



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

zur Aufwandsentschädigung der ent-
sandten Bediensteten in diplomati-
schen und konsularischen Vertretun-
gen

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	5
2 Prüfungsgegenstand	6
3 Rechtsgrundlagen	6
4 Organisationsstruktur und Aufgaben des Auswärtigen Dienstes	7
5 Mittel für Kontaktpflegeaufgaben der Auslandsvertretungen im Bundeshaushalt	7
6 Gemeinsame Veranschlagung von Bezügen und Aufwandsentschädigung	8
7 Verwendung der Aufwandsentschädigung	10
8 Verhältnis von Aufwandsentschädigung zu Sachmitteln	16
9 Vorschlag des AA zur Anpassung der Leitergrundbeträge	20
10 Zusammenfassende Empfehlungen	26

0 **Zusammenfassung**

Das Auswärtige Amt gewährt den in den Auslandsvertretungen tätigen Bediensteten für die Pflege dienstlicher Kontakte eine Aufwandsentschädigung. Daneben stellt es Sachmittel für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung zur Verfügung. Das Auswärtige Amt will die Aufwandsentschädigung neu gestalten. Der Bundesrechnungshof prüfte die bisherigen und bewertete die geplanten Regelungen. Er kam im Wesentlichen zu folgendem Ergebnis:

- 0.1 Das Auswärtige Amt hat bisher die Bezüge der Bediensteten und deren Aufwandsentschädigung in denselben Haushaltstiteln ausgebracht, ohne deren Höhe gesondert auszuweisen. Dadurch fehlt die geforderte Transparenz. Das Auswärtige Amt will nun die Höhe der Aufwandsentschädigung in einer Erläuterung des Haushaltsplans ausweisen. (Tz. 6)
- 0.2 Die Bediensteten der Auslandsvertretungen müssen die zweckentsprechende Verwendung der Aufwandsentschädigung nur anteilig nachweisen. Der fehlende Anteil wird fingiert. Das Auswärtige Amt kann deshalb die Verwendung von rund 7 Mio. Euro nicht belegen. Die Bediensteten sollten bis zu dem vom Auswärtigen Amt angekündigten Nachweis über die typischerweise wiederkehrend anfallenden Ausgaben vollständig dokumentieren, wofür sie die Aufwandsentschädigung verausgabt haben. Nicht verausgabte Aufwandsentschädigung ist zurückzufordern. (Tz. 7)
- 0.3 Für die Pflege dienstlicher Kontakte stehen den Bediensteten der Auslandsvertretungen neben der Aufwandsentschädigung zusätzliche Sachmittel zur Verfügung. Für welche Zwecke Aufwandsentschädigung und für welche Sachmittel einzusetzen sind, ist nicht eindeutig abgegrenzt. Das Auswärtige Amt sollte dies in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen klären. (Tz. 8)
- 0.4 Das Auswärtige Amt beabsichtigte, die Grundbeträge für die Aufwandsentschädigungen um rund 26 % zu erhöhen. Es begründete die Erhöhung nicht hinreichend. Das Auswärtige Amt sollte prüfen, welche Mittel für Kontaktpflege erforderlich sind. Die Aufteilung der Aufwandsentschädigung sollte das Auswärtige Amt für die einzelnen Dienstorte regelmäßig neu festlegen. Dadurch könnte es flexibel auf aktuelle Entwicklungen reagieren. (Tz. 9)

- 0.5 Das Auswärtige Amt sollte die Finanzierung der Kontaktpflege bis zum Jahre 2017 neu konzipieren. Dabei bietet es sich an, die Sachmittel zu erhöhen und die Aufwandsentschädigung auf typischerweise wiederkehrend anfallende Ausgaben zu beschränken. (Tz. 10)

1 Ausgangslage

Die Leiterinnen und Leiter und die weiteren Bediensteten der deutschen Vertretungen im Ausland erhalten monatlich mit ihrer Besoldung¹ eine Aufwandsentschädigung (AE). Die AE soll Kosten für die notwendige Kontaktpflege abdecken. Zusätzlich stehen Mittel für repräsentative Verpflichtungen besonderer Art und für die Betreuung von Delegationen und internationalen Besuchern im Ausland zur Verfügung.

Zur Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) am 8. November 2012 (Bereinigungssitzung) legte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) dem Haushaltsausschuss einen Bericht des Auswärtigen Amtes (AA) vor. Gegenstand dieses Berichtes war die Neufassung der AE. Diese sah folgende Änderungen gegenüber der bisherigen Regelung vor:

- Das AA legte die Höhe des auf die Leiterinnen und Leiter der Auslandsvertretungen entfallenden Grundbetrags neu fest. Dieser Grundbetrag dient auch zur Berechnung der AE weiterer entsandter Bediensteter.
- Das AA veränderte die Struktur der AE für die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auslandsvertretungen sowie den auf sie entfallenden prozentualen Teil des jeweiligen Grundbetrags.
- Es gab die unterschiedliche Behandlung von Botschaften und Generalkonsulaten auf.

Das AA bat den Haushaltsausschuss mittels verfahrensüblicher Vorlage des BMF um Zustimmung zu seinem Bericht. Auf Beschluss der Obleute im Haushaltsausschuss wurde die Beratung der Vorlage von der Tagesordnung abgesetzt.

Der Bundesrechnungshof nahm dies zum Anlass, seine für einen späteren Zeitpunkt geplante Prüfung der Aufwandsentschädigung entsandter Bediensteter vorzuziehen. Über seine getroffenen Feststellungen informiert er mit diesem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Die Stellungnahme des AA hat er berücksichtigt.

¹ Die Besoldung setzt sich zusammen aus den Inlandsdienstbezügen, den Auslandsdienstbezügen, bestehend aus Auslandszuschlag und Mietzuschuss, sowie dem Kaufkraftausgleich (§§ 52 ff. Bundesbesoldungsgesetz [BBesG]). Darüber hinaus erhält die Mitarbeiterin/der Mitarbeiter im Auswärtigen Dienst nach § 29 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst (GAD) den sogenannten GAD-Zuschlag. Er berücksichtigt die durch den wiederkehrenden Auslandseinsatz bedingten Mehraufwendungen, bei verheirateten Beamten die entsprechende Belastung der Ehegatten und deren Mitwirkung am Gesamtauftrag des Auswärtigen Dienstes. Auslandsdienstbezüge, Kaufkraftausgleich und GAD-Zuschlag sind steuerfrei.

2 **Prüfungsgegenstand**

Gegenstand der Prüfung sind die aktuellen Regelungen zur Finanzierung von Aufgaben der Kontaktpflege der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Auswärtigen Dienstes im Ausland sowie der hierzu über das BMF eingebrachte Änderungsantrag des AA zur Höhe und Ausgestaltung der AE. Dabei wurden die vom AA im Verlauf der Prüfung angekündigten Änderungen der ursprünglichen Vorlage berücksichtigt. Diese betrafen insbesondere die Höhe der auf die einzelnen Auslandsvertretungen entfallenden Grundbeträge und die auf die sonstigen Bediensteten entfallenden prozentualen Anteile des jeweiligen Grundbetrags.

3 **Rechtsgrundlagen**

Nach § 14 Absatz 3 GAD ist die Beamtin/der Beamte des Auswärtigen Dienstes verpflichtet, im Ausland auch außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit die sich aus dem Auftrag des Auswärtigen Dienstes ergebenden Aufgaben wahrzunehmen, insbesondere die notwendigen Kontakte zu pflegen und zu fördern sowie Deutschen zu helfen. Gemäß § 7 Absatz 3 GAD erhalten die entsandten Angehörigen des Auswärtigen Dienstes im Ausland für die Pflege dienstlicher Kontakte eine AE.

Eine pauschal gewährte AE ist gemäß § 17 Satz 2 BBesG nur zulässig, „wenn auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte oder tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar ist, dass und in welcher Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstehen“. AE darf nur gewährt werden, soweit der zugrunde liegende Aufwand nicht bereits durch die Auslandsdienstbezüge abgegolten wird.

Der Haushaltsplan weist in der „Übersicht 2 zum Einzelplan 05 – Grundsätze für die Berechnung der Aufwandsentschädigung der entsandten Bediensteten der diplomatischen und konsularischen Vertretungen“ die prozentuale Abstufung der AE auf die einzelnen Bediensteten aus. Die konkrete Höhe des für die Leiterinnen/Leiter der einzelnen Auslandsvertretungen festgelegten Betrags (Grundbetrag) wird in einer nicht mit dem Bundeshaushalt veröffentlichten Aufstellung ausgewiesen. Sie unterliegt der Zustimmung des Haushaltsausschusses.² Der Grundbetrag dient als Ausgangspunkt für die AE der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Vertretungen. Sie erhalten davon die prozentual abgestufte AE.

² Vgl. Nr. 1 der Übersicht 2 zum Einzelplan 05.

Die AE wird im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern festgesetzt.³ Sie gilt gemäß § 3 Nummer 12 Einkommensteuergesetz (EStG) als steuerfrei.

4 Organisationsstruktur und Aufgaben des Auswärtigen Dienstes

Der Auswärtige Dienst besteht aus dem Auswärtigen Amt und den Auslandsvertretungen. Dies sind Botschaften, Generalkonsulate und Konsulate sowie ständige Vertretungen bei zwischenstaatlichen und überstaatlichen Organisationen.⁴

Nach § 1 GAD nimmt der Auswärtige Dienst die auswärtigen Angelegenheiten des Bundes wahr. Er pflegt die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten sowie zwischenstaatlichen und überstaatlichen Einrichtungen. Zu den Aufgaben des Auswärtigen Dienstes gehört es insbesondere,

- die Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland zu vertreten,
- die auswärtigen Beziehungen zu pflegen und zu fördern,
- die Bundesregierung über Verhältnisse und Entwicklungen im Ausland zu unterrichten und
- über die Bundesrepublik Deutschland im Ausland zu informieren.

5 Mittel für Kontaktpflegeaufgaben der Auslandsvertretungen im Bundeshaushalt

Damit die Beschäftigten der Auslandsvertretungen die Verpflichtung, die notwendigen Kontakte zu pflegen und zu fördern, wahrnehmen können, werden Geldmittel zur Verfügung gestellt. Hierzu gehören

- die monatliche pauschale AE für jeden Bediensteten der Auslandsvertretungen sowie
- Zuschüsse für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen an die Leiterinnen und Leiter der Vertretungen und ihre ständigen Vertreter (Kapitel 0512 Titel 529 03) und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auslandsvertretungen (Kapitel 0512 Titel 529 02).⁵

Insgesamt waren in den Jahren 2012 und 2013 jeweils rund 21 Mio. Euro für Kontaktpflege- und Repräsentationsaufgaben vorgesehen. Hiervon entfielen rund

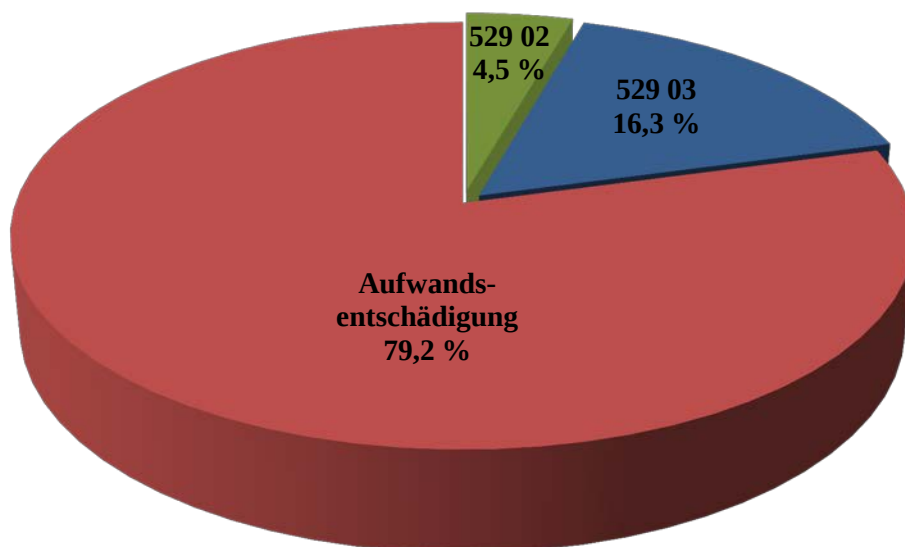
³ § 17 Satz 2, 2. Halbsatz BBesG.

⁴ §§ 2, 3 Absatz 1 GAD.

⁵ Bis Haushaltsplan 2013: Kapitel 0503 Titel 529 03 und 529 02.

16 Mio. Euro auf die AE (Berechnungen des AA), etwa 3,3 Mio. Euro auf Zuschüsse an die Leiterinnen und Leiter der Vertretungen und ihre ständigen Vertreter (Haushaltsansatz) und rund 0,9 Mio. Euro auf Zuschüsse an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auslandsvertretungen (Haushaltsansatz).

Abbildung 1: Prozentuale Verteilung der im Bundeshaushalt des Jahres 2012 für repräsentative Veranstaltungen bereitgestellten Mittel



Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 05, eigene Darstellung.

Weitere Sachmittel (0,35 Mio. Euro) für die Betreuung von Delegationen und internationalen Besuchern sind in Kapitel 0512 Titel 532 04⁶ veranschlagt.

6 Gemeinsame Veranschlagung von Bezügen und Aufwandsentschädigung

- 6.1 Die Mittel für die AE nach § 7 Absatz 3 GAD sind in Kapitel 0512 in den Titeln für Personalausgaben mitveranschlagt. Diese enthalten die Erläuterung: „Aufwandsentschädigungen und Besondere Personalausgaben werden gemäß der Übersicht, die vor dem Einzelplanabschluss abgedruckt ist, gezahlt.“ In dieser Übersicht wird die AE als „Aufwandsentschädigung gem. Anlage zu Epl. 05 (Übersicht 2)“ aufgeführt. Beide Übersichten enthalten keine Angabe über die Höhe der AE.

⁶ Bis Haushaltsplan 2013: Kapitel 0503 Titel 532 04.

Die AE wird zusammen mit der Besoldung bzw. Vergütung der Bediensteten monatlich gezahlt.

- 6.2 Nach § 17 Absatz 1 Satz 1 BHO sind [...] die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit erforderlich, zu erläutern (Grundsatz der Einzelveranschlagung). Je stärker der Grundsatz der Einzelveranschlagung beachtet wird, desto stärker sind die Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf den Haushaltsplan und die Bindung der Regierung daran im Haushaltsvollzug.⁷ Die im Haushaltsplan enthaltenen Ausgaben sind deshalb so übersichtlich und verständlich wie möglich darzustellen. Dementsprechend weist z. B. der Bundeshaushalt im Einzelplan des Deutschen Bundestages (Einzelplan 2) bei den Personalausgaben unter dem Titel 411 02 Mittel für AE nach § 12 Absatz 2 und 5 des Abgeordnetengesetzes gesondert aus.

Trotz der Erläuterungen zur AE gibt der Bundeshaushalt an keiner Stelle Auskunft darüber, in welcher Höhe Mittel für die AE eingestellt sind. Dadurch fehlt die geforderte Transparenz. Die Kontrolle durch das Parlament, den Bundesrechnungshof und die Öffentlichkeit wird deutlich erschwert. Dem Haushaltsplan ist nicht zu entnehmen, welche Mittel für AE und sonstige repräsentative Aufgaben im AA veranschlagt sind.

Bezüge bzw. Entgelte und AE unterscheiden sich im Zweck grundlegend voneinander. Bezüge und Entgelte dienen dazu, den Beschäftigten einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Sie sind für den persönlichen Verbrauch bestimmt. Dagegen soll die AE ein „Durchlaufposten“ sein. Sie dient den Bediensteten nicht zum persönlichen Gebrauch, sondern soll den dienstlich veranlassten Aufwand decken. Demgemäß ist die AE gesondert auszuweisen.

- 6.3 Das AA erklärte sich bereit, die Summe der in den Bezügetiteln für die AE veranschlagten Haushaltsmittel in einer Erläuterung des Haushaltsplans auszuweisen. Darüber hinaus kündigte das AA an, dass es nach der Einführung des neuen Personalverwaltungssystems beim AA die AE in den Gehaltsabrechnungen der Beschäftigten jeweils mit dem Zusatz „Aufwandsentschädigung ist eine zweckgebundene Zuwendung zur dienstlichen Kontaktpflege“ ausweisen werde.

⁷ Das System der öffentlichen Haushalte; Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen, Stand: Juli 2008.

- 6.4 Die vom AA vorgeschlagene Vorgehensweise, die in den Haushaltsplan für AE eingestellten Mittel in einer Erläuterung gesondert auszuweisen, führt zu mehr Transparenz. Parlament, Bundesrechnungshof und Öffentlichkeit können so leichter erkennen, welche Ausgaben für Kontaktpflegeaufgaben vorgesehen sind.

7 Verwendung der Aufwandsentschädigung

- 7.1 Je nach Dienstort erhalten die Leiterinnen und Leiter der Auslandsvertretungen monatlich pauschale AE zwischen 550 und 8 636 Euro.⁸ Die weiteren Beschäftigten, die AE beziehen, erhalten mindestens 92 Euro pro Monat als AE ausgezahlt.⁹

Die AE erhöht sich bei verheirateten und verpartnerten Angehörigen der Auslandsvertretungen.¹⁰

Im Wesentlichen nutzten die Bediensteten die AE, um Arbeitsessen, Empfänge, Veranstaltungen zu besonderen Anlässen (z. B. Tag der deutschen Einheit, Neujahrsempfang oder Veranstaltungen anlässlich von Großereignissen) zu finanzieren. An den Veranstaltungen nahmen Vertreter des Gastlandes, des Diplomatischen Corps, offizielle Vertreter aus Deutschland, Angehörige der eigenen Vertretung und des AA oder im Bereich der Wirtschaft und der Kultur tätige Personen teil.

Häufig finanzierten die Bediensteten größere Veranstaltungen, indem sie ihre AE über mehrere Monate ansparten und/oder die AE zusammenlegten.

Die Abrechnung der AE regelte das AA mit einem Runderlass.¹¹ Danach muss die zweckentsprechende Verwendung der AE teilweise nachgewiesen werden:

Leiterinnen und Leiter und Ständige Vertreterinnen und Vertreter müssen den Nachweis für 60 %, alle weiteren Entsandten des AA für 50 % der gewährten AE erbringen.

⁸ Rund 71 % aller Leiterinnen und Leiter der Auslandsvertretungen erhalten zwischen 1 000 und 3 000 Euro im Monat, rund 13 % erhalten mehr als 3 000 Euro monatlich. Der Durchschnitt der AE für Leiterinnen und Leiter beläuft sich auf rund 1 844 Euro monatlich. Dies entspricht rund 22 000 Euro im Jahr.

⁹ Etwa die Hälfte der Bediensteten erhält den Mindestbetrag, weitere rund 48 % der Bediensteten zwischen 92 und 1 000 Euro AE monatlich.

¹⁰ Gemäß Nr. 9 der Übersicht 2 zum Einzelplan 05 wird die AE bei verheirateten oder verpartnerten Bediensteten für den am Auslandsdienstort bei gemeinsamer Wohnung überwiegend anwesenden Ehegatten oder Lebenspartner um 20 %, mindestens um 92 Euro, erhöht.

¹¹ RES 131-38, vom 1. Februar 2011, redaktionell geändert am 24. Januar 2012.

Nach den aktuell gültigen Grundbeträgen der AE und nach den „Grundsätzen für die Berechnung der Aufwandsentschädigung der entsandten Bediensteten der diplomatischen und konsularischen Vertretungen“¹² beläuft sich damit der Anteil der nachweispflichtigen AE auf rund 8,7 Mio. Euro. Nicht nachweispflichtig sind rund 7,2 Mio. Euro.

Im nachzuweisenden Anteil der Ausgaben können u. a.

- Kosten für „selbst gegebene“ Veranstaltungen im Gastland, die der dienstlichen Kontaktpflege dienen,
- Finanzierungsbeiträge für gemeinsam mit Kolleginnen und/oder Kollegen durchgeführte Veranstaltungen und
- anteilige Kosten für gemeinsam mit Vertretern anderer Institutionen durchgeführte Veranstaltungen

aufgeführt werden.¹³

Die Bediensteten wiesen die Verwendung der AE durch Vorlage von Belegen (z. B. Quittungen aus Restaurants oder von Caterern) nach. Darüber hinaus rechneten sie auch Veranstaltungen ohne Belege pauschaliert ab. Sie setzten z. B. für Frühstück, Mittag- oder Abendessen feste Pauschalen für jede teilnehmende Person an.

Etwaige weitere Kosten waren aus dem nicht nachzuweisenden Anteil der pauschalen AE zu bestreiten. Das AA stellte auf seiner Intranet-Seite eine Liste über diese Kosten zur Verfügung. Danach dürfen die folgenden Positionen nicht im nachzuweisenden Teil aufgeführt werden:

- Interne Feiern (z. B. Weihnachtsfeiern für Mitarbeiter/-innen)
- Veranstaltungen, bei denen mehr als zwei Drittel der Gäste Angehörige der eigenen Vertretung sind
- Veranstaltungen, an denen (fast) ausschließlich Bundesbedienstete teilnehmen
- Mehrkosten für ständig beschäftigtes Personal, das aufgrund der Verpflichtung zur dienstlichen Kontaktpflege notwendig ist

¹² Übersicht 2 zum Einzelplan 05.

¹³ Vgl. Runderlass RES 131-38, vom 1. Februar 2011, Nr. 1.2.

- Beiträge und Gebühren für Vereinigungen und Clubs, deren Mitgliedschaft im dienstlichen Interesse liegt
- Kosten für den Kauf von aus protokollarischen Gründen notwendiger Bekleidung
- Kosten für Ersatz oder Reparatur von Möbeln, Geschirr und sonstigem Inventar, das bei Veranstaltungen der dienstlichen Kontaktpflege beschädigt wurde
- Erhöhte Mieteigenanteile für größere Wohnungen, die für die dienstliche Kontaktpflege gemietet werden müssen oder als Dienstwohnungen zugewiesen werden

Die Liste ist nicht abschließend. Sie soll „entsprechend neu aufkommender Fragen“ angepasst werden.

Das AA konnte nicht darlegen, welche konkreten, nicht nachzuweisenden Kosten typischerweise in welcher Höhe anfallen.

Die lediglich anteilige Nachweispflicht begründete das AA damit, dass der Verwaltungsaufwand gegenüber einem vollständigen Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der AE gering gehalten werden soll. Den nachgewiesenen Ausgaben folgten regelmäßig bestimmte weitere Ausgaben, die fingiert würden. Außerdem sei es teilweise nicht möglich, alle Ausgaben zu belegen, u. a. weil in einigen Dienstorten Belege nicht üblich seien. Im Übrigen sollten die entsandten Beschäftigten in die Lage versetzt und ermutigt werden, viele Veranstaltungen mit wenig administrativem Aufwand durchzuführen.

Gemäß Runderlass des AA muss, falls die zweckentsprechende Verwendung des nachzuweisenden Anteils der pauschalen AE nicht voll belegt werden kann, „die Differenz zuzüglich des entsprechenden prozentualen Anteils der nicht nachzuweisenden AE zurückgezahlt werden.“¹⁴ 10 % der pauschalen AE verbleiben der/dem Beschäftigten in jedem Fall.¹⁵

Alternativ ermöglicht der Runderlass, AE im folgenden Jahr auszugleichen und in den Verwendungsnachweis zu übertragen. Dies wurde regelmäßig praktiziert: Wiesen die Empfänger der AE nach, mehr als 50 bzw. 60 % der erhaltenen AE

¹⁴ Beispiel: Ein Mitarbeiter der Auslandsvertretung weist (statt für 50 %) für 30 % der ihm gezahlten AE nach, dass er sie verausgabt hat. Das AA nimmt dann an, dass zusätzliche Ausgaben in gleicher Höhe angefallen sind. Dieser Betrag ist nicht nachzuweisen. Rechnerisch hat er somit 60 % verausgabt. Die Rückforderung beläuft sich auf 40 % der ausbezahlten AE.

¹⁵ Runderlass RES 131-38, vom 1. Februar 2011, Nr. 1.5.

verausgabt zu haben, wurde der nachgewiesene Anteil hochgerechnet.¹⁶ Der „überschüssige“ Nachweis wurde bereits für das nächste Jahr als verausgabt gebucht. Das AA reduzierte den im Folgejahr nachzuweisenden Anteil entsprechend. Wenn Bedienstete weniger als erforderlich nachgewiesen hatten, erhöhte das AA den im Folgejahr nachzuweisenden Betrag um den im Vorjahr nicht nachgewiesenen Anteil.

- 7.2 Nach § 17 BBesG darf AE nur gewährt werden, wenn aus dienstlicher Veranlassung Aufwendungen entstehen, deren Übernahme dem Beamten nicht zugemutet werden kann. Die AE dient der Kostenerstattung, nicht der Alimentation. Die AE darf nicht zu dem Zweck gewährt werden, die besoldungsrechtliche Stellung des Amtsinhabers mittelbar zu verbessern.¹⁷

Der Aufwand braucht nicht im Einzelfall abgerechnet, sondern darf in typisierender und pauschalierender Weise abgegolten werden. Nach § 17 Satz 2 BBesG sind AE in festen Beträgen aber nur zulässig, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte bzw. tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar ist, dass und in welcher ungefähren Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstehen. Bloße Mutmaßungen über dienstbezogene finanzielle Aufwendungen ohne hinreichende, eine wirklichkeitsnahe Schätzung ermöglichende tatsächliche Anhaltspunkte genügen nicht.¹⁸

Diesen Anforderungen wurde das vom AA praktizierte Verfahren nicht gerecht. Eine hinreichende Berechnung oder Schätzung der tatsächlich erforderlichen Mittel war für die nicht zu belegenden Aufwände (40 bzw. 50 % der AE) nicht möglich.

Auch die vom AA gefertigten Aufstellungen über die nicht nachzuweisenden Ausgaben waren hierzu nicht geeignet. Sie enthielten nur beispielhafte Ausgaben, waren nicht abschließend und ermöglichten keine Quantifizierung. Zudem enthielten sie teilweise Aufwendungen, die nicht der Kontaktpflege im Ausland dien-

¹⁶ Wiesen die Bediensteten mehr als erforderlich nach, bescheinigte das AA, dass mehr als die erhaltene AE verausgabt wurde. Bei einer Nachweispflicht von 50 % ergibt sich ein falsches Ergebnis (Beispiel: Ein Mitarbeiter wies 60 statt 50 % nach. Im Folgejahr waren dann nur 40 % nachzuweisen.).

Bei einer Nachweispflicht von 60 % ergibt sich ebenfalls ein falsches Ergebnis (Beispiel: Ein Leiter einer Auslandsvertretung weist 75 statt 60 % nach. Im Folgejahr waren dann nur 45 % nachzuweisen.).

¹⁷ Hans Mayer in Bruno Schwegmann/Rudolf Summer, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Bd. III, § 17, Rn 3 a. E.

¹⁸ BVerwG vom 8. Juli 1994 – 2 C 3.93, BVerwGE 96, 224 ff. und vom 2. März 1995 – 2 C 17.94, ZBR 1995, 238.

ten. Beispielsweise umfasste die Aufstellung Kosten für interne Feiern oder Veranstaltungen, an denen (fast) ausschließlich Botschaftsangehörige teilnahmen. Dies hätte nicht über die AE abgerechnet werden dürfen.

Die reduzierte Nachweispflicht führte mithin dazu, dass die konkrete Verwendung von mehr als 7 Mio. Euro nicht nachvollzogen werden konnte. Ob und in welcher Höhe Aufwendungen tatsächlich angefallen sind, belegte das AA für diesen Anteil nicht. Daher können rund 7 Mio. Euro sowohl vollständig zweckentsprechend, als auch gar nicht dienstlich veranlasst verausgabt worden sein. Die Voraussetzungen für die Gewährung einer AE gemäß § 17 Absatz 2 BBesG sind nicht erfüllt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Aufwand sowohl über die AE als auch über die Auslandsdienstbezüge abzurechnen. Dies birgt die Gefahr einer Doppelabrechnung.

Der fehlende Nachweis für einen Teil der AE wirft die Frage zur Steuerfreiheit gemäß § 3 Nummer 12 EStG auf.¹⁹ Das einkommensteuerrechtliche Privileg basiert auf dem besonderen Vertrauen in die öffentliche Hand und der Annahme, dass die Leistungsgewährung durch öffentliche Kassen zutreffend ist. Es wird somit unterstellt, dass – einzeln, typisierend oder pauschal ermittelt – tatsächlicher Aufwand beim Steuerpflichtigen angefallen ist.

Schließlich führte die Möglichkeit, Nachweispflichten in das Folgejahr zu übertragen, zu unhaltbaren Ergebnissen und macht die Mängel zusätzlich deutlich: Würde eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des Auswärtigen Dienstes nachweisen, die AE vollständig verausgabt zu haben, entfielen die Nachweispflicht für das Folgejahr vollständig. Das AA würde 50 % als Nachweis für das aktuelle Jahr verbuchen (und damit die AE in voller Höhe belassen) und die anderen 50 % für das kommende Jahr. Damit wäre bereits der Nachweis für die zwölf AE des folgenden Jahres im Voraus erbracht.²⁰

Die Regelung, den Bediensteten 10 % der AE zu belassen, erachten wir für rechtswidrig. Wurde AE nicht verbraucht, ist sie zurückzuzahlen. Es gibt keinen Rechtsgrund, dass die Bediensteten sie behalten dürfen. Ebenso bestehen Beden-

¹⁹ Gemäß § 3 Nummer 12 EStG sind (neben anderen Alternativen) von der Bundeskasse gezahlte Bezüge steuerbefreit, wenn sie in einem Bundesgesetz festgesetzt sind und als Aufwandsentschädigung im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Inwieweit die AE steuerrechtlich zu würdigen ist, regelt 3.12 Lohnsteuer-richtlinie 2013.

²⁰ Bei einer Leiterin oder einem Leiter der Auslandsvertretung würde ein vollständiger Nachweis bedeuten, dass sie/er im Folgejahr lediglich 20 % nachzuweisen hätte.

ken, nicht verausgabte AE in das Folgejahr zu übertragen. Wurde der Nachweis nicht erbracht, ist davon auszugehen, dass die im Voraus gewährte AE nicht verbraucht wurde. Der Nachweis über Ausgaben im Folgejahr liefert keine Erkenntnis über die Ausgaben des nächsten Jahres. Der nicht verausgabte Teil ist zurückzufordern. Auch hier verzichtet das AA ohne Rechtsgrund auf eine Rückforderung.

- 7.3 Das AA räumt ein, dass es einzelne Fälle geben könne, „in denen von der AE ein ungenutzter Restbetrag verbleibt, der den Einzelnen zu Gute kommt“. Trotzdem lehnt es einen vollständigen Nachweis über die Verwendung der vorab gewährten AE ab. Die monatliche Zahlung der AE mit teilweiser Nachweispflicht habe sich als sinnvoll und praktisch erwiesen. Sie schaffe für die entsandten Beschäftigten die Voraussetzungen zur Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Kontaktpflege. Im Übrigen würde ein vollständiger Nachweis einen nicht zu rechtfertigenden, hohen Verwaltungsaufwand mit sich bringen.

Der Katalog von regelmäßig dienstlich veranlassten Aufwendungen, die aus dem nicht nachzuweisenden Anteil der AE zu bestreiten seien, beruhe auf jahrzehntelanger Erfahrung und enthalte „typisierende Fallgruppen“. Damit sei die von § 17 BBesG geforderte Nachweisbarkeit gegeben. Das AA könne dabei nicht konkreter werden, da die Art der Aufwendungen von Auslandsvertretung zu Auslandsvertretung unterschiedlich sei. Sie hänge von der Funktion der Mitarbeiterin/des Mitarbeiters ab und unterliege einem ständigen Wandel. Das AA habe die Ausführungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, interne Feiern sowie Veranstaltungen mit überwiegend Angehörigen der eigenen Vertretung aus der Liste zu streichen.

Das AA schlägt vor, dass vorerst alle Beschäftigten nachweisen, dass sie 80 % der AE zweckentsprechend verwendet haben. Hiermit soll dem Anliegen des Bundesrechnungshofes nach mehr Transparenz Rechnung getragen werden. Um die Voraussetzungen des § 17 BBesG zu erfüllen, bereitet das AA eine Erhebung der tatsächlichen Ausgaben vor, die typischerweise mit der Pauschale abgegolten werden sollen. Es rechne damit, dass Erhebungsergebnisse im Herbst 2015 vorliegen werden. Die Höhe des pauschalen Anteils der AE wäre dann ggf. neu zu definieren. Weiteres Ziel sei es, für Empfänger des monatlichen Mindestbetrags der AE einen Sockelbetrag festzulegen, der dann ohne Nachweis gezahlt werden könne. Das hätte eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung zur Folge.

- 7.4 Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kann auch ein auf 80 % erhöhter nachzuweisender Anteil kein Beleg dafür sein, dass 100 % Ausgaben tatsächlich entstanden sind.

Entgegen seiner Auffassung hat das AA bisher keinen konkreten Nachweis gemäß § 17 BBesG über die typischerweise entstehenden Ausgaben geführt. Der bloße Hinweis auf „Erfahrungen“ reicht nicht aus.

- 7.5 Bis zum Abschluss der vom AA angekündigten Erhebung sollten die Bediensteten mittels dienstlicher Erklärung die zweckentsprechende Verwendung der AE vollständig dokumentieren. Die Dokumentationen kann das AA für seine Erhebung nutzen. Vorhandene Belege sind vom Bediensteten aufzubewahren.

Um den Aufwand gegenüber dem bisherigen Verfahren weiter zu reduzieren, könnte die Überprüfung der Belege auf Stichproben beschränkt werden. Nicht verbrauchte AE ist in jedem Falle vollständig zurückzufordern. Die Regelung, wonach 10 % der AE immer beim Bediensteten verbleibt bzw. zu viel oder zu wenig nachgewiesene Ausgaben der AE auf das Folgejahr übertragen werden können, ist aufzuheben.

Das AA sollte bestrebt sein, sobald als möglich den angekündigten fundierten Nachweis über die typischerweise wiederkehrend anfallenden Ausgaben gemäß § 17 BBesG zu erbringen. Für die auf dieser Grundlage gezahlten AE bestünde dann keine Nachweispflicht mehr. Der Verwaltungsaufwand würde dadurch nicht erhöht, sondern reduziert. Zugleich entfielen die aufgezeigte steuerrechtliche Frage.

8 Verhältnis von Aufwandsentschädigung zu Sachmitteln

- 8.1 Für die Leiterinnen und Leiter der Vertretungen und die Ständigen Vertreterinnen und Vertreter stehen in Kapitel 0512 Titel 529 03 weitere Sachmittel bereit. Daraus dürfen Zuschüsse zu den Kosten für repräsentative Verpflichtungen besonderer Art nach den Richtlinien des AA gezahlt werden.²¹ Die Sachmittel werden vom AA bewirtschaftet und sind in jedem Einzelfall von den Leiterinnen oder den Leitern der Vertretungen dort zu beantragen. Die Zuschüsse wurden auf das Gehaltskonto der Leiterinnen oder der Leiter der Vertretungen überwiesen.

In einem weiteren Titel (Kapitel 0512 Titel 529 02) stehen Sachmittel für die sonstigen Bediensteten der Auslandsvertretungen zur Verfügung. Diese Mittel

²¹ Vgl. Erläuterungen zum Bundeshaushaltsplan 2012, Einzelplan 05, Kapitel 0503 Titel 529 03.

dürfen für größere repräsentative Verpflichtungen, mit deren Übernahme sie von der Leiterin oder dem Leiter der Auslandsvertretung beauftragt werden, in Anspruch genommen werden. Diese Mittel weist das AA den Auslandsvertretungen zu. Sie werden von diesen eigenständig bewirtschaftet. Zuschüsse sind von den Bediensteten bei der jeweiligen Vertretung zu beantragen. Nehmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diese Mittel in Anspruch, sind Höhe und Verwendungszweck der entstandenen Auslagen einzeln anzugeben und nach Möglichkeit zu belegen. Die Richtigkeit ist dienstlich zu versichern.²²

Für beide Titel regelt das AA, dass die Sachmittel nur eingesetzt werden dürfen, wenn die pauschale AE des oder der beantragenden Bediensteten zur Deckung der Kosten nicht ausreicht.²³

Für Leiter und Ständige Vertreter sind zuschussfähige Veranstaltungen z. B. Besuche deutscher Politiker, anderer prominenter Persönlichkeiten des deutschen öffentlichen Lebens, Messen und Kongresse mit deutscher Beteiligung, feierliche Ehrungen oder der Tag der Deutschen Einheit.

Im Jahre 2010 nahmen die Leiterinnen und Leiter von 117 Auslandsvertretungen rund 1,2 Mio. Euro Zuschüsse aus dem Titel 529 03 in Anspruch. Etwa die Hälfte der eingestellten Mittel wurde eingesetzt, um Feierlichkeiten zum Tag der Deutschen Einheit zu finanzieren. Nach Angaben des AA nutzten sie für diesen Anlass auch die ihnen zugewiesene AE. In 27 der 117 Fälle war die AE für 2010 noch nicht aufgebraucht.

- 8.2 Nach § 17 Absatz 4 BHO soll vermieden werden, dass Mittel für denselben Zweck in unterschiedlichen Titeln veranschlagt werden. Damit soll im Interesse der Haushaltsklarheit erreicht werden, dass der Haushaltsplan übersichtlich bleibt. Die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen, die in einem Titel veranschlagt sind, soll erleichtert werden. Ob Zweckidentität verschiedener Titel vorliegt, ist durch vergleichende Auslegung der einzelnen Zweckbestimmungen zu ermitteln.²⁴

²² Vgl. Erläuterungen zum Bundeshaushaltsplan 2012, Einzelplan 05, Kapitel 0503 Titel 529 02.

²³ Vgl. Runderlass RES 131-38, vom 1. Februar 2011, Nr. 2.

²⁴ Vgl. Dieter *Hugo* in Dieter Engels/Manfred Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 17 BHO, Rz. 11.

Sowohl die AE als auch die gesondert veranschlagten Sachmittel dienen der Pflege dienstlicher Kontakte. Beide sollen repräsentative Veranstaltungen, die im dienstlichen Interesse durchgeführt werden, finanzieren. Die AE werden pauschal für die Pflege der notwendigen dienstlichen Kontakte gewährt. Die Sachmittel unterliegen nach den Erläuterungen im Haushaltsplan der Einschränkung, dass sie für „größere“ repräsentative Verpflichtungen oder für repräsentative Verpflichtungen „besonderer Art“ bereitgestellt werden. Diese Einschränkung ist auch unter Einbeziehung der Bedingungen in der Zweckbestimmung der Titel 529 02 und 529 03 nicht geeignet, Sachmittel und AE eindeutig abzugrenzen. Im Ergebnis stehen für den gleichen Verwendungszweck mehrere „Geldquellen“ zur Verfügung.²⁵

Hinzu kommt, dass das AA für die Inanspruchnahme der Mittel aus Kapitel 0512 Titel 529 03 und 529 02 in seiner Richtlinie das Kriterium der Zumutbarkeit auf ein „Subsidiaritätsprinzip“ reduziert: Die Sachmittel sollen erst herangezogen werden, wenn die AE zur Deckung der Kosten nicht ausreicht. In der Praxis führte dies zu Unsicherheiten bei der Abgrenzung. Zum einen wurde die monatliche AE häufig für einen größeren Zeitraum und teurere Veranstaltungen aufgespart. Zum anderen wurde auch auf Zuschüsse zurückgegriffen, wenn die AE noch nicht vollständig verausgabt war.

- 8.3 Das AA hält die Abgrenzung von AE und Sachmitteln mit den Kriterien der Regelmäßigkeit, Größe und Planbarkeit von Veranstaltungen für ausreichend. Die Kosten der regelmäßigen Kontaktpflege seien aus der AE zu tragen. Größere und nicht planbare Veranstaltungen, deren Kosten die Mittel der pauschalen AE übersteigen, seien über Sachmittel zu finanzieren.

Das AA räumt ein, dass nicht immer sauber differenziert wurde, wann AE und wann Sachmittel in Anspruch genommen wurden. Es sieht die Ursache darin, dass den Bediensteten nicht ausreichend AE zur Verfügung gestellt wurde.

²⁵ Im Einzelfall zulässige Abweichungen kommen nur in Betracht, wenn der Haushaltsgesetzgeber bei der Veranschlagung bewusst zulässt, dass ein und derselbe Zweck aus mehreren Titeln finanziert wird (vgl. § 35 Absatz 2 BHO). Der Haushaltsgesetzgeber muss erkennbar die Ermächtigungen an mehreren Stellen entgegen § 17 Absatz 4 BHO hingenommen haben. Nicht ausreichend ist die reine Veranschlagung der Zweckidentität. Damit soll die Inanspruchnahme von Ermächtigungen ausgeschlossen werden, die nicht vom Willen des Gesetzgebers getragen werden (vgl. Hermann *Dommach* in Dieter Engels/Manfred Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 35 BHO, Rz. 4).

Um die monatlich gezahlte dienstliche AE und die Zuschüsse für außergewöhnlichen Aufwand voneinander abzugrenzen, hält es das AA für erforderlich, die Leiterinnen und Leiter der Auslandsvertretungen ausreichend mit der persönlichen AE auszustatten. Derzeit seien sie an zahlreichen Dienstorten auf Zuschüsse angewiesen, um ihrer „normalen“ Kontaktpflegeverpflichtung nachzukommen.

Die Sachkostentitel für Leiterinnen und Leiter von Vertretungen und den übrigen Beschäftigten will das AA nicht zusammenführen, um sicherzustellen, dass auch Mittel für die Bediensteten der Vertretungen zur Verfügung stehen.

Das AA kündigte an, die Zuschüsse für Leiterinnen und Leiter der Vertretungen nicht mehr auf deren Gehaltskonto, sondern auf das Botschaftskonto überweisen zu wollen.

- 8.4 Die vom AA verwendeten Abgrenzungskriterien sind ungeeignet, insbesondere wenn Bedienstete AE ansparen und/oder mehrere Bedienstete AE zusammenlegen, um größere, planbare Veranstaltungen zu finanzieren. Dies kann zudem zu erheblichem Aufwand führen. Hier bietet es sich an, die Mittel für solche Veranstaltungen aus den Zuschüssen zu gewähren. Es ist aufwendiger, die erforderlichen Mittel zunächst bei mehreren Bediensteten einzusammeln und dann für den individuellen Nachweis jedem Beteiligten eine Abrechnung der Veranstaltung zu erstellen.

Die Abgrenzungsproblematik kann auch nicht gelöst werden, indem mehr AE gezahlt wird. Dann wären gesonderte Sachmittel ohnehin entbehrlich.

Nicht folgen können wir der Argumentation, dass Sachmittel für Leiterinnen und Leiter der Auslandsvertretungen getrennt von denen für Bedienstete ausgewiesen werden müssen, damit auch den Bediensteten Mittel zur Verfügung stehen. Wir gehen davon aus, dass die Leiterinnen und Leiter der Vertretungen daran interessiert sind, dass allen Angehörigen der Auslandsvertretungen die erforderlichen Mittel für ihre Aufgabenerledigung zur Verfügung stehen.

Die Überweisung bewilligter Zuschüsse auf das Botschaftskonto halten wir für selbstverständlich.

- 8.5 Das AA sollte in Abstimmung mit dem BMF eindeutig festlegen, welchem Zweck die ausgebrachten Mittel jeweils dienen und nach den Ausgabearten trennen.

Für repräsentative Verpflichtungen, die den noch festzulegenden Rahmen der AE übersteigen, sollten sowohl Leiterinnen und Leiter der Vertretungen als auch deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Sachmittel zurückgreifen. Das AA sollte ferner die Sachmittel für Leiterinnen und Leiter der Auslandsvertretungen und für sonstige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem Titel veranschlagen.

9 Vorschlag des AA zur Anpassung der Leitergrundbeträge

Unabhängig von den grundsätzlichen Bedenken gegen die AE ist zu der vom AA beabsichtigten Anpassung der Leitergrundbeträge Folgendes auszuführen:

9.1 Das AA beabsichtigte, die Grundbeträge der AE der Leiterinnen und Leiter aller Auslandsvertretungen anzupassen.

Der Vorschlag umfasste 222 Vertretungen. Nach diesem Vorschlag sollten die Grundbeträge der AE an 15 Vertretungen gleich bleiben. An 201 Vertretungen sollten sie erhöht und an 6 Vertretungen reduziert werden.

Die beabsichtigten Änderungen der Grundbeträge für die Leiterinnen und Leiter der Vertretungen würden im Durchschnitt zu einer Erhöhung von 26,7 % führen. Die vorgesehene prozentual abgestufte AE für die weiteren Bediensteten würde dazu führen, dass deren AE um 11,9 % stiege. Die Mehrkosten im Einzelplan 05 betrügen voraussichtlich rund 2,5 Mio. Euro jährlich.

Das AA gab an, seinem Vorschlag zur Änderung der Grundbeträge folgende Kriterien zugrunde gelegt zu haben:

Einschätzung der Auslandsvertretungen und des Auswärtigen Amtes

Das AA fragte bei den Leiterinnen und Leitern der Auslandsvertretungen u. a. ab, welche monatliche AE angemessen sei. Es bat um Angaben zu den Schwerpunkten der dienstlichen Kontaktpflege sowie zur Anzahl der Einladungen von Vertretern des Gastlandes und von Besuchergruppen.²⁶ Außerdem sollten die Leiterinnen und Leiter die Bedeutung der bilateralen Beziehungen mit dem Gastland einschätzen und angeben, welche Interessen Deutschland im Gastland verfolge.

²⁶ Gefordert waren Angaben zur Herkunft der Besuchergruppen nach den Kategorien Bundestag, Landtag, Wirtschaftsdelegationen, Vertreter/Delegationen anderer Bundesressorts und „Sonstige“ in den Jahren 2009 und 2010.

Das AA übernahm in der von ihm gefertigten Übersicht im Wesentlichen die Einschätzungen der Leiterinnen und Leiter der Vertretungen zum erforderlichen Grundbetrag: Von 222 Vertretungen hielten 100 die aktuelle AE für angemessen, 104 schlugen einen höheren Grundbetrag vor. Zwei Vertretungen schlugen vor, den Grundbetrag zu mindern. 16 Vertretungen nahmen keine Einschätzung vor. Soweit die Vertretungen ein Votum abgaben, die AE zu erhöhen, schlugen sie im Durchschnitt eine Verstärkung um 43 % vor.

Die Länderreferate im AA sollten angeben, ob sie sich der Einschätzung anschließen können oder ob sie einen anderen Grundbetrag vorschlagen.²⁷ In 171 von 222 Fällen stimmten sie den Voten der Vertretungen zu.²⁸

Im Ergebnis blieb das AA in 22 Fällen unter dem von den Vertretungen vorgeschlagenen Grundbetrag. In 200 Fällen übernahm das AA den Vorschlag oder ging über diesen hinaus.

Zuschüsse für außergewöhnliche Veranstaltungen

Als weiteres Kriterium legte das AA die Zuschüsse für außergewöhnlichen Aufwand zugrunde, die die Leiterinnen und Leiter und ihre Vertreterinnen und Vertreter in den Jahren 2009 und 2010 erhielten.²⁹

Von 222 Leiterinnen und Leitern der Auslandsvertretungen erhielten 87 sowohl im Jahre 2009 als auch im Jahre 2010 Zuschüsse aus Kapitel 0503 Titel 529 03. In elf dieser Fälle war der gewährte Zuschuss im Jahresvergleich etwa gleich hoch.³⁰

Tatsächlich verausgabte Aufwandsentschädigung

Das AA legte zur Anpassung der Grundbeträge die von den Leiterinnen und Leitern der Auslandsvertretungen verausgabten Anteile der AE zugrunde. Die für das Jahr 2010 ermittelten jeweiligen Mehr- oder Minderbeträge basierten auf den Nachweisen der verausgabten AE; überstiegen die nachgewiesenen Beträge 60 %

²⁷ Darüber hinaus wurden die Länderreferate gebeten, Voten zur Bedeutung der bilateralen Beziehungen mit dem Gastland, zu den besonderen Interessen Deutschlands entsprechend der Zielvereinbarung und zu den Schwerpunkten der dienstlichen Kontaktpflege im Gastland abzugeben, soweit diese von den Voten der Vertretungen abweichen.

²⁸ Abweichende Voten zur Einschätzung der Vertretungen begründeten die Länderreferate im Wesentlichen mit einem Vergleich zu anderen Vertretungen in der Region und häufigeren bilateralen Kontakten. In 25 Fällen gaben die Länderreferate keine Einschätzung ab.

²⁹ Maßstab hierfür waren die den Auslandsvertretungen aus Kapitel 0503 Titel 529 03 bewilligten Mittel, soweit sie nicht für die Veranstaltungen zum Tag der Deutschen Einheit vorgesehen waren.

³⁰ Als etwa gleich hoch haben wir Zuschüsse bewertet, wenn der im Jahre 2010 gewährte Zuschuss weniger als 10 % von dem im Jahre 2009 gewährten Zuschuss abwich.

der AE, ergab sich ein Mehrbetrag, im umgekehrten Fall ein Minderbetrag. Der nicht nachgewiesene Anteil wurde rechnerisch ergänzt.

Im Jahre 2010 ergab sich danach bei 148 Leiterinnen und Leitern ein Mehrbedarf. In 61 Fällen gaben sie die ausgezahlte AE nicht vollständig aus. Elf Leiterinnen und Leiter nutzten genau die ihnen zugewiesene AE.³¹ Dies führte im Durchschnitt je Leiterin oder Leiter zu einem monatlichen Mehrbedarf von 107 Euro (5,5 %).

Preisentwicklung an den Dienstorten

Das AA zog vom Statistischen Bundesamt ermittelte, wechselkursbereinigte Daten für die allgemeine Preisentwicklung in den Jahren 2000 bis 2008 heran.

Bei einigen Vertretungen nahm das AA Preissteigerungen zum Anlass, die Grundbeträge um bis zu 148 % zu erhöhen. Für andere Vertretungen, deren Standorte ähnliche Preissteigerungen aufwiesen, erhöhte es den Grundbetrag nur geringfügig. An den Standorten von 33 Vertretungen war eine negative Preisentwicklung zu verzeichnen. Das AA schlug für keinen dieser Standorte eine Reduzierung der AE vor. Die Preisentwicklung blieb dann entweder ohne Auswirkung oder das AA schlug vor, den Grundbetrag zu erhöhen. Im Durchschnitt betrug die Erhöhung der AE für diese Vertretungen 27 %.

Quervergleiche

Für 52 Auslandsvertretungen begründete das AA die eingebrachten Änderungsvorschläge mit einem Quervergleich. In der überwiegenden Anzahl der Fälle verzichtete es auf weitere Erläuterungen. In elf Fällen ergänzte es die Begründung um die Angabe der Region, benachbarter Staaten oder Standorte weiterer Auslandsvertretungen.

Rundung

Für 29 Auslandsvertretungen begründete das AA vorgesehene Änderungen ausschließlich damit, den bisherigen monatlichen Grundbetrag gerundet zu haben. In 26 dieser Fälle rundete das AA auf.

³¹ In einem Fall konnte das AA keine Angaben zu den tatsächlichen Aufwendungen machen.

Änderungen unterhalb der Ebene der Leiterinnen und Leiter

Für die Angehörigen der Vertretungen, die nicht Leiterinnen und Leiter sind, möchte das AA die AE künftig stärker auf herausgehobene Funktionsträger der Auslandsvertretungen konzentrieren. Zu ihren Aufgaben gehöre es, intensiv Außenkontakte zu pflegen. Das AA plante bisher gestaffelte Beträge zu vereinheitlichen, verbindliche Höchstbetragsgrenzen festzulegen und den Mindestbetrag von 92 auf 100 Euro pro Monat zu erhöhen. Diese Erhöhung begründete es nicht.

Langfristige, strategische Überlegungen legte das AA nicht dar.

- 9.2 Die vom AA angestrebte Neufassung der AE läuft im Wesentlichen auf eine Erhöhung der AE hinaus. Dabei versäumte es, die einzelnen Parameter für eine definierte Zielvorstellung in einen gemeinsamen Kontext zu stellen und zu gewichten. Außerdem zog es unterschiedliche Parameter je Einzelfall zur Begründung der Erhöhungen heran:

Einschätzung der Auslandsvertretungen und des Auswärtigen Amtes

Wissensträger zu befragen, ist grundsätzlich sinnvoll, um entscheidungsrelevante Informationen zu gewinnen. Hier besteht allerdings die Gefahr einer Interessenkollision bei den Leiterinnen und Leitern der Auslandsvertretungen. Das Ergebnis der Befragung entkräftet die Möglichkeit der Interessenkollision nicht: Fast alle Befragten hielten den Betrag mindestens für angemessen oder schlugen eine Erhöhung vor. Deswegen kommt nach unserer Auffassung die Einschätzung der betroffenen Vertretungen nur als Hilfs- oder Plausibilitätskriterium neben sogenannten „harten“ Kriterien, wie der Preisentwicklung, in Betracht.

Zuschüsse für außergewöhnliche Veranstaltungen

Die vom AA gefertigte Aufstellung zeigt, dass Zuschüsse für einzelne Leiterinnen und Leiter der Auslandsvertretungen zumeist nicht in beiden vom AA herangezogenen Jahren (2009 und 2010) gewährt wurden. Wenn Zuschüsse für den gleichen Funktionsträger in beiden Jahren gewährt wurden, waren diese nur in wenigen Fällen etwa gleich hoch. Die in der Vergangenheit gewährten Zuschüsse sind deshalb nicht geeignet, die Höhe der AE für die Zukunft festzulegen.

Daneben bewertete das AA die als Entscheidungsgrundlage herangezogenen Zuschüsse oft nicht einheitlich. So hat es teilweise zurückliegende Großereignisse, die zu einer erhöhten Inanspruchnahme des Zuschusstitels geführt hatten, mit als Argument genutzt, die AE zu erhöhen. In anderen Fällen berücksichtigte es Großereignisse bei der Berechnung der zukünftigen AE nicht. Letzteres entspricht grundsätzlich dem von AA praktizierten System: Zuschussmittel sind für singuläre Ereignisse heranzuziehen. Die AE ist für regelmäßig wiederkehrende Veranstaltungen zu nutzen. Folglich ist die Einbeziehung von singulären Großveranstaltungen zur Berechnung der AE nicht schlüssig.

Tatsächlich verausgabte Aufwandsentschädigung

Die tatsächliche Verwendung der AE in der Vergangenheit kann grundsätzlich eine geeignete Einflussgröße sein, um die Höhe der AE für die Zukunft festzulegen. Das AA hat aber nur unzureichend berücksichtigt, inwieweit die AE von deren Empfängern verausgabt wurden.

Zum einen ist es dem AA aufgrund der nur teilweisen Nachweisführung nicht möglich, die tatsächliche Verwendung der AE zu belegen. Weil die Leiterinnen und Leiter der Vertretungen nur 60 % der Ausgaben nachzuweisen hatten, musste das AA die Ausgaben hochrechnen.

Zum anderen berücksichtigte das AA die von ihm ermittelte verausgabte AE im Änderungsvorschlag nicht angemessen. Nach Angaben des AA überstieg der im Jahre 2010 verausgabte Betrag³² die im gleichen Jahr ausgezahlte AE um 5,5 %. BMF und AA beantragten jedoch, die AE der Leiterinnen und Leiter der Vertretungen um durchschnittlich 26,7 % zu erhöhen.

Preisentwicklung an den Dienstorten

Die vom Statistischen Bundesamt gefertigte Übersicht basiert nicht auf einem „Warenkorb“, der den Dienstleistungen und Produkten entspricht, die den zu erstattenden Aufwand gewöhnlicher Weise verursachen.³³ Diese Daten stellen keine gesicherte Grundlage dar. Zudem berücksichtigte das AA die Daten zur Preisentwicklung nur teilweise und nicht einheitlich.

³² Bei der vom AA zugrunde gelegten verausgabten AE handelt es sich um eine Hochrechnung der nachgewiesenen Verwendung auf jeweils 100 %.

³³ Eine entsprechende abschließende Aufstellung konnte das AA nicht vorlegen.

Quervergleiche mit anderen Vertretungen

Das AA hat bei seinen Quervergleichen mit anderen Vertretungen nicht nachvollziehbar erläutert, welche Vertretungen verglichen wurden und aufgrund welcher Kriterien diese vergleichbar sein sollen. Der bloße Hinweis auf einen Quervergleich ist nicht geeignet, eine Anpassung der Grundbeträge zu begründen.

Rundung

Die vom AA ohne sachlichen Grund vorgenommenen Rundungen weisen darauf hin, dass es ihm bei den betroffenen Auslandsvertretungen nicht vorrangig um eine Glättung, sondern um eine Erhöhung des Grundbetrags geht. Das AA ließ die gängigen Rundungsregeln außer Acht, um in nahezu allen Fällen den Grundbetrag aufzustocken.

Änderung unterhalb der Ebene der Leiterinnen und Leiter

Die Beschränkung auf Funktionsträger erscheint uns innerhalb des Systems der AE grundsätzlich sachgerecht. Das AA hat aber nicht begründet, weshalb weiterhin Mindestbeträge vorgesehen sind. Diese Regelung erschließt sich uns nicht.

- 9.3 Das AA gab an, dass die Höhe der Leitergrundbeträge vor allem durch außenpolitische Interessen begründet sei. Andere Kriterien seien nur hilfsweise einbezogen worden.

Es nahm die Prüfung durch den Bundesrechnungshof zum Anlass, die Neufassung der AE aus dem Jahre 2012 erneut zu prüfen. Dies führte zu 64 Änderungen.³⁴ Diese Leitergrundbeträge wiederum evaluierte das AA im Jahre 2013. Dabei veränderte es 32 Grundbeträge.³⁵ Darüber hinaus nahm es kleinere Änderungen am Verteilerschlüssel vor und verminderte die für Bedienstete der Auslandsvertretungen und deren Partner mindestens vorgesehene AE auf 75 Euro im Monat.

Das AA kündigte an, Leitergrundbeträge und Verteilerschlüssel regelmäßig evaluieren und ggf. anpassen zu wollen.

³⁴ Das AA reduzierte 18 und erhöhte 46 Leitergrundbeträge.

³⁵ Das AA reduzierte 10 und erhöhte 22 Leitergrundbeträge.

- 9.4 Die vom AA neben den außenpolitischen Interessen herangezogenen Kriterien zur Erhöhung der AE sind Hilfskriterien, um den Status quo anzupassen und fortzuschreiben. Dies zeigt auch das Verhalten des AA: Im Verlauf unserer Prüfung hat es an dem vor eineinhalb Jahren eingebrachten Entwurf zu den geänderten Leitergrundbeträgen 96 Änderungen vorgenommen.

Innerhalb des Systems der AE halten wir die Konzentration auf Funktionsträger grundsätzlich für sachgerecht.

Um den Bedarf für Kontaktpflege der jeweiligen Vertretung zu ermitteln, sind AE und Sachmittel gemeinsam zu betrachten.

- 9.5 Da die AE 79,2 % der insgesamt für repräsentative Veranstaltungen bereitgestellten Mittel ausmacht,³⁶ ist der größte Teil der Gesamtausgaben für Kontaktpflege nicht mehr disponibel. Damit sind dem AA Möglichkeiten genommen, schnell und flexibel auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren.

Das AA sollte die Gesamtsumme der für alle Vertretungen erforderlichen Mittel anhand prüfbarer Kriterien neu bemessen. Diese sollte es dann auf die einzelnen Dienstorte nach den anfallenden Erfordernissen verteilen.

10 Zusammenfassende Empfehlungen

Die vom AA angestrebte Neufassung der AE entsandter Bediensteter schreibt die grundsätzlichen Probleme der bisherigen Regelung fort. Das AA sollte die gegenwärtigen Regelungen überprüfen und binnen drei Jahren einen umfassenden, tragfähigen Reformvorschlag erarbeiten.

Bis dahin sollte das AA Folgendes berücksichtigen:

- Die AE ist im Haushaltsplan getrennt von der Besoldung und Vergütung auszuweisen.
- Die Verwendung der AE ist vollständig zu dokumentieren und zu belegen. Diese Dokumentation kann auch dazu beitragen, die typischerweise wiederkehrend anfallenden Ausgaben zu identifizieren.
- Im jeweiligen Haushaltsjahr nicht verbrauchte AE ist in jedem Falle vollständig zurückzuzahlen und nicht auf das Folgejahr zu übertragen.

³⁶ Vgl. Abbildung 1, Tz. 5.

Das AA sollte in dem Reformvorschlag regeln, wie Mittel für die Kontaktpflege bereitgestellt und deren Verwendung nachgewiesen werden:

- Den einzelnen Bediensteten sollten nur die benötigten Mittel für typischerweise wiederkehrend anfallende Ausgaben als AE ausgezahlt werden.
- Mittel für repräsentative Verpflichtungen, die den Rahmen der AE übersteigen, sollten als Sachmittel gewährt werden. Die Sachmittel sollten entsprechend erhöht werden.
- Die pauschale AE ist regelmäßig durch hinreichende Untersuchungen im Sinne des § 17 BBesG zu belegen. Ein Nachweis ist dann nicht mehr erforderlich.

Klostermann

Plöger