

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

2 Anhaltend mangelnde Dokumentation und schlechte Aktenführung im Auswärtigen Amt hemmen dessen Leistungsfähigkeit erheblich

Zusammenfassung

Das Auswärtige Amt nimmt seit Jahren und trotz zahlreicher Ermahnungen des Bundesrechnungshofes erhebliche Mängel bei der Dokumentation und Aktenführung hin. Diese Unzulänglichkeiten machen das Verwaltungshandeln intransparent und führen zu teils erheblichem Wissensverlust. Zusammen hemmen sie die Leistungsfähigkeit des Auswärtigen Amtes mit seinen 227 Auslandsvertretungen beträchtlich. Zwar bemüht sich das Auswärtige Amt, seine Aktenführung zu verbessern. Seine bisherigen Initiativen erschöpften sich jedoch im Wesentlichen in neuen Regelungen und Anweisungen. Sie hatten nur bescheidene Wirkung. Die tieferen Ursachen für die aufgezeigten Mängel sieht der Bundesrechnungshof in unzulänglich wahrgenommener Führungsverantwortung. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Auswärtige Amt den dringend notwendigen Wandel in seiner Hauskultur nun tatsächlich einleitet. Es muss insbesondere bei seinen Führungskräften die notwendige Aufmerksamkeit für die administrativen Aspekte des Dienstbetriebs dauerhaft sicherstellen.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Der Auswärtige Dienst besteht aus der Zentrale des Auswärtigen Amtes und den 227 Auslandsvertretungen. Sie bilden eine einheitliche Behörde unter Leitung des Bundesministers des Auswärtigen. Die Zentrale ist für die politische Steuerung und auch für die Fachaufsicht über die Auslandsvertretungen verantwortlich. Botschafterinnen und Botschafter leiten die Auslandsvertretungen und sind in der Regel zugleich die Beauftragten für den Haushalt. Die Verwaltungsleitung in den Auslandsvertretungen obliegt den Kanzlerinnen und Kanzlern. Als interne Kontrollinstanzen sind im Auswärtigen Dienst eine Innenrevision in der Zentrale und die Inspektion für die Kontrolle der Auslandsvertretungen verantwortlich.

Generalisten- und Rotationsprinzip

Auswahl und Einsatz seines Personals richtet das Auswärtige Amt am sogenannten Generalistenprinzip aus: Angehörige aller Laufbahnen müssen in jedem Fachbereich und an jedem Platz der Welt einsetzbar sein. Damit korrespondiert ein vom Auswärtigen Amt konsequent gehandhabtes Prinzip der Personalrotation: Alle drei bis vier Jahre wechseln die Beschäftigten Fachgebiet und Einsatzort (z. B. von der Zentrale ins Ausland und umgekehrt).

Gute Aktenführung als Ausdruck und Mittel rechtsstaatlicher Verwaltung

Öffentliche Verwaltung hat ihre Arbeit am Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes auszurichten. Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz verpflichtet das Auswärtige Amt zur objektiven Dokumentation des wesentlichen sachbezogenen Geschehensablaufs. Konkret bedeutet das: Akten – auch elektronische – vorzuhalten, die alle wesentlichen Verfahrenshandlungen vollständig, wahrheitsgetreu und für den internen Dienstbetrieb, aber auch für Dritte, nachvollziehbar abbilden. Verwaltungsvollzug muss im Rechtsstaat überprüfbar sein: für den Haushaltsgesetzgeber, für Gerichte und für Organe der externen Finanzkontrolle wie den Bundesrechnungshof.

Jahrelang beanstandete Defizite nicht abgestellt

Seit mindestens 20 Jahren beanstandet der Bundesrechnungshof die Aktenführung des Auswärtigen Amts. In mittlerweile 50 Prüfungen in der Zentrale und 20 Prüfungen in den Auslandsvertretungen stellte er u. a. fest:

- In finanzwirksamen Förder- und Bauakten fehlten entscheidungserhebliche Unterlagen sowie Vermerke zu wesentlichen Sach- und Bearbeitungszusammenhängen. Die Entscheidungsprozesse zu Projektförderungen waren nicht nachvollziehbar.
- Schriftgut war in der Registratur gar nicht oder unter falschen Aktenzeichen abgelegt, andere Vorgänge waren nur bei den Bearbeitern in „Sonderablagen“. Darüber hinaus waren Akten nicht auffindbar.
- Akten aus 42 Ablagekartons, die an das politische Archiv abgegeben werden sollten, waren vernichtet worden. Dies fiel im Auswärtigen Amt nicht auf.
- Liegenschafts- und Bauunterlagen waren lückenhaft oder fehlten ganz. Rotationsbedingt wechselten alle für eine große Baumaßnahme zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zeitgleich. Die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fanden weder vollständige Akten vor, noch hatte eine Amtsübergabe stattgefunden.

Aufgrund der wiederholten Hinweise des Bundesrechnungshofes überarbeitete das Auswärtige Amt zwar seine Registraturanweisung und änderte Verantwortlichkeiten. Gleichwohl war das Bild immer wieder dasselbe. Das Handeln und die finanziell bedeutsamen Verwaltungsentscheidungen des Auswärtigen Amts waren häufig nicht nachvollziehbar. In der Zentrale des Auswärtigen Amts in Berlin betraf dies insbesondere die Zuwendungsbearbeitung für Krisenprävention, Humanitäre Hilfe und die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik. Das Auswärtige Amt gab hierfür im Jahr 2018 insgesamt 2,7 Mrd. Euro aus, mithin die Hälfte aller im Einzelplan 05 eingestellten Mittel. Bei den Auslandsvertretungen lag der Schwerpunkt der Mängel beim Liegenschaftsbereich einschließlich Auslandsbau. Die Ausgaben dafür beliefen sich im Jahr 2018 auf mehr als 200 Mio. Euro.

Ermahnungen der internen Kontrollinstanzen missachtet

Auch die internen Kontrollinstanzen des Auswärtigen Amts beanstandeten immer wieder die gleichen Mängel in der Dokumentation und Aktenführung. Dies betraf auch haushaltsrechtlich und kassentechnisch relevante Vorgänge. So beklagte die Inspektion an mehreren außenpolitisch besonders bedeutsamen Auslands-

vertretungen einen institutionellen Gedächtnisverlust. Die Mängel wirkten sich, so die Inspektion, nachteilig auf Arbeitsprozesse aus. Sie erschwerten bei Rotationen einen angemessenen Wissenstransfer. Nach Einschätzung der Inspektion wird es auch Auswirkungen auf die Arbeit der Historiker haben, wenn das politische Archiv des Auswärtigen Amts weiße Flecken aufweist. Sie sah die Gefahr, dass wichtige Bereiche der Auswärtigen Politik undokumentiert verschwinden.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass die von der Inspektion beanstandeten Mängel auch Jahre später nicht abgestellt waren. Erinnerungen und Mahnungen der verantwortlichen Kanzlerinnen und Kanzler erzeugten bei den Beschäftigten keine nachhaltige Wirkung. Konsequente Bemühungen von Botschafterinnen und Botschaftern, die mangelhaften Zustände tatsächlich abzustellen, waren nicht erkennbar.

Strukturelle Mängel begünstigen die festgestellten Defizite

Der Bundesrechnungshof hatte die Aktenführung schwerpunktmäßig im Jahr 2008 untersucht. Wegen der anhaltenden Unzulänglichkeiten prüfte er im Jahr 2018 das Thema noch einmal eingehender und analysierte die Ursachen. Dabei hat er folgende strukturelle Mängel identifiziert:

- Für die Aktenverwaltung gab es keine einheitlichen und lückenlosen Regelungen zur Dokumentation und Aktenführung. Sachliche Gründe hierfür gab es nicht. Das zuständige Grundsatzreferat hatte keinen vollständigen Überblick über die Mängel. Bekannte Fehler wertete es nicht systematisch nach seinen Ursachen aus.
- Das Auswärtige Amt würdigte die Aufgaben und den Stellenwert von Registraturen nicht angemessen. Es hatte deren Aufgaben unzureichend umrissen und die Auswirkungen einer zunehmend digitalisierten Arbeit nicht berücksichtigt. Die Personalausstattung seiner Registraturen passte es nicht dem stetig steigenden Aufgabenumfang an. So sank im Zeitraum von 2010 bis 2018 die Zahl eingerichteter Planstellen und Stellen im Inland in der Laufbahn des mittleren Dienstes um 7,2 %. In der Laufbahn des gehobenen Dienstes stieg sie hingegen um 22,8 % an, im höheren Dienst um 16,8 %. Ähnlich disproportional entwickelte sich auch die Anzahl der besetzten Planstellen und Stellen im Inland.
- Vorgesetzte nahmen ihre Verantwortung für ein angemessenes Wissensmanagement im Auswärtigen Amt nicht ausreichend wahr. Fehlende oder unzureichende Übergabeverhandlungen im Zuge von Rotationen blieben ohne Konsequenzen. Führungskräfte zeigten sich an den ihnen gegenüber eingehend dargelegten Missständen bei Dokumentation und Registratur überwiegend desinteressiert.

2.2 Würdigung

Ordnungsgemäße Aktenführung und Dokumentation bilden das Rückgrat einer sowohl rechtsstaatlichen Maßstäben genügenden wie leistungsfähigen und damit wirtschaftlich arbeitenden Verwaltung. Dies gilt umso mehr mit Blick auf das im Auswärtigen Amt gehandhabte Generalistenprinzip mit regelmäßiger, alle Hierar-

chieebenen und Fachrichtungen erfassenden Personalrotation. Das ganze Ausmaß der über mittlerweile zwei Jahrzehnte beharrlich sich haltenden Mängel äußert sich in Wissensverlust und intransparentem Handeln. All das hemmt die Leistungsfähigkeit des Auswärtigen Amtes erheblich.

Obwohl das Auswärtige Amt um die Schwächen seiner Dokumentation und Aktenführung seit langem weiß, hat es diese nicht abzustellen vermocht. Versuche, der Missstände Herr zu werden, erschöpften sich regelmäßig in Zusagen, neuen Regelungen, Anweisungen, Erlassen usw. Die Mängel bestanden gleichwohl weiter. Die eigentlich klar erkennbaren strukturellen Unzulänglichkeiten bei der Ausstattung und dem Stellenwert von Registraturen ist es nicht angegangen. Der Bundesrechnungshof vermisst insbesondere die Wahrnehmung von Führungsverantwortung. Es überwiegt insoweit eine die Führungsebene im Auswärtigen Amt dominierende Laissez-faire-Haltung. Hierin liegt zur Überzeugung des Bundesrechnungshofes die zentrale Ursache für die Missstände.

2.3 Stellungnahme

Das Auswärtige Amt hat die aufgezeigten Mängel grundsätzlich anerkannt. Seine Regeln zum Registraturwesen überarbeite es, „um die ernüchternde Erfahrung anderer europäischer Partner mit der elektronischen Veraktung außenpolitisch komplexer Vorgänge (*„man fängt immer wieder bei null an“*) nach Möglichkeit zu vermeiden.“ Verstärkt habe es die Sachbearbeitenden und deren Vorgesetzte auf die Bedeutung guter Schriftgutverwaltung hingewiesen. Die Zentrale versende regelmäßige Rundmails. Auch die Kanzlerinnen und Kanzler in den Auslandsvertretungen wiesen auf die Pflicht zur Aktenführung hin. Die Zentrale ermahne sie auch, sich stärker für ordnungsgemäße Abläufe in den Registraturen einzusetzen. Sein Personal wolle es intensiver im Bereich Schriftgutverwaltung ausbilden. Der Informationsfluss zwischen Inspektion und dem für die Aktenführung und Dokumentation zuständigen Fachreferat funktioniere „sehr gut“.

Registraturkräfte wolle es zu „Ansprechpersonen für Wissens- und Informationsmanagement“ aufwerten. Sein Personalkonzept für den mittleren Dienst sei schlüssig und habe sich bewährt. Die Schriftgutverwaltung sei zwar eine Kernaufgabe des mittleren Dienstes, es gebe für ihn aber auch noch andere umfangreiche Tätigkeitsfelder. Ansteigendes Haushaltsvolumen löse nicht notwendigerweise einen direkt proportionalen Aufwand im Registraturdienst aus. Neu geschaffenen Arbeitseinheiten habe es mindestens eine Registraturkraft zugewiesen. Strukturelle Lücken habe es damit geschlossen.

Verantwortung seiner Führungskräfte für ordnungsgemäße Dokumentation und Aktenführung erkennt das Auswärtige Amt grundsätzlich an. Sein Reformpapier „Review 2014“ stelle allgemein auf die Bedeutung guter Führung ab (Leitbild „Gute Führung“), desgleichen ein 90-seitiges Handbuch für Führungskräfte. Der wertschätzende Umgang von Vorgesetzten mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stehe im Vordergrund. Das Auswärtige Amt werde weiterhin seine Beschäftigten und auch die Leitungsebene für die Bedeutung guter Dokumentation und Akten-

führung sensibilisieren. Dies sei zuletzt anlässlich der Botschafterkonferenzen 2018 und 2019 geschehen. Die Veränderung der Hauskultur sei eine Daueraufgabe, deren Umsetzung durch ein bereits 2001 eingeführtes jährliches Vorgesetztenfeedback flankiert werde. Darin erzielten 97,5 % der Vorgesetzten gute Ergebnisse.

2.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des Auswärtigen Amtes ist nicht überzeugend. Die sich jahrzehntelang beharrlich haltenden Mängel sind ob ihrer Bedeutung nicht mehr hinnehmbar. Was jetzt ansteht, sind weniger neue Regelungen sondern eine profund andere „Hauskultur“. Einzelheiten dazu bleibt das Auswärtige Amt schuldig. Fraglich ist bereits, ob das von ihm herausgestellte Vorgesetztenfeedback tatsächlich unbequeme Themen umfasst. Dazu gehört auch die vom Vorgesetzten selbst vorzulebende und gegenüber seinem Stab einzufordernde Pflicht zu regelgebundenem Arbeiten.

Die Stellungnahme lässt auch offen, ob und wie das Auswärtige Amt den Registraturdienst personell stärken will. Auch seine Ausführungen für ein neues Anforderungsprofil sind unergiebig. Wie genau will das Auswärtige Amt Bedeutung und Ansehen seines Registraturdienstes tatsächlich verbessern? Wie will es verhindern, dass sich Lücken in der Dokumentation durch eine zunehmend digital dominierte Sachbearbeitung nicht vergrößern?

Insbesondere seine Ausführungen zur Führungsverantwortung bleiben ob der Bedeutung der aufgezeigten Mängel unvertretbar an der Oberfläche. Schulungen und Führungshandbücher haben zu einer regelgebundenen Führung nicht spürbar beigetragen. In einer Hauskultur des Laissez-faire im Auswärtigen Amt sieht der Bundesrechnungshof die Hauptursache für die von ihm seit über 20 Jahren beanstandeten Mängel. Dem Kern des Problems – kein glaubwürdiges, nachhaltiges und konsequentes Gegensteuern seitens der Führungsebenen im Auswärtigen Amt – stellt es sich mithin nicht.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Auswärtigen Amt einen spürbaren Wandel in seiner Hauskultur. Der Anstoß dazu muss von seinen Führungskräften kommen. Sie müssen verinnerlichen, dass eine hinreichende Dokumentation Grundlage für eine wirtschaftliche, transparente und damit leistungsfähige Verwaltung ist.