



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 05
(Auswärtiges Amt) für die Beratungen zum Bundes-
haushalt 2021

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 - 0445

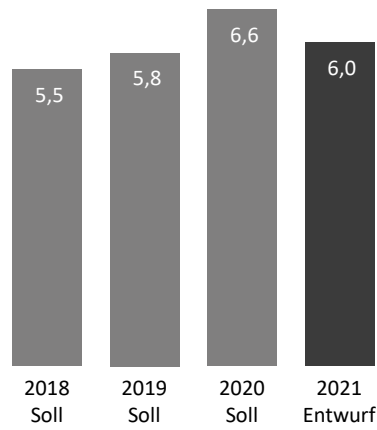
Potsdam, den 28. September 2020

Haushaltsentwurf 2021
Einzelplan 05

Auswärtiges Amt

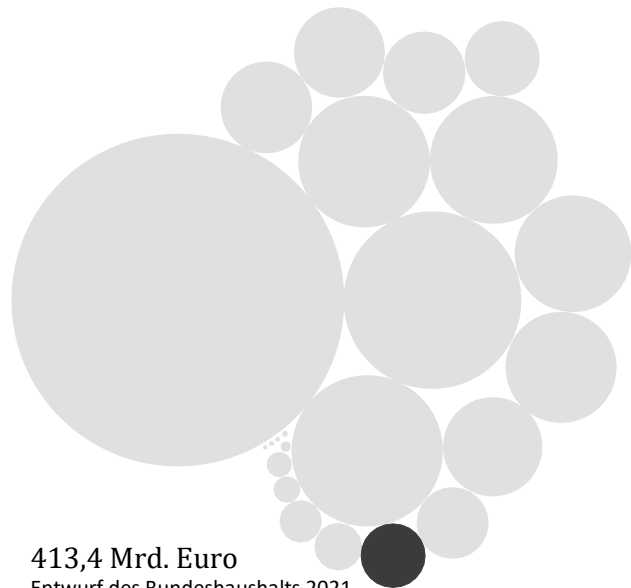
6,0 Mrd. Euro

Ausgaben



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro

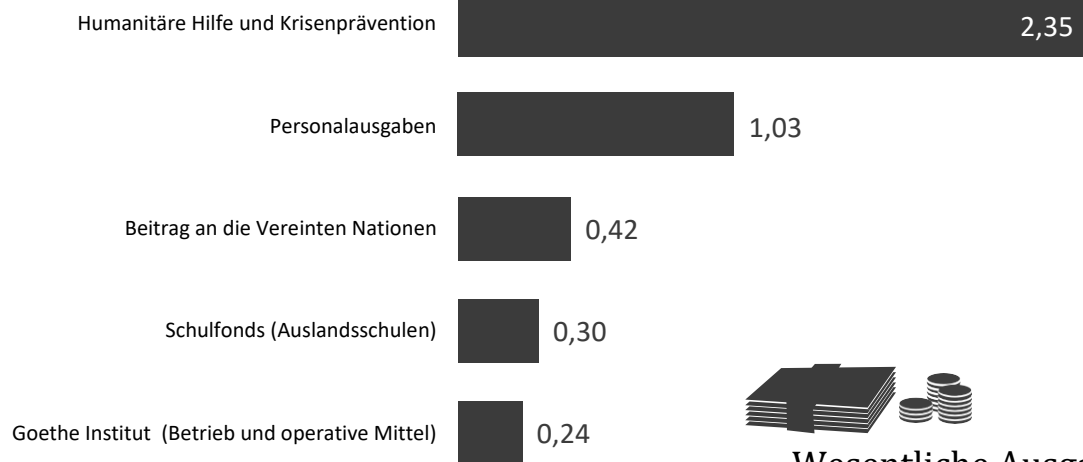


7 654

+ 44

Personal

Planstellen und Stellen
Veränderung zum Vorjahr



Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	4
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	6
2.1	Allgemein	6
2.2	Erster und Zweiter Nachtragshaushalt 2020	6
2.3	Ausgabereste	7
2.4	Geplante Errichtung einer Agentur für Internationale Museumskooperation GmbH	7
3	Wesentliche Ausgaben	8
3.1	Beitrag an die Vereinten Nationen	8
3.2	Humanitäre Hilfe und Krisenprävention	8
3.3	Rückholaktion des Auswärtigen Amts	9
3.4	Goethe Institut	9
3.5	Schulfonds	10
3.6	Baufonds	11
3.7	Bundesministerium	11
3.8	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten	14
4	Wesentliche Einnahmen	15
5	Personal	16
5.1	Bundesministerium	16
5.2	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten	20
5.3	Goethe Institut	20
6	Ausblick	21

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 228 Auslandsvertretungen. Größter Zuwendungsempfänger des Auswärtigen Amtes ist das Goethe-Institut (GI). Zum Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes zählt das Deutsche Archäologische Institut (DAI), eine Forschungseinrichtung auf dem Gebiet der Altertumswissenschaften. Das Auswärtige Amt hat im Jahr 2020 begonnen, zur Erledigung seiner nichtministeriellen Aufgaben eine nachgeordnete Bundesoberbehörde in seinem Geschäftsbereich zu errichten. Das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) mit Sitz in Brandenburg an der Havel soll am 1. Januar 2021 seine Arbeit aufnehmen.

Der vorliegende Bericht behandelt die Haushaltsentwicklung des Einzelplans 05 für die Jahre 2019, 2020 und 2021. Im Fokus stehen die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Haushalt des Einzelplans 05. Der Bericht gibt hierzu einen Überblick über die mit dem Ersten und Zweiten Nachtragshaushalt 2020 zusätzlich bereit gestellten Mittel. Zudem weist er auf besondere Entwicklungen im Haushaltsvollzug hin. Zum Haushaltsentwurf 2021 gibt er Hinweise für die kommenden Haushaltsberatungen. Er stellt zudem titelbezogene und übergreifende Prüfungserkenntnisse mit aktuellem Bezug dar. Mit Blick auf den engen Zeitrahmen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2021 beschränkt sich der Bericht auf eine knappe Darstellung der wesentlichen Punkte.

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 2019:

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 05 Auswärtiges Amt

	2019 Soll	2019 Ist ^a	Abwei- chung Ist/Soll ^b	2020 Soll	2021 Entwurf	Änderung zu 2020 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 825,8	5 808,1	-17,7	6 623,9	6 041,7	-8,8
darunter:						
• Sicherung von Frieden und Stabilität	3 155,6	3 121,5	-34,1	3 593,3	3 291,0	-8,4
• Bilaterale Zusammenarbeit und Pflege der Auslandsbeziehungen	170,7	162,8	-7,8	331,2	185,3	-44,1
• Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland	1 000,2	928,6	-71,6	1 208,3	1 034,5	-14,4
• Bundesministerium	1 337,8	1 340,1	2,3	1 346,8	1 355,9	0,7
• Deutsches Archäologisches Institut (DAI)	38,0	37,5	-0,5	40,4	32,9	-18,6
• Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA)	0	0	0	3,7	15,3	317,6
Einnahmen des Einzelplans	159,8	215,0	55,1	170,7	243,0	42,4
Verpflichtungsermächtigungen	1 798,5^c	1 426,5	-372,0	2 004,3	2 051,9	2,4
		Planstellen/Stellen				in %
Personal	7 392,1	6 837,0^d	555,1	7 609,6^e	7 654,1	0,6
darunter:						
• Auswärtiges Amt Inland	2 888,6	2 857,0 ^f	-31,6	3 062,6	2 769,1	-9,6
• Auswärtiges Amt Ausland	4 297,0	3 753,0 ^f	-544,0	4 315,0	4 318,0	0,1
• DAI	206,5	227,0 ^g	20,5	205,0	203,0	-1,0
• BfAA	0	0	0	27,0	364,0	1 248,0

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2019, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2019.

^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2020: 6 682,3 Planstellen/Stellen.

^f Laut Haushaltsvermerk zu Kapitel 0512 dürfen die für das Inland und das Ausland ausgebrachten Planstellen und Stellen im Umfang von bis zu 50 % des Stellensolls der einzelnen Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen zur gegenseitigen Verstärkung herangezogen werden.

^g Für 75 Beschäftigte ist kein Stellenplan ausgebracht. Für einen bestimmten Beschäftigtenkreis lässt der Haushaltsvermerk zu Titel 0513 428 02 dies zu.

Quellen: Einzelplan 05. Für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsplan i. d. F. des Zweiten Nachtragshaushalts vom 14. Juli 2020; für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Allgemein

Der Mittelansatz für die Ausgaben des Einzelplans 05 ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen vgl. hierzu auch die grafische Übersichtsseite. Der Haushaltsentwurf 2021 sieht 6 041,1 Mio. Euro vor. Das sind rund 582 Mio. Euro weniger als der Haushaltsplan 2020 in der Fassung der beiden Nachtragshaushalte ausweist, aber rund 113 Mio. Euro mehr als für den Ursprungshaushalt 2020 vorgesehen waren.

2.2 Erster und Zweiter Nachtragshaushalt 2020

Zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie hat der Haushaltsgesetzgeber mit dem Ersten und Zweiten Nachtragshaushalt 2020 über- und außerplanmäßige **Mehrausgaben** für den Bundshaushalt zur Verfügung gestellt. Der Einzelplan 05 weist für den Haushalt 2020 somit 695,2 Mio. Euro an zusätzlichen Ausgabeermächtigungen aus. Der Zweite Nachtragshaushalt 2020 hat zudem das vom Koalitionsausschuss am 3. Juni 2020 beschlossene Konjunkturpaket abgebildet. Hieraus stehen dem Einzelplan 05 aus dem Einzelplan 60 für das Jahr 2020 12 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung.

Tabelle 2

Zusätzliche coronabedingte Ausgabeermächtigungen im Jahr 2020

Soll Ausgaben <i>in Mio. Euro</i>	Zweckbestimmung
450	Humanitäre Hilfe
100	Hilfe für Deutsche im Ausland (sog. Rückholaktion)
70	Goethe Institut (Betrieb und operative Mittel)
40	Leistungen an Deutsche Auslandsschulen gemäß §§ 11 und 12 ASchulG
20	Zuwendungen an Schulen im Ausland
9,2	Aufwendungen für Lehrkräfte im Ausland
6	Kleinstmaßnahmen an Auslandsvertretungen
12	Konjunkturpaket

Quelle: Erster und Zweiter Nachtragshaushalt 2020.

Unbekannt und daher nicht berücksichtigt sind pandemiebedingte **Minderausgaben** für das Haushaltsjahr 2020. Minderausgaben sind denkbar aufgrund entfallener Veranstaltungs- und Reisekosten, unterbrochener oder nicht begonnener Projekte von Zuwendungsempfängern und Baumaßnahmen.

2.3 Ausgabereste

Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind und jeweils ein konkreter sachlicher Bedarf vorliegt. Die anzulegenden Maßstäbe sind streng. Für den flexibilisierten Bereich stehen Ausgabereste zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. In Anspruch genommene Ausgabereste im flexibilisierten Bereich müssen die Ressorts grundsätzlich nicht im eigenen Einzelplan kassenmäßig einsparen.

Die übertragbaren Mittel des Einzelplans 05 sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2019 lagen sie bei 428,4 Mio. Euro (davon 396,6 Mio. Euro flexibilisiert). Die aus den übertragbaren flexibilisierten Mitteln im Jahr 2019 gebildeten flexibilisierten Ausgabereste von 371,7 Mio. Euro stehen dem Auswärtigen Amt im Jahr 2020 zusätzlich zur Verfügung.

2.4 Geplante Errichtung einer Agentur für Internationale Museumskooperation GmbH

Das Auswärtige Amt hat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Mai 2020 die Zustimmung gemäß § 65 BHO zur Gründung einer GmbH „Agentur für Internationale Museumskooperation“ (AIM) in seinem Geschäftsbereich beantragt. Die Bereitstellung des Eigenkapitals für die GmbH und sämtliche etwaige Zuwendungen solle aus Kapitel 0504 Titel 687 11 erfolgen. Der Zeitplan sieht die Gründung der GmbH Ende des Jahres 2020 vor.

Der Bundesrechnungshof hat die Antragsunterlagen anhand der Vorgaben von § 65 Absatz 1 Nummer 1 BHO untersucht. Danach soll sich der Bund an der Gründung eines Unternehmens in der Rechtsform des privaten Rechts nur beteiligen, wenn ein wichtiges Bundesinteresse vorliegt und der vom Bund angestrebte Zweck sich nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erledigen lässt. Für AIM fehlt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO. Der Bundesrechnungshof vermag deshalb nicht zu erkennen, dass die geplante Zuweisung von Tätigkeitsfeldern an die AIM und deren Rechtsform (GmbH) gemäß § 6 und § 7 BHO notwendig und

wirtschaftlich sind. Das Auswärtige Amt hat erklärt, es erstelle derzeit eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Es halte an seinem Plan fest, die AIM zeitnah zu gründen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass ohne ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Gründung der AIM nicht etatreif ist.

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. Im Jahr 2019 leistete das Auswärtige Amt 657,2 Mio. Euro. Im Jahr 2020 sind 564,6 Mio. Euro veranschlagt, und für das 2021 sind 421 Mio. Euro eingeplant. Die Beitragsschwankungen resultieren aus der jeweils dreijährigen Beitragsskala zu den VN-Friedensmissionen (Kapitel 0501 Titel 687 10 EN 2): Im ersten Beitragsjahr sind 133 %, im zweiten Jahr 100 % und im dritten Jahr 67 % des Beitragssatzes fällig. Im Jahr 2019 waren 133 % fällig; im Jahr 2020 sind es 100 % und im Jahr 2021 werden 67 % fällig sein.

3.2 Humanitäre Hilfe und Krisenprävention

Das Auswärtige Amt hat im Jahr 2019 1 581,3 Mio. Euro für Humanitäre Hilfe (Kapitel 0501 Titel 687 32) und 390,4 Mio. Euro für Krisenprävention (Kapitel 0501 Titel 687 34) ausgegeben. Im Jahr 2020 stehen ihm 2 090 Mio. Euro für Humanitäre Hilfe (davon 450 Mio. Euro aus dem Zweiten Nachtragshaushalt) und 401,2 Mio. Euro für Krisenprävention zur Verfügung. Für das Jahr 2021 sind 1 940 Mio. Euro bzw. 414,3 Mio. Euro geplant. Die Ausgaben für beide Förderbereiche zusammen machen damit in den letzten Jahren fast 40 % der Gesamtausgaben des Einzelplan 05 aus: Im Jahr 2019 34 %, im Jahr 2020 38 % und im Jahr 2021 39 %.

Der Bundesrechnungshof hat die Förderbereiche Krisenprävention und Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amts geprüft. Seine Prüfung erstreckte er auch auf die Zusammenarbeit von Auswärtigem Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Der Bundesrechnungshof wird über seine Erkenntnisse berichten.

3.3 Rückholaktion des Auswärtigen Amts

Für die Durchführung der Rückholung von Deutschen und Unionsbürgern aus dem Ausland aufgrund der Corona-Pandemie hat das Auswärtige Amt aus den beiden Nachtragshaushalten 2020 insgesamt 100 Mio. Euro zusätzlich zu den für das Jahr 2020 im Kapitel 0502 Titel 687 01 regulär eingeplanten 0,6 Mio. Euro erhalten. Die Rückholaktion ist abgeschlossen. Nach eigenen Angaben ist das Auswärtige Amt für die Rückholaktion Verpflichtungen von 95 Mio. Euro eingegangen. Die Betroffenen sind verpflichtet, die Auslagen zu ersetzen; unter besonderen Umständen kann das Auswärtige Amt vom Ersatz der Auslagen absehen, vgl. § 6 Absatz 2 und § 5 Absatz 5 Konsulargesetz. Bis zum Ende des Jahres 2020 soll das Auswärtige Amt dem BMF über die Verwendung des Mitteleinsatzes und die geleisteten Ersatzleistungen berichten.

3.4 Goethe Institut

Das Goethe Institut (GI), ein eingetragener Verein, unterteilt seine Haushalts- und Wirtschaftsführung in zwei getrennte Finanzkreise, den sogenannten Bereich der öffentlichen Mittel, gefördert durch das Auswärtige Amt, und den Eigenmittelbereich, der die 12 Sprachinstitute des Vereins im Inland umfasst. Das GI erhält als größter Zuwendungsempfänger des Auswärtigen Amts institutionelle und projektgebundene Zuwendungen sowie Mittel für Bauunterhaltung und Baumaßnahmen. Mit diesen Mitteln und Einnahmen aus Kursgebühren unterhält das GI im Ausland 145 Institute in 98 Ländern. Um die Einnahmeausfälle aus coronabedingten Institutsschließungen seiner Auslandsinstitute auszugleichen, hat das GI aus dem Zweiten Nachtragshaushalt 2020 70 Mio. Euro zusätzlich für seinen Betrieb und operative Mittel erhalten (Kapitel 0504 Titel 687 40). Für das Jahr 2021 sieht der Haushaltsentwurf mit 248,8 Mio. Euro den gleichen Betrag für die institutionelle Förderung vor, wie für das Jahr 2020 ursprünglich ohne den Nachtragshaushalt geplant waren. Das Auswärtige Amt hat jedoch angekündigt, dass das GI coronabedingt auch für das Jahr 2021 einen Mehrbedarf habe, den es anmelden werde. 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 Einzelplan 05 in Mio. Euro	Ist 2018	Ist 2019	Soll 2020	Soll 2021 ^e
Institutionelle Förderung^a	237,6	248,7	318,8	248,8
darunter:				
Betrieb und operative Mittel (Kapitel 0504 Titel 687 40)	227,1	238,7	311,7	241,7
Projektförderung^b	20,6	25,2	19,0	20,0
Bauunterhaltung u. Baumaßnahmen^c	15,7	9,5	29,2	9,3
GI Gesamt^d	273,9	283,3	367,0	278,1

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: 546 22, 685 17, 687 34, 687 28.

^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 2018 und 2019: Haushaltsrechnungen; für das Jahr 2020: Haushaltsplan i. d. F. des Zweiten Nachtragshaushalts; für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

Das GI durfte mit Zustimmung des Auswärtigen Amts bis zum 31. Juli 2020 die Zuwendung aus öffentlichen Mitteln auch für den Eigenmittelbereich verwenden. Nach Angaben des GI ist für den Erhalt seiner Inlandsstandorte eine einmalige Unterstützung aus öffentlichen Mitteln von 11,9 Mio. Euro im Jahr 2020 und eine dauerhafte Unterstützung von rund 2 bis 3 Mio. Euro pro Jahr notwendig.

3.5 Schulfonds

Das Auswärtige Amt fördert 1 888 Partnerschulen im Ausland aus Kapitel 0504 Titelgruppe 02 (Schulfonds). 140 davon sind Deutsche Auslandsschulen (DAS). An die DAS fließt der größte Teil des Schulfonds. Dessen Ausgaben entwickeln sich wie folgt: Im Jahr 2019: 264,6 Mio. Euro (Ist); im Jahr 2020 (Plan): 360,0 Mio. Euro; im Jahr 2021 (Entwurf): 296,1 Mio. Euro.

Die Ausgaben für DAS bestehen aus einer gesetzlichen Anspruchsförderung nach den §§ 11 und 12 Auslandsschulgesetz (ASchulG; Kapitel 0504 Titel 687 20) und, je nach dem, noch einer ergänzenden freiwilligen Förderung durch Zuwendungen (Kapitel 0504 Titel 687 21 und 687 22). Allen drei Haushaltstiteln flossen mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2020 zusätzliche Mittel

von zusammen 69,2 Mio. Euro zu. Davon entfielen 40 Mio. Euro auf die Anspruchsförderung. Das Auswärtige Amt begründete diesen Bedarf mit der Notwendigkeit eines zusätzlichen, vollen Standortzuschusses für den Erhalt der Infrastruktur aller DAS. Der Standortzuschuss ist eine freiwillige Förderung. Er wird aus Kapitel 0504 Titel 687 22 finanziert.

Für das Jahr 2021 sieht das Auswärtige Amt coronabedingt erneut einen Mehrbedarf für den Schulfonds, den es zu den parlamentarischen Haushalts-Beratungen anmelden werde. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass der Mehrbedarf je nach Förderart (freiwillige oder Anspruchsförderung) den entsprechenden Titeln zuzuordnen ist.

3.6 Baufonds

Die Ausgaben für Baumaßnahmen im Kulturbereich (sog. Baufonds Kapitel 0504 Tgr. 03) sind flexibilisiert. Sie entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 4

Ausgaben des Auswärtigen Amts für Baumaßnahmen im Kulturbereich

<i>In Mio. Euro</i>	2018	2019	2020	2021
Soll	54,4	65,9	66,6	30,9
Reste aus übertragbaren flexibilisierten Mitteln des Vorjahres	36,5	74,3	125,6	
Summe Soll und Reste	91,0	140,2	192,2	
Ist	20,3	18,8		
Diff. Summe und Ist (Schere)	70,7	121,4		

Erläuterungen: Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen: Einzelplan 05. Für die Jahre 2018 und 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsplan; für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

Mit Blick auf die immer größer werdende Schere zwischen den zur Verfügung stehenden Mitteln aus Soll und Resten und dem Mittelabfluss begrüßt der Bundesrechnungshof das deutliche Absenken des Mittelansatzes für 2021.

3.7 Bundesministerium

Die **Personalausgaben** des Auswärtigen Amts für seine Zentrale und die Auslandsvertretungen (Kapitel 0512) lagen im Jahr 2019 bei 877,4 Mio. Euro. Für das Jahr 2020 sind 896,1 Mio. Euro vorgesehen, und für das Jahr 2021 sind 799,9 Mio. Euro eingeplant. Zusätzlich stehen im Jahr 2020 im Kapitel 0512

aus der Hgr. 4¹ flexibilisierte Ausgabereste von 37,5 Mio. Euro zur Verfügung. Grund für das Absinken des Haushaltsansatzes für das Jahr 2021 um 96,2 Mio. Euro sind zum einen eckwertneutrale Umschichtungen von rund 80 Mio. Euro in das Kapitel 0504. Zum anderen ist das Absinken auf Verlagerungen von Plan-/Stellen vom Kapitel 0512 in andere Kapitel im Einzelplan 05 sowie in andere Einzelpläne zurückzuführen:

Tabelle 5

Verlagerung von Plan/Stellen und Personalausgaben vom Kapitel 0512

Verlagerung vom Kap. 0512 zum Kap./Epl.	Hintergrund der Verlagerung	Anzahl der verlagerten Plan-/ Stellen	Höhe der verlagerten Personalausgaben
Kap. 0514 (BfAA)	Verlagerung von Aufgaben aus der Zentrale des Auswärtigen Amtes in das BfAA (Mitte des Jahres 2021)	271,5	9,6 Mio. Euro
Epl. 11 (BMAS)	Posten von Sozialreferenten an Auslandsvertretungen, die das BMAS bzw. Gewerkschaftsverbände besetzen, sollen zukünftig aus dem Epl. 11 finanziert werden.	20,0	3,9 Mio. Euro
Epl. 14 (BMVg)	Ziviles Personal in den Militärattachéstäben an den Auslandsvertretungen soll zukünftig aus dem Epl. 14 finanziert werden.	7,0	0,4 Mio. Euro
Gesamt		298,5	13,9 Mio. Euro

Quelle: Angaben des Auswärtigen Amtes.

Das Auswärtige Amt erhält **zusätzliche Mittel aus dem Konjunkturpaket**. Für das Jahr 2020 sind 12 Mio. Euro veranschlagt, die aus dem Epl. 60, Kapitel 6002 Titel 812 03, bereitgestellt werden. Für das Jahr 2021 sind 63 Mio. Euro vorgesehen, die direkt im Epl. 05, Kapitel 0512 Titel 812 12 Erwerb IT, veranschlagt werden. Die Mittel aus dem Konjunkturpaket stehen für folgende Vorhaben des Auswärtigen Amtes zur Verfügung:

- Projekt VS-Kommunikation,
- Ertüchtigung Rechenzentren und
- Mobile Arbeitsplatzausstattung.

¹ Hauptgruppe 4: Personalausgaben.

Im Jahr 2020 stehen im Kapitel 0512 Titel 812 12 insgesamt 36,2 Mio. Euro bereit. Für das Jahr 2021 sind 108,3 Mio. Euro eingeplant; das entspricht einer Verdreifachung der zur Verfügung stehenden Mittel im Vergleich zum Vorjahr. Im Jahr 2019 lagen die Ausgaben bei 45,6 Mio. Euro. Das Auswärtige Amt hat für die drei o.g. Vorhaben unabhängig vom Konjunkturpaket bereits Mittel im Haushalt 2020 und bei seiner Anmeldung für den Haushalt 2021 eingeplant. Auf den Hinweis des Bundesrechnungshofes, dass für dieselben Maßnahmen Mittel nicht doppelt veranschlagt werden dürfen, hat das Auswärtige erklärt: Erst durch die Mittel aus dem Konjunkturpaket seien die Ansätze für die Jahre 2020 und 2021 im Kapitel 0512 Titel 812 12 bedarfsgerecht ausgestattet. Durch eine neue Priorisierung und zeitliche Neuordnung aller IT-Investitionsprojekte sei sichergestellt, dass keine Doppelveranschlagung erfolgt.

Ausgaben für Sicherheitsmaßnahmen an Auslandsvertretungen

sind seit dem Jahr 2020 im Kapitel 0512 Tgr. 03 veranschlagt. Davor waren sie in Kapitel 0510 (Sicherheitspaket) und Kapitel 0512 Tgr. 02 etatisiert. Mit der neuen Tgr. 03 wollte das Auswärtige Amt seine Ausgabentransparenz im Sicherheitsbereich erhöhen. Im Jahr 2020 stehen für Sicherheitsmaßnahmen 127,7 Mio. Euro bereit, für das Jahr 2021 sieht der Haushaltsentwurf 130,9 Mio. Euro vor. Ausgabenschwerpunkte sind die bauliche Sicherheit von Auslandsvertretungen, Sicherheitsfahrzeuge und IT-Sicherheit. Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung u. a. festgestellt, dass das Auswärtige Amt in den Jahren 2016 bis 2018 für Maßnahmen im Inland Ausgaben aus dem Sicherheitspaket tätigte, die weder unmittelbar der Sicherheit dienten noch den Auslandsvertretungen zugutekamen. Das Auswärtige Amt hat erklärt, diese Zuordnung sei einem weiten Sicherheitsbegriff (angelehnt an den englischen Begriff „safety“) geschuldet gewesen. Nunmehr lege es einen engen Sicherheitsbegriff (angelehnt an den englischen Begriff „security“) zugrunde. Bei Baumaßnahmen an Auslandsvertretungen, die nicht ausschließlich Sicherheitsmaßnahmen betreffen, behilft sich das Auswärtige Amt mit einer pauschalen Aufteilung der Ausgaben. Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob die erhoffte Ausgabentransparenz so erreichbar ist. Er hat deutliche Verbesserungen bei der Ausgabentransparenz angemahnt.

3.8 Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten

Der Bundesrechnungshof fordert seit langem, zuletzt in einer Bemerkung 2018², dass sich das Auswärtige Amt konsequent von nicht-ministeriellen Aufgaben wie der Zuwendungsbearbeitung trennt. Der Bundestag hat am 14. Mai 2020 das Gesetz zur Errichtung des BfAA beschlossen, das Errichtungsgesetz ist am 24. Juni 2020 in Kraft getreten. Der Bundesrechnungshof hat das Gesetzgebungsverfahren zum Errichtungsgesetz kritisch begleitet. In einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 27. Februar 2020³ an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat er auf eine unzulängliche Vorbereitung des Vorhabens hingewiesen und eine Reihe klärungsbedürftiger Punkte benannt. Aufgrund dieses Berichts hat der Haushaltsausschuss dem Auswärtigen Amt am 13. Mai 2020⁴ u. a. aufgegeben, bis zur parlamentarischen Beratung zum Bundeshaushalt 2021

- die Personal-, Sach- und Gemeinkosten für die Errichtung des BfAA zu ermitteln,
- den einmaligen und jährlichen Erfüllungsaufwand für das BfAA mit haushaltswirtschaftlich belastbaren Aussagen zu belegen sowie
- ein Konzept zur Neuordnung für die von der Aufgabenverlagerung betroffenen Abteilungen in der Zentrale des Auswärtigen Amts vorzulegen. Insbesondere sollen die durch die Aufgaben- und Stellenverlagerungen freiwerdenden Kapazitäten ermittelt, die Aufbau- und Ablauforganisation angepasst und die dadurch entstehenden Synergien benannt werden.

Bei Abfassung des vorliegenden Berichts waren dem Bundesrechnungshof noch keine Einzelheiten bekannt, wie das Auswärtige Amt die Maßgaben des Parlaments erfüllen will. Folgende Aufgaben will das Auswärtige Amt dem BfAA übertragen:

- Zuwendungsbearbeitung (bisher Bundesverwaltungsamt (BVA) und Auswärtiges Amt)
- Aufgaben der Zentralstelle für das Auslandsschulwesen -ZfA- (bisher BVA)

² Vgl. Bundestagsdrucksache 19/5500 Nummer 4 und 11. Sitzung des RPA am 22. März 2019 TOP 4.

³ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 19/5670.

⁴ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 19/5810.

- Visabearbeitung, insbesondere Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes -FEG- (bisher Auswärtiges Amt)
- Liegenschaftsbearbeitung (bisher Auswärtiges Amt)
- Dienstleistungen (bisher Auswärtiges Amt)
- Personalwesen (bisher Auswärtiges Amt)

Für das BfAA wurde im Jahr 2020 ein neues Kapitel 0514 eingerichtet.

Im Jahr 2020 stehen dort Ausgabeermächtigungen für Errichtungskosten von insgesamt 3,7 Mio. Euro (davon 2,9 Mio. Euro Personal- und 0,8 Mio. Euro sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen) zur Verfügung. Für das Jahr 2021 sind 15,3 Mio. Euro eingeplant (davon 14,5 Mio. Euro Personal- und 0,8 Mio. Euro sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen). Grund für den Anstieg der Personalausgaben um 11,6 Mio. Euro ist der geplante Aufwuchs der Plan-/Stellen von 27 auf 364: u. a. Verlagerung von 271,5 Plan-/Stellen aus dem Kapitel 0512 (+9,6 Mio. Euro) sowie von Plan-/Stellen aus dem Epl. 06 (Kapitel 0615 BVA).

4 Wesentliche Einnahmen

Im Jahr 2019 konnte das Auswärtige Amt seine Einnahmen gegenüber dem Jahr 2018 um rund 19 Mio. Euro auf 215 Mio. Euro steigern. Für das Jahr 2020 sieht der Haushaltsplan 170,7 Mio. Euro vor. Für das Jahr 2021 sind 243 Mio. Euro eingeplant.

Das Auswärtige Amt erzielt seine Einnahmen vor allem im Rechts- und Konsularbereich. Den größten Anteil machen Gebühren für Visa- und Passangelegenheiten aus (Kapitel 0512 Titel 111 21). Im Jahr 2019 betrug seine Einnahmen hieraus 148,3 Mio. Euro, das sind rund 8 Mio. Euro mehr als im Jahr 2018 und rund 69 % der im Jahr 2019 erzielten Gesamteinnahmen. Für das Jahr 2020 sieht der Haushaltsplan Einnahmen von 142,8 Mio. Euro vor. Für das Jahr 2021 sind Einnahmen von 152,2 Mio. Euro geplant. In welcher Höhe die Einnahmen, z. B. aus Visagebühren, coronabedingt zurückgehen, bleibt abzuwarten.

5 Personal

5.1 Bundesministerium

Die Anzahl der Planstellen und Stellen des Auswärtigen Amts (Kapitel 0512) entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 6

Entwicklung der Plan-/Stellen des Auswärtigen Amts (Kapitel 0512)

	2018	2019	2020	2021
Inland				
Kapitel 0512 Titelgruppe 01				
Soll	2 326	2 889	3 063	2 769
Ist	2 674	2 857 ^a	3 070 ^b	
Differenz	348	- 32	7	
Ausland				
Kapitel 0512 Titelgruppe 02				
Soll	4 697	4 297	4 315	4 318
Ist	3 761	3 753 ^a	3 399 ^b	
Differenz	- 936	- 544	- 916	
Gesamt Kap. 0512				
Soll ^c	7 022	7 186	7 378	7 087
Ist ^c	6 435	6 610 ^a	6 469 ^b	
Differenz^c	- 587	- 576	- 909	

Erläuterungen: ^a Ist-Besetzung am 1. Juni 2019.

^b Ist-Besetzung am 1. Juni 2020.

^c Aus den Ursprungswerten berechnet, Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Haushaltsjahre 2018 bis 2020: Haushaltsplan; für das Jahr 2021: Angaben des Auswärtigen Amts.

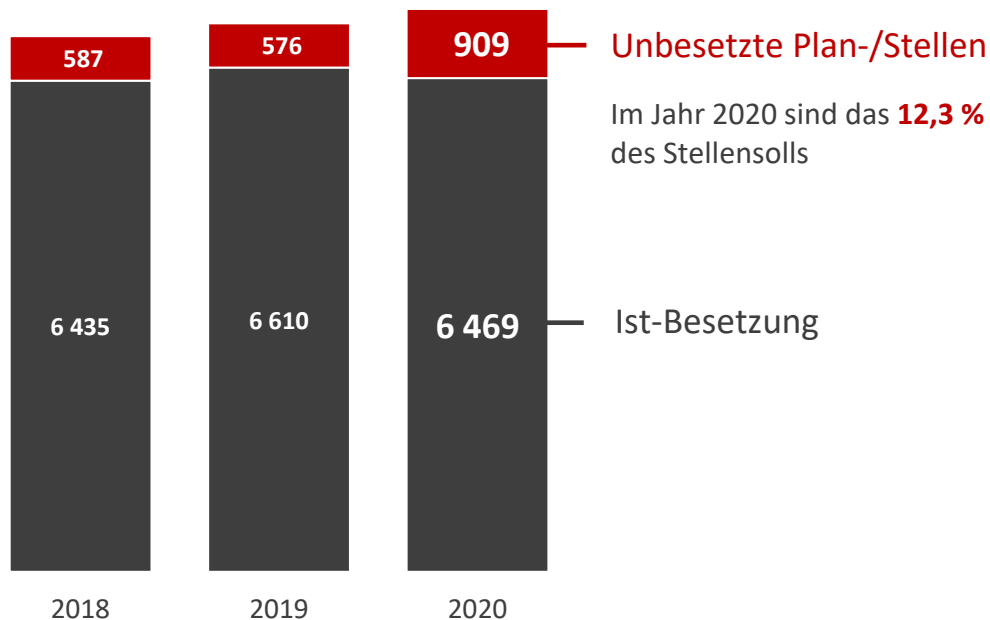
Das Auswärtige Amt konnte für die Personalausstattung seiner Zentrale und der Auslandsvertretungen bis zum Jahr 2020 mit einem jährlichen Aufwuchs an (Plan-)Stellen rechnen. Das Plus gegenüber dem jeweiligen Vorjahr belief sich im Jahr 2018 auf 158, im Jahr 2019 auf 164 und im Jahr 2020 auf 192. Im Jahr 2021 sind 292 weniger Plan-/Stellen vorgesehen; insgesamt 298,5 Plan-/Stellen soll das Auswärtige Amt zulasten des Kapitel 0512 verlagern: 271,5 zum BfAA (Kapitel 0514), 20 zum BMAS (Epl. 11) und 7 zum BMVg (Epl. 14), vgl. Tz. 3.7.

Die Zahl der **nicht besetzten Plan-/Stellen** ist konstant hoch und erreicht mit 909 im Jahr 2020 einen neuen Höchststand:

Abbildung 1

Zahl der unbesetzten Plan-/Stellen erreicht Höchststand

Ist-Besetzung und unbesetzte Plan-/Stellen des Auswärtigen Amtes (Kapitel 0512) in den Jahren 2018 bis 2020



Quelle: Eigene Darstellung

Das Auswärtige Amt hat für das Jahr 2021 beim BMF insgesamt 382,5 **neue Plan-/Stellen** angemeldet. Zu den Stellenmehrforderungen merkt der Bundesrechnungshof zweierlei an: Für jegliche Etatisierung neuer Plan-/Stellen ist entsprechender Bedarf nachzuweisen (belastbare Personalbedarfsermittlungen (PBE))⁵. Außerdem hat das Auswärtige Amt gemäß dem vorerwähnten Maßgabebeschluss (s. Tz. 3.8) des Haushaltsausschusses ein Konzept zur Neuordnung seiner von der Aufgabenverlagerung an das BfAA berührten Fachabteilungen in der Zentrale des Auswärtigen Amtes vorzulegen. Ein solches ist dem

⁵ Vgl. Nummern 4.4.1 und 4.4.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV-BHO) zu § 17 BHO.

Bundesrechnungshof bislang nicht bekannt. Der Bundesrechnungshof bezweifelt die Etatreife der vorerwähnten Stellenmehrforderungen (382,5 Stellen). Zu den einzelnen Anmeldungen merkt er zudem an:

- **33,5 neue Plan-/Stellen „Dienst- und Fachaufsicht über das BfAA“**
Das Auswärtige Amt hat erklärt, zur Erledigung seiner Dienst- und Fachaufsicht über das BfAA habe es einen Mehrbedarf von 33,5 Plan-/Stellen ermittelt. Bereits berücksichtigt seien dabei acht Stellen als Bestandsaufgabe des Auswärtigen Amtes, die die PBE eines externen Dienstleisters aus dem ersten Halbjahr 2020 identifiziert habe. Das Auswärtige Amt hat für lediglich fünf Abteilungen Übersichten der PBE vorgelegt. Allein aus diesen nur auszugsweise vorliegenden Unterlagen ist der geltend gemachte Mehrbedarf nicht herleitbar.
- **43 neue Plan-/Stellen „Umsetzung FEG“**
Der Mehrbedarf bezieht sich laut Auswärtigem Amt auf den sog. Entscheidungsbereich (im Zusammenhang mit dem Fachkräfteeinwanderergesetz (FEG), Inland), auf die Bearbeitung von Remonstrationen und Klageverfahren, auf das Wissensmanagement des Auswärtigen Amtes und auf zusätzliche Lokalbeschäftigte im Ausland. Die vorerwähnte PBE weist für diese Aufgaben keinen Mehr-, sondern einen Minderbedarf für das Auswärtige Amt aus. Zudem soll die Aufgabe „Umsetzung FEG“ vom BfAA wahrgenommen werden.
- **40 neue Plan-/Stellen „Umsetzung Afrikastrategie“**
Mit den neuen Stellen will das Auswärtige Amt die Auslandsvertretungen in Afrika verstärken. Der angemeldete Mehrbedarf geht aus der aktuellen PBE nicht hervor.
- **190 neue Plan-/Stellen „Personalreserve Auswärtiger Dienst nach § 6 GAD⁶“**

⁶ § 6 GAD (Gesetz über den Auswärtigen Dienst):

- (1) Der Auswärtige Dienst verfügt über eine angemessene Personalreserve. Sie gewährleistet eine sachgerechte Personalplanung unter den besonderen Bedingungen des Auswärtigen Dienstes.
- (2) Die Personalreserve dient insbesondere folgenden Zwecken:
 - Vorübergehende Verstärkung bei besonderen Belastungen infolge auslandsbezogener politischer Entwicklungen, internationaler Konferenzen oder aus sonstigen Gründen,
 - angemessene fachliche und fremdsprachliche Aus- und Fortbildung,
 - Vorbereitung auf Versetzungen und persönliche Einführung in die Dienstgeschäfte durch den Amtsvorgänger.

Zur Begründung verweist das Auswärtige Amt auf die PBE eines externen Dienstleisters vom Mai 2019. Jene kommt zu dem Ergebnis, dass die Personalreserve für den beschriebenen Aufgabenkatalog mit 958,6 Stellen auszustatten sei. Aktuell verfügt das Auswärtige Amt über 129 Stellen für Zwecke der Personalreserve. Der Haushaltsausschuss hatte dem Auswärtigen Amt am 14. November 2019⁷ aufgegeben, zusammen mit dem BMF eine Strategie zur schrittweisen Realisierung der im GAD vorgesehenen adäquaten Personalreserve zu entwickeln und bis zum 30. Juni 2020 zu berichten. Da die Frist bis zum 30. September 2020 verlängert wurde, liegt noch kein Ergebnis vor. Zur PBE aus dem Jahr 2019 merkt der Bundesrechnungshof an: Sie weist nur den Soll-Bedarf der Personalreserve aus. Sämtliche Aufgaben, die mittels der Personalreserve besorgt werden sollen, nimmt das Auswärtige Amt bereits jetzt durch Stammpersonal oder befristet beschäftigtes Personal wahr. Es handelt sich mithin nicht um neue oder „brach liegende“ Aufgaben. Die dem Bundesrechnungshof in Auszügen vorliegende PBE aus dem Jahr 2020 enthält keine Angaben zur Hinterlegung des Aufgabenkatalogs mit Stellen aus der Personalreserve. Was mithin fehlt, ist

- (1) eine Darstellung des derzeitigen Personaleinsatzes,
- (2) eine Analyse zum zusätzlichen Personalbedarf für die im Aufgabenkatalog Personalreserve erwähnten Aufgaben,
- (3) und schließlich das vom Haushaltsausschuss erbetene Konzept zur Neuordnung der von der Aufgabenverlagerung auf das BfAA berührten Fachabteilungen der Zentrale des Auswärtigen Amts (s. Tz. 3.8, 3. Tiert). Aus ihm sollte hervorgehen, welche personalwirtschaftlichen Kapazitäten in der Zentrale des Auswärtigen Amts infolge der Aufgabenverlagerung auf das BfAA frei werden.

Auf dieser Basis wäre dann eine Gesamt-PBE für die Aufgaben des Auswärtigen Amts, einschließlich der aus der Personalreserve zu besorgenden Aufgaben, vorzunehmen.

⁷ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 19(8)5356.

5.2 Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten

Im Jahr 2020 hat das BfAA für den Aufbaustab **27** Plan-/Stellen erhalten. Für das Jahr 2021 sieht der Haushaltsentwurf einen Aufwuchs um 337 auf **364** Plan-/Stellen vor: 271,5 Plan-/Stellen sollen aus dem Kapitel 0512 verlagert werden. Weitere Plan-/stellen sollen aus dem Epl. 06 verlagert werden (die genaue Anzahl befindet sich noch im Abstimmungsprozess); dies betrifft Aufgaben die bisher im Geschäftsbereich des BMI angesiedelt sind: ZfA sowie Zuwendungsbearbeitung BVA, vgl. auch Tz. 3.8.

Darüber hinaus hat das Auswärtige Amt für das Jahr 2021 beim BMF **19** neue Plan-/Stellen für das BfAA aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen angemeldet. Hierzu gehören z. B. Beauftragte/r für den Haushalt und Beauftragte/r für Datenschutz.

Des Weiteren macht das Auswärtige Amt für das BfAA einen Mehrbedarf von insgesamt **48** neuen Plan-/Stellen u. a. geltend für Personalverwaltung, Digitalisierung der Fortbildung, zentrale(r) Einkauf/Vergabe sowie Fördermittelmanagement. Grundlage sei die in Tz. 5.1 erwähnte PBE aus dem ersten Halbjahr 2020. Diese habe eine derzeitige Unterdeckung für die betreffenden Aufgaben im Auswärtigen Amt identifiziert. Allein aus den vorgelegten fünf Abteilungsübersichten ist der geltend gemachte Mehrbedarf nicht herleitbar.

5.3 Goethe Institut

Für das GI standen im Jahr 2019 insgesamt 551 Stellen bereit. Besetzt waren 502 Stellen. Zudem beschäftigte das GI im Ausland im Jahr 2019 2 140 Ortskräfte. Im Jahr 2020 stehen für das GI 545 Stellen zur Verfügung. Für das Jahr 2021 sieht der Haushaltsentwurf ebenfalls 545 Stellen vor.

Für das GI hat das AA beim BMF für das Jahr 2021 zusätzlich 120,5 neue Stellen angemeldet. Eine vom GI in Auftrag gegebene PBE kommt auf einen Mehrbedarf von 106 Stellen. Der Bundesrechnungshof merkt dazu an:

- Der externe Dienstleister identifizierte eine Reihe von **Optimierungspotentialen**. Er empfahl, diese kurz- bis mittelfristig zu realisieren. Die Stellenmehrforderung des Auswärtigen Amts geht vom Ist-Zustand aus, die aufgezeigten Potentiale hat es dabei nicht berücksichtigt.
- Die PBE berücksichtigt nicht die **coronabedingten Auswirkungen auf die Arbeit des GI**: Fast alle Auslandsstandorte sind derzeit für den

Publikumsverkehr geschlossen und bieten zumeist statt Präsenzunterricht Online-Kurse an. Kulturprojekte finden überwiegend nicht statt. Auch die Inlandsinstitute des GI haben ihr Präsenzangebot stark eingeschränkt. Derzeit kann nicht von einem Normalbetrieb ab 1. Januar 2021, wie vor Ausbruch der Corona-Pandemie, ausgegangen werden. Es ist nicht erkennbar, dass der angemeldete Personalmehrbedarf diese coronabedingten Auswirkungen berücksichtigt.

6 Ausblick

Der Finanzplan des Bundes für die Jahre 2020 bis 2024 weist ab dem Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr einen deutlichen Rückgang der Mittel für den Einzelplan 05 aus:

Tabelle 7

Finanzplan bis 2024

Haushaltsansatz im Jahr (<i>in Mio. Euro</i>)				
2020 (Soll)	2021 (Entwurf)	2022 (Finanzplan)	2023 (Finanzplan)	2024 (Finanzplan)
6 623,9	6 041,7	5 214,6	5 084,6	4 963,5

Quelle: Bundesregierung.

Derzeit ist noch nicht abzusehen, wie sich die Corona-Pandemie mittel- und langfristig auswirken wird. Zu beachten ist jedoch, dass den **pandemiebedingten Mehrausgaben** auch **pandemiebedingte Minderausgaben** gegenüberstehen. Eine eingehendere Gegenüberstellung hierzu gibt es (bisher) nicht. Eine solche empfiehlt der Bundesrechnungshof für eine mittelfristige Finanzplanung zum Epl. 05 in Pandemiezeiten.