Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur Errichtung eines Bundesamtes für Auswärtige Angelegenheiten

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

Gz.: II 2 - 2020 - 0813

Potsdam, den 27. Februar 2020

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 3

1 Anlass für den Bericht 6

2 Gesetzentwurf des Auswärtigen Amts 7

2.1 Notwendigkeit der Konzentration von Aufgaben, Standortfrage 7

2.2 Erfüllungsaufwand 8

2.3 Gewährung einer „Aufbauzulage“ 9

3 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen 13

3.1 Konzentration von Aufgaben, Standortfrage 13

3.2 Erfüllungsaufwand 14

3.3 Gewährung einer „Aufbauzulage“ 15

0 Zusammenfassung

0.1 Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt seit dem Jahr 2019 zur Errichtung eines Bundesamtes für Auswärtige Angelegenheiten beraten. Zuletzt hat der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) zweimal Stellung zum Entwurf eines Errichtungsgesetzes genommen. Er hat auf eine unzulängliche Vorbereitung des Vorhabens hingewiesen. Das Auswärtige Amt verzichtete auf eine vorhergehende Aufgabenkritik. Auch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nahm es nicht vor. Dabei erhofft es sich von der Gründung einer neuen Behörde maßgebliche Synergieeffekte insbesondere für die Zentrale des Auswärtigen Amts selbst. Den Gesetzentwurf hat das Bundeskabinett am 18. Dezember 2019 gebilligt. Die Stellungnahmen des BWV fügte das Auswärtige Amt seiner Kabinettvorlage nicht bei, obwohl die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien dies vorsieht. (Tz. 1)

0.2 Welche Aufgaben das neue Bundesamt übernehmen soll und was demgegenüber der für die politische Steuerung des Auswärtigen Amts zuständigen Zentrale vorbehalten bleibt, lässt der Gesetzentwurf offen. Er enthält auch keine hinreichend genauen Angaben zu den mit dieser Organisationsmaßnahme verbundenen haushalts- und insbesondere personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Weder lässt der Gesetzentwurf erkennen, wie die Personalausstattung des neuen Bundesamtes genau ausfallen soll noch wie sich die Neugründung auf die Personalausstattung der Fachabteilungen der Zentrale auswirkt. Nach dem Gesetzentwurf kann das neue Bundesamt Außenstellen bilden. Warum solche überhaupt und nach dem Gesetzentwurf zudem noch nach Zahl und Größe unbeschränkt nötig sein sollen, begründet der Gesetzentwurf nicht.
(Tzn. 2, 3)

0.3 Als Standorte des neuen Bundesamtes gibt der Gesetzentwurf Brandenburg an der Havel und Berlin an. Um die mit dessen Errichtung verbundenen Synergien und Einspareffekte erzielen zu können, empfiehlt der Bundesrechnungshof Brandenburg an der Havel als alleinigen Sitz des Bundesamtes. Zurzeit unterhält das Auswärtige Amt umfangreichere Kooperationsbeziehungen insbesondere zum Bundesverwaltungsamt.

Sie sollten mit der Errichtung der neuen Behörde konsequent beendet werden (z. B. Rückverlagerung zuwendungsrechtlicher Aufgaben vom Bundesverwaltungsamt). Auch zu den damit verbundenen personalwirtschaftlichen Auswirkungen sagt der Gesetzentwurf nichts. (Tzn. 2.1, 3.1)

0.4 Das Auswärtige Amt möchte mit der Gründung des neuen Bundesamtes nicht zuletzt Einsparpotenziale heben und Synergien nutzen. Konkret erwartbare haushaltswirtschaftliche Erträge benennt der Gesetzentwurf nicht. Die im Gesetzentwurf aufgeführten Kosten für die Gründung und den laufenden Betrieb der neuen Behörde (einmaliger bzw. jährlicher Erfüllungsaufwand) hat das Auswärtige Amt nicht belegt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, diese zur Sicherung eines nachhaltig wirtschaftlichen Betriebs der neuen Behörde unverzichtbaren Untersuchungen umgehend nachzuholen. Ausgehend von einer methodisch ansetzenden Aufgabenkritik und einer darauf fußenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind belastbare Personal-, Sach- und Gemeinkosten für die neue Behörde zu ermitteln. (Tzn. 2.2, 3.2)

0.5 Ein wesentliches, auch vom Bundesrechnungshof nachdrücklich unterstütztes Ziel der Neuordnung von Aufgaben beim Auswärtigen Amt ist dessen konsequente Trennung von nichtministeriellen Aufgaben. Mit deren Übertragung auf das neue Bundesamt werden in der Zentrale des Auswärtigen Amts Kapazitäten frei. Der Gesetzentwurf lässt nicht erkennen, in welchen Abteilungen der Zentrale sich die Aufgabenverlagerung personalwirtschaftlich und organisatorisch auswirkt. Das Auswärtige Amt sollte deshalb zügig ein Konzept zur Neuordnung für seine von der Aufgabenverlagerung berührten Abteilungen (insbesondere Abteilungen S, 6 und OR) vorlegen. Die durch die Aufgaben- und Stellenverlagerung frei werdenden Kapazitäten sind zu ermitteln. Die Aufbau- sowie die Ablauforganisation sind dementsprechend anzupassen und die dadurch entstehenden Synergien zu benennen. (Tz. 3.2)

0.6 Das Auswärtige Amt beabsichtigt, den Beschäftigten des neuen Bundesamtes eine sogenannte „Aufbauzulage" zu gewähren. Sie soll den notwendigen Personaltransfer zwischen dem Auswärtigen Amt und dem neuen Bundesamt befördern und die Gleichwertigkeit der Lebens-

verhältnisse verbessern. Diese Begründung überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Die „Aufbauzulage" privilegiert die Beschäftigten der neuen Behörde gegenüber anderen in Deutschland tätigen Bundesbeschäftigten in einer nicht zu rechtfertigenden Weise. Ihre Gewährung vermag das gesamte Zulagengefüge des Bundes nachhaltig zu stören. Der Bundesrechnungshof empfiehlt nachdrücklich, von der Gewährung einer „Aufbauzulage" abzusehen. (Tzn. 2.3, 3.3)

1 Anlass für den Bericht

Das Auswärtige Amt beabsichtigt in seinem Geschäftsbereich die Errichtung einer neuen Bundesoberbehörde (neues Bundesamt). Diese soll mindestens über 700 Stellen[1] verfügen, ihren Hauptsitz in Brandenburg/Havel und Berlin haben und Außenstellen einrichten können. Wesentliche Ziele sind die Erledigung nichtministerieller Aufgaben durch das neue Bundesamt, eine damit verbundene wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung und die Nutzung von Synergieeffekten[2]. Bislang befasst sich das Auswärtige Amt mit diesen nichtministeriellen Aufgaben noch selbst. Der Bundesrechnungshof hat das seit Langem kritisiert. Ein Großteil seiner Kritik setzt an unzulänglich wahrgenommenen Aufgaben nichtministerieller Natur an.

Dem neuen Bundesamt will das Auswärtige Amt die Bearbeitung von Zuwendungen, das Liegenschaftsmanagement/Bauwesen im Ausland, Auslandsbeschaffungen, die Auslands-IT und die Visabearbeitung im Zuge der Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes übertragen.

Die Gründung des neuen Bundesamtes soll nach dem Willen des Auswärtigen Amts auf gesetzlicher Grundlage erfolgen. Es hat deshalb dem Bundeskabinett einen Gesetzentwurf[3] zugeleitet, dem das Bundeskabinett am 18. Dezember 2019 zugestimmt hat. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat diesen Gesetzentwurf im Vorfeld zweimal beratend kommentiert. Er hat eine solchen Vorhaben eigentlich vorausgehende Aufgabenkritik angemahnt und auf fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenhang mit der beabsichtigten Aufgabenverlagerung hingewiesen. Er hat das Auswärtige Amt gebeten, seine aktuelle Stellungnahme der Kabinettvorlage beizufügen. Gemäß § 22 Absatz 1 Nummer 6 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)

---

[1] Im Sachstandsbericht zum Kapitel 0514 (Haushaltsberatungen 2020) vom 23. September 2019 ging das Auswärtige Amt von einem notwendigen Personalkörper von bis zu 1 000 Beschäftigten für das neue Bundesamt aus.

[2] Gesetzesentwurf vom 14. Oktober 2019, Begründung, Erfüllungsaufwand für die Verwaltung S.14: *„Das durch die Verlagerung von Aufgaben…erzielte Einsparpotenzial ergibt sich vor allem aus Skaleneffekten durch die effizientere Erfüllung von Verwaltungsaufgaben…,geringere Liegenschaftskosten am Brandenburger Standort…sowie den Wegfall auslandsbezogener Mehrkosten für nicht rotierendes Personal.*"

[3] Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamts für Auswärtige Angelegenheiten und zur Änderung des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst, des Aufenthaltsgesetzes und zur Anpassung anderer Gesetze an die Errichtung des Bundesamts", Kabinettsache, Datenblatt-Nr. 19/05038 vom 16. Dezember 2019.

sind den schriftlichen Kabinettvorlagen die Stellungnahmen der Stellen, die nach § 21 Absatz 1 GGO beteiligt worden sind, beizufügen. Zu diesen Stellen zählt der BWV. Das Auswärtige Amt kam jedoch seiner Bitte nicht nach.

2 Gesetzentwurf des Auswärtigen Amts

Der dem Bundeskabinett übermittelte Gesetzentwurf des Auswärtigen Amts datiert vom 16. Dezember 2019. Der Bundesrechnungshof schließt sich der bereits im Vorfeld des Gesetzentwurfs vom BWV geäußerten Kritik an. Mit Blick auf eine sich nun abzeichnende parlamentarische Beratung des Gesetzentwurfs weist er den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages auf folgende Punkte besonders hin:

2.1 Notwendigkeit der Konzentration von Aufgaben, Standortfrage

Die Bundeshaushaltsordnung (BHO) verpflichtet das Auswärtige Amt, bei der Aufstellung und Ausführung seines Haushaltsplans wirtschaftlich und sparsam vorzugehen, § 7 Absatz 1 Satz 1 BHO. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen hat es angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO. Die Gründung des neuen Bundesamtes ist eine finanzwirksame Maßnahme. Die Ausgaben hierfür hat das Auswärtige Amt in ein neues Kapitel 0514 seines Einzelplans eingestellt. Die Gründung des neuen Bundesamtes verursacht Ausgaben, deren Wirtschaftlichkeit das Auswärtige Amt angemessen zu untersuchen und nachzuweisen hat.

Nach § 1 Absatz 3 des Gesetzentwurfs (überarbeitete Fassung vom 16. Dezember 2019) soll das neue Bundesamt seinen Sitz in Brandenburg an der Havel und Berlin haben. Das Auswärtige Amt geht an beiden Standorten von einem vergleichbaren Mietzins aus. § 1 Absatz 3 des Gesetzentwurfs sieht darüber hinaus vor, dass das neue Bundesamt Außenstellen einrichten kann.

Der Bundesrechnungshof bewertet – wie der BWV – die Standortfrage kritisch. Das Auswärtige Amt hat bislang die fachliche Notwendigkeit des geteilten Dienstsitzes und die Einrichtung von Außenstellen für das neue Bundesamt, zumal in unbegrenzter Anzahl, nicht begründet. Auch die Wirtschaftlichkeit ist nicht nachgewiesen. Der Gesetzentwurf ließe es sogar zu, die bisherige Besoldungsstelle des Auswärtigen Amts, die zurzeit in Bonn angesiedelt ist, als Außenstelle des neuen Bundesamtes einzurichten und dort zu belassen. Die vom Auswärtigen Amt mit der Gründung des neuen Bundesamtes erstrebten

Synergie- und Einspareffekte[4] lassen sich nur erzielen, wenn das Auswärtige Amt die gegenüber Berlin deutlich geringeren Liegenschaftskosten durch größtmögliche Zentralisierung am Brandenburger Standort der Behörde tatsächlich auch verwirklicht. Im September 2019 ging das Auswärtige Amt davon aus, dass die Mietkosten für einen Dienstsitz in Brandenburg um 87,5 % niedriger sind als in Berlin.[5] Im Widerspruch dazu steht die folgende im Gesetzentwurf vom 16. Dezember 2019 getätigte und nicht belegte Aussage: *„Die Mietzahlung am Dienstsitz Brandenburg ist voraussichtlich vergleichbar mit dem Mietzins für derzeit angemietete Liegenschaften am Dienstsitz des Auswärtigen Amts in Berlin.*"[6]

Mit dem neuen Bundesamt wird eine Dienstleistungsbehörde errichtet, die nichtministerielle Aufgaben des Auswärtigen Amts insbesondere auch im Fördermittelmanagement wahrnehmen soll. Kooperationen mit anderen Behörden und Einrichtungen in diesem Bereich sollten daher konsequent beendet werden. Dies betrifft die Rückverlagerung der Zuständigkeiten und der Stellen für zuwendungsrechtliche Aufgaben vom Bundesverwaltungsamt an das Auswärtige Amt. Auch sollte die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen im Bundesverwaltungsamt (ZfA) mittelfristig in das neue Bundesamt eingegliedert und an dessen Sitz angesiedelt werden.

2.2 Erfüllungsaufwand

Das Auswärtige Amt benannte in verschiedenen Dokumenten notwendige Vollzeit-Äquivalente unterschiedlicher Größenordnung für das neue Bundesamt (Größenordnung zwischen 350, 700 und 1 000 Stellen).[7] Der aktuelle Gesetzentwurf verweist auf einen schrittweise geplanten Aufwuchs des Personalstamms des neuen Bundesamtes auf 700 Beschäftigte.

---

[4] *„Die Errichtung des Bundesamtes leistet einen Beitrag zu effizientem und ressourcensparendem Verwaltungshandeln*", S. 15, Begründung VI Nr. 2 und *„Durch die Bündelung nichtministerieller Aufgaben im Bundesamt werden Effizienzgewinne und Skalenerträge realisiert*." S. 17, Begründung VI Nr. 4 zum Gesetzentwurf vom 16. Dezember 2019, vgl. auch Fn. 2.

[5] Siehe auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Auswärtigen Amts, Gz: AS-ORE-0-201.00/1 vom 1. September 2019.

[6] Fassung des Gesetzentwurfs vom 16. Dezember 2019, S. 17, Begründung VI Nr. 4, Absatz 1.

[7] Siehe Sachstandsbericht des Auswärtigen Amts zum Kapitel 0514 vom 23. September 2019, Gesetzentwurf vom 14. Oktober 2019, Begründung, Erfüllungsaufwand für die Verwaltung S.14 und Gesetzentwurf vom 16. Dezember 2019, Begründung, Kosten- und Personalentwicklung S. 17.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass mangels hinreichender Aufgabenkritik und Personalbedarfsermittlung der notwendige Personalumfang weder für die Aufbauphase noch für das neue Bundesamt in seinem endgültigen Stand benannt bzw. erkennbar ist.

(1) Damit einher geht, dass das Auswärtige Amt bislang weder den einmaligen noch den jährlichen Erfüllungsaufwand für das neue Bundesamt zu belegen vermag. Haushaltswirtschaftlich belastbare Aussagen zum konkreten Raumbedarf für das neue Bundesamt, zu seiner notwendigen Büro- und IT-Ausstattung und zu den einer prozessorientierten Aufbauorganisation folgenden Personalkosten sind ihm derzeit nicht möglich. Das Auswärtige Amt vermochte noch im Januar 2020 keine belastbaren Angaben zur Ausplanung und Überprüfung der für die Aufgabenerfüllung im neuen Bundesamt notwendigen Prozesse zu machen. Erst nach Neuordnung der Prozesse sei ihm eine Umrechnung in Vollzeitäquivalente und Stellen und die Umsetzung in ein Organigramm möglich.[8]

(2) Gänzlich unberücksichtigt im Gesetzentwurf ist derzeit, wie sich die Abgabe von nichtministeriellen Tätigkeiten an das neue Bundesamt in der Zentrale des Auswärtigen Amts auswirkt. Der Aufgabenkatalog, die daraus folgende Aufbau- und Ablauforganisation und dem wiederum folgend die Personalausstattung der von Aufgabenverlagerungen besonders betroffenen Fachabteilungen der Zentrale des Auswärtigen Amts werden sich nachhaltig verändern (müssen). Es steht mithin zur Überzeugung des Bundesrechnungshofes auch noch eine strukturelle Prozessanalyse zur Zentrale des Auswärtigen Amts aus.

2.3 Gewährung einer „Aufbauzulage"

2.3.1 § 10 des Gesetzentwurfs über die Errichtung des neuen Bundesamtes sieht vor, den dorthin versetzten oder abgeordneten Beamtinnen und Beamten des Auswärtigen Amts eine sogenannte „Aufbauzulage" zu zahlen.[9] Diese Zulage soll der Höhe nach der sogenannten „Ministerialzulage" nach Vorbemer-

---

[8] E-Mail des Auswärtigen Amts vom 16. Januar 2020.

[9] Der Gesetzentwurf des Auswärtigen Amts in der Fassung vom 18. Oktober 2019 sah eine Änderung des BBesG vor, nach der eine Stellenzulage für Beamtinnen und Beamte des neuen Bundesamtes gewährt werden sollte. Die vorgelegte Begründung war aus Sicht des Bundesrechnungshofes mangels hinreichender Belege einer besoldungsrechtlichen Bewertung nicht zugänglich. Das Auswärtige Amt nahm bei der Überarbeitung des Gesetzentwurfs und der zugehörigen Begründung von dieser Zulage Abstand.

kung Nr. 7 zu den Bundesbesoldungsordnungen (BBesO) A und B entsprechen und gemäß § 10 Absatz 1 des Entwurfs bis einschließlich 31. Dezember 2024 in gleicher Höhe gezahlt werden. Anschließend soll sie innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren jährlich um jeweils 10 % verringert werden, bis sie einen Sockelbetrag von 50 % des Betrags der jeweiligen angepassten Höhe der Ministerialzulage ab 1. Januar 2030 erreicht.

Nach § 10 Absatz 2 des Gesetzentwurfs soll § 13 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) nach dem 31. Dezember 2025 mit der Maßgabe gelten, dass Zeiten einer Beschäftigung im Ausland fiktiv als Zeit der Gewährung einer Ministerialzulage berücksichtigt werden sollen, um die Voraussetzungen für die Ausgleichszulage nach § 13 BBesG zu erfüllen. Daraus entstünde bei Rückkehr aus dem Ausland und Abordnung oder Versetzung an das Bundesamt ein Anspruch auf eine Ausgleichszulage nach § 13 BBesG. Der Zeitraum der Auslandsverwendung wäre dabei zulagenbegründend zu berücksichtigen. Die Aufbauzulage soll aber nur insoweit gezahlt werden, wie sie die Aufbauzulage nach Absatz 1 übersteigt.

Auch den Beschäftigten des neuen Bundesamtes, die nicht gemäß Absatz 1 eine Aufbauzulage erhalten können, soll eine Aufbauzulage in entsprechender Anwendung der Vorbemerkung Nr. 7 zu den BBesO A und B, zunächst befristet bis zum 31. Dezember 2025, gewährt werden (§ 10 Absatz 3 des Gesetzentwurfs).

2.3.2 Der Bundesrechnungshof schließt sich der bereits im Vorfeld des Gesetzentwurfs vom BWV geäußerten Kritik an. Er hat erhebliche grundsätzliche Bedenken gegen die in § 10 des Entwurfs eines Errichtungsgesetzes vorgesehene „Aufbauzulage“:

(1) Die „Aufbauzulage“ ist für alle Beschäftigten des neuen Bundesamtes vorgesehen; damit auch für die Beschäftigten in Berlin (zweiter beabsichtigter Standort für das neue Bundesamt) sowie für alle Beschäftigten in dessen Außenstellen. Dies gilt sogar, wenn die Beschäftigten am bisherigen Dienstsitz bleiben können, wie möglicherweise in Bonn. Den „Aufbau“ einer neuen Bundesbehörde, die für bisher im Bundesministerium wahrgenommene nichtministerielle Aufgaben zuständig sein soll, hat der Bund bisher noch nie durch eine ergänzende Zulagenregelung begleitet.

(2) Die Beschäftigten des neuen Bundesamtes sollen aus „personalpolitischen Erwägungen im Allgemeinen sowie für die Nachwuchs- und Fachkräftegewinnung des Auswärtigen Amts im Besonderen" aus der Rotation des Auswärtigen Dienstes herausgenommen werden. Es ist nicht sachgerecht, diesen Personenkreis den übrigen Beschäftigten des Auswärtigen Amts durch eine ebenso hohe Zulage besoldungsmäßig gleichzustellen. Allein der bloße Aufbau einer neuen Behörde – ohne die sonst vorgetragenen Belastungen des Auslandsdienstes, noch dazu ohne Wechsel des bisherigen Standorts – rechtfertigt nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes keinesfalls die vorgesehene Zulage.

Die Regelung würde nicht nur erhebliche Kosten, sondern aufgrund ihrer Komplexität auch erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen. Sie leistet weder einen Beitrag zur Vereinfachung der Rechtssetzung noch zum Bürokratieabbau.

(3) Die „Aufbauzulage" ist auch keine Stellenzulage im Sinne des § 42 BBesG. § 13 BBesG ist nicht anwendbar, damit entfällt deren Anrechnung bei einer Ausgleichszulage gemäß § 13 Absatz 1 Satz 4 BBesG. In vielen Fällen könnte es zu einem Nebeneinander der „Aufbauzulage" und einer Ausgleichszulage für eine weggefallene Stellenzulage nach Vorbemerkung Nr. 7 zu den BBesO A und B kommen. Insbesondere alle vom Auswärtigen Amt zum neuen Bundesamt wechselnden Beamtinnen und Beamten könnten von dieser Regelungslücke profitieren. Um eine doppelte Zulagenzahlung zu verhindern, wäre im Gesetz grundsätzlich wenigstens klarzustellen, dass bei einem Nebeneinander beider Zulagenarten nur die höhere gezahlt werden darf. Während § 13 BBesG für Stellenzulagen eine jährliche Abbauregelung von 20 % des Ausgangsbetrages vorschreibt, sieht der Gesetzentwurf des Auswärtigen Amts für die Verminderung der „Aufbauzulage" nach einer mehrjährigen Bezugsphase ab dem Jahr 2025 eine Abbauregelung von jährlich 10 % des Ausgangsbetrages vor. Diese mildere Regelung stellt eine nicht zu begründende Privilegierung dar, die zu erheblichen Mehrbelastungen des Bundeshaushaltes führt.

(4) Zeiten im Ausland, die einer Tätigkeit im neuen Bundesamt vorausgehen, sollen als Zeiten des Bezugs der Stellenzulage nach Vorbemerkung Nr. 7 zu den BBesO A und B gelten, damit sie nach § 13 BBesG ausgleichsfähig sind. Diese Regelung würde zu einer Ungleichbehandlung von Bediensteten des Auswärtigen Amts und Bediensteten anderer Bundesressorts führen. Diese z. B. als Wirtschafts- oder Militärattaché im Ausland arbeitenden Bediensteten

werden nach Rückkehr in eine Behörde des jeweiligen Geschäftsbereiches nicht von der in § 10 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Privilegierung erfasst und können keine Ausgleichszulage erhalten. Ihre Zeit der Auslandsverwendung gilt nicht als Zeit des Bezugs der Ministerialzulage, um ggf. bei der anschließenden Inlandsverwendung eine Ausgleichszulage nach § 13 BBesG erhalten zu können. Für diese kostenträchtige Ungleichbehandlung gibt es keinen sachlichen Grund. Der Bundesrechnungshof sieht darin einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz.

(5) Gemäß § 10 Absatz 3 des Entwurfs soll die „Aufbauzulage" auch an bisher nicht im Auswärtigen Dienst Beschäftigte gezahlt werden. Dazu könnten – neben neu eingestellten Beschäftigten – z. B. auch Beschäftigte der Zentralstelle für das Auslandsschulwesen im Bundesverwaltungsamt gehören. Diese haben dieselben Tätigkeiten bisher ohne Zulage ausgeübt. Sie kämen bei der Versetzung zum neuen Bundesamt ihrer beamtenrechtlichen Folgepflicht nach, falls sie an einen anderen Standort wechseln müssten. Nach dem Gesetzentwurf würden sie sogar auch an ihrem bisherigen Standort, z. B. bei der ZfA in Bonn, die Zulage erhalten können, wenn der Standort in Bonn zur Außenstelle des neuen Bundesamtes würde. Es wäre nicht gerechtfertigt, ihnen dafür eine Zulage zu gewähren.

(6) Neben den Auslandsbezügen wird keine Stellenzulage nach Vorbemerkung Nr. 7 zu den BBesO A und B gewährt (siehe Ausschlussregelung in Absatz 2 der Vorbemerkung). Sie kann also während der Auslandsverwendung nicht zustehen, damit auch nicht aus dienstlichen Gründen entfallen. Es wäre sinnwidrig, zum Ende der Auslandsverwendung einen Wegfall einer Stellenzulage im Sinne des § 10 Absatz 2 des Gesetzentwurfs zu konstruieren. Da das Auswärtige Amt nach Erlass der neuen Verwaltungsvorschriften zum BBesG für die weggefallene Stellenzulage nach Vorbemerkung Nr. 7 beim Wechsel ins Ausland die Ausgleichszulage nach § 13 BBesG zahlt, kann diese Zeit im Ausland auch deshalb nicht gleichzeitig als Bezugszeit der weggefallenen Stellenzulage gewertet werden.

(7) Ferner weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die jeweiligen Zulagen höher wären als die neue ITZ-Zulage. Die vom Auswärtigen Amt vorgesehene Zulage soll dem für einen Behördenaufbau in einem einzelnen Ressort benötigten aus einer obersten Bundesbehörde und den damit verbundenen Verpflichtungen ausscheidenden Personal zur Besitzstandswahrung gezahlt

werden. Mit der ITZ-Zulage (zwischen 120 und 240 Euro) hingegen sollen dringend benötigte IT-Fachleute für die gesamte Bundesverwaltung gewonnen und gehalten werden. Sie dürfte aus einem größeren Handlungsbedarf der Bundesverwaltung resultieren.

(8) Die vorgeschlagene Regelung könnte zudem das gesamte Zulagengefüge nachhaltig stören. Es sind auch Weiterungen für andere Behörden zu befürchten, wenn diese bereits Aufgaben in den nachgeordneten Bereich verlagert und Standorte in den östlichen Bundesländern begründet haben bzw. dies beabsichtigen. Sie wäre ein Präzedenzfall und geeignet, weitere den Bundeshaushalt belastende Folgerungen auszulösen.

3 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Der Gesetzentwurf des Auswärtigen Amts über die Errichtung eines neuen Bundesamtes (überarbeitete Fassung vom 16. Dezember 2019) begegnet teils erheblichen rechtlichen Bedenken. Bereits der BWV gab entsprechende Hinweise.[10] Der Bundesrechnungshof schließt sich den Feststellungen des BWV an und empfiehlt für das weitere Gesetzgebungsverfahren Folgendes:

3.1 Konzentration von Aufgaben, Standortfrage

Das Auswärtige Amt hat bei der Gründung des neuen Bundesamtes wirtschaftlich und sparsam zu verfahren, § 7 BHO. Es strebt mit dem neuen Bundesamt eine fortan sachgemäße Erledigung nichtministerieller Aufgaben an. Mit dem neuen Bundesamt will das Auswärtige Amt Synergiemöglichkeiten nutzen und Einspareffekte erzielen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, dass alleiniger Sitz des neuen Bundesamtes Brandenburg an der Havel sein soll. Für die dauerhafte Einrichtung von Außenstellen des neuen Bundesamtes sieht er keine wirtschaftlichen oder sonstige, durchgreifende sachliche Gründe. Eine Aufgliederung der Aufgabenerledigung auf verschiedene Standorte würde einen unvertretbaren Steuerungsaufwand sowie wirtschaftlich unvertretbare Folgekosten (Liegenschaft, doppelte Verwaltungsstrukturen, Dienstreisen) verursachen und die mit der Gründung des neuen Bundesamtes ursprünglich verfolgten Ressourcen- und Effizienzgewinne in Frage stellen.

[10] Schreiben des BWV vom 8. November 2019 sowie 17. Dezember 2019.

Mit der Verlagerung nichtministerieller Aufgaben vom Auswärtigen Amt und der Rückverlagerung von Zuständigkeiten des BVA auf das neue Bundesamt sollte das Auswärtige Amt die bei ihm insoweit betroffenen Stellen zum neuen Bundesamt verlagern und nicht etwa neue zusätzlich schaffen. Das Auswärtige Amt bleibt aufgefordert, die notwendige Aufgabenkritik durchzuführen und nach der BHO vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachzuholen.

3.2 Erfüllungsaufwand

Die Ausführungen des Auswärtigen Amts zum Erfüllungsaufwand werden nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den von der BHO gestellten Anforderungen nicht gerecht. Den einmaligen sowie den jährlichen geschätzten Erfüllungsaufwand hat das Auswärtige Amt nicht hinreichend belegt. Es hat bislang die vom neuen Bundesamt zu erledigenden Aufgaben, seinen Verwaltungsaufbau, für konkretere Aufgabenbeschreibung notwendige Personalbemessungen und die vom Auswärtigen Amt intendierte Gesamtpersonalstärke nicht hinreichend konkretisiert. Die im Gesetzentwurf genannten Zahlen entbehren damit einer methodisch nachvollziehbaren Berechnungsgrundlage. Auch die haushalts- und insbesondere personalwirtschaftlichen Dimensionen der Aufgabenverlagerung bleiben in ihren Auswirkungen auf den Bundeshaushalt bislang unklar. Dies gilt insbesondere für Prozessveränderungen und -neuordnungen, nicht zuletzt auch in den betroffenen Fachabteilungen der Zentrale des Auswärtigen Amts.

Das Auswärtige Amt sollte deshalb dringend eine methodisch überzeugende Aufgabenkritik nachholen und auf deren Grundlage zu realistischen, haushaltswirtschaftlich belastbaren Personal-, Sach- und Gemeinkostenschätzungen für das neue Bundesamt kommen.

Außerdem sollte es eine Aufgabenanalyse für seine betroffenen Abteilungen der Zentrale, insbesondere die Abteilungen S (Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe), 6 (Kultur und Kommunikation), OR (Internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle), 1 (Zentralabteilung), 2 (Politische Abteilung) und 5 (Rechtsabteilung) vornehmen. Die durch die Behördengründung frei werdenden Kapazitäten hat es zu ermitteln. Die Aufbau- und Ablauforganisation in der Zentrale des Auswärtigen

Amts hat es anzupassen und die dadurch entstehenden Synergien zu benennen.

Das Auswärtige Amt sollte aufgefordert werden, die das eigene Haus betreffende Aufgabenanalyse nebst Personalbedarfsermittlung und konkret benanntes Einsparpotenzial innerhalb von drei Monaten vorzulegen.

3.3 Gewährung einer „Aufbauzulage"

Die beabsichtigte „Aufbauzulage" für alle Beschäftigten des neuen Bundesamtes ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht gerechtfertigt. Sie führt zu erheblichen Mehrbelastungen des Bundeshaushalts und verursacht aufgrund ihrer Komplexität erheblichen Verwaltungsaufwand. Diese Regelung könnte zudem das gesamte Zulagengefüge nachhaltig stören und zu Ungleichbehandlungen führen. Sie schüfe einen Präzedenzfall und wäre geeignet, weitere den gesamten Bundeshaushalt belastende Folgerungen auszulösen.

Die „Aufbauzulage" leistet weder einen Beitrag zur Vereinfachung der Rechtssetzung noch zum Bürokratieabbau.

Das Auswärtige Amt sollte aufgefordert werden, von ihr abzusehen.

Reinert Dr. Elles