wurden; diese Stellen werden automatisch mit dem Haushalt 2022 nachvollzogen.

2.6 Verlagerung von Mitteln und Personal innerhalb des Einzelplans 05 sowie aus anderen Einzelplänen

Die Vergleichbarkeit der Haushaltsansätze im Berichtszeitraum 2020 bis 2022 ist nicht nur wegen der pandemiebedingten Sondereffekte erschwert. Auch die Verlagerung von Sach- und Personalmitteln sowie von Personal innerhalb des Einzelplans 05 sowie eine Verlagerung zwischen verschiedenen Einzelplänen ist zu beachten. Beispiele sind:

Verlagerungen innerhalb des Einzelplans 05

- Verlagerung von Mitteln aus dem Kapitel 0502 in das Kapitel 0504 (Haushaltentwurf 2022) für folgende vier Titel: „Deutschlandbild im Ausland“, „Deutsch-Italienischer Zukunftsfonds“, „Förderung von Projekten zur Holocaust-Erinnerung“, „Deutsch-Griechischer Zukunftsfonds“.

- Verlagerung von Sach- und Personalmitteln sowie von Personal aus dem Kapitel 0512 in das Kapitel 0514 ab dem Jahr 2020: Sukzessiver Übergang von nichtministeriellen Aufgaben vom Auswärtigen Amt auf das BfAA.
- Wegfall von Kapitel 0501 Titel 687 28 „Leistungen im Rahmen des Stabilitätspaktes Afghanistan der Bundesregierung“ (Haushaltsentwurf 2022).

Verlagerungen aus dem Einzelplan 05 in andere Einzelpläne

- Verlagerung von Sach- und Personalmitteln sowie von Personal ab dem Jahr 2021 aus dem Einzelplan 05 in den Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS): Dienstposten von Sozialreferenten an Auslandsvertretungen, die das BMAS bzw. Gewerkschaftsverbände besetzen.
- Verlagerung von Sach- und Personalmitteln sowie von Personal ab dem Jahr 2021 aus dem Einzelplan 05 in den Einzelplan 14 (Bundesministerium für Verteidigung, BMVg): Ziviles Personal in den Militärattachéstäben an den Auslandsvertretungen.

Verlagerungen aus dem Einzelplan 06 (Bundesministerium des Innern und für Heimat) in den Einzelplan 05

- Verlagerung von Sach- und Personalmitteln sowie von Personal aus Kapitel 0615 (Bundesverwaltungsamt) in das Kapitel 0514 ab dem Jahr 2021: Fördermittelmanagement.
- Verlagerung von Sach- und Personalmitteln sowie von Personal ab dem Jahr 2022 aus Kapitel 0615 (Bundesverwaltungsamt) in die Kapitel 0512 und 0514: Zentralstelle für Auslandsschulwesen (ZfA).

Verlagerung aus dem Einzelplan 16 (BMUV) in den Einzelplan 05

- Verlagerung von Sach- und Personalmitteln sowie von Personal aus dem Kapitel 1601 in das Kapitel 0501 sowie aus dem Kapitel 1612 in das Kapitel 0512 ab dem Jahr 2022: Übergang von Aufgaben der internationalen Klimapolitik gemäß Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021. Insgesamt sollen ab dem Jahr 2022 16,5 Planstellen und Stellen umgesetzt und jährlich 12 Mio. Euro vom Einzelplan 16 in den Einzelplan 05 übertragen werden. Die Umsetzung ist noch nicht im Haushaltsentwurf 2022 berücksichtigt. Sie soll gemäß § 50 Absatz 1 BHO im laufenden Jahr vollzogen werden.

Übertragung von Sachmitteln aus dem Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) in den Einzelplan 05

- Übertragung von Sachmitteln aus Kapitel 6002 Titel 971 08 in Kapitel 0504 Titel 687 17 EN3, Titel 687 27 EN2.1 und Titel 687 48 (Haushaltsentwurf 2022): Mittel zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus sowie zur Stärkung des interkulturellen Dialogs.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Beitrag an die Vereinten Nationen

Schwerpunkte der Ausgaben des Auswärtigen Amts für die Sicherung von Frieden und Stabilität sind – neben den *Ausgaben für Humanitäre Hilfe und Krisenprävention* (dazu Tz. 3.2) – die *deutschen Pflichtbeiträge an die Vereinten Nationen (VN)*, Kapitel 0501 Titel 687 10. Die *Beiträge zu den VN-Friedensmissionen* (Kapitel 0501 Titel 687 10 EN2) unterliegen einem dreijährigen Zyklus. Dieser sah bisher vor: Im ersten Beitragsjahr sind 133 %, im zweiten Jahr 100 % und im dritten Jahr 67 % des Beitragssatzes fällig. Ab dem Jahr 2022 wird dieses Beitragssystem umgestellt. Dann sind für einen Zyklus von drei Jahren folgende anteilige Beitragssätze fällig: 150 %, 100 %, 50 %. Im Jahr 2022 beginnt der Zyklus mit einem Beitragssatz von 150 %.

Im Jahr 2020 leistete das Auswärtige Amt 531,3 Mio. Euro (100 %). Im Jahr 2021 sind 401 Mio. Euro (67 %) veranschlagt. Für das Jahr 2022 waren im ersten Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2022 (1. RegE 2022) ausgehend von der bisherigen Beitragsskala 581,7 Mio. Euro (133 %) eingeplant. Aufgrund der neuen dreijährigen Beitragsskala sieht der 2. RegE 2022 697,2 Mio. Euro (150 %) vor.

3.2 Humanitäre Hilfe und Krisenprävention

Im Jahr 2020 hat das Auswärtige Amt 2 089,2 Mio. Euro für Humanitäre Hilfe (Kapitel 0501 Titel 687 32) und 394,5 Mio. Euro für Krisenprävention (Kapitel 0501 Titel 687 34) ausgegeben. Im Haushaltsplan 2021 waren 2 110 Mio. Euro für Humanitäre Hilfe und 434,3 Mio. Euro für Krisenprävention eingeplant. Für das Jahr 2021 hat das Auswärtige Amt für Humanitäre Hilfe zusätzlich zum Haushaltsansatz insgesamt 460 Mio. Euro erhalten:

- 350 Mio. Euro überplanmäßige Ausgaben für dringende humanitäre Bedarfe in Afghanistan und Nachbarländern, bereitgestellt in zwei Tranchen von 100 Mio. Euro und 250 Mio. Euro.

Die Mittel flossen an verschiedene internationale Organisationen. Mit ihrer Hilfe wurden Binnenvertriebene und afghanische Flüchtlinge in Nachbarländern sowie die afghanische

Bevölkerung insbesondere bei der Nahrungsmittelversorgung und Gesundheitsbetreuung unterstützt.

- 110 Mio. Euro zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie im Rahmen der Initiative „Access to Covid-19 Tools – Accelerator (ACT-A)“ aus Kapitel 6002 Titel 971 04. Die Mittel flossen u. a. an die Impfallianz GAVI für den Kauf von Impfstoffen sowie an UNICEF für humanitäre Impfstofflogistik.

Deutschland hat ACT-A im April 2020 mitgegründet und ist dessen zweitgrößter Geber. Für das Jahr 2022 stehen 1 324 Mio. Euro im Kapitel 6002 Titel 687 06 für ACT-A zur Verfügung, darunter 140 Mio. Euro für das Auswärtige Amt.

Für das Jahr 2022 sind 2 000 Mio. Euro für Humanitäre Hilfe und 486 Mio. Euro für Krisenprävention im Kapitel 0501 Titel 687 32 bzw. Titel 687 34 vorgesehen. Die Ausgaben für beide Förderbereiche zusammen machen damit in den letzten Jahren fast 40 % der Gesamtausgaben des Einzelplan 05 aus: Im Jahr 2019 34 %, im Jahr 2020 38 %, im Jahr 2021 40,4 % und im Jahr 2022 37,8 %.

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2022 sieht zudem im Einzelplan 60, Kapitel 6002 Titel 971 10 eine Globale Mehrausgabe von 1 000 Mio. Euro für Maßnahmen der Humanitären Hilfe, der Krisenbewältigung und Ernährungssicherheit im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise vor. Die Mittel dienen zur Deckung eines eventuellen Mehrbedarfs in den Einzelplänen und können mit Einwilligung des BMF in Anspruch genommen werden.

3.3 Rückholaktion

Für die Durchführung der Rückholung von Deutschen und Unionsbürgern aus dem Ausland aufgrund der Corona-Pandemie hat das Auswärtige Amt aus den beiden Nachtragshaushalten 2020 insgesamt 100 Mio. Euro zusätzlich zu den für das Jahr 2020 im Kapitel 0502 Titel 687 01 regulär eingeplanten 0,6 Mio. Euro erhalten. Nach eigenen Angaben hat das Auswärtige Amt im Jahr 2020 für die Rückholaktion 94 Mio. Euro ausgegeben. Die Betroffenen sind verpflichtet, die Auslagen zu ersetzen, vgl. Ausführungen unter Tz. 4.2.

Wegen der einmaligen zusätzlichen 100 Mio. Euro im Jahr 2020 fällt der Mittelansatz für das Kapitel 0502 in den Folgejahren 2021 und 2022 entsprechend geringer aus.

3.4 Goethe Institut

Das GI ist ein gemeinnütziger Verein mit Sitz in München. Zu seinen Aufgaben gehört, die Kenntnis der deutschen Sprache im Ausland zu fördern, die internationale kulturelle Zusammenarbeit zu pflegen und ein umfassendes, aktuelles Deutschlandbild zu vermitteln. Das GI soll zudem Wissenschaft und Forschung, Bildung und Erziehung, Kunst und Kultur sowie die Völkerverständigung in Deutschland, Europa und der Welt fördern.

Das GI erhält als größter Zuwendungsempfänger des Auswärtigen Amts institutionelle und projektgebundene Zuwendungen sowie Mittel für Bauunterhaltung und Baumaßnahmen. Mit diesen Mitteln und Einnahmen aus Kursgebühren unterhält das GI im Ausland 145 Institute in 98 Ländern. Zudem betreibt das GI im Inland zwölf Sprachinstitute, die es aus eigenen Mitteln (Einnahmen aus Kursgebühren, Spenden) zu finanzieren hat. Das GI unterteilt seine Haushalts- und Wirtschaftsführung daher in zwei getrennte Finanzkreise, den sogenannten *Bereich der öffentlichen Mittel* und den *Eigenmittelbereich*.

Um die Einnahmeausfälle aus der coronabedingten Schließung von Auslandsinstituten auszugleichen, hat das Auswärtige Amt dem GI aus dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 70 Mio. Euro zusätzlich für seinen Betrieb und operative Mittel gewährt (Kapitel 0504 Titel 687 40). Das GI hat zudem mit Zustimmung des Auswärtigen Amts bis zum 31. Juli 2020 11,9 Mio. Euro aus öffentlichen Mitteln auch für seinen Eigenmittelbereich verwendet. Es hat geltend gemacht, dass für den Erhalt aller Inlandsstandorte eine dauerhafte Unterstützung von jährlich rund 2 bis 3 Mio. Euro aus öffentlichen Mitteln für den Eigenmittelbereich notwendig sei. Zu diesem Themenkomplex hat der Bundesrechnungshof eine Prüfung begonnen. Über berichtenswerte Erkenntnisse wird er das Parlament unterrichten.

Die Zentrale des GI hatte bis Juni 2019 ihren Sitz in einer Liegenschaft der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) in München. Dann zog es – mit Zustimmung des Auswärtigen Amts – in ein von einem privaten Anbieter neu angemietetes Gebäude in München. Der Bundesrechnungshof hat den Entscheidungsprozess zu diesem Umzug geprüft und dem Haushaltsausschuss am 6. Mai 2021 über das Ergebnis berichtet.³ Er hat u. a. beanstandet, dass das GI durch die Anmietung des neuen Objekts eine unwirtschaftliche Unterbringung mit erheblichen vermeidbaren Mehrkosten gewählt hat, der kein nachgewiesener Bedarf gegenübersteht. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat den Bericht des Bundesrechnungshofes am 25. Juni 2021 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat das Auswärtige Amt aufgefordert, seine Fachaufsicht gegenüber dem GI konsequenter wahrzunehmen. Das GI hat er aufgefordert sicherzustellen, dass haushaltsrechtliche Vorgaben zukünftig eingehalten werden.

Alle Zuwendungen des Auswärtigen Amts an das GI sind in Tabelle 2 zusammengefasst:

³ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 19/8629.

Tabelle 2

Zuwendungen des Auswärtigen Amts an das Goethe-Institut

Ausgaben für das GI aus dem Einzelplan 05		Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Soll 2021	Soll 2022 ^e
		<i>in Mio Euro</i>				
Institutionelle Förderung ^a		248,7	318,8	261,2	252,3	233,0
darunter:						
Betrieb und operative Mittel (Kapitel 0504 Titel 687 40)		238,7	311,7	254,2	245,2	226,5
Projektförderung ^b		25,2	0	22,8	0	0
Bauunterhaltung und Baumaßnahmen ^c		9,5	29,2	5,4	11,0	13,6
GI Gesamt^d		283,3	348,0	289,4	263,3	246,6

Erläuterungen:

^a Kapitel 0504: Titel: 687 40, 893 40, 518 42.

^b Kapitel 0504: Titel: 687 15, 687 17, 687 18, 687 27, 681 41;

Kapitel 0502: Titel: 546 22, 685 17;

Kapitel 0501: Titel: 687 28, 687 34.

^c Kapitel 0504: Titel: 519 31, 711 31, 739 31.

^d Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^e Angaben des Auswärtigen Amts.

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2019 und 2020: Haushaltsrechnung.

Für das Jahr 2021: Haushaltsplan i. d. F. des Zweiten Nachtragshaushalts.

Für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf.

3.5 Schulfonds

Das Auswärtige Amt fördert 1 909 Partnerschulen im Ausland aus Kapitel 0504 Titelgruppe 02 (Schulfonds). 137 davon sind Deutsche Auslandsschulen (DAS). An DAS fließt der größte Teil des Schulfonds. Für die Jahre 2020 und 2021 stellte der Haushaltsgesetzgeber mehr Mittel für den Schulfonds zur Verfügung, um pandemiebedingte Einnahmeausfälle der sich im Übrigen aus Beiträgen (Schulgelder) finanzierenden DAS auszugleichen. Die Ausgaben des Auswärtigen Amts für DAS bestehen aus einer gesetzlichen Anspruchsförderung nach den §§ 11 und 12 Auslandsschulgesetz – ASchulG (Kapitel 0504 Titel 687 20) und einer ergänzenden freiwilligen Förderung durch Zuwendungen (Kapitel 0504 Titel 687 21 und 687 22). Die Ausgaben des Schulfonds entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 3

Ausgaben des Auswärtigen Amts für den Schulfonds

Ausgaben	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Soll 2021	Soll 2022
	<i>in Mio Euro</i>				
Kapitel 0504 Tgr. 02 Gesamt	264,6	360,0	285,6	322,2	287,7
darunter:					
Titel 687 20 Leistungen an DAS gemäß §§ 11 und 12 ASchulG	155,5	195,7	181,6	173,0	177,0
Titel 687 21 Aufwendungen für Auslandsdienst- lehrkräfte und Programmlehrkräfte	40,5	57,7	38,2	44,0	44,0
Titel 687 22 Zuwendungen an Schulen im Ausland	28,9	63,0	32,7	61,1	30,0

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2019 und 2020: Haushaltsrechnung.

Für das Jahr 2021: Haushaltsplan i. d. F. des zweiten Nachtragshaushalts.

Für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf.

3.6 Baufonds für Zuwendungsempfänger

Die Ausgaben für Baumaßnahmen im Kulturbereich (sog. Baufonds Kapitel 0504 Tgr. 03) sind flexibilisiert. Reste aus übertragbaren flexibilisierten Mitteln des Vorjahres stehen dem Auswärtigen Amt in den Folgejahren zeitlich unbegrenzt zur Verfügung. Die Soll- und Ist-Ausgaben sowie die Reste aus übertragbaren flexibilisierten Mitteln des Vorjahres entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 4

Ausgaben des Auswärtigen Amts für Baumaßnahmen im Kulturbereich

Ausgaben	2018	2019	2020	2021	2022
	<i>in Mio Euro</i>				
Soll	54,4	65,9	66,6	30,1	41,7
Reste aus übertragbaren flexibilisier- ten Mitteln des Vorjahres	36,5	74,3	125,6	171,8	
Summe Soll und Reste	90,9	140,2	192,2	201,9	
Ist	20,3	18,8	19,9		
Differenz Ist-Summe Soll und Reste (Schere)	-70,6	-121,4	-172,2		

Erläuterung: Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2018, 2019 und 2020: Haushaltsrechnung.

Für das Jahr 2021: Haushaltsplan.

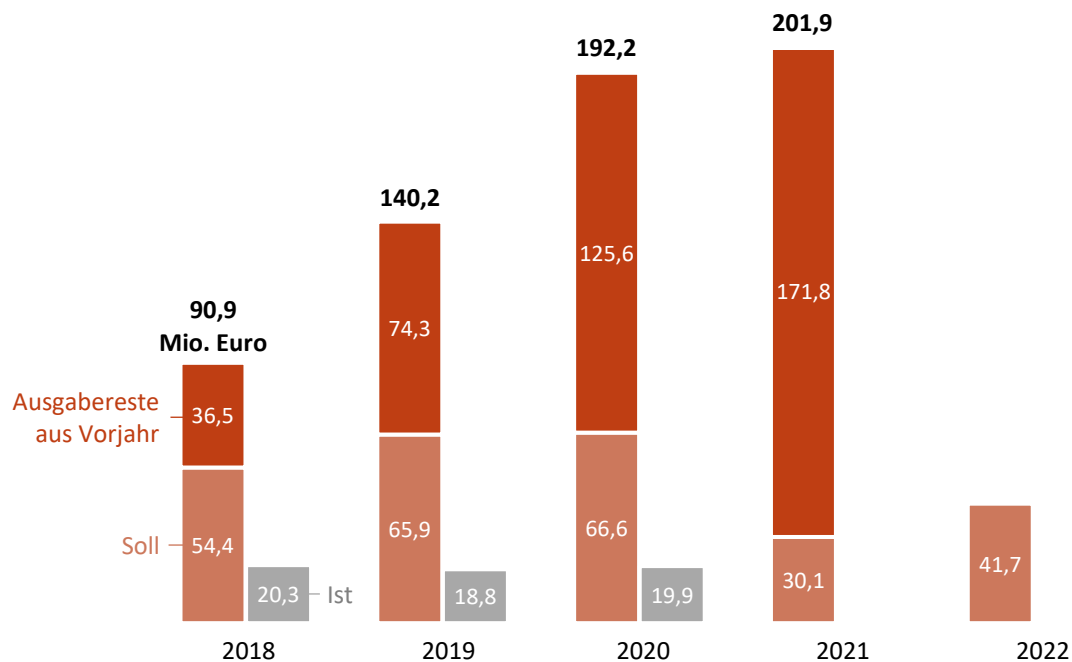
Für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf.

Die Reste aus übertragbaren Mitteln des Vorjahres steigen seit Jahren. Seit dem Jahr 2019 liegen sie über dem jeweiligen Haushaltsansatz mit deutlich steigender Tendenz. Obwohl jährlich mehr Mittel zur Verfügung stehen, stagnieren die Ist-Ausgaben auf vergleichsweise niedrigem Niveau. In der Folge öffnet sich die Schere zwischen den zur Verfügung stehenden Mitteln aus Soll und Resten sowie dem Mittelabfluss immer mehr, vgl. Abbildung 1. Vor diesem Hintergrund erschließt sich nicht, weshalb die Haushaltsansätze für den Baufonds im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr wieder deutlich steigen sollen.

Abbildung 1

Mittel für den Baufonds im Kulturbereich zu ambitioniert

Zusätzlich zum Soll stehen dem Auswärtigen Amt seit dem Jahr 2018 immer mehr Ausgabereste für den Baufonds im Kulturbereich (Kapitel 0504 Titelgruppe 03) zur Verfügung. Der Mittelabfluss (Ist) stagniert dagegen auf vergleichsweise niedrigem Niveau.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2018, 2019 und 2020: Haushaltsrechnung.

Für das Jahr 2021: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf.

3.7 Bundesministerium

Ausgaben für Personal

Die Personalausgaben des Auswärtigen Amts für seine Zentrale und die Auslandsvertretungen sind der größte Ausgabenblock für den Betrieb des Bundesministeriums (Kapitel 0512). Hinzu kommen Versorgungs-, Fürsorge- und Beihilfeleistungen, die für den gesamten Geschäftsbereich des Auswärtigen Amts im Kapitel 0511 veranschlagt sind. Die Personalausgaben für das Bundesministerium (Kapitel 0512) lagen im Jahr 2020 bei 891,5 Mio. Euro. Für das Jahr 2021 sind 799,9 Mio. Euro vorgesehen. Für das Jahr 2022 sind 914,1 Mio. Euro eingeplant.

Zusätzlich standen im Jahr 2021 im Kapitel 0512 aus der Hgr. 4⁴ flexibilisierte Ausgabereste von 39 Mio. Euro zur Verfügung. Grund für das Absinken des Haushaltsansatzes für das Jahr 2021 um 96,2 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr waren zum einen eckwertneutrale Umschichtungen von rund 80 Mio. Euro in das Kapitel 0504. Zum anderen war das Absinken auf Verlagerungen von Planstellen und Stellen und Personalausgaben vom Kapitel 0512 in das Kapitel 0514 sowie vom Einzelplan 05 in die Einzelpläne 11 (BMAS) und 14 (BMVg) zurückzuführen.

Für das Jahr 2022 wirken sich die Verlagerung von Planstellen und Stellen und Personalausgaben vom Kapitel 0512 in das Kapitel 0514, vom Kapitel 0615 in das Kapitel 0512 sowie die Verlagerungen vom Einzelplan 16 (BMUV) in den Einzelplan 05 aus.

Ausgaben für Liegenschaften

Das Auswärtige Amt unterhält weltweit Liegenschaften an mehr als 226 Auslandsvertretungen, davon 152 Botschaften, 53 Generalkonsulate, 7 Konsulate, 12 multilaterale Vertretungen, 1 Vertretungsbüro und 1 Deutsches Institut. Bis zum März 2021 hat das Auswärtige Amt die Auslandsliegenschaften in eigener Verantwortung verwaltet. Im April 2021 hat es diese Aufgabe an das BfAA übertragen. Die vom Auswärtigen Amt im Inland genutzten Liegenschaften in Berlin und Bonn verwaltet die BImA.

Die Ausgaben des Auswärtigen Amts für Bewirtschaftung, Unterhaltung sowie Mieten und Pachten seiner Liegenschaften im In- und Ausland⁵ entwickelten sich wie folgt: Im Jahr 2020 betrug der Haushaltsansatz 174,9 Mio. Euro, die Ausgaben lagen bei 197 Mio. Euro. Zusätzlich zu den Haushaltsansätzen standen im Jahr 2020 flexibilisierte Ausgabereste aus den Liegenschaftstiteln von 24,1 Mio. Euro zur Verfügung. Im Jahr 2021 sah der Haushaltsplan 191 Mio. Euro vor, im Jahr 2022 weist der Haushaltsentwurf 235,7 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof hat über Jahre in vielen Prüfungen Mängel bei der Verwaltung der Liegenschaften festgestellt. Zahlreiche Missstände stellte das Auswärtige Amt nicht ab, z. B. das Fehlen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, fehlende Kostenkontrolle, Mängel im Aufbau eines wirkungsvollen Controlling- und Berichtswesens und Mängel bei der Dokumentation von Entscheidungen und Prozessen nach externen Beratungen. In einer aktuellen Prüfung zum Liegenschaftsmanagement untersucht der Bundesrechnungshof die Umsetzung von Zusagen aus früheren Prüfungen und die Übertragung der Liegenschaftsverwaltung auf das BfAA. Über das Ergebnis seiner Prüfung wird er das Parlament unterrichten.

⁴ Hauptgruppe 4: Personalausgaben.

⁵ Vgl. Kapitel 0512 Titel: 518 02, 517 11, 518 11, 519 11, 517 21, 518 21, 519 21, 517 31, 518 31, 519 31.

Ausgaben für Informationstechnik (IT)

Die Ausgaben des Auswärtigen Amts für verschiedene IT-Projekte einschließlich Digitalisierung für die Zentrale und seine Auslandsvertretungen (Kapitel 0512) steigen kontinuierlich:

Tabelle 5

Ausgaben des Auswärtigen Amts für Aufträge und Dienstleistungen im IT-Bereich sowie für Hard- und Software (Kapitel 0512)

Ausgaben	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Soll 2021	Soll 2022
	<i>in Mio. Euro</i>				
Kapitel 0512 Titel 532 11 Aufträge und Dienstleistungen im Bereich IT	19,9	27,2	33,5	54,6	152,9
Kapitel 0512 Titel 812 12 Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software im Bereich IT	45,6	36,2	50,5	108,3	111,6
Kapitel 0512 Titel 532 31 Sicherheitsmaßnahmen an Auslandsvertretungen: Aufträge und Dienstleistungen im Bereich IT	0	3,2	0,3	3,2	1,8
Kapitel 0512 Titel 812 32 Sicherheitsmaßnahmen an Auslandsvertretungen: Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software im Bereich IT	0	15,0	9,0	15,0	7,0
Gesamt	65,4	81,6	93,4	181,1	273,3

Erläuterung: Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2019 und 2020: Haushaltsrechnung.

Für das Jahr 2021: Haushaltsplan i. d. F. des Zweiten Nachtragshaushalts.

Für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2021 standen dem Auswärtigen Amt im IT-Bereich mit 181,1 Mio. Euro mehr als doppelt so viele Haushaltsmittel zur Verfügung wie im Jahr 2020. Den größten Aufwuchs gab es bei Investitionsausgaben (Titel 812 12): Im Vergleich zum Vorjahr (36,2 Mio. Euro) hat sich der Haushaltsansatz für diesen Titel im Jahr 2021 mit 108,3 Mio. Euro verdreifacht. Dazu wesentlich beigetragen haben Mittel aus dem Konjunkturpaket. Das Auswärtige Amt hat im Jahr 2021 63 Mio. Euro aus dem Konjunkturpaket erhalten, die im Kapitel 0512 Titel 812 12 veranschlagt waren. Jene Mittel standen für folgende Vorhaben zur Verfügung: *Ressortübergreifende VS-Kommunikation, Ertüchtigung Rechenzentren und Mobile Arbeitsplatzausstattung*. Neben

diesen Vorhaben finanziert das Auswärtige Amt u. a. auch folgende IT-Aufgaben und Projekte: *IT-Betrieb, IT-Sicherheit, Auslandsportal für das Rechts- und Konsularwesen und elektronisches Projektmanagementsystem.*

Für das Jahr 2022 sind 273,3 Mio. Euro für den IT-Bereich eingeplant. Damit steigen die verfügbaren Mittel im IT-Bereich im Vergleich zum Vorjahr um 50 % an. Den größten Aufwuchs gibt es im Jahr 2022 für Aufträge und Dienstleistungen im IT-Bereich (Titel 532 11): Im Vergleich zum Vorjahr (54,6 Mio. Euro) steigt der Haushaltsansatz für diesen Titel im Jahr 2022 mit 152,9 Mio. Euro um nahezu das Dreifache.

3.8 Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten

Wir haben seit langem gefordert, dass sich das Auswärtige Amt konsequent von nichtministeriellen Aufgaben wie der Zuwendungsbearbeitung trennt.⁶ Der Bundestag hat am 14. Mai 2020 ein Gesetz zur Errichtung des BfAA beschlossen. Dieses Errichtungsgesetz ist am 24. Juni 2020 in Kraft getreten. Wir haben die Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens durch das Auswärtige Amt kritisch begleitet. In einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 27. Februar 2020⁷ an den Haushaltsausschuss haben wir auf eine unzulängliche Vorbereitung des Vorhabens hingewiesen und eine Reihe klärungsbedürftiger Punkte benannt. In der Folge hat der Haushaltsausschuss dem Auswärtigen Amt am 13. Mai 2020⁸ aufgegeben, bis zur parlamentarischen Beratung zum Bundeshaushalt 2021 zu ausgewählten Problemfeldern zu berichten. Zum Bericht des Auswärtigen Amtes vom 26. Oktober 2020⁹ an den Haushaltsausschuss haben wir am 24. November 2020 Stellung genommen. Wir haben noch einmal auf unveränderte Defizite beim Aufbauprozess des BfAA hingewiesen. Der Aufbauprozess hält an. Der Bundesrechnungshof wird ihn weiter mit Prüfungen begleiten und bei Anlass das Parlament erneut unterrichten.

Das BfAA hat zum 1. Januar 2021 seinen Betrieb aufgenommen. Folgende nichtministerielle Aufgaben sind seitdem sukzessive auf das BfAA (Kapitel 0514) übergegangen:

- Aus der Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes (Kapitel 0512): Fördermittelmanagement (Zuwendungen), Immobilienmanagement, Personalverwaltung, zentrale Dienstleistungen, Visabearbeitung (insbesondere im Zusammenhang mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG), Fortbildung.
- Aus der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsamts (Kapitel 0615) wurden zum 1. Juni 2021 auf das BfAA übertragen: Fördermittelmanagement (die Bearbeitung von Zuwendungen war bisher teilweise dem Bundesverwaltungsamt übertragen), ZfA.

⁶ Vgl. Bemerkungen 2018, Bundestagsdrucksache 19/5500 Nummer 4 und 11. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 22. März 2019 TOP 4.

⁷ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 19/5670.

⁸ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 19/5810.

⁹ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 19/7498.

Der Übergang von Aufgaben und Personal von der Zentrale des Auswärtigen Amts auf das BfAA ist noch nicht abgeschlossen. Die Ausgaben des BfAA werden daher weiter steigen. Sie haben sich bisher wie folgt entwickelt: Im Jahr 2020 standen für Kapitel 0514 3,7 Mio. Euro zur Verfügung, davon 2,9 Mio. Euro für Personal des Aufbaustabs. Diesem Ansatz standen Ausgaben von 1 641 Euro gegenüber, die das BfAA ausschließlich für sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen eingesetzt hat. Weshalb Personalausgaben für den Aufbaustab im Jahr 2020 nicht bei Kapitel 0514 ausgewiesen sind, ist nicht bekannt. Für das Jahr 2021 standen für das BfAA 15,3 Mio. Euro bereit, davon 14,5 Mio. Euro für Personalausgaben. Der Haushaltsentwurf sieht für das Jahr 2022 Gesamtausgaben von 42,5 Mio. Euro vor, davon 32,1 Mio. Euro für Personal.

4 Wesentliche Einnahmen

4.1 Gebühren für Visa- und Passangelegenheiten

Einnahmen erzielt das Auswärtige Amt vor allem im Rechts- und Konsularbereich. Den größten Anteil machen Gebühren für Visa- und Passangelegenheiten aus (Kapitel 0512 Titel 111 21). Die Gebühreneinnahmen entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 6

Gebühren für Visa- und Passangelegenheiten

Kapitel 0512 Titel 111 21	2018	2019	2020	2021	2022
	<i>in Mio Euro</i>				
Soll	132,1	132,1	142,8	110,0	120,0
Ist	140,4	148,3	53,3		
Differenz Ist-Soll	8,3	16,2	-89,5		

Erläuterung: Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2018, 2019 und 2020: Haushaltsrechnung.

Für das Jahr 2021: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2020 lagen die Einnahmen aus diesen Gebühren aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie deutlich unter dem Haushaltsansatz. Für das Jahr 2021 liegt noch keine Haushaltsrechnung vor. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Einnahmen im Jahr 2022 zumindest auf dem Niveau der Jahre 2018 und 2019 stabilisieren oder ob sie mit Blick auf das FEG sogar steigen werden.

4.2 Rückholaktion

Die Betroffenen sind verpflichtet, dem Auswärtigen Amt die Auslagen für die Rückholaktion (vgl. Tz. 3.3) zu ersetzen; unter besonderen Umständen kann das Auswärtige Amt vom Ersatz der Auslagen absehen, vgl. §§ 6 Absatz 2, 5 Absatz 5 Konsulargesetz.

Das Auswärtige Amt hat im Jahr 2020 begonnen, seine Auslagen für die Rückholaktion von den Betroffenen anteilig zurückzufordern. Es hat je nach zurückgelegter Entfernung Pauschalen zwischen 200 und 1 000 Euro in Rechnung gestellt. Im Jahr 2020 hat es von den Betroffenen 12,5 Mio. Euro Rückzahlungen erhalten. Im Jahr 2021 waren es 16,5 Mio. Euro.

Parallel dazu hat das Auswärtige Amt zum anteiligen Ausgleich seiner Ausgaben für die Rückholaktion Kofinanzierungsmittel aus dem EU-Krisenmechanismus beantragt und im Jahr 2021 38,1 Mio. Euro erhalten.

Die Einnahmen aus der Rückholaktion bucht das Auswärtige Amt seit dem Jahr 2021 bei Kapitel 0502 Titel 119 99 „Vermischte Einnahmen“. Im Jahr 2020 hat das Auswärtige Amt die Einnahmen aus der Rückholaktion mit den Ausgaben verrechnet. Insgesamt hat das Auswärtige Amt nach eigenen Angaben im Jahr 2020 12,5 Mio. Euro und im Jahr 2021 54,6 Mio. Euro Einnahmen für die Rückholaktion erhalten. Für das Jahr 2022 erwartet das Auswärtige Amt weitere Rückzahlungen.

5 Personal

5.1 Bundesministerium

Entwicklung der Planstellen und Stellen

Die Planstellen und Stellen des Auswärtigen Amts sind im Kapitel 0512 in verschiedenen Titelgruppen ausgewiesen: Titelgruppe 01 Inland und Titelgruppe 02 Ausland. Ab dem Jahr 2022 sollen die bisher nicht gesondert ausgewiesenen Planstellen und Stellen für die sogenannte „Personalreserve“ gemäß § 6 Gesetz über den Auswärtigen Dienst in einer neuen Titelgruppe 04 etatisiert werden. Die Anzahl der Planstellen und Stellen des Auswärtigen Amts (Kapitel 0512) entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 7

Entwicklung der Planstellen und Stellen des Auswärtigen Amts (Kapitel 0512)

Planstellen und Stellen Kapitel 0512	2018	2019	2020	2021	2022
Inland					
Kapitel 0512 Titelgruppe 01					
Soll	2 326	2 889	3 063	2 811	2 763
Ist	2 674	2 857	3 070	2 869	
Differenz Ist-Soll	348	- 32	7	58	
Ausland					
Kapitel 0512 Titelgruppe 02					
Soll	4 697	4 297	4 315	4 358	4192
Ist	3 761	3 753	3 399	3 373	
Differenz Ist-Soll	- 936	- 544	- 916	- 985	
Personalreserve					
Kapitel 0512 Titelgruppe 04					
Soll					209
Gesamt Kapitel 0512					
Soll	7 022	7 186	7 378	7 169	7 163
Ist	6 435	6 610	6 469	6 242	
Differenz Ist-Soll (Stellenschere)	-587	-576	-909	-927	
Anteil der unbesetzten Pan-/Stellen (in %)	8,4	8,0	12,3	12,9	
Veränderung Soll gegenüber Vorjahr	158	164	192	-209	-6

Erläuterungen:

Ist-Besetzung jeweils zum 1. Juni eines Jahres.

Aus den Ursprungswerten berechnet, Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2018 bis 2021: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2021: Haushaltsplan i. d. F. des zweiten Nachtragshaushalts.

Für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf.

Das Auswärtige Amt hat seit Jahren für die Personalausstattung seiner Zentrale und Auslandsvertretungen neue Planstellen und Stellen erhalten. Das rechnerische Plus gegenüber dem jeweiligen Vorjahr betrug im Jahr 2018 158, im Jahr 2019 164 und im Jahr 2020 192. Für das Jahr 2021 stehen dem Auswärtigen Amt rein rechnerisch 209 weniger Planstellen und Stellen zur Verfügung. Für das Jahr 2022 weist der Haushaltsentwurf nur sechs Planstellen und Stellen weniger als im Vorjahr auf.

Verlagerung von Planstellen und Stellen aus dem Kapitel 0512 bzw. in das Kapitel 0512

Zu beachten ist jedoch, dass das Auswärtige Amt im Jahr 2021 insgesamt 340,8 Planstellen und Stellen zulasten des Kapitels 0512 verlagert hat: 313,8 Planstellen und Stellen zum BfAA (Kapitel 0514), 20 Planstellen und Stellen zum BMAS (Kapitel 1112) und 7 Planstellen und Stellen zum BMVg (Kapitel 1413); vgl. auch Tz. 2.6 und 3.7.

Der Haushaltsentwurf sieht für das Jahr 2022 folgende Umsetzungen vor:

- 103,5 Planstellen und Stellen aus Kapitel 0512 in das Kapitel 0514 (BfAA),
- 79,5 Planstellen und Stellen aus Kapitel 0514 in das Kapitel 0512,
- 6 Planstellen und Stellen aus Kapitel 0615 (Bundesverwaltungsamt) in das Kapitel 0512 gemäß Ressortvereinbarung vom 7. Juli 2021,
- 1 Planstelle aus Kapitel 1412 (BMVg) in das Kapitel 0512.

Zudem sollen im Jahr 2022 16,5 Planstellen und Stellen aus dem Kapitel 1612 (BMUV) in das Kapitel 0512 umgesetzt werden. Die Umsetzung ist noch nicht im Haushaltsentwurf 2022 berücksichtigt. Sie soll im laufenden Jahr gemäß § 50 Absatz 1 BHO vollzogen werden.

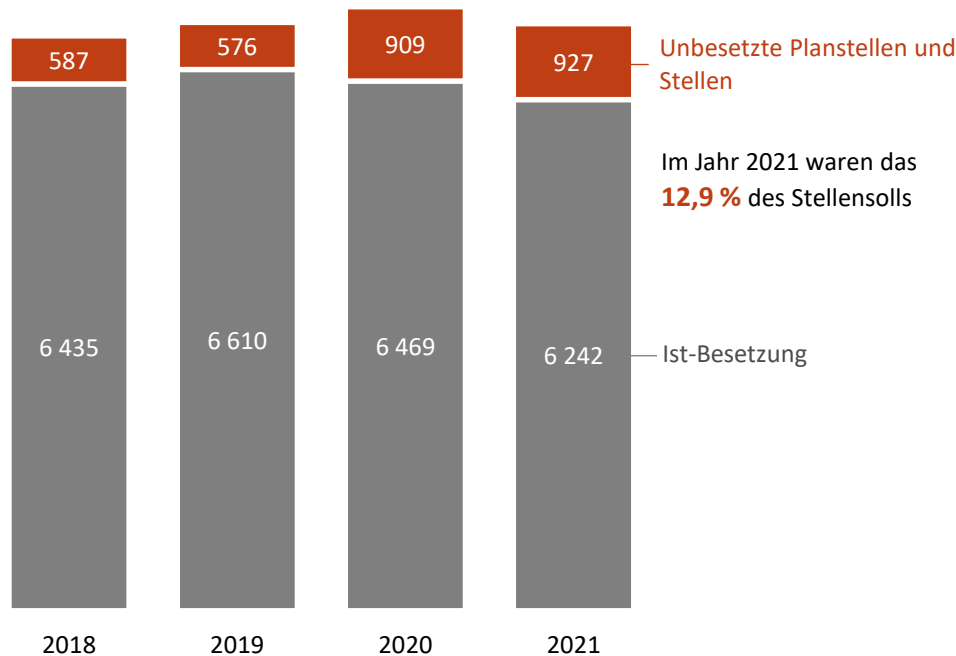
Zahl der unbesetzten Planstellen und Stellen (Stellenschere)

Die Zahl der unbesetzten Planstellen und Stellen des Auswärtigen Amts (Kapitel 0512) ist konstant hoch und erreicht im Jahr 2021 mit 927 Planstellen und Stellen und einem Anteil von 12,9 % am Soll einen neuen Höchststand, vgl. Abbildung 2.

Abbildung 2

Zahl der unbesetzten Planstellen und Stellen erreicht erneut Höchststand

Ist-Besetzung und unbesetzte Planstellen und Stellen des Auswärtigen Amts (Kapitel 0512) in den Jahren 2018 bis 2021.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2018 bis 2020: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2021: Haushaltsplan i. d. F. des zweiten Nachtragshaushalts und Haushaltsentwurf 2022 für die Ist-Besetzung 2021.

Anmeldung neuer Planstellen und Stellen des Auswärtigen Amts beim BMF

Das BMF weist in seinen jährlichen Aufstellungs Rundschreiben auf die Voraussetzungen des § 17 BHO für das Ausbringen neuer Planstellen und Stellen hin. Für den 1. RegE 2022 hat das BMF vorgegeben: Neue Stellen kommen nur für absolut zwingend notwendige Bereiche in Betracht. Der Bedarf für neu angemeldete Stellen muss nachgewiesen und gemäß Verwaltungsvorschrift Nummer 4.4.1 zu § 17 BHO unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung (PBE) sachgerecht ermittelt und nachvollziehbar begründet sein. Diese Hinweise gelten für den 2. RegE 2022 fort. Darüber hinaus hat das BMF für den 2. RegE 2022 vorgegeben: Zusätzliche neue Stellen kommen nur für absolut zwingend notwendige Bereiche in Betracht. Als solche gelten Stellen, die benötigt werden, um die Handlungsfähigkeit der neuen Bundesregierung sicherzustellen. Zudem sind die bereits im 1. RegE 2022 berücksichtigten neuen Planstellen und Stellen auf den Prüfstand zu stellen.

Für den 1. RegE 2022 hat das Auswärtige Amt 210 neue Planstellen und Stellen angemeldet. Der 1. RegE 2022 hat davon 91,5 neue Planstellen und Stellen berücksichtigt. Für den 2. RegE 2022 hat das Auswärtige Amt weitere 198 Planstellen und Stellen angemeldet. Der 2. RegE 2022 weist 96,5 neue Planstellen und Stellen für das Kapitel 0512 aus. Nach cursorischer Prüfung bezweifeln wir, dass die Vorgaben des BMF bei allen Personal-Anmeldungen des Auswärtigen Amtes erfüllt sind, z. B.:

- Das Auswärtige Amt hat für die politische und konzeptionelle Steuerung sowie Projektbearbeitung und -begleitung in den Bereichen Humanitäre Hilfe und Krisenprävention zum 1. RegE 2022 37 neue Planstellen und Stellen angemeldet. Nur für 15,5 dieser Planstellen und Stellen hat das Auswärtige Amt auf eine PBE verwiesen. Für einen überwiegenden Teil der Anmeldungen ist daher unklar, wie das Auswärtige Amt Anzahl und Wertigkeit der Planstellen und Stellen ermittelt hat.
- Das Auswärtige Amt hat zum 1. RegE 2022 57 neue Planstellen und Stellen mit Verweis auf das IT-Sicherheitsgesetz 2.0 angemeldet. Zum 2. RegE 2022 hat es für dieselbe Aufgabe 33 neue Planstellen und Stellen beantragt. Schon die Bedarfsanmeldung von 57 neuen Planstellen und Stellen ist nicht nachvollziehbar. Der maßgebliche Gesetzentwurf spricht von einem Erfüllungsaufwand von 51 Planstellen und Stellen. Zudem fällt auf, dass das Auswärtige Amt für einige Teil-Aufgaben zum 2. RegE 2022 mehr neue Planstellen und Stellen angemeldet hat als zum 1. RegE 2022. Insgesamt sind die Anmeldungen nicht plausibel.
- Das Auswärtige Amt hat für den 2. RegE 2022 31,5 neue Planstellen und Stellen für Klima-ußenpolitik und Wirtschaft angemeldet. Zur Begründung verweist es zum einen auf neue Aufgabenfelder aus dem KoaV. Zudem würden weitere Bedarfe für drei bereits bestehende Aufgaben aus der federführenden Übernahme der Zuständigkeit für internationale Klimapolitik erwachsen. Eine dieser Aufgaben ist die *Internationale Klimaschutzinitiative* (IKI). Für die IKI war bisher das BMUV zuständig. Die Zuständigkeit, Planstellen und Stellen für die IKI sollen in das Bundesministerium für Wirtschaft und Klima übergehen. Es sei aber geplant, dass das Auswärtige Amt Projektarbeiten für die IKI übernehmen soll. Soweit das Auswärtige Amt bereits bestehende Aufgaben übernimmt, gilt die Vorgabe des BMF, dass Ressortneuzuschüsse im Sach- und Personalhaushalt haushaltsneutral umzusetzen sind. Für die neuen Aufgabenfelder aus dem KoaV ist zudem unklar, wie das Auswärtige Amt Anzahl und Wertigkeit der Planstellen und Stellen ermittelt hat.
- Das Auswärtige Amt hat für den 2. RegE 2022 weitere Planstellen und Stellen für neue Aufgaben mit Verweis auf den KoaV angemeldet. Es handele sich um Aufgaben, die prioritär seien und bisher von keinem anderen Ressort wahrgenommen würden: IT-Ausstattung der Klimapolitik (6 Planstellen und Stellen), Digitalisierung des Fördermittelmanagements (5 Planstellen und Stellen), Resettlement und humanitäres Bundesaufnahmeprogramm für Afghanistan (10 Planstellen und Stellen), Umsetzung der Ziele des KoaV in der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (8 Planstellen und Stellen), in der Außenwirtschafts- und Handelspolitik (2 Planstellen und Stellen) sowie in den Bereichen Internationale Ordnung, VN und Rüstungskontrolle (30 Planstellen und Stellen). Hinzu kämen Mehrbedarfe für Verwaltungs- und Querschnittsaufgaben (Verwaltungs-overheads) aus dem KoaV (12,5 Planstellen und Stellen).

Auch für diese neuen Aufgabenfelder ist unklar, wie das Auswärtige Amt Anzahl und Wertigkeit der Planstellen und Stellen ermittelt hat.

Schließlich hat das Auswärtige Amt für die zum 2. RegE 2022 angemeldeten neuen Planstellen und Stellen nicht dargelegt, dass diese zwingend benötigt werden, um die Handlungsfähigkeit der neuen Bundesregierung sicherzustellen. Weder war erkennbar, dass das Auswärtige Amt Prioritäten neu bewertet, noch dass es nachrangige Aufgaben identifiziert hat. Zudem ist ein zwingender Bedarf auch im Hinblick auf die hohe Zahl nicht besetzter Planstellen und Stellen fraglich.

5.2 Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten

Die Anzahl der Planstellen und Stellen des BfAA (Kapitel 0514) entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 8

Entwicklung der Planstellen und Stellen des BfAA (Kapitel 0514)

Planstellen und Stellen Kapitel 0514	2020	2021	2022
Soll	27,0	406,3	568,5
darunter verlagert			
• aus Kapitel 0512	25,0	314,8	103,5
• aus Kapitel 0615		31,5	102,2
• in Kapitel 0512		-1,0	-79,5
darunter neu			
• Leitungsstellen: 1 x B7, 1 x B4	2,0		
• Gesetzl. Verpflichtungen (u. a. Korruptionsprävention, Brandschutz, Datenschutz, Gleichstellungsbeauftragte)		34,0	
• Aufbau der Verwaltung, Dienstleistungen, Fördermittel- und Immobilienmanagement			25,0
Ist	4,0	257,2	
Differenz Ist-Soll (Stellenschere)	-23,0	-149,1	
Anteil der unbesetzten Planstellen und Stellen (in %)	85,2	36,7	

Erläuterung: Ist-Besetzung jeweils zum 1. Juni eines Jahres.

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2020 und 2021: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf.

Angaben des Auswärtigen Amts.

Erste Erkenntnisse aus unserer Prüfung der Errichtung des BfAA decken sich mit dem Befund aus Tabelle 8, dass sich die Schere zwischen Stellen-Soll und -Ist nur langsam schließt. Der Übergang an Aufgaben sowie Personalstellen und Stellen geht nicht einher mit einem entsprechenden Wechsel von bisherigen Bediensteten namentlich aus der Zentrale des Auswärtigen Amtes in das BfAA. Auch Neubesetzungen mit externem Personal konnten die Personallücke bisher nicht schließen.

Für den 1. RegE 2022 hat das Auswärtige Amt für das BfAA 94,5 neue Planstellen und Stellen angemeldet. Der 1. RegE 2022 hat davon 25 berücksichtigt. Für den 2. RegE 2022 hat das Auswärtige Amt für das BfAA 79 neue Planstellen und Stellen angemeldet. Der 2. RegE 2022 weist 25 neue Planstellen und Stellen für das Kapitel 0514 aus. Wir bezweifeln auch hier, dass die Vorgaben des BMF für alle Anmeldungen erfüllt sind, z. B.:

- Für die Visabearbeitung im Inland aufgrund des FEG hat das Auswärtige Amt 38 neue Planstellen und Stellen beantragt. Es hat dies mit einer steigenden Nachfrage nach Ende der pandemiebedingten Einreisebeschränkungen begründet. Der Haushaltsgesetzgeber hatte im Jahr 2020 bereits 42 neue Planstellen und Stellen für die Visabearbeitung des am 1. März 2020 in Kraft getretenen FEG bereitgestellt. Da das Auswärtige Amt seine Anmeldung weder auf aktuelle Bearbeitungszahlen noch auf Angaben zur bisherigen Auslastung gestützt hat, erscheint der Ansatz nicht etatreif.
- Das Auswärtige Amt hat für das BfAA zum 1. RegE 2022 neue Planstellen und Stellen angemeldet und dies mit komplexeren Aufgaben (Personalverwaltung, Immobilienmanagement) und voraussichtlich steigenden Aufgaben (Personalverwaltung, Veranstaltungsorganisation) begründet; der bisherige Stellenbestand reiche dafür nicht aus. Zum einen lassen auch diese Anmeldungen nicht erkennen, woraus das Auswärtige Amt seinen angemeldeten Bedarf (Anzahl und Wertigkeit der zusätzlichen neuen Planstellen und Stellen) hergeleitet hat. Zum anderen bezweifeln wir insbesondere mit Blick auf die hohe Anzahl unbesetzter Planstellen und Stellen im BfAA einen Bedarf für zusätzliche neue Planstellen und Stellen mit dem Ziel, die Handlungsfähigkeit der neuen Bundesregierung sicherzustellen.

5.3 Neue Institutionelle Zuwendungsempfänger (ehemals Projektförderung)

Das Auswärtige Amt hat für mehrere bisher mit Projektmitteln geförderte Zuwendungsempfänger die Überführung in eine institutionelle Förderung beantragt. Deren Förderung habe einen Dauer-, keinen Projektcharakter. Für diese Zuwendungsempfänger (u.a. Martin-Roth-Initiative, CrossCulture-Programm, Deutscher Pavillon Biennale Venedig, Zivik) hat es daher insgesamt 26,7 neue Stellen angemeldet. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2022 berücksichtigt den angemeldeten Bedarf nicht.

Eine Aufnahme von neuen institutionellen Zuwendungsempfängern würde gegen das *Omni-busprinzip* verstoßen. Zudem liegt kein absolut zwingender Bedarf für die angemeldeten neuen Stellen vor; sie werden nicht benötigt, um die Handlungsfähigkeit der neuen Bundesregierung sicherzustellen.

6 Ausblick

Der Finanzplan des Bundes für die Jahre 2022 bis 2026 weist ab dem Jahr 2024 im Vergleich zu den Vorjahren einen deutlichen Rückgang der Mittel für den Einzelplan 05 aus:

Tabelle 9

Finanzplan für die Jahre 2022 bis 2026

Haushaltsansatz Ausgaben im Jahr				
2022 (Entwurf)	2023 (Finanzplan)	2024 (Finanzplan)	2025 (Finanzplan)	2026 (Finanzplan)
in Mio. Euro				
6 570	6 130,5	4 957,3	5 281,0	5 214,8

Quelle: Bundesregierung.

Derzeit ist noch nicht abzusehen, wie sich die Corona-Pandemie mittel- und langfristig auswirken wird. Pandemiebedingten Mehrausgaben stehen auch pandemiebedingte Minderungen gegenüber.

Die Bundesregierung erarbeitet derzeit ein zusätzliches Programm, um ihre humanitären Anstrengungen im Zusammenhang mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine zu verstärken. Sie hat angekündigt, dieses Programm als Ergänzungshaushalt in die parlamentarischen Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 einzubringen.

Auf das Auswärtige Amt kommen laufend neue Aufgaben zu. Es hat deshalb beständig zu prüfen, inwieweit neuer Bedarf nicht durch Umschichtung vorhandener (Personal-)Ressourcen gedeckt werden kann. In besonderem Maße gilt das für die Auslagerung nicht ministerieller Aufgaben aus der Zentrale des Auswärtigen Amts an das BfAA. Ressourcen können nicht stets in gleichem Maße weiterwachsen. Folgerichtig fordert der KoA, alle Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen und neu zu priorisieren. Wir können bei den seit Jahren hohen Personalmehrforderungen nicht erkennen, dass das Auswärtige Amt einen solchen Abwägungsprozess nachvollziehbar, mithin überzeugend durchgeführt hätte. Konsequente Festle-

gung von Posterioritäten und eine sich daran dann ausrichtende Ressourcenverteilung vermissen wir. Zu unserer Überzeugung wird diese haushaltswirtschaftliche Steuerungsaufgabe eine der großen Herausforderungen für das Auswärtige Amt in den kommenden Haushaltsjahren sein.

Reinert

Dr. Elles

Beglaubigt: Leubecher, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.