



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 2023

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 - 0001412

8. September 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

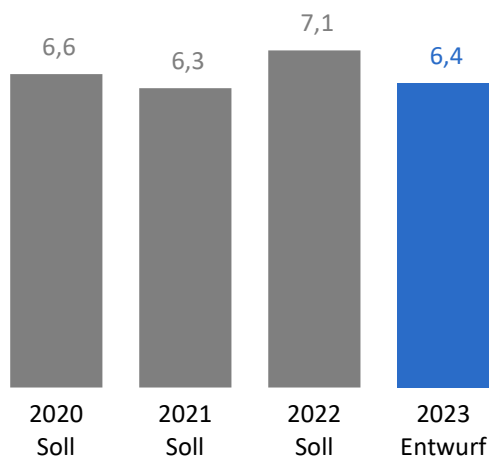
Haushaltsentwurf 2023

Einzelplan 05

Auswärtiges Amt

Ausgaben

6,4 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro

445,2
Mrd. Euro

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2023
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



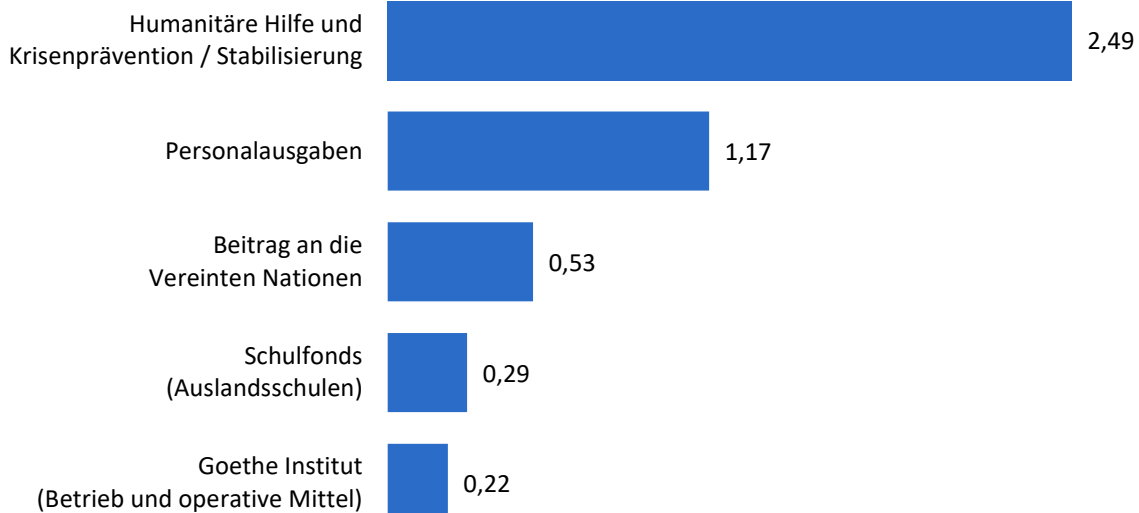
Planstellen und Stellen

Veränderung zum Vorjahr

8 098
+ 66

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Allgemein	7
2.2	Erster und zweiter Nachtragshaushalt 2021	8
2.3	Ergänzungshaushalt 2022	8
2.4	Ausgabereste	9
3	Wesentliche Ausgaben	9
3.1	Beitrag an die Vereinten Nationen	9
3.2	Humanitäre Hilfe und Krisenprävention	10
3.3	Internationale Klimaschutzinitiative	10
3.4	Goethe Institut	10
3.5	Schulfonds	13
3.6	Baufonds für Zuwendungsempfänger	14
3.7	Bundesministerium	15
3.8	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten	18
4	Wesentliche Einnahmen	19
5	Personal	20
5.1	Bundesministerium	20
5.2	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten	25
6	Ausblick	26

Abkürzungsverzeichnis

A

ASchulG *Auslandsschulgesetz*

B

BfAA *Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten*

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

D

DAI *Deutsches Archäologisches Institut*

DAS *Deutsche Auslandsschulen*

E

EMB *Eigenmittelbereich*

G

GI *Goethe-Institut*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

IKI *Internationale Klimaschutzinitiative*

O

ÖMB *Bereich der öffentlichen Mittel*

V

VN *Vereinte Nationen*

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 2021 und 2022. Er weist auf Besonderheiten im Haushaltsvollzug hin:

Mit zwei Nachtragshaushalten hat der Haushaltsgesetzgeber für das Jahr 2021 zusätzliche Sachmittel und Personalstellen für den Einzelplan 05 zur Verfügung gestellt. Damit wollte er zum einen dem veränderten Pandemiegeschehen Rechnung tragen. Zum anderen dienten die Nachträge dazu, die Klimaaußenpolitik und die Digitalisierungsvorhaben des Auswärtigen Amts zu stärken.

Mit einem Ergänzungshaushalt für das Jahr 2022 hat der Haushaltsgesetzgeber dem Auswärtigen Amt erneut zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. Damit soll es ein Maßnahmenprogramm im Zusammenhang mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine umsetzen.

Zum Haushaltsentwurf 2023 geben wir Hinweise für die kommenden Haushaltsberatungen. Vor allem der steigende Hilfebedarf für die weltweiten humanitären Krisen, ein stärkeres Engagement beim internationalen Klimaschutz sowie zahlreiche IT-Vorhaben erfordern noch drängender als bisher, dass sich das Auswärtige Amt auf vorrangige Maßnahmen konzentriert. Dazu muss es alle Maßnahmen seines Geschäftsbereichs nach Bedeutung und Dringlichkeit priorisieren. Nur so kann das Auswärtige Amt seiner haushaltswirtschaftlichen Steuerungsaufgabe in den kommenden Haushaltsjahren gerecht werden.

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 2021:

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 05

Auswärtiges Amt

	2021 Soll	2021 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	6 301,7	6 647,9	346,2	7 107,6	6 397,4	-10,0
darunter:						
• Sicherung von Frieden und Stabilität	3 485,6	3 746,9	261,4	4 066,8	3 431,8	-15,6
• Bilaterale Zusammenarbeit und Pflege der Auslandsbeziehungen	211,9	183,9	-28,0	165,0	147,6	-10,5
• Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland	1 077,5	1 021,7	-55,8	1 027,6	972,6	-5,3
• Bundesministerium	1 355,3	1 372,9	17,6	1 622,8	1 612,4	-0,6
• Deutsches Archäologisches Institut (DAI)	40,3	48,4	8,2	40,0	43,1	7,7
• Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA)	15,3	19,0	3,8	42,5	53,7	26,4
Einnahmen	200,8	165,1	-35,7	147,8	162,5	9,9
darunter:						
• Gebühren für Visa- und Passangelegenheiten	110,0	60,9	-49,1	120,0	134,7	12,2
Verpflichtungsermächtigungen	2 322,6 ^c	1 832,6	-501,5	2 914,3	2 111,8	-27,5
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	7 777	6 721 ^d	-1 056	8 032 ^e	8 098	0,8
darunter:						
• Bundesministerium Inland	2 811	2 869	58	2 821	2 846	0,9
• Bundesministerium Ausland	4 358	3 373	-985	4 200	4 192	-0,2
• Bundesministerium Personalreserve	0	0	0	209	249	19,1
• DAI	202	222 ^f	20	206	207	0,5
• BfAA	406	257	-149	596	604	1,3

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2021, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Juni 2021.

^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2022: 6 935 Planstellen/Stellen.

^f Für 54 Beschäftigte ist kein Stellenplan ausgebracht. Für einen bestimmten Beschäftigtenkreis lässt der Haushaltsvermerk zu Titel 0513 428 02 dies zu.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021.

Haushaltsplan 2022.

Haushaltsentwurf 2023.

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 2022 steht dem Auswärtigen Amt ein Rekordbetrag von 7 107,6 Mio. Euro zur Verfügung. Für das Jahr 2023 sieht der Haushaltsentwurf mit 6 397,4 Mio. Euro 710,2 Mio. Euro weniger vor. Der Ansatz ist damit wieder auf das Niveau für das Jahr 2021 gesunken.

Tabelle 2

Übersicht wesentlicher Veränderungen der Haushaltsansätze für das Jahr 2023 im Vergleich zum Jahr 2022

Ausgaben	Soll 2022	Soll 2023	Änderung zu 2022 ^a
	in Mio. Euro		
Ausgaben Einzelplan 05 gesamt	7 107,6	6 397,4	-710,2
darunter:			
Kapitel 0501 Titel 687 32 Humanitäre Hilfe	2 490,0	2 000,0	-490,0
Kapitel 0501 Titel 687 10 Beitrag an die Vereinten Nationen	697,2	525,4	-171,8
Kapitel 0502 Titel 546 26 Deutsche Präsidenschaften und Vorsitze	25,0	4,2	-20,8
Kapitel 0504 Titel 687 20 Leistungen an Deutsche Auslandsschulen nach §§ 11 und 12 Auslandsschulgesetz (ASchulG)	177,0	165,0	-12,0
Kapitel 0504 Titel 687 15 Programmarbeit	28,7	19,0	-9,7
Kapitel 0504 Titel 687 40 Goethe Institut Betrieb und operative Mittel	226,5	219,9	-6,6

Erläuterung:

^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen:

Haushaltsplan 2022.

Haushaltsentwurf 2023.

Im Jahr 2021 lagen die Ausgaben des Auswärtigen Amts mit 6 647,9 Mio. Euro 346,2 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz von 6 301,7 Mio. Euro. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat u. a. für überplanmäßige Ausgaben von 269,2 Mio. Euro für

humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland für Afghanistan und Nachbarstaaten (Kapitel 0501 Titel 687 32) seine Einwilligung erteilt.

Zum Haushaltsjahr 2022 ist der Titel Leistungen im Rahmen des Stabilitätspaktes Afghanistan (Kapitel 0501 Titel 687 28) weggefallen. Gleichzeitig sind die für diesen Titel im Finanzplan vorgesehenen Mittel von 165 Mio. Euro auf verschiedene Titel des Kapitel 0501 aufgeteilt worden. Im Entwurf für das Haushaltsjahr 2023 sollen von den im Finanzplan vorgesehenen 160 Mio. Euro je 80 Mio. Euro den Titeln Humanitäre Hilfe und Krisenprävention (Kapitel 0501 Titel 687 32 und Titel 687 34) zugeteilt werden.

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*. Das Auswärtige Amt will in der Abteilung für Klimaaußenpolitik, Wirtschaft und Technologie eine neue Unterabteilung einrichten. Dazu soll ein neuer Dienstposten für eine Unterabteilungsleitung geschaffen werden, für die eine neue Stelle (B6) ausgebracht werden soll. Dem Auswärtigen Amt steht darüber hinaus eine weitere neue Stelle (B9) zur Verfügung, für die es noch keinen Dienstposten vorgesehen hat.

2.3 Ergänzungshaushalt 2022

Mit einem Ergänzungshaushalt für das Jahr 2022 hat der Haushaltsgesetzgeber für ein Maßnahmenprogramm im Zusammenhang mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine dem Auswärtigen Amt 450 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt. Die Mittel sind im Einzelplan 60 im Kapitel 6002 Titel 687 51 etatisiert. Das Auswärtige Amt will mit diesen Mitteln u. a. folgende Titel im Einzelplan 05 verstärken:

- 210 Mio. Euro Humanitäre Hilfe (Kapitel 0501 Titel 687 32),
- 110 Mio. Euro Krisenprävention, Stabilisierung (Kapitel 0501 Titel 687 34),
- 26 Mio. Euro Maßnahmen der internationalen Katastrophenhilfe im Ausland (Kapitel 0501 Titel 687 38),
- 27 Mio. Euro Deutscher Akademischer Austauschdienst (Kapitel 0504 Titel 687 48),
- 11,7 Mio. Euro Goethe-Institut (Kapitel 0504 Titel 687 40),
- 10 Mio. Euro Europarat, Beiträge und Maßnahmen (Kapitel 0501 Titel 687 14 EN 19).

2.4 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 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 2022 noch nicht vor. Wir können daher nur einen Überblick über die übertragbaren Mittel des Haushaltsjahres 2021 geben und zur Restebildung aus den übertragbaren Mitteln des Jahres 2020 berichten.

Die übertragbaren Mittel des Einzelplans 05 sind in den Jahren 2018 bis 2020 kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2019 betrugen sie 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. Im Jahr 2021 stoppte diese Entwicklung: Die übertragbaren Mittel betrugen 392,0 Mio. Euro, davon 337,8 Mio. Euro flexibilisiert. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

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: 57 % im Jahr 2018, 49 % im Jahr 2019, 31 % im Jahr 2020 und 30 % im Jahr 2021.

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

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

Beitragssystem umgestellt. Dann sind für einen Zyklus von drei Jahren folgende anteilige Beitragssätze fällig: 150 %, 100 %, 50 %. Im Jahr 2022 begann der Zyklus mit einem Beitragssatz von 150 %. Für das Jahr 2023 sind 100 % fällig.

Im Jahr 2021 leistete das Auswärtige Amt 312,3 Mio. Euro. Im Jahr 2022 sind 697,2 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2023 sind 525,4 Mio. Euro eingeplant.

3.2 Humanitäre Hilfe und Krisenprävention

Im Jahr 2021 hat das Auswärtige Amt 2 565 Mio. Euro für Humanitäre Hilfe (Kapitel 0501 Titel 687 32) und 465,8 Mio. Euro für Krisenprävention (Kapitel 0501 Titel 687 34) ausgegeben. Im Haushaltsplan 2022 sind 2 490 Mio. Euro für Humanitäre Hilfe und 478,6 Mio. Euro für Krisenprävention eingeplant.

Für das Jahr 2023 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: 33,9 % im Jahr 2019, 38,9 % im Jahr 2020, 45,6 % im Jahr 2021, 41,8 % im Jahr 2022 und 38,9 % im Jahr 2023.

3.3 Internationale Klimaschutzinitiative

Die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) ist Teil der internationalen Klimafinanzzusagen der Bundesregierung. Mit ihr unterstützen das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und das Auswärtige Amt Projekte von Organisationen, die in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern Maßnahmen zum Klimaschutz realisieren. Das Auswärtige Amt ist dabei insbesondere dafür zuständig, Initiativen im Zusammenhang mit den Klimaverhandlungen anzubahnen und vorzubereiten. Das Budget der IKI ist im Einzelplan 09 des BMWK etatisiert und wird auch von den anderen Ressorts dort bewirtschaftet. Das Auswärtige Amt soll aus diesem Budget 100 Mio. Euro im Jahr 2022 und – nach derzeitigem Stand – jeweils 101 Mio. Euro für die Jahre 2023 bis 2025 erhalten (Orientierungswerte).

3.4 Goethe Institut

Das Goethe Institut 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 158 Institute in 98 Ländern. Zudem betreibt es im Inland zwölf Institute, 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 (ÖMB) und den Eigenmittelbereich (EMB)

Durch coronabedingte Einnahmeausfälle geriet der EMB in eine finanzielle Notlage. Da der EMB nur ein rechtlich unselbständiger Teil des GI ist, haftet für dessen Zahlungsverpflichtungen gegenüber Dritten immer der gesamte Verein, nicht nur der jeweilige Finanzkreis. Um den ÖMB nicht zu gefährden, durfte das GI seit dem Jahr 2020 mit Zustimmung des Auswärtigen Amts öffentliche Mittel auch für den EMB verwenden. Das GI hat geltend gemacht, dass es seine Inlandsstandorte nur mit einer dauerhaften Unterstützung von jährlich rund 2 bis 3 Mio. Euro aus öffentlichen Mitteln für den EMB erhalten könne. An mehreren Inlandsstandorten hat es seither sogenannte Zentren für internationale kulturelle Bildung eingerichtet. Deren Aufbau gehört zu den im Jahr 2020 beschlossenen Maßnahmen des Kabinettsausschusses um Rechtsextremismus und Rassismus zu bekämpfen. Hierfür hat das GI im Jahr 2021 rund 1,4 Mio. Euro erhalten (Kapitel 0504 Titel 687 40), für die Jahre 2022 und 2023 hat das Auswärtige Amt 2,6 Mio. Euro bei Kapitel 0504 Titel 687 17 bereitgestellt.

Der Bundesrechnungshof prüft derzeit, wie das GI seinen EMB vom ÖMB in der Praxis abgrenzt. Die Prüfung umfasst auch die Frage, wie das Auswärtige Amt dies überwacht. Über bedeutsame Erkenntnisse wird er das Parlament unterrichten.

Alle Zuwendungen des Auswärtigen Amts an das GI sind in Tabelle 3 zusammengefasst:

Tabelle 3

Zuwendungen des Auswärtigen Amts an das Goethe-Institut

Ausgaben für das GI aus dem Einzel- plan 05	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Soll 2022	Soll 2023 ^e
	<i>in Mio. Euro</i>						
Institutionelle Förderung ^a	248,7	318,8	261,2	252,3	275,8	233,1	224,0
darunter:							
Betrieb und operative Mittel (Kapitel 0504 Ti- tel 687 40)	238,7	311,7	254,2	245,2	268,7	226,5	219,9
Projektförderung ^b	25,2	0	22,8	0	22,5	0	0
Bauunterhaltung und Baumaßnahmen ^c	9,5	29,2	5,4	11,0	3,9	13,6	12,4
GI Gesamt^d	283,3	348,0	289,4	263,3	302,1	246,7	236,4

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 bis 2021: Haushaltsrechnung.

Für die Jahre 2021 und 2022: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2023: Haushaltsentwurf.

3.5 Schulfonds

Das Auswärtige Amt fördert das deutsche Schulwesen im Ausland und die internationale Zusammenarbeit im Schulbereich mit einem Netz von rund 1 900 Partnerschulen. Ausgaben-schwerpunkt sind die 137 Deutschen Auslandsschulen (DAS). 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 4

Ausgaben des Auswärtigen Amts für den Schulfonds

Ausgaben	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Soll 2022	Soll 2023
	<i>in Mio. Euro</i>						
Kapitel 0504 Tgr. 02 Gesamt	264,6	360,0	285,6	322,2	270,5	300,7	286,4
darunter:							
Titel 687 20 Leistungen an DAS gemäß §§ 11 und 12 ASchulG	155,5	195,7	181,6	173,0	166,7	177,0	165,0
Titel 687 21 Aufwendungen für Auslands- dienstlehrkräfte und Pro- grammlehrkräfte	40,5	57,7	38,2	44,0	37,8	44,0	44,0
Titel 687 22 Zuwendungen an Schulen im Ausland	28,9	63,0	32,7	61,1	35,5	40,0	38,0

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2019 bis 2021: Haushaltsrechnung.

Für die Jahre 2021 und 2022: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2023: Haushaltsentwurf.

3.6 Baufonds für Zuwendungsempfänger

Die Ausgaben für Baumaßnahmen im Kulturbereich (sog. Baufonds, Kapitel 0504 Titelgruppe 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 5

Ausgaben des Auswärtigen Amts für Baumaßnahmen im Kulturbereich

Ausgaben	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	<i>in Mio. Euro</i>					
Soll	54,4	65,9	66,6	30,1	37,7	28,6
Reste aus übertragbaren flexibilisierten Mitteln des Vorjahres	36,5	74,3	125,6	146,1	118,3	
Summe Soll und Reste	90,9	140,2	192,2	176,2	156,0	
Ist	20,3	18,8	19,9	29,3		
Differenz Ist-Summe Soll und Reste (Schere)	-70,6	-121,4	-172,2	-146,9		

Erläuterung: Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen:

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

Für das Jahr 2022: Haushaltsplan.

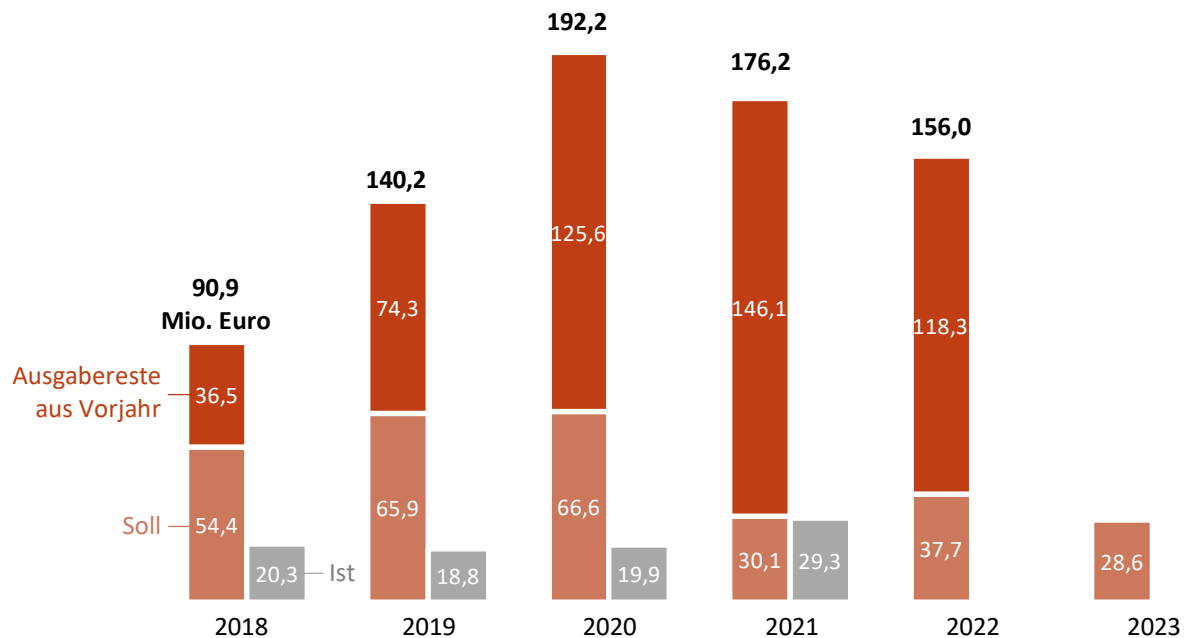
Für das Jahr 2023: Haushaltsentwurf.

Die Reste aus übertragbaren Mitteln des Vorjahres bleiben trotz zuletzt sinkender Tendenz auf hohem Niveau. Seit dem Jahr 2019 liegen sie über dem jeweiligen Haushaltsansatz. Obwohl jährlich erhebliche Mittelansätze zur Verfügung stehen, stagnieren die Ist-Ausgaben auf vergleichsweise niedrigem Niveau. In der Folge öffnet sich unverändert eine Schere zwischen den zur Verfügung stehenden Mitteln aus Soll und Resten sowie dem Mittelabfluss, vgl. Abbildung 1.

Abbildung 1

Mittelabfluss für den Baufonds im Kulturbereich stagniert seit Jahren

Zusätzlich zum Soll stehen dem Auswärtigen Amt seit dem Jahr 2018 hohe Ausgabereste für den Baufonds im Kulturbereich (Kapitel 0504 Titelgruppe 03) zur Verfügung.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

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

Für das Jahr 2022: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2023: 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 bei Kapitel 0511 veranschlagt sind. Die Personalausgaben für das Bundesministerium (Kapitel 0512) lagen im Jahr 2021 bei 892,1 Mio. Euro. Für das Jahr 2022 sind 914,9 Mio. Euro eingeplant. Für das Jahr 2023 sind 909 Mio. Euro vorgesehen (Einzelplan insgesamt: 1 172,6 Mio. Euro).

Ausgaben für Liegenschaften

Das Auswärtige Amt unterhält weltweit Liegenschaften an mehr als 226 Auslandsvertretungen, davon 152 Botschaften, 53 Generalkonsulate, sieben Konsulate, zwölf multilaterale Vertretungen, ein Vertretungsbüro und ein 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 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

Die Ausgaben des Auswärtigen Amts für Bewirtschaftung, Unterhaltung sowie Mieten und Pachten seiner Liegenschaften im In- und Ausland² entwickelten sich wie folgt: Im Jahr 2021 betrug der Haushaltsansatz 191 Mio. Euro, die Ausgaben lagen bei 196,3 Mio. Euro. Zusätzlich zu den Haushaltsansätzen standen im Jahr 2021 flexibilisierte Ausgabereste aus den Liegenschaftstiteln von 12,2 Mio. Euro zur Verfügung. Im Jahr 2022 sieht der Haushaltsplan 235,2 Mio. Euro vor, im Jahr 2023 weist der Haushaltsentwurf 224,6 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof hat über Jahre in verschiedenen Prüfungen teils erhebliche Mängel bei der Verwaltung der Liegenschaften festgestellt. Zahlreiche Missstände stellte das Auswärtige Amt nicht ab, z. B. das Fehlen nachvollziehbarer Bedarfsermittlungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, fehlende Kostenkontrolle, Mängel im Aufbau eines wirkungsvollen Controlling- und Berichtswesens. Hinzu kommen Mängel bei der Dokumentation und der Umsetzung von Empfehlungen und Entscheidungen, insbesondere zu notwendigen organisatorischen Änderungen nach zahlreichen externen Beratungen. Ankauf und Ausstattung von Residenzen unterlagen teils subjektiver Einflussnahme des Leitungspersonals, handelnde Personen verstießen wiederholt auch gegen eigene Regelungen des Auswärtigen Amts.

In einer Prüfung zum Liegenschaftsmanagement untersucht der Bundesrechnungshof derzeit, ob und wie das Auswärtige Amt seine Zusagen aus früheren Prüfungen umgesetzt hat. Dabei geht er auch der Frage nach, ob es die Liegenschaftsverwaltung tatsächlich auf das neu gegründete Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (vgl. Tz. 3.8) übertragen hat. Bedeutsame Ergebnisse seiner Prüfung wird er dem Parlament mitteilen.

Ausgaben für IT

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

² Vgl. Kapitel 0512 Titel: 518 02, 517 11, 518 11, 519 11, 517 21, 518 21, 519 21, 517 31, 518 31, 519 31.

Tabelle 6

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

Ausgaben	Soll 2020	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Soll 2022	Soll 2023
	<i>in Mio. Euro</i>					
Kapitel 0512 Titel 532 11 Aufträge und Dienstleistungen im Bereich IT	27,2	33,5	54,6	73,7	157,4	161,3
Kapitel 0512 Titel 812 12 Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software im Bereich IT	36,2	50,5	108,3	57,9	115,1	100,5
Kapitel 0512 Titel 532 31 Sicherheitsmaßnahmen an Auslandsvertretungen: Aufträge und Dienstleistungen im Bereich IT	3,2	0,3	3,2	1,7	1,8	1,8
Kapitel 0512 Titel 812 32 Sicherheitsmaßnahmen an Auslandsvertretungen: Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software im Bereich IT	15,0	9,0	15,0	10,2	7,0	7,0
Gesamt	81,6	93,4	181,1	143,3	281,3	270,6
Veränderung ggü. Vorjahr in %			122		55	-4

Erläuterung: Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen:

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

Für die Jahre 2021 und 2022: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2023: Haushaltsentwurf.

Die Haushaltsmittel für IT-Ausgaben sind in den letzten Jahren im Vergleich zu anderen Aufgaben überproportional gestiegen: 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 (Kapitel 0512 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 63 Mio. Euro aus dem Konjunkturpaket. 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 ist ein Rekordbetrag von 281,3 Mio. Euro für den IT-Bereich eingeplant. Damit steigen die verfügbaren Mittel im IT-Bereich im Vergleich zum Vorjahr um 55 % an. Den größten Aufwuchs gibt es im Jahr 2022 für Aufträge und Dienstleistungen im IT-Bereich (Titel 532 11): Im Vergleich zum Vorjahr steigt der Haushaltsansatz für diesen Titel im Jahr 2022 mit 157,4 Mio. Euro um nahezu das Dreifache.

Für das Jahr 2023 sind mit 270,6 Mio. Euro geringfügig weniger Mittel für Ausgaben im IT-Bereich als im Jahr 2022 eingeplant. Einen Aufwuchs gibt es bei den Mitteln für Aufträge und Dienstleistungen; diese werden auf 161,3 Mio. Euro aufgestockt. Für Hard- und Software sind dagegen 15 Mio. Euro weniger als im Vorjahr vorgesehen.

Auf Bitten des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) entwickelt das Auswärtige Amt derzeit eine technische Lösung, die „auf Knopfdruck“ Aussagen zum Projektengagement der Bundesregierung in einem Drittland ermöglichen soll. Es gibt an, das Vorhaben gegenwärtig zur Projektreife zu führen. Bis dahin erforderliche Personal- oder Finanzmittel trägt es aus bestehenden Ansätzen. Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang des Vorhabens beobachten.

3.8 Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten

Der Bundesrechnungshof hat seit langem gefordert, dass sich das Auswärtige Amt konsequent von nichtministeriellen Aufgaben wie z. B. der Zuwendungsbearbeitung oder der Liegenschaftsverwaltung trennt.³ Der Deutsche Bundestag hat am 14. Mai 2020 ein Gesetz zur Errichtung des BfAA beschlossen; das Bundesamt nahm seinen Betrieb am 1. Januar 2021 auf. Ziel des Gründungsvorhabens war und ist eine effektive und effiziente Erledigung der im Auswärtigen Amt anfallenden nichtministeriellen Aufgaben durch das BfAA. Der Bundesrechnungshof hat das Vorhaben zur BfAA-Errichtung, einschließlich des Gesetzgebungsverfahrens, seit dem Jahr 2019 begleitet.⁴ Er hat wiederholt auf eine unzulängliche Vorbereitung des Vorhabens und eine Vielzahl klärungsbedürftiger Punkte hingewiesen. In der Folge hat der Haushaltsausschuss dem Auswärtigen Amt am 13. Mai 2020⁵ aufgegeben, bis zur parlamentarischen Beratung zum Bundeshaushalt 2021 hierzu zu berichten. Maßgebliche Mängel, die die Leistungsfähigkeit des Bundesamts langfristig negativ beeinflussen, hat das Auswärtige Amt weiterhin nicht abgestellt. Es hat insbesondere auf eine umfassende Aufgabenkritik verzichtet. Ob sich mit der Reorganisation und Aufgabenverlagerung ggf. ein Personalminderbedarf oder -mehrbedarf ergibt, hat das Auswärtige Amt weder für seine Zentrale noch für das BfAA hinreichend verlässlich ermittelt; die Wirtschaftlichkeit des gesamten Vorhabens hat es nicht ausreichend belegt. Der derzeit eingeschlagene Aufbauprozess lässt nicht erwarten, dass das Auswärtige Amt das gesetzliche Ziel einer effizienten Erledigung

³ Vgl. Bemerkungen 2018, Bundestagsdrucksache 19/5500 Nummer 4 und 11. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 22. März 2019 TOP 4.

⁴ Vgl. Stellungnahmen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 8. November 2019 und 17. Dezember 2019 sowie Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 27. Februar 2020 und Stellungnahme vom 24. November 2020.

⁵ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 19/5810.

nichtministerieller Aufgaben durch das BfAA erreichen wird. Vom Auswärtigen Amt angemeldete Mehrbedarfe bei Personal- und Liegenschaftsausgaben stellen den im Gesetzgebungsverfahren geschätzten Erfüllungsaufwand nachdrücklich infrage. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass diese Versäumnisse den Einzelplan 05 dauerhaft durch vermeidbare Mehrausgaben belasten werden. Er wird den Fortgang des Aufbauprozesses weiterhin begleiten. Über bedeutende Erkenntnisse wird er das Parlament unterrichten.

Das Bundesamt hat seit Januar 2021 sukzessive Zuständigkeiten in den Bereichen Fördermittel- und Immobilienmanagement, Personalverwaltung, zentrale Dienste und Visumbearbeitung (insbesondere im Zusammenhang mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz) sowie Auslandsschulwesen vom Auswärtigen Amt bzw. dem Bundesverwaltungsamt übernommen. Der Übergang von Aufgaben und Personal ist noch nicht abgeschlossen. Die Ausgaben des BfAA werden daher weiter steigen. Sie haben sich bisher wie folgt entwickelt:

Im Jahr 2020 standen 3,7 Mio. Euro bei Kapitel 0514 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. Personalausgaben für den Aufbaustab waren im Jahr 2020 nicht bei Kapitel 0514 ausgewiesen.

Für das Jahr 2021 standen für das BfAA 15,3 Mio. Euro bereit, davon 14,5 Mio. Euro für Personalausgaben. Der Haushaltsplan sieht für das Jahr 2022 Gesamtausgaben von 42,5 Mio. Euro vor, davon 32,1 Mio. Euro für Personal. Für das Jahr 2023 sind Gesamtausgaben von 53,7 Mio. Euro eingeplant, davon 44,4 Mio. Euro für das Personal.

4 Wesentliche Einnahmen

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 7

Gebühren für Visa- und Passangelegenheiten

Kapitel 0512 Titel 111 21	2019	2020	2021	2022	2023
	<i>in Mio. Euro</i>				
Soll	132,1	142,8	110,0	120,0	134,7
Ist	148,3	53,3	60,9		
Differenz Ist-Soll	16,2	-89,5	49,1		

Erläuterung: Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2019 bis 2021: Haushaltsrechnung.

Für das Jahr 2022: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2023: Haushaltsentwurf.

In den Jahren 2020 und 2021 lagen die Einnahmen aus diesen Gebühren aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie deutlich unter dem Haushaltsansatz. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Einnahmen im Jahr 2022 zumindest auf dem Niveau des Jahres 2019 stabilisieren oder ob sie mit Blick auf das Fachkräfteeinwanderungsgesetz sogar steigen werden.

Für die Gebühreneinnahmen hat das Auswärtige Amt gegenüber dem BMF jährlich auch deren Kostendeckungsgrad anzugeben. Bei einer mehrteiligen Prüfung der Visaangelegenheiten des Auswärtigen Amtes stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das Auswärtige Amt über Jahre eine Kostendeckung von 100 % für nationale Visa und 90 % für Schengen-Visa meldete. Tatsächlich deckten die Gebühreneinnahmen für nationale Visa weniger als 66 % der Kosten in diesem Bereich. Es besteht somit eine deutliche Kostenunterdeckung.

Das Auswärtige Amt hat die Beanstandung anerkannt. Es beabsichtigt, ein noch näher zu bestimmendes „Gerüst“ zur Ermittlung des Kostendeckungsgrades für die Bereiche nationales Visum und Schengen-Visum neu zu erarbeiten. Über die Ergebnisse seiner Prüfungen wird der Bundesrechnungshof das Parlament unterrichten.

5 Personal

5.1 Bundesministerium

Entwicklung der Planstellen und Stellen

Die Planstellen und Stellen des Auswärtigen Amtes sind im Kapitel 0512 in verschiedenen Titelgruppen ausgewiesen: Titelgruppe 01 Inland und Titelgruppe 02 Ausland. Ab dem Jahr 2022 werden 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. Die Anzahl der Planstellen und Stellen des Auswärtigen Amts (Kapitel 0512) entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 8

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

Planstellen und Stellen Kapitel 0512	2019	2020	2021	2022	2023
Inland					
Kapitel 0512 Titelgruppe 01					
Soll	2 889	3 063	2 811	2 821	2 846
Ist ^a	2 857	3 070	2 869	2 906	
Differenz Ist-Soll^b	- 32	7	58	85	
Ausland					
Kapitel 0512 Titelgruppe 02					
Soll	4 297	4 315	4 358	4 200	4 192
Ist ^a	3 753	3 399	3 373	3 376	
Differenz Ist-Soll^b	- 544	- 916	- 985	-824	
Personalreserve					
Kapitel 0512 Titelgruppe 04					
Soll				209	249
Ist ^a					
Differenz Ist-Soll^b					
Gesamt Kapitel 0512					
Soll	7 186	7 378	7 169	7 230	7 287
Ist ^a	6 610	6 469	6 242	6 282	
Differenz Ist-Soll (Stellenschere)^b	-576	-909	-927	-948	
Anteil der unbesetzten Pan-/Stellen (in %)	8,0	12,3	12,9	13,1	
Veränderung Soll gegenüber Vorjahr ^b	164	192	-209	61	57

Erläuterungen:

^a Ist-Besetzung jeweils zum 1. Juni eines Jahres.

^b Aus den Ursprungswerten berechnet, Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2019 bis 2022: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2023: Haushaltsentwurf.

Ist-Besetzung für das Jahr 2022: Angaben des Auswärtigen Amts.

Das Auswärtige Amt hat seit Jahren für die Personalausstattung seiner Zentrale und seiner Auslandsvertretungen neue Planstellen und Stellen erhalten. Das rechnerische Plus gegenüber dem jeweiligen Vorjahr betrug 164 im Jahr 2019 und 192 im Jahr 2020. Für das

Jahr 2021 standen dem Auswärtigen Amt rein rechnerisch 209 weniger Planstellen und Stellen zur Verfügung. Zu beachten ist jedoch, dass das Auswärtige Amt im Jahr 2021 insgesamt 341 Planstellen und Stellen zulasten des Kapitels 0512 innerhalb des Einzelplans 05 umgeschichtet oder in andere Einzelpläne verlagert hat. Für die Jahre 2022 und 2023 wächst die Zahl der Planstellen und Stellen gegenüber dem Vorjahr wieder: Im Jahr 2022 stehen dem Auswärtigen Amt 61 Planstellen und Stellen mehr zur Verfügung. Im Jahr 2023 soll die Zahl der Planstellen und Stellen erneut um 57 steigen.

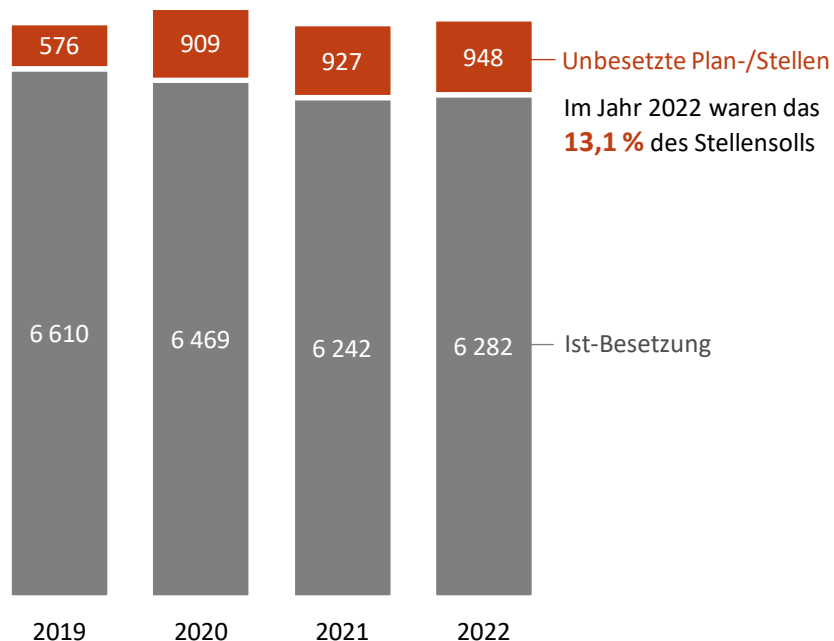
Zahl der unbesetzten Planstellen und Stellen (Stellenschere)

Die Zahl der unbesetzten Planstellen und Stellen des Auswärtigen Amts (Kapitel 0512) bleibt weiterhin hoch. Sie liegt im Jahr 2022 bei 948 Planstellen und Stellen mit einem Anteil von 13,1 % am Soll, vgl. Abbildung 2.

Abbildung 2

Zahl der unbesetzten Planstellen und Stellen weiterhin hoch

Ist-Besetzung und unbesetzte Planstellen und Stellen des Auswärtigen Amts (Kapitel 0512) in den Jahren 2019 bis 2022.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Für die Jahre 2019 bis 2022: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2022: Angaben des Auswärtigen Amts zur Ist-Besetzung

Für das Jahr 2023: Haushaltsentwurf.

Den Haushaltsausschuss hat der Bundesrechnungshof mit Bericht vom 5. Mai 2022 auf eine sich abzeichnende Tendenz zu einer sich ausweitenden Stellenschere in der gesamten Bundesverwaltung hingewiesen. Er hält es für dringend erforderlich, dass Behörden mit besonders ausgeweiteter Stellenschere nur dann weitere Stellen bewilligt werden, wenn eine realistische Chance besteht, die beantragten Stellen auch im jeweiligen Haushaltsjahr besetzen zu können.

Stichtag für die Ist-Besetzung

Als Ergebnis der Spending Review „Personalhaushalt“ wurde die Ziffer 9.8.6 der Haushalts-technischen Richtlinien des Bundes geändert. Danach wird ab dem Haushaltsjahr 2023 die Ist-Besetzung im Bundeshaushalt nicht mehr zum Stichtag 1. Juni des Vorjahres, sondern zum Stichtag 1. Oktober des Vorjahres ausgewiesen. Durch eine aktuellere Datenlage soll die tatsächliche Ist-Besetzung besser abgebildet werden. Im Umstellungsjahr 2023 bleiben die Bestandsdaten unverändert auf dem Stand 1. Juni 2021. Sie werden erst zum Stand 1. Oktober 2022 aktualisiert.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt gebeten, ihm zusätzlich die Zahl der unbesetzten Planstellen und Stellen zum Stichtag 31. Dezember mitzuteilen. Die Antwort lässt erkennen, dass sich die Stellenschere für das Kapitel 0512 zu den verschiedenen Stichtagen nicht wesentlich verändert:

Tabelle 9

Unbesetzte Planstellen und Stellen im Kapitel 0512 zu verschiedenen Stichtagen

Unbesetzte Planstellen und Stellen Kapitel 0512	Stichtag 1. Juni	Stichtag 31. Dezember	Differenz
2019	576	597	21
2020	909	974	65
2021	927	897	-30

Quellen:

Haushaltsplan.

Angaben des Auswärtigen Amts.

Dies deutet darauf hin, dass es dem Auswärtigen Amt anhaltend nicht gelingt, seine Planstellen und Stellen zu besetzen.

Angemeldeter Bedarf für neue Planstellen und Stellen sowie Verwendung bewilligter neuer Planstellen und Stellen

Das BMF hat in seinem Haushaltsaufstellungsschreiben für das Jahr 2023 erneut Folgendes gefordert: Zusätzliche neue Stellen kommen nur für absolut zwingend notwendige Bereiche in Betracht. Der Bedarf für angemeldete neue Stellen muss nachgewiesen und gemäß Verwaltungsvorschrift Nummer 4.4.1 zu § 17 BHO unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sein.

- Das Auswärtige Amt meldet beim BMF regelmäßig viele neue Planstellen und Stellen an: 352 im Jahr 2020, 382,5 im Jahr 2021, 198 im Jahr 2022⁶ und 231 im Jahr 2023. Seine Personalbedarfsermittlungen sind inhaltlich lückenhaft. Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes ermittelt das Auswärtige Amt seinen Personalbedarf zudem allenfalls anlassbezogen und nur für einzelne Aufgabenbereiche. Die Anmeldungen sind daher überwiegend nicht belastbar.
Zwar kommen auf das Auswärtige Amt laufend neue Aufgaben zu. Ressourcen können jedoch nicht stets in gleichem Maße weiterwachsen. Das Auswärtige Amt hat deshalb beständig zu prüfen, inwieweit neuer Bedarf durch Umschichtung vorhandener (Personal-) Ressourcen gedeckt werden kann. Folgerichtig fordert der Koalitionsvertrag, regelmäßig alle Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen und neu zu priorisieren. Der Bundesrechnungshof kann bei den seit Jahren hohen Personalmehrforderungen nicht erkennen, dass das Auswärtige Amt einen solchen Abwägungsprozess nachvollziehbar, mithin überzeugend durchgeführt hätte. Er fordert vom Auswärtigen Amt, konsequent festzulegen, welche Personalbedarfe vorrangig zu bedienen sind. Ausgehend von dieser Festlegung sollte das Auswärtige Amt anschließend seine Ressourcen verteilen.
- Zudem enthalten die Anmeldungen oft keine Angaben dazu, wie das Auswärtige Amt bereits bewilligte neue Planstellen und Stellen der Vorjahre verwendet hat. Es ist daher unklar, ob zusätzliche Bedarfe bereits bedient wurden.

Personal für das Informationssicherheitsmanagement im Auswärtigen Amt

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, inwieweit das Auswärtige Amt wirksame strategische, konzeptionelle und organisatorische Maßnahmen zur Informationssicherheit umgesetzt hat. Er hat das Auswärtige Amt auf eine Reihe von Schwachstellen hingewiesen und ihm insbesondere empfohlen, sein Informationssicherheitsmanagement zu stärken.

Das Auswärtige Amt führte daraufhin eine Personalbedarfsermittlung durch. Den Mehrbedarf von 11,5 Planstellen und Stellen meldete es – neben weiteren Stellen für die IT – im Personalhaushalt 2022 an. Mit dem Bundeshaushalt für das Jahr 2022 hat das Auswärtige Amt insgesamt 45 neue Planstellen und Stellen für die Digitalisierung und die IT erhalten. Es will eine Planstelle und eine Stelle für das Informationssicherheitsmanagement einsetzen. Der

⁶ Anmeldungen des Auswärtigen Amts zum zweiten Regierungsentwurf für den Haushalt 2022.

Bundesrechnungshof erwartet, dass das Auswärtige Amt zur Stärkung des Informations- und Sicherheitsmanagements mehr als nur zwei Plan-/Stellen einsetzt und zeitnah besetzt.

5.2 Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten

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

Tabelle 10

Entwicklung der Planstellen und Stellen des BfAA (Kapitel 0514)

Planstellen und Stellen Kapitel 0514	2020	2021	2022	2023
Soll	27,0	406,3	596,0	604,0
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	
• aus Kapitel 1612			1,5	
darunter neu				
• Leitungsstellen: 1 x B7, 1 x B4	2,0			
• Gesetzl. Verpflichtungen (u. a. Korruptionsprävention, Brandschutz, Datenschutz, Gleichstellungsbeauftragte)		34,0		1
• Aufbau der Verwaltung, Dienstleistungen, Fördermittel- und Immobilienmanagement			28,0	6
• Visabearbeitung Inland			23,0	
• Auslandsschulwesen				2
Ist	4,0	257,2	425	
Differenz Ist-Soll (Stellenschere)	-23,0	-149,1	-171	
Anteil der unbesetzten Planstellen und Stellen (in %)	85,2	36,7	28,7	

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

Quellen:

Einzelplan 05. Für die Jahre 2020 bis 2022: Haushaltsplan.

Für das Jahr 2023: Haushaltsentwurf.

Angaben des Auswärtigen Amts.

Erste Erkenntnisse aus der Prüfung der Errichtung des BfAA (vgl. Tz. 3.8) decken sich mit dem Befund aus Tabelle 10, dass sich die Schere zwischen Stellensoll und -ist nur langsam schließt. Der Übergang an Aufgaben sowie Personalstellen und Stellen ging bislang nicht einher mit einem entsprechenden Wechsel von bisherigen Bediensteten, namentlich aus der Zentrale des Auswärtigen Amts in das BfAA. Auch Neubesetzungen mit externem Personal konnten die Personallücke bisher nicht schließen.

Das Auswärtige Amt hat für das BfAA beim BMF für das Jahr 2023 insgesamt 59 neue Planstellen und Stellen sowie Stellenhebungen bei 8,5 Dienstposten angemeldet. Im Haushaltsentwurf 2023 sind davon acht Plan-/Stellen und die Stellenhebungen berücksichtigt. Wie bereits in früheren Haushaltsjahren liegen den Stellenmehrforderungen des Auswärtigen Amts für das BfAA keine hinreichenden Personalbedarfsermittlungen zugrunde. So setzte das Auswärtige Amt eine Anmeldung von 25 neuen Planstellen und Stellen für die Bearbeitung von Visaangelegenheiten im BfAA nicht ins Verhältnis zu seinen früheren Anmeldungen oder bereits im Jahr 2020 hierfür bewilligten Stellen. Auch fehlen aktuelle Bearbeitungszahlen oder Angaben zur bisherigen Auslastung. Das Auswärtige Amt hat ferner 19 neue Planstellen und Stellen angemeldet und dies mit komplexeren Aufgaben und steigendem Aufgabenanfall in den Bereichen Organisation, Personal und Fortbildung begründet. Auch diese Anmeldungen lassen nicht erkennen, woraus das Auswärtige Amt seinen angemeldeten Bedarf (Anzahl und Wertigkeit der zusätzlichen neuen Planstellen und Stellen) hergeleitet hat.

Der vom Auswärtigen Amt als Bedarfsgrundlage regelmäßig angeführte grundsätzliche Charakter der Aufgaben weckt Zweifel an der für den BfAA-Errichtungsprozess vorgelegten Personal- und Stellenplanung. Die hieraus abgeleiteten Ansätze des Auswärtigen Amts erscheinen nicht etatreif.

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 11

Finanzplan für die Jahre 2022 bis 2026

Haushaltsansatz Ausgaben im Jahr				
2022 (Haushaltsplan)	2023 (Entwurf)	2024 (Finanzplan)	2025 (Finanzplan)	2026 (Finanzplan)
<i>in Mio. Euro</i>				
7 107,6	6 397,4	5 172,6	5 492,4	5 426,3

Quelle: Bundesregierung.

Die Bundesregierung hat für das Jahr 2022 ein zusätzliches Programm erarbeitet, um ihre humanitären Anstrengungen im Zusammenhang mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine zu verstärken. Sie hat hierfür im Ergänzungshaushalt zum Bundeshaushalt 2022 zusätzliche Mittel bereitgestellt, auch für den Einzelplan 05. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sie auch in den Folgejahren zusätzliche Mittel für Ausgaben im Zusammenhang mit dem Krieg gegen die Ukraine bewilligt. Zudem kommen weitere Aufgaben und außenpolitische Herausforderungen auf das Auswärtige Amt zu. Dazu zählen insbesondere der steigende Hilfebedarf für die weltweiten humanitären Krisen, ein stärkeres Engagement beim internationalen Klimaschutz sowie zahlreiche bereits begonnene und neue IT-Vorhaben. Dies erfordert noch stärker als

bisher eine Konzentration auf vorrangige Maßnahmen. Das Auswärtige Amt hat dafür klar zu bestimmen, was nachrangig ist. Nicht alle Aufgaben und Maßnahmen können über die Jahre gleich wichtig sein; bei knappen Ressourcen sind auch Einschnitte beim Einzelplan 05 zumutbar. Wie bereits in seiner Analyse für die Beratungen zum Haushalt 2022 dargestellt, hält es der Bundesrechnungshof für dringend erforderlich, dass das Auswärtige Amt seine Aufgaben priorisiert. Erst auf einer solchen Grundlage vermag es anschließend seine Ressourcen sachgerecht zu verteilen. Nur so wird es seiner haushaltswirtschaftlichen Steuerungsverantwortung in den kommenden Haushaltsjahren gerecht werden können.

Reinert

Dr. Elles

Beglaubigt: Heyda, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.