

## **Auswärtiges Amt**

(Einzelplan 05)

### **5 Nachlässige Aufsicht über das Deutsche Archäologische Institut begünstigt langjähriges Fehlverhalten**

(Kapitel 0513)

#### **Zusammenfassung**

*Seit dem Jahr 2006 vernachlässigt das Auswärtige Amt seine Fachaufsicht über das Deutsche Archäologische Institut. Die Folge waren zahlreiche und erhebliche Verstöße gegen haushalts- und vergaberechtliche Vorschriften. Die nachlässige Aufsicht des Auswärtigen Amts begünstigte zuletzt, dass das Deutsche Archäologische Institut über mehrere Jahre Stipendien an Personen vergab, die es nicht hätte vergeben dürfen. Das Auswärtige Amt muss dafür sorgen, dass das Deutsche Archäologische Institut Missstände abstellt und fortan ordnungsgemäß und zweckmäßig handelt.*

#### **5.1 Prüfungsfeststellungen**

Das Deutsche Archäologische Institut (DAI) ist eine wissenschaftliche Einrichtung, die zum Geschäftsbereich des Auswärtigen Amts gehört. Das DAI untersteht der Aufsicht des Auswärtigen Amts. Die Aufsicht hat sicherzustellen, dass das DAI recht- und zweckmäßig arbeitet.

Seit dem Jahr 2006 stellte der Bundesrechnungshof in mehreren Prüfungen sich wiederholende Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des DAI fest. Langjährige Dienstleistungsverträge schrieb das DAI nicht aus; es leistete Abschläge, ohne sie später abzurechnen. Die Prüfung seiner Zahlstellen war unzureichend und das institutsinterne Inspektionswesen mangelhaft. DAI und Auswärtiges Amt räumten die Beanstandungen ein und versprachen Verbesserungen. Einen für seine Aufsicht bedeutenden Runderlass fasste das Auswärtige Amt im Jahr 2014 neu.

Bei seiner letzten Prüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das DAI Zusagen nicht eingehalten hatte. So hatte es noch immer nicht alle Dienstleistungsverträge überprüft. Die Abrechnung von Abschlägen in Höhe von über 700 000 Euro und ordnungsgemäße Zahlstellenprüfungen hatte das DAI immer noch nicht sichergestellt. Die Inspektion des DAI nahm in einem Jahr vorschriftswidrig keine einzige Prüfung vor. Das Auswärtige Amt hielt auch nicht nach, ob und inwieweit das DAI seinen Zusagen nachkam. Der im Jahr 2014 überarbeitete Erlass zur Aufsicht erwies sich als wirkungslos.

Überdies stellte der Bundesrechnungshof rechtswidrige Stipendienvergaben durch das DAI fest. Das DAI darf an näher bestimmte Personengruppen Stipendien ausreichen. Dafür hat es eigene Förderrichtlinien. Diese Richtlinien und deren Änderung sind vom Auswärtigen Amt zu genehmigen. Allen Änderungen, die zu mehr Ausgaben führen können, muss das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zustimmen.

Ab dem Jahr 2011 wollte das DAI den Adressatenkreis für Fortbildungsstipendien erweitern. Im Dezember 2013 legte das Auswärtige Amt dem BMF deshalb einen Antrag zur Änderung der Förderrichtlinien vor. Der Anstoß hierfür kam aus dem Gremium im DAI, das über Stipendienvergaben entscheidet, der Zentralkommission beim Institut (Zentralkommission). Das Auswärtige Amt hat an die Zentralkommission ein ständiges stimmberechtigtes Mitglied entsandt.

Das BMF stimmte der Änderung nicht zu. Zum einen sähen etablierte Stipendienprogramme anderer vom Bund geförderter Organisationen solche Förderungen schon vor. Zum anderen löse ein derart erweiterter Kreis von Stipendienberechtigten erhebliche Mehrausgaben aus. Einen neuen Versuch gegenüber dem BMF unternahm das Auswärtige Amt nicht mehr.

Ungeachtet dessen gewährte das DAI Stipendien über mindestens 143 500 Euro an Personengruppen, die es nach den geltenden Regelungen nicht hätte fördern dürfen.

## 5.2 Würdigung

Das DAI hat die in vorausgegangenen Prüfungen festgestellten Mängel entgegen seinen Zusagen nicht oder nicht vollständig beseitigt. Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Er hat auch die nicht durch Förderrichtlinien gedeckte Stipendienvergabe kritisiert. Er hat hierin einen besonders schweren Pflichtverstoß gesehen, weil das BMF die vom DAI erstrebte Erweiterung des Förderkreises ausdrücklich abgelehnt hatte.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt erneut aufgefordert, als Aufsicht für eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung beim DAI zu sorgen. Er hat angeregt zu prüfen, ob wegen der rechtswidrigen Stipendienvergabe disziplinar- und haftungsrechtliche Maßnahmen geboten sind.

## 5.3 Stellungnahme

Das Auswärtige Amt hat mitgeteilt, dass es mit dem DAI sämtliche vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fälle ausgewertet habe. Es habe Schwachstellen analysiert und Verantwortlichkeiten untersucht. Seinen Erlass zur Aufsicht werde es noch einmal überarbeiten. Verantwortlichkeiten innerhalb des Auswärtigen Amtes für die Aufsicht über das DAI wolle es „expliziter“ fassen.

Eine „Richtlinienwidrigkeit“ der Stipendienvergabe hat das Auswärtige Amt eingeräumt. Es werde dafür sorgen, dass Stipendien künftig nur nach geltenden Regelungen vergeben werden. Die Leitung des DAI habe zugesichert, dass das DAI die beanstandete Stipendienvergabe eingestellt habe.

Für ein disziplinarrechtliches Einschreiten gegen Verantwortliche für die Stipendienvergabe gebe es keinen Grund. Denn mit der Einhaltung formaler Vergabevoraussetzungen (Richtlinienkonformität der Stipendienvergabe) habe sich die Zentralkommission nicht befasst. Die Mitglieder der Zentralkommission verließen sich darauf, dass die Verwaltung des DAI ihnen nur hinreichend vorgeprüfte Förderanträge zur Entscheidung vorlege.

Der Präsidentin des DAI sei kein Fehlverhalten vorzuwerfen, welches die Schwelle eines Dienstvergehens erreiche. Zwar trage die Leitung des DAI die Gesamtverantwortung für ordnungsgemäß und rechtmäßig zustande gekommene Entscheidungen. Das Auswärtige Amt habe auch Fehler in den für die Zentralkommission bestimmten Entscheidungsvorlagen festgestellt. Es hätten sich aber keine Hinweise ergeben, dass handelnde Personen sich bewusst über geltende Regeln hinweggesetzt hätten.

Auch sei kein Schaden entstanden, da es sich bei den Regelverstößen um formale Verstöße gehandelt habe. Schon im Jahr 2012 seien sich Auswärtiges Amt und DAI einig gewesen, dass die Richtlinien nicht mehr zeitgemäß gewesen seien. Deshalb habe man neue Richtlinien erarbeitet. Das Auswärtige Amt sei irrtümlich davon ausgegangen, dass das BMF solchen Änderungen zustimmen müsse.

#### **5.4 Abschließende Würdigung**

Der Bundesrechnungshof hält die nun erneut gegebenen Zusagen des Auswärtigen Amtes nicht für glaubhaft. Seit dem Jahr 2006 hat der Bundesrechnungshof immer wieder Verstöße gegen Haushalts- und Vergaberecht beanstandet. Das Auswärtige Amt hat diese regelmäßig eingeräumt. Es hat jedoch keine aufsichtsrechtlichen Schritte unternommen, die das DAI zu einer nachhaltig besseren Haushaltswirtschaft angehalten hätten. Persönliche Verantwortlichkeiten festzustellen hat es tunlichst vermieden. Das Gleiche zeichnet sich jetzt wieder ab. Auch im Fall der von ihm eingeräumten rechtswidrigen Stipendienvergabe zieht es keine aufsichtsrechtliche Konsequenzen.

Der Bundesrechnungshof teilt insbesondere nicht die Auffassung des Auswärtigen Amtes zur Aufgabenteilung bei der Stipendienvergabe. Die Mitglieder der Zentralkommission dürfen sich hinsichtlich des Vorliegens der persönlichen Voraussetzungen für die Vergabe der Stipendien nicht auf die Verwaltung des Instituts verlassen. Das BMF hatte den Versuch des DAI zur Änderung der Stipendienrichtlinien abgelehnt. Dieser Versuch war aus der Mitte

der Zentralkdirektion unternommen worden. Entscheidungen über die Stipendienvergaben trafen die Leitung des DAI und der Vertreter des Auswärtigen Amtes in der Zentralkdirektion. Ihnen war die entgegenstehende Rechtslage und damit die Rechtswidrigkeit ihrer Vergabeentscheidung bewusst. Dem Vertreter des Auswärtigen Amtes in der Zentralkdirektion waren zudem die vom Bundesrechnungshof wiederholt festgestellten Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des DAI bekannt. Er hätte sich im Rahmen der Fachaufsicht vergewissern müssen, ob bei Stipendienvergaben die geltenden Richtlinien eingehalten werden.

Es handelt sich bei der rechtswidrigen Stipendienvergabe entgegen dem Auswärtigen Amt auch nicht lediglich um einen formalen Rechtsverstoß. Denn Auswärtiges Amt und DAI konnten die Richtlinien nicht einseitig ändern. Sie waren dafür auf die Zustimmung des BMF angewiesen. Denn die vom Auswärtigen Amt und DAI beabsichtigten Änderungen hätten zu zusätzlichen Ausgaben führen können. In solchen Fällen ist nach der Bundeshaushaltsordnung die Zustimmung des BMF einzuholen. Insofern hat die rechtswidrige Stipendienvergabe zu einem Schaden von mindestens 143 500 Euro geführt.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Auswärtige Amt seine Aufsichtsverantwortung gegenüber dem DAI wahrnimmt. Es hat das DAI anzuhalten, die vom Bundesrechnungshof über mehrere Jahre wiederholt festgestellten Mängel nun nachhaltig abzustellen. Hinsichtlich der rechtswidrigen Stipendienvergabe hat es die gebotenen haftungs- und disziplinarrechtlichen Schritte vorzunehmen.