



Bericht

an den
Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Mitarbeit von Beschäftigten aus
Verbänden und Unternehmen in obersten
Bundesbehörden

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Kurzfassung	4
1 Vorbemerkungen	12
2 Prüfungsziele und Prüfungsmaßstäbe	13
2.1 Rechtlicher Hintergrund	13
2.2 Haushaltsrechtliche Erwägungen	15
2.3 Prüfungsziele und Kernfragen	16
3 Allgemeine Erkenntnisse	16
3.1 Umfang der Beschäftigung Externer	16
3.2 Gründe	17
3.2.1 Personalmangel	18
3.2.2 Wissenstransfer	18
3.2.3 Personalaustauschprogramme	19
3.2.4 Initiative	20
3.3 Dauer der Entsendung	21
3.4 Entsendende Stellen	22
3.5 Einsatzfelder externer Beschäftigter	23
3.6 Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse	24
3.7 Finanzierung	25
4 Kritische Fallkonstellationen	27
4.1 Besondere Risiken bei einem Einsatz aus Personalmangel	28
4.2 Eingeschränkte Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten	32
4.3 Einsatzbereiche mit erhöhtem Risikopotenzial	35
4.3.1 Rechtsetzung im Interessenumfeld	36

4.3.2	Einsatz im Leitungsbereich	39
4.3.3	Aufsicht über die eigene Einrichtung	40
4.3.4	Einsatz in Bereichen mit Geschäftsinteressen	40
4.4	Auswirkungen auf den Wettbewerb und mögliche Interessenkonflikte	41
4.5	Intransparenz des Einsatzes	44
4.6	Konflikte mit haushaltsrechtlichen Grundsätzen	46
5	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	48
6	Stellungnahme der Bundesregierung und abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	56

0 **Kurzfassung**

(1) Die Bundesministerien beschäftigen in begrenztem, aber nicht unerheblichem Umfang Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die von privaten oder öffentlichen Unternehmen und Sozialversicherungsträgern sowie von Verbänden, Gewerkschaften und anderen Interessenvertretungen entsandt werden. So schwankte die Zahl der externen Beschäftigten, die in obersten Bundesbehörden tätig waren, in den Jahren 2004 bis 2006 zwischen 88 und 106 Beschäftigten.

(2) Die häufig unentgeltliche Tätigkeit dieser externen Beschäftigten wirft verschiedene Fragen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Neutralität, Glaubwürdigkeit und Transparenz des Handelns der öffentlichen Verwaltung auf. Der Bundesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Mitarbeit von externen Beschäftigten in obersten Bundesbehörden untersucht.

Prüfungsmaßstäbe

(3) Der Handlungsrahmen der Verwaltung ist durch die demokratische Legitimation (Demokratieprinzip) und die verfassungsmäßige Bindung an Recht und Gesetz (Rechtsstaatsprinzip) bestimmt. Folge der strengen Verfassungs- und Gemeinwohlbindung der Verwaltung ist das Gebot einer unbefangenen und neutralen Aufgabenwahrnehmung. So muss dafür gesorgt werden, dass das Handeln der Behörden im Interesse der optimalen Erfüllung öffentlicher Aufgaben sowie der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und des Rechtsschutzes des Bürgers von subjektiven Einflüssen freigehalten und auch nur der Anschein möglicher Parteilichkeit vermieden wird.

(4) Eine Verletzung der rechtsstaatlichen Gebote der Unbefangenheit und Neutralität birgt zahlreiche Risiken. Sie kann dazu führen, dass das Handeln der Verwaltung

- das Interesse der Allgemeinheit nicht in dem gebotenen Umfang berücksichtigt,
- durch Interessenkollisionen beeinträchtigt wird und rechtmäßige, transparente Entscheidungsprozesse erschwert werden,

- den Wettbewerb als zentralen Marktmechanismus beeinträchtigt und es dadurch zu wirtschaftlichen Nachteilen für Staat und Bürgerinnen und Bürger kommt,
- die Glaubwürdigkeit und damit auch die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen schwächt.

Bei der Bewertung des Einsatzes externer Beschäftigter ist auch zu berücksichtigen, inwieweit ausreichende Transparenz und Bindung an die Mittelbereitstellung durch das Parlament gewährleistet sind.

Prüfungserkenntnisse

(5) Die im Betrachtungszeitraum in den Bundesministerien beschäftigten Externen wurden zu mehr als drei Viertel von bundeseigenen bzw. bundesnahen Unternehmen, Sozialversicherungsträgern und ihren Verbänden sowie institutionell geförderten Zuwendungsempfängern des Bundes entsandt. Ein Interessenkonflikt ist bei diesen entsendenden Stellen zwar nur in begrenztem Umfang zu befürchten; sie verfolgen jedoch auch Ziele, die nicht zwangsläufig mit den Zielen der Behörde deckungsgleich sein müssen, in die sie Beschäftigte entsenden. Daher können auch solche Einsätze problembehaftet sein. Das Risiko von Interessenkonflikten besteht allerdings in erster Linie bei Beschäftigten von Einzelunternehmen und Verbänden, die naturgemäß eigene, häufig gewinnorientierte Interessen verfolgen.

(6) Die Einbindung externer Beschäftigter reichte von einem im Wesentlichen individuellen Qualifizierungszielen dienenden Aufenthalt über eine beratende Expertentätigkeit mit eingeschränkten Informations- und Zugriffsrechten bis hin zur vollständigen Wahrnehmung der Aufgaben von Beschäftigten der Behörde. Die Dauer der Aufenthalte reichte von wenigen Wochen bis zu fünf Jahren. Mit etwa zwei Dritteln erstreckte sich der weitaus größte Teil der festgestellten Beschäftigungsverhältnisse über Zeiträume von mehr als sechs Monaten. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist in diesen Fällen grundsätzlich davon auszugehen, dass es sich um Beschäftigungsverhältnisse handelte, in denen das Ziel einer spezifischen Leistungserbringung für das jeweilige Bundesministerium im Vordergrund stand.

(7) Der Bundesrechnungshof ist bei seiner Untersuchung nicht auf Sachverhalte gestoßen, die einen konkreten Verdacht auf vorsätzlichen Missbrauch des Einsatz-

zes externer Beschäftigter in den Bundesministerien oder einen spürbaren Schaden für den Bund und das von ihm zu vertretende Gemeinwohl begründen würden. Gleichwohl belegen seine Prüfungserkenntnisse, dass in einigen Bereichen erhöhte Risiken von Interessenkonflikten bestehen. Wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, dass sich diese Risiken in individuellem Fehlverhalten realisieren können oder in Einzelfällen bereits realisiert haben, lässt sich nicht mit letzter Sicherheit beurteilen. Hierbei kommt es sehr stark auf die persönliche Integrität der betroffenen Personen an, für die sich die obersten Bundesbehörden bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen durchgängig verbürgten. Persönlichkeitsbezogene Einschätzungen können jedoch nicht ausreichen, um mit hinreichender Sicherheit negative Auswirkungen auf ein sachgerechtes und ordnungsmäßiges Verwaltungshandeln auszuschließen. Notwendig ist vielmehr ein systematisches Vorgehen zur Bewertung und Vermeidung der Risiken. Ein solches systematisches Vorgehen ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht sichergestellt.

(8) In den vom Bundesrechnungshof untersuchten Fällen sind Risiken insbesondere unter den folgenden Aspekten erkennbar geworden:

- Vielfach ging dem Einsatz von Externen in obersten Bundesbehörden eine teilweise standardisierte Vereinbarung mit den Beschäftigten voraus, in der rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen des Einsatzes festgelegt wurden. Darüber hinaus gehende allgemeine Regelungen, die die Anforderungen an die Behörden und die zu beachtenden Grenzen für den Einsatz externer Beschäftigter beschreiben, existierten in den obersten Bundesbehörden in der Regel nicht. Dies gilt auch für die von einigen Bundesministerien eingerichteten Austauschprogramme; so verzichtete das vom Bundesministerium des Innern initiierte Programm „Seitenwechsel“ bewusst auf formelle Regelungen. Es wurde vielfach als Signal verstanden, ein Einsatz Externer sei generell erwünscht.
- In den weitaus meisten Fällen ging die Initiative für den Einsatz Externer von den obersten Bundesbehörden aus. Sie bezogen bei der Auswahl der Personen in der Regel kaum wettbewerbliche Aspekte ein. Oftmals sprachen die zuständigen Facharbeitseinheiten ihnen bekannte Expertinnen oder Experten in externen Stellen unmittelbar mit der Bitte um Unterstützung bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben an.

- In mehr als 60% der Fälle trugen die obersten Bundesbehörden die Kosten des Einsatzes nicht oder nur im geringen Umfang. Damit entstand ein Abhängigkeitsverhältnis, das sich in einzelnen vom Bundesrechnungshof untersuchten Fällen in offenen Appellen der Verwaltung an die „Großzügigkeit“ entsendender Unternehmen äußerte.
- Vielfach nannten die befragten obersten Bundesbehörden temporären oder dauerhaften Personalmangel als Grund für den Einsatz Externer. Insbesondere die befragten Fachverantwortlichen wiesen immer wieder auf die Auswirkungen der linearen Stellenkürzungen hin, die nach ihrer Auffassung inzwischen dazu führten, dass auch für unverzichtbare Aufgaben nicht mehr genügend und ausreichend qualifiziertes Personal zur Verfügung stehe. In Einzelfällen sahen sich die Verantwortlichen in einer personellen „Notlage“, die z.B. bei termingebundenen Rechtsetzungsverfahren ohne externe Unterstützung nicht zu überwinden sei. Die vom Bundesrechnungshof gewonnenen Erkenntnisse deuten allerdings darauf hin, dass einige oberste Bundesbehörden zur Überwindung von Personalengpässen externe Beschäftigte aufnahmen, ohne vorher die Prioritäten für den Einsatz des eigenen Personals bestimmt und den Bedarf an zusätzlichem Personal nachvollziehbar geklärt zu haben.
- Das Ziel, Fachwissen externer Stellen zu nutzen, wurde von den befragten Bundesministerien am häufigsten als Motiv für den Einsatz Externer genannt. Die Wissensdefizite konzentrierten sich in den vom Bundesrechnungshof untersuchten Fällen auf Bereiche, in denen besonders komplexe technische, rechtliche oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu beachten waren. In einer Reihe von untersuchten Fällen war der Bedarf an dem spezifischen Fachwissen deutlich erkennbar. In diesen Fällen bestand aber die Gefahr, dass oberste Bundesbehörden auf Dauer nicht in der Lage waren, spezifische Sachverhalte durch eigene Beschäftigte beurteilen zu können und damit auch den Einsatz externer Beschäftigter zielgerecht zu steuern und in angemessener Weise zu überwachen.
- Externe Beschäftigte waren auch in Tätigkeitsfeldern eingesetzt, die hinsichtlich ihrer politischen Bedeutung, ihres Zugangs zu internen Informationen oder ihrer Nähe zu den Interessenschwerpunkten der entsendenden

Stelle eine herausgehobene Position hatten. Sie waren auch an der Erarbeitung von Gesetzes-/Verordnungsentwürfen, sonstigen Regelungen, an Vergabeverfahren und an Leitungsvorlagen beteiligt, außerdem wirkten sie bei der Außenvertretung der Bundesregierung mit; in wenigen Einzelfällen wurden zeitweilig Führungsfunktionen wahrgenommen. In diesen Bereichen waren besondere Einflussmöglichkeiten mit erheblicher Tragweite erkennbar, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auf ein erhöhtes Risikopotenzial hinweisen. Die formale abschließende Zeichnung von Vorgängen und die Endverantwortung lagen in den geprüften Fällen allerdings grundsätzlich bei internen Beschäftigten der Bundesministerien.

Bewertung und Empfehlungen

(9) Insgesamt sieht der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungsergebnisse keine Notwendigkeit, den personellen Austausch zwischen Verwaltung und Unternehmen grundsätzlich infrage zu stellen. Er hält es aber für entscheidend, die dabei bestehenden Risiken bewusst zu machen und Verfahren zu entwickeln, die diese Risiken auf ein Mindestmaß zurückführen. Die bisher zu diesem Zweck ergriffenen Vorkehrungen sind nach seiner Auffassung nicht ausreichend; die Vielfalt der Vorgehensweisen der obersten Bundesbehörden belegt zudem die erheblichen Freiräume für einzelfallbezogenes und intransparentes Handeln. Der Bundesrechnungshof hält es daher für notwendig, ein einheitliches Vorgehen der Bundesministerien sicherzustellen, um materielle Abhängigkeiten sowie Risiken für Interessenkollisionen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sachgerechte Verfahren zur Vorbereitung und Steuerung des Einsatzes von Externen zu gewährleisten und die Transparenz solcher Einsätze - nicht zuletzt gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber - zu verbessern.

(10) Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Bundesrechnungshof:

1. *In einer für alle Bundesministerien und die anderen Dienststellen des Bundes verbindlichen Richtlinie - auf der Grundlage von Art 86 GG - ist **ein einheitlicher Rahmen** für die Mitarbeit von Beschäftigten festzulegen, die aus Unternehmen sowie Verbänden und anderen Interessenvertretungen entsandt werden.*

2. **Temporärer oder dauerhafter Personalmangel** kann den Einsatz externer Beschäftigter **nicht rechtfertigen**. Der Einsatz externer Beschäftigter kann hingegen in **Ausnahmefällen** gerechtfertigt sein, wenn die **Verwaltung nicht über Fachwissen verfügt**, das für die Erfüllung spezifischer Aufgaben notwendig ist. Der durch den Einsatz externer Beschäftigter zu deckende Bedarf an Wissenstransfer sollte im Vorfeld hinreichend konkret definiert und dokumentiert werden. Sofern ein Wissenstransfer für notwendig gehalten wird, sollte er über ein **transparentes und möglichst gegenseitiges Austauschprogramm** abgedeckt werden.

3. Die **Dauer eines Einsatzes** von externen Beschäftigten ist im Einzelfall festzulegen und sollte im **Regelfall sechs Monate nicht überschreiten**. Eine längere Einsatzdauer sollte nur dann vorgesehen werden, wenn ein besonderes, anderweitig nicht zu deckendes Interesse an der fachlichen Leistung der externen Beschäftigten zur Wahrnehmung einer vorab definierten Aufgabe gegeben ist. Die Dauer des Einsatzes sollte auf den hierfür notwendigen Zeitrahmen begrenzt werden. Sofern keine anderen Regelungen entgegenstehen und das Ziel eines allgemeinen Wissensaustauschs im Vordergrund steht, kann das **Gehalt** der externen Beschäftigten bei Einsätzen von **bis zu sechs Monaten von der entsendenden Stelle** getragen werden. In allen anderen Fällen sollte die aufnehmende Stelle das Gehalt tragen.

4. Für die externen Beschäftigten sind die **gleichen personalwirtschaftlichen Maßstäbe** wie für interne Beschäftigte anzuwenden. Für alle Bundesministerien soll ein **einheitlicher Verhaltenskodex** für den Einsatz externer Beschäftigter gelten.

5. Im Rahmen einer **Risikoabschätzung** ist im Hinblick auf mögliche Interessenkollisionen oder die Erzielung von Wettbewerbsvorteilen zu klären, ob ein Einsatz externer Beschäftigter vertretbar ist. Hierbei ist die für Korruptionsprävention zuständige Stelle einzubinden. Die Risikoabschätzung ist schriftlich zu dokumentieren und zur anzulegenden Personalakte zu nehmen.

6. **Folgende Funktionen** sollten **nicht** von externen Beschäftigten wahrgenommen werden:

- Federführende Formulierung von Gesetzesentwürfen und anderen Rechtsetzungsakten,
- Funktionen in Leitungs- und Kontrollbereichen des jeweiligen Bundesministeriums,
- Aufsicht über die entsendende Stelle,
- Vergabe öffentlicher Aufträge und
- Funktionen, die konkrete Geschäftsinteressen der entsendenden Stelle berühren.

7. Um für einen bestimmten **Einsatzbereich** geeignete externe Beschäftigte zu gewinnen, sollte der geplante Einsatz in angemessener Weise **bekannt** gemacht werden. Das Bundesministerium hat die **Eignung** der vorgeschlagenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter **festzustellen**.

8. Der **Status** als externer Beschäftigter sollte bei allen dienstlichen Innen- und Außenkontakten **deutlich** werden.

9. Die **intern verantwortliche Person** sollte jederzeit in der Lage sein, die Tätigkeit der externen Beschäftigten zu **steuern**, zu **überwachen** und zu **bewerten**. Externe Beschäftigte sollten **keine Führungsfunktionen** wahrnehmen.

10. Dem **Prinzip der Transparenz**, sollte durch eine **einheitliche Veranschlagung** der Mittel für externe Beschäftigte Rechnung getragen werden. Hierzu wäre es zweckmäßig, beim Titel 427 09 und im Personalhaushalt für jeden Einzelplan einen Haushaltsvermerk aufzunehmen, der den Titel als einheitliche Finanzierungsgrundlage und die maximal zulässige Anzahl externer Beschäftigter festlegt. Zusätzlich könnte in den Erläuterungen dargestellt werden, in welchem Umfang externe Beschäftigte in dem jeweiligen Bundesministerium tätig waren.

Zu den grundsätzlichen Wertungen und Empfehlungen hat das Bundesministerium des Innern federführend für die Bundesregierung Stellung genommen und seine Unterstützung für die kritische Befassung mit dem Risiko von Interessenkollisionen, Einflussnahmen und Wettbewerbsvorteilen durch den Einsatz Externer

zum Ausdruck gebracht. Es sieht wie der Bundesrechnungshof Regelungsbedarf und hat kürzlich entsprechende Vorschläge, in denen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits berücksichtigt sind, in einer ersten Ressortbesprechung erörtert. Nach seinen Ausführungen sind dabei allerdings einige Problemfelder offenkundig geworden, zu denen es auf Grund der Vielfältigkeit der Fallkonstellationen und ressortspezifischer Besonderheiten weitere intensive Erörterungen für erforderlich hält. Dies gilt z.B. für die vom Bundesrechnungshof empfohlene grundsätzliche Begrenzung des externen Personaleinsatzes auf einen Zeitraum von sechs Monaten. Die Bundesregierung hält zudem eine präzisierende Regelung für die nach seiner Auffassung allenfalls in sehr begrenztem Maß mit Interessenkonflikten belasteten Einsätze von Externen aus dem bundesnahen Bereich für geboten.

Der Bundesrechnungshof sieht seine Aufgabe nicht darin, die aus seiner Sicht notwendigen Regelungen im Detail vorzugeben. Er hält aber einen klaren, einheitlichen und verbindlichen Regelungsrahmen mit einer ausreichenden Anwendungsbreite für unverzichtbar, um die Neutralität des Verwaltungshandelns und das notwendige Vertrauen sicherzustellen.

1 Vorbemerkungen

(1) Die Bundesministerien beschäftigen in begrenztem, aber nicht unerheblichem Umfang Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die von privaten oder öffentlichen Unternehmen und Sozialversicherungsträgern sowie von Verbänden, Gewerkschaften und anderen Interessenvertretungen entsandt werden. Die häufig unentgeltliche Tätigkeit dieser externen Beschäftigten wirft verschiedene Fragen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Neutralität, Glaubwürdigkeit und Transparenz des Handelns der öffentlichen Verwaltung auf. Der Bundesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Mitarbeit von externen Beschäftigten in obersten Bundesbehörden in den Jahren 2004 bis August 2007 untersucht.

(2) Die Prüfung konzentrierte sich auf solche Beschäftigte, die als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der entsendenden Stellen in den Bundesministerien wie eigene Beschäftigte eingesetzt wurden. Nicht in diese Querschnittsprüfung einbezogen wurden hingegen Personen, die auf der Grundlage eines Auftragsverhältnisses (Werk-/Dienstleistungsvertrag) Beratungs- oder sonstige Dienstleistungen erbracht haben.

Beschäftigte, die auf der Grundlage befristeter Arbeitsverträge in einer obersten Bundesbehörde tätig waren, gehörten ebenfalls nicht zu dem in dieser Prüfung betrachteten Personenkreis, und zwar auch dann nicht, wenn sie anschließend zu ihrem früheren Arbeitgeber zurückkehrten. Zu dieser Gruppe zählten unter anderem die in den Auslandvertretungen des Auswärtigen Amtes tätigen sogenannten Industrie- und Sozialreferenten, deren Beschäftigungsverhältnisse insbesondere mit Unternehmensverbänden und Gewerkschaften während ihres Einsatzes ruhten.

(3) Der Bundesrechnungshof übersandte zur Vorbereitung der Prüfung zunächst einen Fragenkatalog an alle obersten Bundesbehörden. Im Zeitraum August bis September 2007 führte er daraufhin vertiefende örtliche Erhebungen bei insgesamt zehn obersten Bundesbehörden durch, bei denen er die Angaben der Behörden überprüfte und hinterfragte. Neben Interviews mit Angehörigen der geprüften Behörden führte der Bundesrechnungshof Gespräche mit betroffenen externen Beschäftigten und bezog auch Arbeitsergebnisse stichprobenweise in die Prüfung ein.

(4) Ausgehend von der grundsätzlichen Frage, inwieweit die Mitarbeit von externen Beschäftigten in obersten Bundesbehörden mit den Prinzipien der Legalität und der Legitimität des Verwaltungshandelns vereinbar ist, stellt dieser Bericht zunächst die Prüfungsmaßstäbe und den Prüfungsablauf (Tz. 2) sowie die allgemeinen Prüfungserkenntnisse (Tz. 3) dar. Anschließend werden anhand von Praxisbeispielen die nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes kritischen Bereiche und Risiken beschrieben und bewertet (Tz. 4). Die abschließende Gesamtwürdigung (Tz. 5) enthält zentrale Empfehlungen für die Festlegung von Mindestanforderungen und Grenzen für den künftigen Einsatz externer Beschäftigter. Diese Empfehlungen zeigen zugleich Ansatzpunkte für eine ressortübergreifende Regelung auf, wie sie die Bundesregierung derzeit anstrebt.

2 Prüfungsziele und Prüfungsmaßstäbe

2.1 Rechtlicher Hintergrund

(1) Staatliches Handeln vollzieht sich in entscheidendem Maße in der Umsetzung von Gesetzen, Vorgaben und Programmen durch die öffentliche Verwaltung. Der Handlungsrahmen der Verwaltung ist durch die demokratische Legitimation (Demokratieprinzip) und die verfassungsmäßige Bindung an Recht und Gesetz (Rechtsstaatsprinzip) bestimmt. Dies schließt Willkürhandlungen ebenso aus wie die Orientierung an Zielsetzungen, die nicht den Interessen der Allgemeinheit, einem angemessenen Interessenausgleich und dem Staatsganzen verpflichtet sind. Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Sicherheit haben, dass die öffentliche Verwaltung das Gemeinwohl nicht gegenüber einem Gruppeninteresse oder gegenüber eigenen Interessen hintanstellt. Auch vor diesem Hintergrund fordert Artikel 33 Abs. 4 des Grundgesetzes, dass die Ausübung hoheitlicher Befugnisse in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

(2) Folge der strengen Verfassungs- und Gemeinwohlbindung der Verwaltung ist das Gebot einer unbefangenen und neutralen Aufgabenwahrnehmung. Dieses Gebot ist insbesondere in den §§ 20 und 21 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) konkretisiert, die die Mitwirkung von befangenen Personen in Verwaltungsverfahren ausschließen. Sie sollen sicherstellen, dass das Handeln der Behörden im Interesse der optimalen Erfüllung öffentlicher Aufgaben sowie der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und des Rechtsschutzes des Bürgers nach Möglich-

keit von persönlich-subjektiven Einflüssen freigehalten wird und auch nur der Anschein möglicher Parteilichkeit vermieden wird; sie sollen außerdem auch den Amtsträgern ggf. Gewissenskonflikte ersparen.¹ Die §§ 20, 21 gelten zwar unmittelbar nur im Anwendungsbereich des VwVfG, sind als Ausdruck allgemeiner Rechtsgedanken aber auch darüber hinaus für Verwaltungshandeln entsprechend anwendbar.²

(3) Das Neutralitätsgebot zielt nicht zuletzt darauf ab, eine Verzerrung des freien Wettbewerbs zwischen Wirtschaftsakteuren durch staatliches Handeln zu vermeiden. So enthält beispielsweise § 16 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung) eine gesetzliche Ausformung dieses allgemeinen Rechtsgedankens, nach der bei der Vergabe öffentlicher Aufträge die notwendige Neutralität und Interessenferne sichergestellt sein muss.³

(4) Eine Verletzung der rechtsstaatlichen Gebote der Unbefangenheit und Neutralität birgt zahlreiche, auch materielle Risiken. Sie kann dazu führen, dass das Handeln der Verwaltung

- das Interesse der Allgemeinheit nicht in dem gebotenen Umfang berücksichtigt,
- durch Interessenkollisionen beeinträchtigt wird und rechtmäßige, transparente Entscheidungsprozesse erschwert werden,
- den Wettbewerb als zentralen Marktmechanismus beeinträchtigt und es dadurch zu wirtschaftlichen Nachteilen für Staat und Bürgerinnen und Bürger kommt,
- die Glaubwürdigkeit und damit auch die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen schwächt.

(5) Aus dem Neutralitätsgebot folgt nicht, dass Entscheidungen der Verwaltung die vielfältigen Gruppen- und Individualinteressen ignorieren können oder sollten, in deren Spannungsfeld das staatliche Handeln steht. Der demokratische Rechtsstaat sieht zahlreiche Formen der Artikulation dieser Interessen bis hin zur Beteiligung von Interessenvertretungen bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen oder der Anhörung vor Verwaltungsentscheidungen vor. Dazu gehören selbstverständ-

¹ Vgl. beispielsweise Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Aufl. 2005, § 20, Rn. 6 mit weiterführenden Quellenangaben

² Kopp/ Ramsauer, a.a.O., Rn. 7

³ Vgl. Reidt/Stickler/Glahs, *Vergaberecht*, 2. Aufl. 2003, § 16, Rn. 4

lich auch direkte Kontakte und die vielfältigen Formen des Informationsaustauschs. Die Grenze des Neutralitätsgebots ist aber dort überschritten, wo die Aufgabenwahrnehmung staatlicher Einrichtungen in einer Weise beeinflusst wird, die an ihrer Unparteilichkeit Zweifel aufkommen lässt. Solche Zweifel entstehen insbesondere dann, wenn Interessenträger jenseits von allgemein zugänglichen und transparenten Verfahren der Interessenvertretung unmittelbaren und bevorzugten Zugang zu Entscheidungsverfahren und entscheidungsrelevanten Informationen haben. Dies kann bei einem Einsatz von unmittelbar dem Interessenträger verpflichteten Beschäftigten in Kernbereichen der Fall sein. Der Einsatz von Externen ist daher im Einzelfall danach zu beurteilen, ob die genannten rechtlichen Grenzen für ein unzweifelhaft unparteiliches Vorgehen eingehalten sind.

2.2 Haushaltsrechtliche Erwägungen

Die Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung muss einer umfassenden parlamentarischen Kontrolle zugänglich sein. Eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle der Regierung ist das Budgetrecht des Parlaments,⁴ das sich nicht nur in den bewilligten Finanzmitteln, sondern auch in den bewilligten Stellen niederschlägt. Zugleich erfüllt der Haushalt eine Legitimationsfunktion. Das Haushaltsgesetz verleiht dem staatlichen Handeln die nach Artikel 20 Abs. 2 GG erforderliche demokratische Legitimation in sachlich-inhaltlicher Hinsicht.

Der Einsatz von Personal, das unabhängig von parlamentarisch gebilligten Haushalts- und Stellenplänen für Zwecke der Verwaltung eingesetzt wird, entzieht sich insoweit der parlamentarischen Kontrolle und Legitimation. Er birgt die Gefahr, dass Schwerpunkte gesetzt werden, die nicht auf die vom Parlament gebilligten Prioritäten des Personaleinsatzes zurückgehen, sondern auf die Bereitschaft von Externen zur Bereitstellung eigenen Personals. Bei der Bewertung des Einsatzes externer Beschäftigter ist daher zu berücksichtigen, inwieweit dabei ausreichende Transparenz und Bindung an die Mittelbereitstellung durch das Parlament gewährleistet ist.

⁴ Vgl. BVerfGE 70, 324, 356.

2.3 Prüfungsziele und Kernfragen

Ziel dieser Prüfung war es festzustellen, inwieweit die derzeitige Praxis des Einsatzes externer Beschäftigter vor dem Hintergrund der oben dargestellten rechtlichen Kriterien Gefahren und Risiken aufweist, und ggf. geeignete Maßnahmen zu identifizieren, die diese Risiken ausschließen oder auf ein Mindestmaß begrenzen.

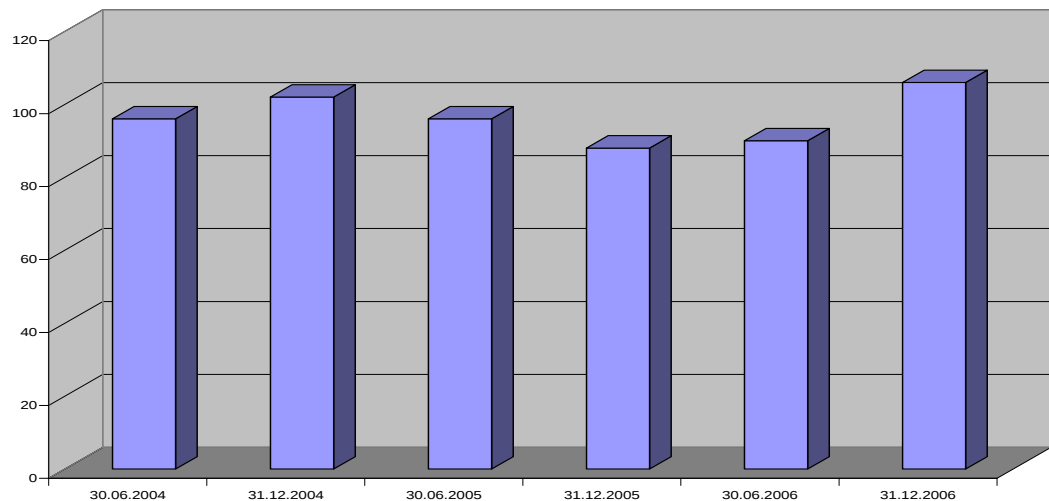
Zu diesem Zweck hat der Bundesrechnungshof ermittelt, wie viele externe Beschäftigte zu bestimmten Stichtagen in den obersten Bundesbehörden tätig waren und aus welchen Gründen die Einsätze der externen Beschäftigten für notwendig erachtet wurden. Er hat untersucht, ob die geprüften Behörden angemessene Regelungen, Vorgaben und Vereinbarungen geschaffen hatten, ob sie sonstige Vorkehrungen zur Verminderung der Risiken solcher Einsätze getroffen hatten und inwieweit diese Vorkehrungen ausreichend wirksam waren. In diesem Zusammenhang hat er unter anderem geprüft, ob die Mitarbeit externer Beschäftigter für andere Beschäftigte oder Dritte, mit denen sie in Kontakt traten, transparent gestaltet war.

Wesentliche Prüfungsfelder waren die Aufgaben und Themen, die externen Beschäftigten zur Bearbeitung übertragen wurden, sowie die Funktionen, die sie dabei wahrnahmen. Eine Kernfrage war hierbei, ob das Risiko von Interessenkollisionen sowie die Möglichkeit der Einflussnahme oder der Erlangung von Wettbewerbsvorteilen bestand. Im Rahmen der Prüfung ist der Bundesrechnungshof auch der Frage nachgegangen, wie die Mitarbeit externer Beschäftigter finanziert wurde und welche Konsequenzen daraus abzuleiten waren.

3 Allgemeine Erkenntnisse

3.1 Umfang der Beschäftigung Externer

Nach den vom Bundesrechnungshof ausgewerteten Daten und Einzelfällen weist die Entwicklung der Zahl der in Bundesministerien eingesetzten Beschäftigten den in der nachstehenden Abbildung dargestellten Verlauf auf:

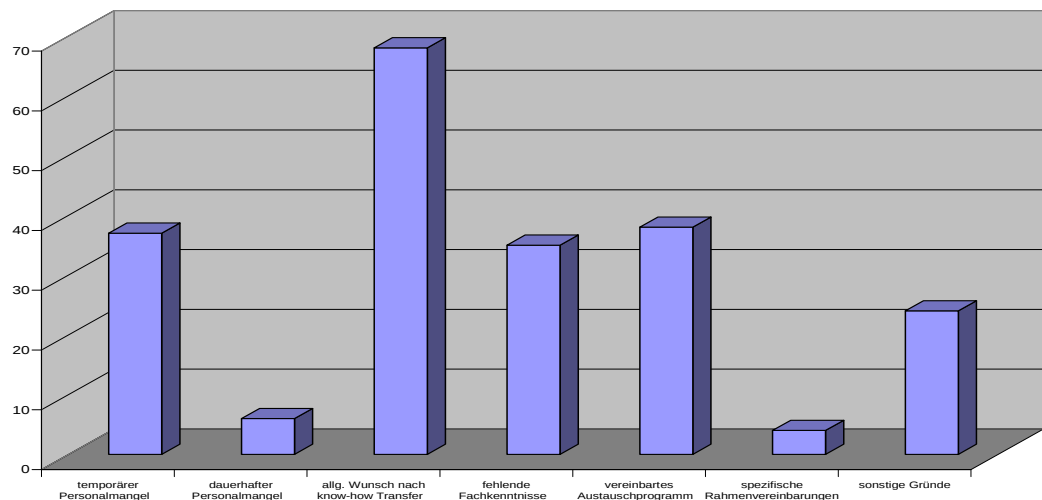
Abbildung 1: Stichtagsbezogene Anzahl externer Beschäftigter

Quelle: Angaben aus 16 obersten Bundesbehörden, eigene Berechnungen

In den Jahren 2004 bis 2006 schwankte die Zahl der externen Beschäftigten, die in obersten Bundesbehörden tätig waren, zwischen 88 und 106 Beschäftigten. Den Anstieg zum Ende des Jahres 2006 führten einige der befragten Bundesministerien auf einen erhöhten Personalbedarf zur Vorbereitung und Durchführung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zurück.

3.2 Gründe

Die einzelnen obersten Bundesbehörden gaben unterschiedliche Gründe für die Mitarbeit von externen Beschäftigten an:

Abbildung 2: Gründe für die Beschäftigung Externer

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Angaben der obersten Bundesbehörden
(Mehrfachnennungen möglich)

3.2.1 Personalmangel

(1) Vielfach nannten die befragten obersten Bundesbehörden temporären oder dauerhaften Personalmangel als Grund für den Einsatz Externer. Dieses Bild bestätigte sich bei den örtlichen Erhebungen. Insbesondere die befragten Fachverantwortlichen wiesen immer wieder auf die Auswirkungen der linearen Stellenkürzungen hin, die nach ihrer Auffassung inzwischen dazu führten, dass auch für unverzichtbare Aufgaben nicht mehr genügend und ausreichend qualifiziertes Personal zur Verfügung stehe.

(2) Der als Grund für die Mitarbeit externer Beschäftigter angeführte Personalmangel wurde in der Regel aus dem Blickwinkel der jeweiligen Fachabteilungen gesehen. Er ließ sich nicht in allen Fällen eindeutig darlegen und war in der Regel nicht durch Personalbedarfsplanungen begründet. Die Personalreferate erkannten zumindest in einigen Fällen den von den Fachabteilungen geltend gemachten Personalbedarf ausdrücklich nicht an. Sie erhoben dennoch gegen den Einsatz Externer keine Bedenken, da sie keine Auswirkungen auf die von ihnen zu verantwortenden Personalausgaben hatten.

(3) Die vom Bundesrechnungshof gewonnenen Erkenntnisse deuten darauf hin, dass einige oberste Bundesbehörden zur Überwindung von Personalengpässen externe Beschäftigte aufnahmen, ohne vorher die Prioritäten für den Einsatz des eigenen Personals bestimmt und den Bedarf an zusätzlichem Personal nachvollziehbar geklärt zu haben.

3.2.2 Wissenstransfer

Das Ziel, Fachwissen externer Stellen zu nutzen, wurde von den befragten Bundesministerien am häufigsten genannt. Sie wiesen darauf hin, dass dieser Wissenstransfer für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung unabdingbar sei. Es sei nicht möglich, in allen für die Aufgabenerfüllung relevanten Bereichen über das aktuelle Fachwissen zu verfügen, das z.B. zeitweilig für die Erfüllung spezifischer Aufgaben erforderlich ist. Die Wissensdefizite konzentrierten sich in den vom Bundesrechnungshof untersuchten Fällen auf Bereiche, in denen besonders komplexe technische, rechtliche oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen für die Arbeit der Bundesministerien zu beachten waren. Welche konkreten Fachkenntnisse fehlten und warum ein Wissenstransfer notwendig war, dokumentierten sie allerdings in der Regel nicht in ausreichender Weise.

3.2.3 Personalaustauschprogramme

(1) Einige Bundesministerien haben Austauschprogramme und unterschiedliche Formen der Beschäftigung Externer entwickelt. Hervorzuheben ist dabei das übergreifende Austauschprogramm „Seitenwechsel“, das das Bundesministerium des Innern im Jahre 2004 in Zusammenarbeit mit einem deutschen Kreditinstitut initiierte.

Das Programm hatte zum Ziel, den Beschäftigten Einblicke in die Entscheidungsabläufe der jeweils anderen Stelle zu vermitteln, und die gewonnenen Erfahrungen für die Verbesserung der eigenen Arbeitsabläufe zu nutzen. Die Initiatoren sahen den Personalaustausch darüber hinaus als strategisches Mittel der Verwaltungsreform an, um „den gewünschten Kulturwandel“ in den Behörden zu erreichen.

Das Programm sah vor, die externen Beschäftigten vollständig in das Tagesgeschäft der Behörden zu integrieren. Es sollte grundsätzlich offen für alle Behörden, alle Unternehmen sowie Verbände sein. Die Dauer der einzelnen Tauschmaßnahmen wurde zunächst auf in der Regel 4-6 Monate festgelegt und später auf einen Zeitraum von 2-12 Monaten fortgeschrieben. Die Gehaltszahlungen der am Austausch teilnehmenden Beschäftigten waren für die Dauer der Entsendung von der abgebenden Stelle zu tragen. Zu Gunsten „flexibler Austauschformen“ wurde auf formelle Regelungen bewusst verzichtet.

Das Programm wurde im Mai 2006 von einer externen Forschungseinrichtung evaluiert. Die Austauschmaßnahmen wurden hiernach von allen Teilnehmern durchweg positiv bewertet. Die gewonnenen Erfahrungen seien aus Sicht der Austauschteilnehmer innerhalb der Bundesverwaltung jedoch nur unzureichend berücksichtigt worden.

Zum Zeitpunkt der Evaluierung hatten 15 Beschäftigte von Unternehmen und 5 Beschäftigte der Bundesverwaltung einen Austausch absolviert oder traten diesen in Kürze an.⁵ Der ursprünglich beabsichtigte wechselseitige Austausch stellte insgesamt eher die Ausnahme dar. Eine Entsendung von Beschäftigten aus den Bundesministerien in die Privatwirtschaft scheiterte nach Auskunft der Behördenver-

⁵ Gemäß Bundestagsdrucksache 16/3395 vom 13.11.2006 nahmen zwischen 2002 und 2006 insgesamt zwölf Beschäftigte der Bundesverwaltung an Austauschprogrammen teil. Das Programm „Seitenwechsel“ wurde auch über das Jahr 2006 hinaus fortgesetzt.

treter in der Regel an der knappen Personalausstattung in den obersten Bundesbehörden, die eine längere Abwesenheit der Beschäftigten nicht zugelassen habe.

(2) Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes geht nur ein kleiner Teil des Einsatzes Externer in der Bundesverwaltung auf dieses Austauschprogramm zurück. Einige Behördenvertreter gaben an, dass sie das Programm nicht kannten, andere agierten unabhängig vom Programm und leiteten daraus die Mitarbeit externer Beschäftigter als generell zulässig ab.

(3) Das Programm „Seitenwechsel“ ist nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes erkennbar dem Ziel eines allgemeinen Erfahrungsaustausches verpflichtet. Die mit ihm verbundenen hohen Erwartungen, z.B. im Sinne von spürbaren Impulsen für die Modernisierung der Verwaltung, haben sich hingegen auch nach den Ergebnissen der externen Evaluierung nicht erfüllt. So ist es nicht in ausreichendem Maß gelungen, die Voraussetzungen für einen wirklichen wechselseitigen Austausch zu schaffen. Die Möglichkeit, mit dem Programm klare Rahmenbedingungen und Verfahren für einen solchen Austausch zu schaffen, wurde nicht genutzt. Dementsprechend wurde das Programm in den Behörden vielfach nicht als klar definierte Handlungsoption wahrgenommen, sondern in unspezifischer Weise als Signal verstanden, der Einsatz Externer in der Bundesverwaltung sei generell erwünscht. Die auf diesem Verständnis aufbauenden Einsätze folgten häufig grundlegend anderen Zielsetzungen, als sie dem Austauschprogramm zugrunde lagen, z.B. Personalengpässe zu überbrücken.

3.2.4 Initiative

In den weitaus meisten Fällen ging die Initiative für den Einsatz Externer von den obersten Bundesbehörden aus. Oftmals sprachen die zuständigen Facharbeitseinheiten ihnen bekannte Expertinnen oder Experten in externen Stellen unmittelbar mit der Bitte um Unterstützung bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben an. Daneben wurden auch Unternehmen und Verbände, mit denen Kontakte bestanden, gezielt um die Entsendung von Beschäftigten gebeten. Auf die Auswahl dieser Beschäftigten nahmen die befragten Behörden - abgesehen von der Übermittlung von Anforderungsprofilen - keinen Einfluss. Sie verzichteten zudem häufig darauf, sich ein aussagefähiges Bild davon zu machen, ob eine Kandidatin oder ein Kandidat für die Mitarbeit in einer obersten Bundesbehörde geeignet ist.

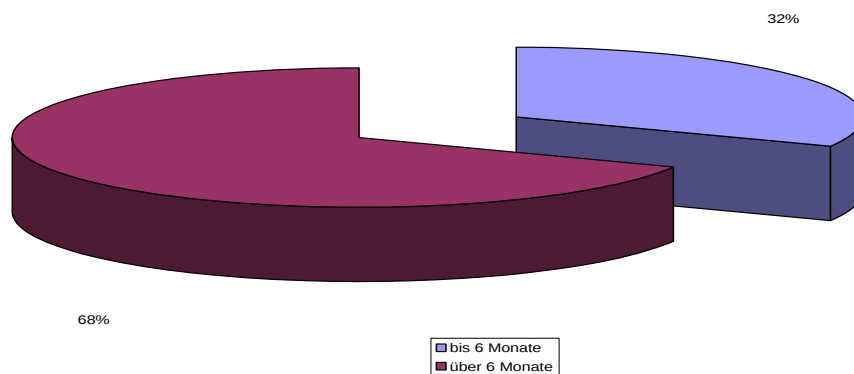
Nur selten folgte der Einsatz Externer einem vorangehenden wettbewerblichen

Verfahren zur Auswahl der entsendenden Stelle. Allerdings hatte eine oberste Bundesbehörde in einem Teilbereich ein Rotationsverfahren mit dem Ziel entwickelt, möglichst vielen verschiedenen Unternehmen und Interessenvertretungen eine Entsendung von Beschäftigten zu ermöglichen.

3.3 Dauer der Entsendung

(1) Die Dauer der Aufenthalte externer Beschäftigter in obersten Bundesbehörden reichte von wenigen Wochen bis zu fünf Jahren. Mit zunehmender Verweildauer in den Behörden stieg naturgemäß der Grad der Einbindung der Externen in die Arbeitsabläufe und Geschäftsprozesse.

Abbildung 3: Dauer der Beschäftigung Externer



Quelle: Angaben aus 16 obersten Bundesbehörden, eigene Berechnungen

(2) Bei einem Beschäftigungszeitraum von bis zu sechs Monaten sahen einige oberste Bundesbehörden keinen wesentlichen Zusammenhang mit den im Rahmen dieser Prüfung untersuchten Fragestellungen. Es handele sich hierbei ganz überwiegend um Formen des Austauschs allgemeiner Erfahrungen mit Externen, für die die Bezeichnungen „Praktikant“ oder „Hospitant“ verwendet wurden.

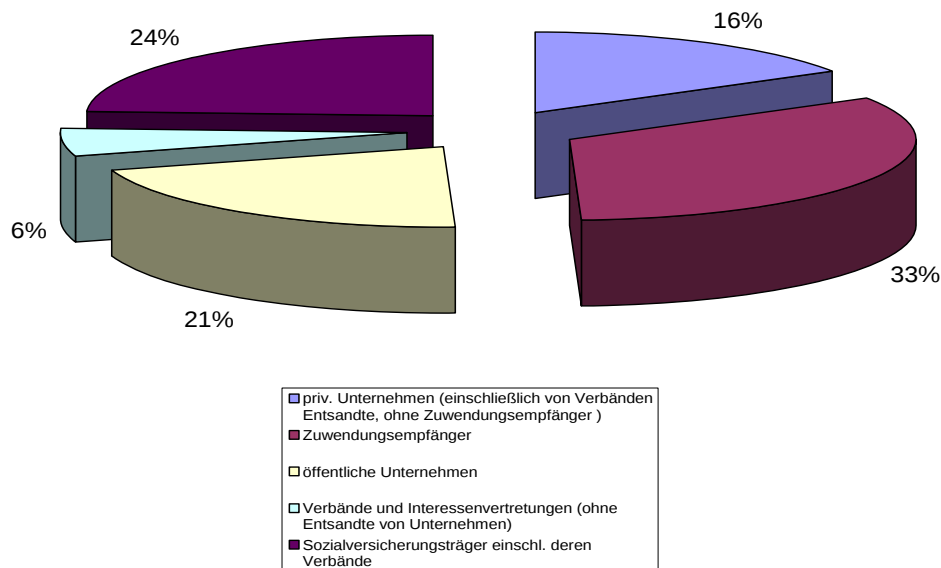
Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes schließen weder der kurze Beschäftigungszeitraum noch die o.g. Bezeichnungen aus, dass eine gezielte Einbindung in die Strukturen und Aufgabenwahrnehmung der Behörde mit den daraus entstehenden Risiken vorgesehen war. Darüber hinaus ist die Abgrenzung von Informationsaufenthalten mit Praktikumscharakter und der gezielte Einsatz Externer im Einzelfall mit Schwierigkeiten behaftet.

(3) Mit etwa zwei Dritteln erstreckte sich der weitaus größte Teil der festgestellten Beschäftigungsverhältnisse über Zeiträume von mehr als sechs Monaten. In diesen Fällen geht der Bundesrechnungshof grundsätzlich davon aus, dass es sich um Beschäftigungsverhältnisse handelte, in denen das Ziel einer spezifischen Leistungserbringung für das jeweilige Bundesministerium im Vordergrund stand. Insbesondere in den vorgefundenen Fällen, in denen externe Beschäftigte mehrere Jahre in obersten Bundesbehörden tätig waren, muss davon ausgegangen werden, dass diese ohne wesentliche Einschränkung eigenen Beschäftigten gleichgestellt wurden.

3.4 Entsendende Stellen

(1) Die im Betrachtungszeitraum in den Bundesministerien beschäftigten Externen stammten aus Einzelunternehmen, Interessenvertretungen, Trägern der Sozialversicherung und deren Verbänden, aus bundeseigenen oder bundesnahen Einrichtungen sowie aus dem Bereich der Zuwendungsempfänger des Bundes.

Abbildung 4: Arten von entsendenden Stellen



Quelle: Angaben aus 16 obersten Bundesbehörden, eigene Berechnungen

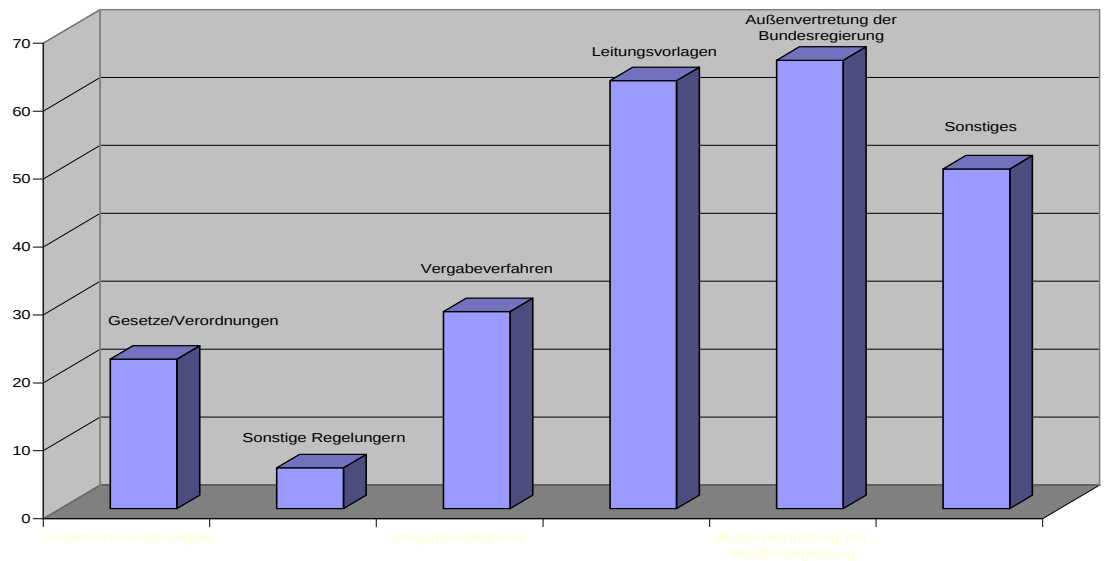
(2) Bundeseigene bzw. bundesnahe Unternehmen, Sozialversicherungsträger und ihre Verbände sowie institutionell geförderte Zuwendungsempfänger des Bundes entsandten in der Summe mehr als drei Viertel der externen Beschäftigten. Ein Interessenkonflikt ist bei diesen entsendenden Stellen zwar nur in begrenztem Umfang zu befürchten; ihrem Unternehmenscharakter entsprechend ver-

folgen sie jedoch auch Ziele, die nicht zwangsläufig mit den Zielen der Behörde deckungsgleich sein müssen, in die sie Beschäftigte entsenden. Vor diesem Hintergrund kann auch die Tätigkeit externer Beschäftigter dieser Einrichtungen problembehaftet sein. Das Risiko von Interessenkonflikten besteht allerdings nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in erster Linie bei Beschäftigten von Einzelunternehmen und Verbänden, die naturgemäß eigene, häufig gewinnorientierte Interessen verfolgen.

3.5 Einsatzfelder externer Beschäftigter

Die Einbindung externer Beschäftigter in die Arbeitsabläufe und Geschäftsprozesse der Arbeitseinheiten und deren jeweiliger Status waren in den einzelnen Bundesministerien unterschiedlich. Die Spanne reichte von einem im Wesentlichen individuellen Qualifizierungszielen dienenden Aufenthalt über eine beratende Expertentätigkeit mit eingeschränkten Informations- und Zugriffsrechten bis hin zur Sachbearbeiter-/Referententätigkeit; in wenigen Einzelfällen wurden zeitweilig Führungsfunktionen wahrgenommen.

Externe Beschäftigte nahmen teilweise auch herausgehobene Aufgaben in obersten Bundesbehörden wahr. Sie waren insbesondere an der Erarbeitung von Gesetzes-/Verordnungsentwürfen, sonstigen Regelungen, an Vergabeverfahren und an Leitungsvorlagen beteiligt; außerdem wirkten sie bei der Außenvertretung der Bundesregierung mit. Sie koordinierten z.B. selbständig die Stellungnahmen verschiedener Fachreferate zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen, um hieraus eine Hausmeinung der jeweiligen obersten Bundesbehörde abzuleiten. Die formale abschließende Zeichnung von Vorgängen und die Endverantwortung lagen in den geprüften Fällen allerdings grundsätzlich bei internen Beschäftigten der Bundesministerien.

Abbildung 5: Einsatzfelder externer Beschäftigter

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Angaben der obersten Bundesbehörden (Mehrfachnennungen waren möglich).

3.6 Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse

(1) Verbindliche allgemeine Regelungen für den Einsatz externer Beschäftigter existierten in den obersten Bundesbehörden in der Regel nicht. Lediglich in einem Fall hatte eine Fachabteilung einer obersten Bundesbehörde in einem kurzen Schreiben an die Führungskräfte der Abteilung allgemeine Anforderungen festgelegt. Sie sollten dafür sorgen, dass neben dem Abschluss von Verschwiegenheits-erklärungen weitere Vorkehrungen getroffen werden, damit externe Beschäftigte keinen Zugang zu besonders geschützten Informationen haben, nicht die Behörde nach außen vertreten und keine Entscheidungsbefugnisse haben.

(2) In vielen Fällen schlossen die obersten Bundesbehörden standardisierte Vereinbarungen mit den externen Beschäftigten bzw. den entsendenden Stellen, in denen rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen des Einsatzes festgelegt wurden. Die Behörden verpflichteten die externen Beschäftigten grundsätzlich zur Verschwiegenheit.

(3) Die Mehrzahl der befragten Führungskräfte oberster Bundesbehörden gab an, dass sie sich bereits im Vorfeld der Beschäftigung Externer mit den damit verbundenen Risiken, wie z.B. der Weitergabe von Informationen an die entsendenden Stellen, auseinandergesetzt hätten. Solche Risikoanalysen seien jedoch nicht schriftlich dokumentiert. Einige Führungskräfte räumten ein, dass sie im Vertrau-

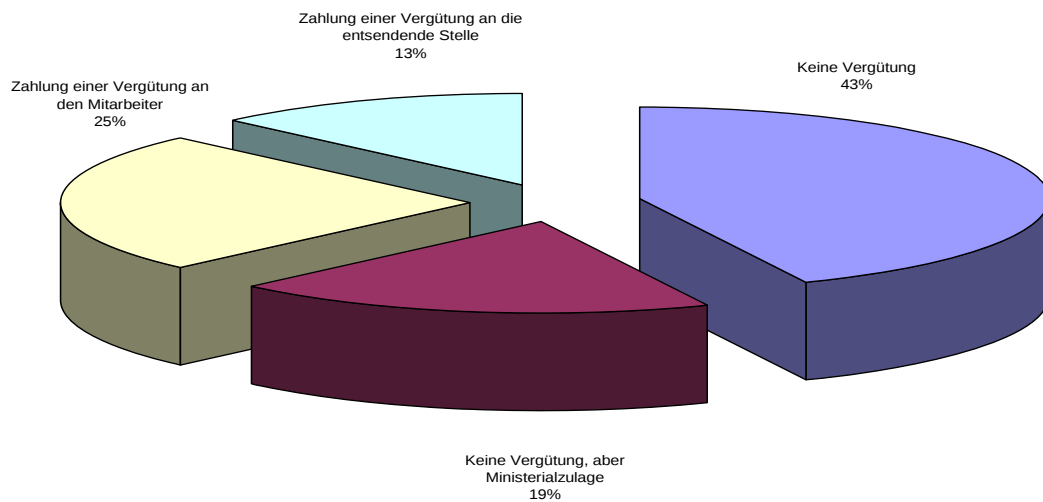
en auf die Wirkung der Verschwiegenheitserklärungen keine weitergehende Risiko einschätzung vorgenommen hätten.

(4) Die Aufgaben der externen Beschäftigten waren häufig in allgemeiner Form nachvollziehbar beschrieben. Teilweise wechselten die Aufgabenfelder der externen Beschäftigten während ihres Einsatzes in den Bundesministerien. Eine strukturierte Steuerung des Einsatzes von externen Beschäftigten mit vorab festgelegten Verantwortlichkeiten, Zielvereinbarungen und einer nachträglichen Evaluierung war hingegen die Ausnahme.

(5) Nur bei einzelnen Bundesministerien stellte der Bundesrechnungshof gezielte Bemühungen fest, den Einsatz externer Beschäftigter nach innen und außen transparent zu gestalten. In diesen Fällen waren die externen Beschäftigten an Hand von Geschäftsverteilungsplänen, internen Telefonlisten, besonderen Visitenkarten, E-Mail-Adressen und Kennzeichnungen an den Türschildern zu erkennen. Lediglich bei Kontakten zu ausländischen Stellen wurde auf einen Hinweis auf den Status als externer Beschäftigter verzichtet, um mögliche Irritationen zu vermeiden. In anderen Bundesministerien war weder intern noch extern der Status als externe Beschäftigte ersichtlich (s. hierzu auch Tz. 4.5).

3.7 Finanzierung

(1) In rd. 40% der Fälle trugen die obersten Bundesbehörden die Kosten des Einsatzes externer Beschäftigter. In mehr als 60% der Fälle dagegen trugen die obersten Bundesbehörden die Kosten des Einsatzes nicht oder nur im geringen Umfang. Als ein Beweggrund wurde hierfür u.a. genannt, dass das Gehaltsniveau von Fachkräften bei Unternehmen und Verbänden über dem Gehaltsniveau des TVöD liege. Eine reguläre Beschäftigung sei daher nicht möglich. Negative Auswirkungen der weitgehenden Finanzierung des Einsatzes Externer durch die entsendenden Stellen sahen sie nicht.

Abbildung 6: Art der geleisteten Vergütungen

Quelle: Angaben aus 16 obersten Bundesbehörden, eigene Berechnungen

Während Beschäftigte von Einzelunternehmen und Verbänden oftmals kein Entgelt von den obersten Bundesbehörden erhielten, wurden Zuwendungsempfängern häufig die Personalkosten erstattet. Auch bei Reisekosten und sonstigen Nebenkosten der externen Beschäftigten gab es keine einheitliche Verfahrensweise. Einzelne entsendende Stellen trugen während der Tätigkeit der externen Beschäftigten in den obersten Bundesbehörden neben dem Gehalt auch die Reisekosten und die Kosten der Wohnung am Dienstsitz der Behörde.

(2) Gesetzliche Regelungen zur Abgeltung des Einsatzes externer Beschäftigter bestehen in einzelnen Bereichen:

- Gemäß § 30 Abs. 3 Sozialgesetzbuch IV können Versicherungsträger die zuständigen obersten Bundesbehörden kurzzeitig personell unterstützen; dadurch entstehende Kosten sind ihnen grundsätzlich zu erstatten.
- Im Einzelplan 30, Kapitel 30 01, Titel 427 09 wurde ein besonderer Haushaltsvermerk ausgebracht. Dieser lässt zu, dass Ausgaben auch für Vergütungen für bis zu 35 Personalaushilfen geleistet werden dürfen, die von Forschungseinrichtungen, forschungsfördernden Einrichtungen, Unternehmen der Wirtschaft und anderen Einrichtungen zum Bundesministerium für Bildung und Forschung auf Zeit abgestellt werden.

(3) Die Zahlungen zur Abgeltung des Einsatzes leisteten die obersten Bundesbehörden aus unterschiedlichen Haushaltsstellen:

Kapitel	Titel	Kapitel	Titel
0401	427 09	1701	427 09
0501	425 01	1702	684 07
0503	425 01	1702	684 11
0701	422 02	1702	684 52
0801	427 09	2301	425 01
0901	427 09	2301	427 09
1404	531 01	2301	428 01
1501	422 02	2301	685 41

Dem Bundeshaushaltsplan war nur im Ausnahmefall zu entnehmen, dass externe Beschäftigte in den obersten Bundesbehörden tätig waren. Durch das Fehlen einschlägiger Erläuterungen und die uneinheitliche Veranschlagung in verschiedenen Hauptgruppen war eine Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeit des Haushaltsgesetzgebers grundsätzlich erschwert.

4 Kritische Fallkonstellationen

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen in den obersten Bundesbehörden diejenigen Bereiche untersucht, die auf Grund der gemeldeten Daten als besonders risikobehaftet einzustufen waren. Bei den dort vorgefundenen Fallkonstellationen zeigten sich diese Risiken in sehr unterschiedlicher Weise. Zumeist betonten die verantwortlichen Angehörigen der befragten Behörden, dass nach ihrer Überzeugung in dem von ihnen zu vertretenden Fall weder Interessenkonflikte noch sonstige Probleme zu befürchten seien. Zur Erklärung verwiesen sie häufig auf Gründe, die in der Person der externen Beschäftigten, in einer ohnehin bestehenden Interessenidentität von Staat und entsendender Stelle oder in besonderen, fallspezifischen Rahmenbedingungen lagen. In der Mehrzahl der Fälle konnten diese Erklärungen nachvollzogen werden. In einigen Fällen waren Risiken und die Gefahr von negativen Wirkungen auf die Neutralität und die Glaubwürdigkeit des staatlichen Handelns jedoch offenkundig. Zwar offenbarten die Prüfungsergebnisse keine über die bisher bereits von den Bundesministerien erkannten und aufgegriffenen Einzelfälle hinausgehende Regelverstöße. Sie verdeutlichen aber doch

die möglichen problematischen Folgen und Wirkungen des Einsatzes externer Beschäftigter. Im Folgenden sind daher gezielt solche kritischen Fallkonstellationen dargestellt und anhand von Beispielfällen illustriert.

4.1 **Besondere Risiken bei einem Einsatz aus Personalmangel**

(1) Vielfach sahen sich die betroffenen Behörden nicht in der Lage, benötigtes Personal aus eigenen Haushaltsmitteln zu finanzieren. Sie baten daher Unternehmen und Verbände, nicht nur qualifizierte Kräfte zu entsenden, sondern auch die entstehenden Kosten zu tragen. Damit entstand mit Blick auf diese Entsendungen ein erkennbares Abhängigkeitsverhältnis. Der folgende Fall illustriert, wie Arbeitseinheiten oberster Bundesbehörden auf die „Großzügigkeit“ entsendender Unternehmen setzten, um die Finanzierung einer Stelle zu ermöglichen:

Beispiel 1

Mitte 2003 bewarb sich ein für den Vorstand eines großen deutschen Industrieunternehmens tätiger Beschäftigter bei einer strategischen Organisationseinheit einer obersten Bundesbehörde um eine befristete Tätigkeit. Hierbei wies er auf seine besonderen Kenntnisse in der Zusammenarbeit mit Osteuropa und insbesondere Russland hin. Bei der von ihm angeregten Stellenbeschreibung schlug er Themen vor, die nach eigenen Angaben für seinen Arbeitgeber von Interesse sein könnten.

In einem Schreiben an den Vorstand des Industrieunternehmens bat der Leiter der strategischen Organisationseinheit um die Entsendung des Beschäftigten für ein halbes Jahr. Das dem Schreiben beigelegte Stellenprofil entsprach weitgehend den Anregungen des externen Beschäftigten. Zur Finanzierung der Mitarbeit wurde ausgeführt:

„Dabei sind wir mangels eigener Mittel auf die Großzügigkeit der betreffenden Unternehmen und Institute angewiesen, nicht nur ihre Mitarbeiter zu entbehren, sondern auch ihre Bezüge fortzuzahlen.“

Dabei wurde in Aussicht gestellt, dass die persönlichen Erfahrungen in der Behörde und der Einblick in Mechanismen und Wirken des Regierungshandelns, auch für das Unternehmen „einen Gewinn an Expertise“ abwerfen würden.

Der externe Beschäftigte wurde daraufhin an die oberste Bundesbehörde für den Zeitraum von sechs Monaten entsandt. Die Tätigkeit des externen Mitarbeiters beschränkte sich nach Aussage des Ressorts im Wesentlichen auf organisatorisch-operative Tätigkeiten (z.B. Organisation von Konferenzen und Konsultationen). Um sicherzustellen, dass ein vom externen Beschäftigten begonnenes Projekt auch durch ihn beendet werden konnte, strebte die aufnehmende Organisationseinheit frühzeitig die Verlängerung der Entsendung um weitere sechs Monate an.

Die entsendende Stelle war hierzu bereit, sah sich aber zunächst nicht in der Lage, die Bezüge weiter zu übernehmen. Den Antrag der strategischen Organisationseinheit, den externen Beschäftigten während des Verlängerungszeitraums als

Aushilfskraft befristet einzustellen, lehnte das Personalreferat der Behörde u.a. mit nachstehenden Hinweisen ab:

„Zum einen ist ... (die strategische Organisationseinheit)... nach wie vor deutlich überplanmäßig besetzt, so dass ich davon ausgehe, dass die Vorbereitung und Organisation einer Konferenz... auch vom Stammpersonal geleistet werden müsste. ... Ich bin sicher, dass sich die von Ihnen gewünschte Personalmaßnahme ...auch auf andere Weise lösen ließe.“

Der Leiter der strategischen Organisationseinheit der obersten Bundesbehörde, wandte sich daraufhin erneut an den Vorstand des Industrieunternehmens. Er wies darauf hin, dass es der Behörde „bedauerlicherweise“ nicht möglich sei, aus den zugewiesenen Mitteln des Bundeshaushalts die Finanzierung einer Planstelle für den Beschäftigten darzustellen. Er wäre außerordentlich dankbar, wenn einer einmaligen Verlängerung der Entsendung um weitere sechs Monate ausnahmsweise zugestimmt würde. Der Vorstand des Industrieunternehmens entsprach daraufhin der Bitte der Behörde.

(2) Besonders häufig wurden Personalengpässe in den Behörden durch den Einsatz von Beschäftigten aus öffentlichen Unternehmen ausgeglichen, vornehmlich aus dem Geschäftsbereich des aufnehmenden Bundesministeriums. Nach Einschätzung der verantwortlichen Führungskräfte seien ohne das finanzielle Entgegenkommen dieser Unternehmen die Aufrechterhaltung der Stellen und damit die Erledigung der den externen Beschäftigten übertragenen Aufgaben nicht sichergestellt. Vielfach wurden diese Unternehmen von den Bundesministerien als „nachgeordnete Behörden“ angesehen, die ihnen Fachpersonal zur Verfügung zu stellen hätten. So schafft z.B. ein öffentliches Kreditinstitut seit Jahren faktisch zusätzliche, nicht im Haushalt abgebildete Stellen außerhalb des Bundeshaushalts durch eine kontinuierliche Entsendung von Beschäftigten.

Beispiel 2

Ein öffentliches Kreditinstitut entsandte im Zeitraum 30.06.2004 bis 30.06.2007 insgesamt 38 Beschäftigte zur unentgeltlichen Mitarbeit in verschiedene oberste Bundesbehörden. Die Behörden beteiligten sich nicht an den Kosten des Einsatzes, nutzten allerdings eine Anfang der 90er Jahre vom BMI eingeräumte Möglichkeit, die Ministerialzulage an externe Beschäftigte zu zahlen. Rund ein Drittel dieser externen Beschäftigten war in den obersten Bundesbehörden mehrere Jahre tätig.

Im Jahre 2006 waren durchschnittlich 14 bis 15 Mitarbeiter des Unternehmens gleichzeitig in den obersten Bundesbehörden beschäftigt. Sie nahmen ganz überwiegend Referententätigkeiten wahr. Dadurch, dass in vielen Fällen nach Ausscheiden eines externen Beschäftigten die Tätigkeit durch einen neuen externen Beschäftigten fortgeführt wurde, stellte das öffentliche Kreditinstitut faktisch unentgeltlich Referentendienstposten bzw. Stellen zur Verfügung, für die ansonsten jährliche Personalausgaben von über 1 Mio. Euro angefallen wären.

Die befragten externen Beschäftigten wiesen darauf hin, dass wegen der Unterschiede in der Höhe und Struktur der Gehälter ein unmittelbares Beschäftigungsverhältnis mit dem Bund für sie nicht in Betracht käme.

(3) Einige oberste Bundesbehörden fassten den Einsatz externer Beschäftigter aus öffentlichen Unternehmen bereits seit langem als Dauerlösung auf. In einem Bundesministerium war ein Arbeitsplatz mindestens 15 Jahre ununterbrochen mit Beschäftigten eines öffentlichen Kreditinstitutes besetzt.

Auch wenn in Einzelfällen der Personalbedarf für Daueraufgaben festgestellt worden war, passten einige Behörden die Prioritäten ihres Personaleinsatzes nicht den Erfordernissen an; vielmehr vertrauten sie – auch über längere Zeiträume – darauf, Sachbearbeiter- und Referentenfunktionen durch externe Beschäftigte wahrnehmen zu lassen.

(4) Mehrere befragte Führungskräfte sahen sich nach eigenen Aussagen gezwungen, auf externe Beschäftigte zurückzugreifen, um die Aufgabenerledigung weiter zu gewährleisten:

Beispiel 3

Ein Referat eines Bundesministeriums wird seit mindestens fünf Jahren dauerhaft durch externe Beschäftigte unterstützt. Verschiedene Einrichtungen entsandten in Abstimmung mit der für die Personalabteilung des Bundesministeriums Mitarbeiter für ein bis zwei Jahre an das Bundesministerium unter Fortzahlung der bisherigen Gehälter und Bezüge. Sie übernahmen Sachbearbeiter- und Referententätigkeiten zu Schwerpunktaufgaben des Referates. Sie traten intern und extern als Angehörige des Bundesministeriums auf. Dem Bundesministerium entstanden aus dem Einsatz keine Personalkosten.

Bereits im Jahr 2002 wurde bei einer Organisationsuntersuchung eine Personalunterdeckung für diesen Aufgabenbereich festgestellt. Das Bundesministerium verstärkte den Bereich nicht mit zusätzlichem eigenem Personal, sondern verringerte in der Folgezeit sogar die Personalstärke um eine weitere Stelle. Der Referatsleiter wies wiederholt auf den erhöhten Personalbedarf hin. Vor diesem Hintergrund nahm er mit Verbänden und Organisationen Kontakt auf und bat um die Entsendung geeigneten Personals.

In Einzelfällen sahen sich die für die Arbeitseinheiten verantwortlichen Personen in einer personellen „Notlage“. Das ihnen zur Verfügung gestellte Personal reichte in diesen Fällen nicht aus, insbesondere termingebundene Rechtsetzungsverfahren oder Großvorhaben wie die deutsche EU-Präsidentschaft durchzuführen. Es blieb allerdings offen, ob nicht an anderer Stelle geeignetes Personal der Behörden zur Verstärkung hätte herangezogen werden können. Das von den externen

Beschäftigten mitgebrachte Spezialwissen war in diesen Fällen oftmals von nachrangiger Bedeutung.

Beispiel 4

In einem Referat waren nach Angaben des Referatsleiters zeitgleich mehr als 50 Gesetz- und Verordnungsgebungsverfahren zu betreuen. Nachdem eine innerhalb des Referats vakante Referentenstelle nicht mit einer bzw. einem anderen Beschäftigten des Ministeriums nach besetzt werden konnte und das Personalreferat keine Neuanstellung in Aussicht stellte, habe er sich in einer Notsituation befunden. Zur Erledigung der ihm übertragenen Aufgaben sei er zwingend darauf angewiesen gewesen, dass die Stelle besetzt wurde. Ihm sei bekannt gewesen, dass die Bundesregierung einen Austausch zwischen Ministerien und der Wirtschaft unterstütze. Vor diesem Hintergrund habe er - allerdings ohne konkreten Bezug zu bestehenden Austauschprogrammen - mit Verbänden Kontakt aufgenommen, um die Arbeitsfähigkeit des Referates zu gewährleisten.

Voraussetzung für den Einsatz in diesem Referat war nach den Erläuterungen des Referatsleiters die juristische Ausbildung. Ein besonderes Spezialwissen sei hierbei jedoch nicht notwendig gewesen, so dass auch Beschäftigte des Bundesministeriums die Aufgaben hätten wahrnehmen können.

Die externen Beschäftigten fertigten neben der Abstimmung von Entwürfen von Gesetzen und Verordnungen, die den Aufgabenbereich ihres Verbandes betrafen, auch Leitungsvorlagen. Sie wirkten darüber hinaus an internationalen Verhandlungen bei der UN zu Abkommen mit und waren für die Kontaktpflege zu Verbänden und Unternehmen zuständig.

(5) Mit dem vielfach genannten temporären oder dauerhaften Personalmangel lässt sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes der Einsatz externer Beschäftigter nicht rechtfertigen. Eine indirekte Ausweitung der Zahl der Beschäftigten von öffentlichen Verwaltungen durch die Mitarbeit externer Beschäftigter würde das Budgetrecht des Haushaltsgesetzgebers unterlaufen und den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit widersprechen. Dabei ist nicht zu verkennen, dass durch die linearen Stellenkürzungen der vergangenen Jahre die Wahrscheinlichkeit von Engpässen bei der Bereitstellung qualifizierten Personals zugenommen hat. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die obersten Bundesbehörden prioritäre Aufgaben identifizieren müssen und in dem vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Rahmen das erforderliche Personal hierfür bereitzustellen haben. Grundlage hierfür sollten nachvollziehbare Personalbedarfsermittlungen sein. Abweichungen von diesem Grundsatz führen dazu, dass Aufgabenschwerpunkte in intransparenter, von der Initiative einzelner Verantwortlicher geprägter Weise mit externem Personal erledigt werden. Es entstehen hierdurch mit der Neutralität des Verwaltungshandelns schwer zu vereinbarende Abhängigkeiten.

Falls ein Einsatz Externer im nachvollziehbaren dringenden Interesse der Behörde liegt, sollten diese Abhängigkeiten dadurch vermieden werden, dass sie grundsätzlich die Einsatzkosten übernimmt.

4.2 Eingeschränkte Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten

(1) Die obersten Bundesbehörden führten die Notwendigkeit für den Einsatz der externen Beschäftigten auch auf fehlende Fach- oder Spezialkenntnisse zurück, die für die Wahrnehmung von Aufgaben unverzichtbar seien und auf andere Weise nicht verfügbar gemacht werden könnten. In einer Reihe von untersuchten Fällen war der Bedarf an dem spezifischen Fachwissen deutlich erkennbar. In diesen Fällen bestand aber die Gefahr, dass oberste Bundesbehörden auf Dauer nicht in der Lage waren, spezifische Sachverhalte durch eigene Beschäftigte beurteilen zu können und damit auch den Einsatz externer Beschäftigter zielgerecht zu steuern und in angemessener Weise zu überwachen.

Beispiel 5

Ein öffentliches Kreditinstitut entsendet seit Jahren Beschäftigte in ein Referat eines Bundesministeriums. Die externen Beschäftigten verbleiben rund eineinhalb Jahre in diesem Referat. Das Bundesministerium begründet den Einsatz insbesondere damit, dass nur durch das hoch spezialisierte und immer wieder aktuelle Fachwissen der externen Beschäftigten die Interessen des Bundes gegenüber Dritten umfassend wahrgenommen werden können. Es sei nicht möglich, interne Beschäftigte entsprechend schulen zu lassen (z.B. im Rahmen eines Austausches mit privaten Unternehmen), da die Personalausstattung zu knapp bemessen sei, um Ausfallzeiten für ein solches Training auffangen zu können. Auch würde solches Fachwissen immer wieder schnell veralten, was erneute Schulungsmaßnahmen notwendig mache. Trotz voller Einbindung der externen Beschäftigten sei deren Tätigkeit ausschließlich beratender Natur.

(2) Steuerung und Kontrolle des Einsatzes Externer sind ebenso dann erschwert, wenn der Bedarf für externe Kapazitäten nicht in ausreichendem Maß konkretisiert ist. Dies hat in der Regel zur Folge, dass sich weder die Notwendigkeit des Einsatzes erschließt noch der Tätigkeitsbereich sachgerecht abgegrenzt werden kann. Damit fehlen wesentliche Kriterien für die Auswahl und die Bewertung der Tätigkeit der externen Beschäftigten.

Beispiel 6

Innerhalb eines Ministeriums war ein Referat für Verordnungen und andere Rechtsvorschriften in einem Fachbereich mit starkem naturwissenschaftlichem Bezug zuständig. Soweit hierbei die Federführung bei anderen Ministerien lag, vertrat das Referat das Ministerium im Rahmen der Ressortabstimmung.

Dem Referat gehörten mehrfach (nacheinander) externe Beschäftigte aus Unternehmen an, die im entsprechenden Wissenschaftsbereich tätig waren. Nachdem eine externe Beschäftigte ihre Tätigkeit beendet hatte, bemühte sich der Referatsleiter bei dem gleichen Unternehmen erneut um einen weiteren Beschäftigten. Nach Aussage des Referatsleiters konkretisierte er hierbei den Bedarf weder gegenüber dem Unternehmen noch gegenüber der Personalabteilung, sondern warb allgemein um einen Naturwissenschaftler für eine Mitarbeit in seinem Referat. Das Unternehmen stellte daraufhin einen Beschäftigten zur Verfügung, der nach einer Umstrukturierungsmaßnahme im Unternehmen aufgrund seiner Spezialisierung nicht mehr entsprechend seiner Qualifikation eingesetzt werden konnte. Nach Aufnahme der Tätigkeit im Bundesministerium wurde deutlich, dass der externen Beschäftigte durch seine Spezialisierung zwar für die Betreuung von Forschungsprojekten geeignet war, ansonsten aber in Bezug auf allgemeine Referatsaufgaben nicht sachgerecht beschäftigt werden konnte. Unabhängig hiervon ist er seit Monaten im Bundesministerium anwesend und wird – neben der Betreuung von Forschungsaufträgen - nur gelegentlich mit Sonderaufträgen betraut.

(3) Eine strukturierte Steuerung des Einsatzes von externen Beschäftigten mit vorab festlegten Verantwortlichkeiten, Zielvereinbarungen und einer nachträglichen Evaluierung war die Ausnahme. Einen solchen Ausnahmefall, in dem der Einsatz eines externen Beschäftigten nachvollziehbar an konkreten Zielen ausgerichtet und hierauf beschränkt wurde, beschreibt das folgende Beispiel:

Beispiel 7

Ein Bundesministerium setzte den Beschäftigten eines Unternehmens im Rahmen des Austauschprogramms „Seitenwechsel“ für drei Monate ein. Das Aufgabenspektrum des externen Beschäftigten wurde konkret beschrieben und entsprach den Zuständigkeiten des Fachreferates des Bundesministeriums. Zur Konkretisierung der Aufgaben wurden Zielvereinbarungen abgeschlossen und die Zielerreichung wurde bewertet. Auf der Grundlage vorangegangener Risikoüberlegungen traf das Bundesministerium Vorkehrungen, um den Zugriff des Beschäftigten auf interne Informationen und seine Teilnahme an internen Veranstaltungen zu begrenzen. Der externe Beschäftigte wurde intern im Bundesministerium als Teilnehmer des Austauschprogramms bekannt gemacht; bei Besprechungen mit Dritten wurde er als Mitarbeiter des Unternehmens vorgestellt.

(4) In Einzelfällen wurden externe Beschäftigte nicht nur als Referenten, sondern zeitweilig bis zu zwei Jahre als Referatsleiter eingesetzt. Dabei ist zu beachten, dass das Referat in aller Regel die tragende Einheit im Aufbau der Bundes-

ministerien ist. Dort sind grundlegende Entscheidungen in allen Angelegenheiten seines Zuständigkeitsbereiches zu treffen, die für das weitere Handeln der Behörde von zentraler Bedeutung sind. Die Referatsleitung soll neben den Leitungs- und Führungsaufgaben herausgehobene Angelegenheiten des Referats selbst bearbeiten. Vor diesem Hintergrund sind die beiden nachstehenden Beispiele als besonders kritisch zu sehen, bei denen die Funktion eines Referatsleiters von externen Beschäftigten wahrgenommen worden war. Die Tätigkeit umfasste sowohl Daueraufgaben als auch solche Aufgaben, die zum Zeitpunkt des Einsatzes von besonderer, aktueller Bedeutung waren:

Beispiel 8

Ein Beschäftigter eines Bundesverbandes war für fast zwei Jahre in einer obersten Bundesbehörde als Referatsleiter tätig. Dieses Referat war insbesondere für Verbindungen zwischen dem Bund und den Ländern sowie zu Verbänden zuständig. Die Arbeitseinheit war in einer Abteilung angesiedelt, die sich auch mit politischen Grundsatzfragen und leitungsbezogenen Fragestellungen beschäftigte.

Das Bundesministerium verwies bei der Erläuterung des Einsatzes auf die gesetzliche Regelung des § 30 Abs. 3 SGB IV, die eine personelle Unterstützung durch externe Beschäftigte dieses Bundesverbandes ausdrücklich zulasse. Etwaige Interessenkonflikte seien durch die Einbindung in die hierarchischen Strukturen des Bundesministeriums und die damit verbundenen Kontrollmechanismen ausgeschlossen. Nach Angaben des Bundesministeriums ist der Beschäftigte inzwischen als Referatsleiter übernommen worden.

Beispiel 9

Ein Bundesministerium, das an der Erarbeitung von Stellungnahmen der Bundesregierung insbesondere zur Einführung eines neuartigen Kontrollsystems auf EU-Ebene beteiligt war, setzte für dieses Arbeitsgebiet in dem hierfür zuständigen Referat einen externen Beschäftigten eines bedeutenden deutschen Unternehmens ein, das in der betroffenen Branche tätig ist.

In dieser Zeit fertigte und unterzeichnete der externe Beschäftigte insbesondere als Referent und in einigen Fällen vertretungsweise auch als Referatsleiter umfangreiche Lageeinschätzungen zu der neuen EU-Verordnung für die Leitung des Hauses. Er erstellte zudem Briefentwürfe sowie Entwürfe für weitere Leitungsvorlagen, etwa zur Vorbereitung bilateraler Ministergespräche auf europäischer Ebene oder von inner- oder außereuropäischen Reisen des Ministers oder parlamentarischen Staatssekretärs.

(5) Die sachgerechte Steuerung und Kontrolle ist - wie bei anderen Formen der Leistungserbringungen auch - zugleich Voraussetzung für eine wirksame Nutzung des Einsatzes externer Beschäftigter und für eine Vermeidung der dabei bestehenden Risiken. Sie setzt in diesem Zusammenhang unabdingbar voraus, dass die

Behörden die Ziele des Einsatzes konkretisieren, zum anderen aber auch über genügend Fachwissen verfügen, um externe Beiträge sachgerecht bewerten zu können. Eine Tätigkeit externer Beschäftigter darf nicht dazu führen, dass die eigene Handlungs- und Steuerungsfähigkeit bei ministeriellen Kern- und Daueraufgaben mangels internem Fach- und Spezialwissen und im Vertrauen darauf aufgegeben wird, dass externe Unterstützung verfügbar ist. Ziel muss es daher sein, die Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung zur sachgerechten Erledigung der ihr zugewiesenen Aufgaben mit ausreichendem und hoch qualifiziertem, eigenem Personal sicherzustellen. Auch der Austausch mit externen Stellen sollte diesem Ziel dienen; dies kann dann am besten gewährleistet werden, wenn es sich um einen echten Austausch handelt, der gleichgewichtig auch die Entsendung von Beschäftigten der Behörden in externe Einrichtungen umfasst.

Das von externer Seite benötigte Fachwissen sollte in jedem Fall klar benannt, begründet und dokumentiert werden. Sofern dies nicht gelingt, stellt sich unmittelbar die Frage nach der Notwendigkeit des Einsatzes. Die Aufgaben der externen Beschäftigten sollten durch Zielvereinbarungen im Voraus festgelegt, ihre Wahrnehmung überwacht und ihre Erfüllung im Rahmen einer Evaluierung bewertet werden. Die abschließende Zeichnung muss den in der Organisationseinheit Verantwortlichen als Kernkompetenz vorbehalten bleiben. Daraus folgt unmittelbar, dass externe Beschäftigte keine Entscheidungsträger sein können und deshalb auch keine Führungsfunktionen wahrnehmen dürfen.

4.3 Einsatzbereiche mit erhöhtem Risikopotenzial

Externe Beschäftigte waren in den vom Bundesrechnungshof betrachteten Fällen auch in Tätigkeitsfeldern eingesetzt, die hinsichtlich ihrer politischen Bedeutung, ihres Zugangs zu internen Informationen oder ihrer Nähe zu den Interessenschwerpunkten der entsendenden Stelle eine herausgehobene Position hatten. Allen dargestellten Sachverhalten ist gemeinsam, dass die obersten Bundesbehörden keine Gefahren hinsichtlich des Einsatzes externer Beschäftigter in diesem Bereich gesehen hatten. Ebenso lag die letztendliche Verantwortung für Vorgänge bei internen Beschäftigten. Dennoch waren in diesen Bereichen besondere Einflussmöglichkeiten mit erheblicher Tragweite erkennbar, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auf ein erhöhtes Risikopotenzial hinweisen. Dies gilt insbesondere für die im Folgenden beschriebenen Einsatzbereiche:

4.3.1 Rechtsetzung im Interessenumfeld

(1) Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Erhebungen mehrfach festgestellt, dass externe Beschäftigte an Gesetzesentwürfen und anderen Rechtsetzungssetzungsakten mitgewirkt haben. Die Gründe für den Einsatz externer Beschäftigter waren bei allen obersten Bundesbehörden ähnlich gelagert. Die Behörden betonten, dass keine ausreichenden Personalkapazitäten zur Verfügung stünden, um notwendige und zwingende Gesetzgebungsvorhaben wie z.B. die Umsetzung von Vorgaben der EU mit internen Beschäftigten zeitgerecht abschließen zu können. Daneben spielte fehlendes Fachwissen auf Seiten der Behörden eine Rolle, insbesondere bei solchen Rechtsetzungsarbeiten, die von hochkomplexen Rechtsmaterien oder einem dynamischen Umfeld geprägt waren. Ein häufig genannter Grund war, dass die externen Beschäftigten über praktische Erfahrungen bei der Anwendung der entsprechenden Rechts- oder Fachmaterie verfügen. Dieser Grund ist für den Einsatz von externen Beschäftigten im Bereich der Sozialversicherungen vom Gesetzgeber ausdrücklich anerkannt.⁶ Dieses Erfahrungs- und Expertenwissen ist in aller Regel dort von Bedeutung, wo Rechtsetzung auch spezifische Tätigkeitsfelder der entsendenden Stellen abdeckt und damit auch ihre Interessen berührt.

(2) Der nachstehende Fall zeigt, dass das hierdurch entstehende Risiko von Interessenkonflikten auch von den betroffenen Bundesministerien gesehen wurde, aber letztlich nicht ausschlaggebend bei der Entscheidung für den Einsatz eines Externen war.

Beispiel 10

In einem internen Vermerk zur möglichen Beteiligung externer Beschäftigter bei der Umsetzung einer EU-Verordnung hielt eine oberste Bundesbehörde fest:

„Mit Schreiben vom ... bittet ... von der Firma ... um politische Unterstützung bei der Positionierung von Mitarbeitern aus der Industrie in der neu aufzubauenden Europäischen ...Agentur. Durch den Einfluss dieser Experten soll erreicht werden, dass die Belange der Industrie bei der ...Bewertung berücksichtigt werden. Obwohl eine Besetzung von Stellen in EU- und internationalen Organisationen mit Deutschen grundsätzlich unterstützenswert ist, rät ...in diesem Fall davon ab. Ziel der Einrichtung einer unabhängigen Agentur war die verfahrensmäßige und organisatorische Trennung zwischen wissenschaftlich/technischer Be-

⁶ Vgl. Begründung zu § 30 Abs. 3 SGB IV (BT-Drs. 14/4228, Seite 23 f.): „Die Regelung dient der Optimierung der Gesetzgebungsarbeit im Bereich des Sozial- und Arbeitsrechts. Die abgeordneten Beschäftigten von Sozialversicherungsträgern bringen unverzichtbare Detailkenntnisse aus der Praxis der Gesetzesanwendung ein.“

wertung (liegt in der Verantwortung der Agentur) und politischer Entscheidung (liegt in der Verantwortung von Kommission und Regierungen der Mitgliedstaaten). Hierdurch soll eine von wirtschaftlichen Interessen getragene Manipulation der Bewertung von Gesundheits- und Umweltrisiken ausgeschlossen und damit das Vertrauen der Bevölkerung in die Objektivität der Bewertungen der Agentur gestärkt werden.“

Von einer politischen Unterstützung zur Positionierung von Beschäftigten in der EU-Agentur wurde abgesehen. Dem Unternehmen wurde aber angeboten, eine Expertin oder einen Experten mit dem Ziel eines Wissensaustausches in die oberste Bundesbehörde abzuordnen.

Teilweise ging die Initiative für den Einsatz Externer von den entsendenden Stellen aus. Einige Verbände äußerten beispielsweise die Sorge, dass wegen personeller Engpässe wichtige Gesetzesvorhaben für den Standort Deutschland nicht rechtzeitig fertig gestellt werden könnten. Es bestand die Befürchtung, dass das zuständige Bundesministerium nicht über genügend ausreichend qualifiziertes Personal verfügte, um die komplexe Materie sach- und zeitgerecht zu behandeln. Vielfach betonten Behörde und entsendende Stelle das gemeinsame Interesse, durch eine bessere Rechtsetzungsarbeit in den Bundesministerien den Standort Deutschland zu stärken.

Beispiel 11

Im Jahr 2002 thematisierte der Präsident eines Bundesverbandes in einem Schreiben an einen Bundesminister die zunehmende Dynamik des EU-Binnenmarktes und die sich daraus ergebenden nachhaltigen Auswirkungen auf Deutschland. Im Hinblick auf die Fülle der in diesem Zusammenhang anstehenden Gesetzesnovellierungen und die Komplexität der Rechtsmaterie bot er an, das Bundesministerium kurzfristig personell durch qualifizierte Beschäftigte zu unterstützen. Dieses nahm das Angebot einer zeitlich begrenzten Abordnung von Beschäftigten deutscher Unternehmen an.

Auch das zuständige Fachreferat bewertete die geplante Entsendung positiv. Es bestätigte dabei die dem Schreiben des Verbandspräsidenten zugrunde liegende Annahme, dass *„infolge einer zu dünnen Personaldecke eine adäquate Einbringung deutscher Positionen ... nicht möglich ist“*. Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass andere oberste Bundesbehörden ein vergleichbares Modell der Personalverstärkung nicht weitergeführt hätten, *„da es zu kritischen Fragen im Parlament nach einer möglichen Verquickung ... führte.“*

Auf der Basis dieses Schriftwechsels wurden Beschäftigte von Unternehmen der einzelnen Wirtschaftssektoren in die für diese zuständige Fachabteilung für rd. zwei bis drei Jahre als Referenten entsandt. Die Bezahlung der externen Beschäftigten übernahmen die entsendenden Unternehmen.

Die personelle Unterstützung durch externe Beschäftigte wird von den Unternehmen des betroffenen Wirtschaftssektors nicht zwangsläufig in gleicher Weise be-

wertet, wie das nachstehende Beispiel verdeutlicht. Gerade in einem Umfeld mit konkurrierenden Unternehmen und offenen Märkten ist es wichtig, dass bereits der Anschein möglicher Einflussnahme zu Gunsten einzelner Marktteilnehmer vermieden wird.

Beispiel 12

Ein Bundesministerium setzte externe Beschäftigte eines Unternehmens in einem Referat ein, welches für die Weiterentwicklung von Vorschriften zuständig war, die sich unmittelbar auf den Tätigkeitsbereich des Unternehmens auswirkten. Eine erfolgreiche Tätigkeit des Unternehmens ist aus Sicht des Bundesministeriums von nationaler Bedeutung. Zu den Aufgaben der Externen zählten die Mitarbeit bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen und Leitungsvorlagen sowie die Begleitung von Abstimmungsprozessen zur Umsetzung von EU-Vorschriften in nationales Recht.

Im Vorfeld der ersten Abordnung erhob ein konkurrierendes Unternehmen folgende Bedenken gegen den Einsatz der externen Beschäftigten:

“Im Hinblick darauf, dass vorgesehen ist, dass der Mitarbeiter ...während seiner Tätigkeit im Bundesministerium...von Seiten ...weiterbezahlt wird, und ferner nach Ablauf der zwei Jahre wieder ... zurückkehren wird, ist die Entstehung von Interessenkollisionen aus unserer Sicht „vorprogrammiert“.

Ferner stellte dieses Unternehmen die erforderliche Objektivität und Neutralität in Frage. Auf den Einwand eines Unternehmens einer anderen Branche, der geraume Zeit nach der Aufnahme der Tätigkeit des externen Beschäftigten erhoben wurde, wies das Bundesministerium in seiner Antwort darauf hin, dass der Einsatz der externen Beschäftigten aufgrund ihrer Expertise im schwierigen Umfeld notwendig war.

Zu den von dem externen Beschäftigten des Unternehmens zu bearbeitenden Themen gehörte die Frage, ob für einen spezifischen Geschäftsbereich eine gesonderte EU-Richtlinie notwendig sei. Aus den Unterlagen zur Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesministeriums auf EU-Ebene ging hervor, dass Deutschland eine weitere EU-Richtlinie nicht für erforderlich hielt. Ein Argument war die drohende Gefährdung des „Geschäftsmodells“ des entsendenden Unternehmens.

(3) Dem Bereich der Rechtsetzung kommt in einem staatlichen Gemeinwesen eine zentrale Rolle zu, da Gesetze und Verordnungen für alle Betroffenen von großer Tragweite sind. Auch bestimmt die Qualität der Rechtsetzung das Ansehen des Staates und seiner Organe. Hierbei müssen Partikularinteressen in den Hintergrund treten; eine „Interessenidentität“ von Staat und einzelnen Unternehmen muss stets kritisch hinterfragt werden.

Gerade bei der Rechtsetzung hat der einzelne Beschäftigte oftmals weitgehende Gestaltungsspielräume, auch wenn verschiedene Sicherungsmechanismen, wie die

Schlusszeichnung durch interne Beschäftigte oder Abstimmungsprozesse mit anderen Unternehmen und Verbänden, vorhanden sind. Dies gilt vor allem dann, wenn die Beschäftigten der Bundesministerien nicht mehr in der Lage sind, komplexe Spezialfragen eigenständig zu bewerten und so letztlich auf das Urteil Externer angewiesen sind. Auch wenn die Schlusszeichnung von Rechtsetzungsakten durch interne Beschäftigte sichergestellt ist, darf der Einsatz externer Beschäftigter nur beratender Natur sein. Dies bedeutet, dass nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die federführende Formulierung von Rechtsetzungsakten bei internen Beschäftigten verbleiben muss. Andernfalls ist das Risiko einer Einflussnahme nicht auszuschließen.

4.3.2 Einsatz im Leitungsbereich

(1) In Einzelfällen waren externe Beschäftigte im Leitungsbereich oder zentralen Bereichen mit Steuerungs- und Kontrollfunktionen für das Bundesministerium und den Geschäftsbereich eingesetzt. Dies ermöglichte es den externen Beschäftigten, Einblick in zentrale Prozesse des Bundesministeriums und seines Geschäftsbereiches zu erhalten. So war ein externer Beschäftigter im Ministerbüro eines Bundesministeriums auf Referentenebene eingesetzt. Das entsendende öffentliche Unternehmen ist – neben anderen öffentlichen Unternehmen und Institutionen – als Auftragnehmer für dieses Bundesministerium tätig. In einem anderen Fall war ein externer Beschäftigter für einen kürzeren Zeitraum im Haushaltsreferat einer obersten Bundesbehörde mit der Begründung eingesetzt, es stünden ansonsten keine Spezialisten für einen zentralen Aufgabenbereich des Referates zur Verfügung.

(2) Im Leitungsbereich und in zentralen Kontroll- und Steuerungseinheiten einer obersten Bundesbehörde laufen alle Entscheidungs- und Informationsstränge eines Ressorts zusammen. Es besteht stets das Risiko, dass sensible Informationen – wenn auch unbeabsichtigt – an unbefugte oder sogar unmittelbar betroffene Dritte weitergegeben werden. Insbesondere im Leitungsbereich können Situationen auftreten, in denen ad-hoc-Entscheidungen unter großem Zeitdruck und ohne Einhaltung formalisierter Verfahren zu treffen sind. Diese Bereiche haben daher ein besonderes Schutzbedürfnis. Vor diesem Hintergrund sollte von einem Einsatz in Leitungs-, Kontroll- und Steuerungsbereichen Abstand genommen werden.

4.3.3 Aufsicht über die eigene Einrichtung

(1) In einigen Fällen waren externe Beschäftigte in Arbeitseinheiten tätig, die entweder für die direkte Aufsicht über das eigene Unternehmen oder für die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen in dem für das Unternehmen relevanten Wirtschaftssektor zuständig waren. Die Verantwortlichen der Arbeitseinheiten achteten nach eigenem Bekunden grundsätzlich darauf, dass eine Befassung mit Vorgängen unterblieb, die das entsendende Unternehmen betrafen. Die externen Beschäftigten wurden auf Verschwiegenheit verpflichtet und mussten besondere Verhaltensregeln einhalten, die Interessenkonflikte vermeiden sollten. Eine spezifische und systematische Risikoanalyse im Hinblick auf mögliche Interessenkonflikte fand jedoch nicht statt.

Beispiel 13

In einer obersten Bundesbehörde sind seit Jahren Beschäftigte eines öffentlichen Kreditinstitutes für ein bis zwei Jahre in einem Referat tätig, das in diesem Bereich Aufsichtsfunktionen wahrnimmt. Die externen Beschäftigten haben Zugriff auf alle elektronischen und papiergebundenen Informationen der Arbeitseinheit. Ein externer Beschäftigter fertigte eine Unterrichtungsvorlage zur Vorbereitung eines Gespräches mit direktem Bezug zur entsendenden Stelle. Gesprächsgegenstand war eine Angelegenheit mit erheblichem finanziellem Risiko für die entsendende Stelle. Ebenso sind die externen Beschäftigten mit der Bearbeitung von Vorgängen betraut, die andere öffentliche Kreditinstitute betreffen.

(2) Um eine klare Trennung der Verantwortlichkeiten sicherstellen zu können, sollte ein Einsatz von externen Beschäftigten in Funktionen unterbleiben, die die Aufsicht über die entsendende Stelle oder den zu beaufsichtigenden Wirtschaftssektor umfasst. Eine effektive Abschirmung externer Beschäftigter von allen ihre entsendende Stelle betreffenden Informationen dürfte kaum praktikabel sein.

4.3.4 Einsatz in Bereichen mit Geschäftsinteressen

(1) Bereiche, in denen über die Vergabe von Aufträgen entschieden wird oder Funktionen, die dem Aufbau von Geschäftsbeziehungen dienen, haben unmittelbare Bedeutung für Unternehmen und Verbände. Hier müssen daher strenge Neutralitätsanforderungen gelten. Dies bedeutet im Wesentlichen, dass Externe keine Wissensvorteile und ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile erlangen dürfen. Der folgende Einzelfall belegt, dass der Einsatz von Externen mit konkretem Bezug zu den Geschäftsinteressen der entsendenden Stellen Zweifel an der Neutralität des staatlichen Handelns wecken kann.

Beispiel 14

Eine internationale Beratungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaft unterhält seit Jahren vielfältige Geschäftsbeziehungen zu einer obersten Bundesbehörde. Seit ca. einem Jahr bemüht sich das Unternehmen bei ihr um weitere Aufträge in speziellen Bereichen.

Im vorliegenden Fall trat das Unternehmen an die oberste Bundesbehörde mit der Bitte heran, einen Beschäftigten des Unternehmens entsenden zu können. Dabei beschrieb das Unternehmen, welche Bereiche der obersten Bundesbehörde von besonderem Interesse wären: *„Besonders interessant wäre daher ein Einsatz in Referaten, die sich mit der strategischen Ausrichtung..., mit (Bezeichnung des Geschäftsfeldes)... beschäftigen.“*

Dem Wunsch des Unternehmens entsprechend, setzte die oberste Bundesbehörde den externen Beschäftigten für einen Zeitraum von drei Monaten ein: *„Das Thema ... gehört mit zu den zentralen Bausteinen im aktuellen Aufgabenportfolio von Referat X. Insofern kann für die Tätigkeit (Name des externen Beschäftigten) ... im (Name der obersten Bundesbehörde) einer der von Ihnen konkret genannten Präferenzbereiche realisiert werden.“*

Im Rahmen der Entsendung erhielt der externe Beschäftigte *„... interessante Einblicke in Fragestellungen der Aus- und Neugestaltung..., der Schwerpunktkoordination sowie der Umsetzung von politischen Vorgaben. Insbesondere im Bereich ... kann (Name des externen Beschäftigten) ... derzeit die neuesten Entwicklungen mitverfolgen und aktiv mit gestalten. Dazu gehört im Rahmen ... die Erarbeitung neuer Konzepte...“*

(2) Einsätze von Externen, die die Perspektiven von Unternehmen und Verbänden beeinflussen können, Aufträge zu erhalten oder langfristige Geschäftsbeziehungen zu entwickeln, sind mit den allgemein gültigen Neutralitätsanforderungen nicht in Einklang zu bringen. Um jeglichen Anschein einer Parteilichkeit zu vermeiden und ein größtmögliches Maß an Transparenz sicherzustellen, sollten Funktionen von externen Beschäftigten nicht wahrgenommen werden, zu denen die Vergabe öffentlicher Aufträge gehört oder bei denen konkrete Geschäftsinteressen berührt werden.

4.4 Auswirkungen auf den Wettbewerb und mögliche Interessenkonflikte

(1) Vielfach entstammten die entsandten Beschäftigten Unternehmen, die ihre Leistungen im Wettbewerb anbieten. Der Einsatz ihrer Beschäftigten gefährdete nach Ansicht der aufnehmenden Behörden die Wettbewerbsneutralität staatlichen Handelns nicht. In vielen Fällen hatten sich nach den Aussagen der Behördenvertreter die für die betroffenen Arbeitseinheiten verantwortlichen Personen „Gedanken“ darüber gemacht, ob ein Einsatz von externen Beschäftigten zu Interessenkonflikten führen oder unter Wettbewerbsgesichtspunkten problematisch sein

könnte, diese Frage aber letztendlich verneint. Diese Risikobeurteilungen waren in keinem Fall dokumentiert.

(2) Dass das Risiko von Wirkungen auf den Wettbewerb und von Interessenkonflikten auch in der Praxis relevant ist, zeigt der nachfolgende Fall.

Beispiel 15

Im Rahmen eines eigenen Austauschprogramms einer obersten Bundesbehörde entsandte ein börsennotiertes deutsches Technologieunternehmen eine Beschäftigte für die Dauer von 18 Monaten. Die externe Beschäftigte wurde in einer Organisationseinheit der obersten Bundesbehörde eingesetzt, die für Betreuung einschließlich der Außenwirtschaftsförderung in dem für das Unternehmen relevanten Technologiebereich zuständig ist.

Zu den Aufgaben der externen Beschäftigten gehörten u.a. die Mitarbeit bei der Vorbereitung eines Auslandsbesuchs des Ministers, bei der Erstellung von Redebeiträgen, sowie der Planung anderer Veranstaltungen. Sie erstellte Hintergrundinformationen und entwarf ein Teilkonzept zur Stärkung Deutschlands als Standort für Informations- und Kommunikationstechnologien. In diesem wurde die entsendende Stelle namentlich als potentieller Kooperationspartner aufgeführt. Nach Aussage des Ressorts fand der Entwurf der externen Beschäftigten keinen Eingang in das endgültige Konzept.

Die externe Beschäftigte nahm während ihrer Tätigkeit für das Ressort auch Aufgaben im Ausland wahr. Während innerhalb der obersten Bundesbehörde sichergestellt wurde, dass anderen Beschäftigten ihr Status als externe Beschäftigte bekannt wurde, wurde gegenüber Gesprächspartnern im Ausland auf eine Kennzeichnung bewusst verzichtet, um ein einheitliches Auftreten zu gewährleisten.

Der Leiter der Organisationseinheit der obersten Bundesbehörde befürchtete durch die Tätigkeit der externen Beschäftigten keinen Konflikt zwischen der Wahrnehmung der Interessen der Behörde und der möglichen Wahrnehmung spezifischer Interessen des Unternehmens. Die externe Beschäftigte hatte nach seiner Aussage Möglichkeiten, während des Einsatzes im Interesse ihres Unternehmens aufzutreten. Dies sei aber unproblematisch, da es ohnehin seine Aufgabe sei, Außenwirtschaftsförderung zu betreiben. Vor diesem Hintergrund sei es auch unschädlich, dass das Unternehmen aufgrund der Tätigkeit des Bundesministeriums zusätzliche Aufträge erhalten habe. Nach Einschätzung der Behörde hat das entsendende Unternehmen keinen deutschen Konkurrenten, der im - den Förderungsaktivitäten des Ressorts zugänglichen - ausländischen öffentlichen Sektor tätig ist.

Die in diesem Beispiel zum Ausdruck kommende Gleichsetzung von Unternehmensinteressen oder den Interessen einzelner Wirtschaftsbranchen mit staatlichen Zielen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes problematisch. Die Wirkungen begünstigender Maßnahmen, die nicht für alle infrage kommenden Unternehmen gleichermaßen zugänglich sind, lassen sich im Vorhinein nur schwer abschätzen. Potenziellen Wettbewerbern wird durch die Förderung einzelner Unter-

nehmen der Eintritt in den Markt erschwert. Zudem dürfte es nur in Ausnahmefällen zutreffen, dass ein Unternehmen „keine echten Wettbewerber“ hat. Davon ist selbst bei öffentlichen Unternehmen, die Leistungen häufig in marktnahen Bereichen erbringen, nicht ohne Weiteres auszugehen.

(3) Bei den örtlichen Erhebungen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass bei der Auswahl der Personen in der Regel kaum wettbewerbliche Aspekte einbezogen wurden. Vielmehr wurden die externen Beschäftigten bzw. die entsendenden Unternehmen unmittelbar angesprochen, ohne dass ggf. vorhandene Mitwettbewerber die Möglichkeit hatten, eigene Kandidaten zu benennen.

Beispiel 16

Der Referatsleiter einer obersten Bundesbehörde trat an die Fachabteilung eines Unternehmens mit der Bitte heran, einen ihm persönlich bekannten Spezialisten, der zu diesem Zeitpunkt an ein EU-Organ abgeordnet war, vor dessen Rückkehr in das Unternehmen, unentgeltlich an das Bundesministerium „auszuleihen“. Nach Aussage des Referatsleiters verfolgte das Bundesministerium das Ziel, sich die detaillierten Fachkenntnisse des externen Beschäftigten zu Nutze zu machen. Diese Kenntnisse, die hausintern nicht vorhanden gewesen seien, stünden im Zusammenhang mit den Verhandlungen zu einer EU – Richtlinie, die für den hiervon betroffenen deutschen Industriezweig erhebliche Auswirkungen hätten.

Das angesprochene Unternehmen erklärte sich daraufhin bereit, seinen Beschäftigten für ein Jahr ohne Kostenerstattung bereitzustellen.

Da nach Einschätzung des Referatsleiters auch nach Ablauf dieses Jahres spezielle Fachkenntnisse benötigt wurden, nutzte er die bestehenden Kontakte zu einem anderen bedeutenden Unternehmen der Branche, um erneut eine Personalleihe für ein Jahr zu erreichen. Das Personalreferat wurde erst nachträglich eingebunden. Nach Aussage des Referatsleiters des Fachreferates führte er in beiden vorgenannten Fällen eine Risikoanalyse durch, ohne diese jedoch zu dokumentieren. Da sein Bundesministerium bei der EU - Verordnung keine federführende Zuständigkeit besessen habe, sei eine unmittelbare Einflussnahme der externen Beschäftigten ausgeschlossen gewesen.

Die externen Beschäftigten nahmen auch an Besprechungen auf EU-Ebene teil. Erst nachdem eine andere oberste Bundesbehörde gegen die Teilnahme eines externen Beschäftigten an diesen Besprechungen Einwände erhob, wurde hiervon abgesehen. Seit 2002 waren in dem Referat insgesamt vier externe Beschäftigte eingesetzt.

(4) Der Einsatz externer Beschäftigter in einer obersten Bundesbehörde kann für die entsendende Stelle wesentliche Vorteile bringen. Dadurch können Wettbewerbspositionen auf dem Markt, z.B. durch bessere Kenntnis der politischen Rahmenbedingungen oder der handelnden Personen, auch dann verbessert wer-

den, wenn eine aktive interessengebundene Einflussnahme nicht beabsichtigt ist. Es muss daher ausgeschlossen werden, dass die Entsendung externer Beschäftigter einem Wettbewerber Vorteile verschafft.

Bevor externe Beschäftigte Aufgaben in einem Bundesministerium übernehmen, sollte nachvollziehbar geprüft werden, ob Interessenkollisionen auftreten oder Wettbewerbsvorteile erzielt werden können. Dabei sind strenge Maßstäbe anzulegen, da ein Schaden für die entsendende Stelle, die aufnehmende Stelle und die entsandte Person einen Nutzen bei weitem übersteigen kann. Zudem sollte sichergestellt sein, dass eine Beteiligung an notwendigen Einsätzen externer Beschäftigter grundsätzlich allen im Wettbewerb stehenden Stellen offensteht.

4.5 Intransparenz des Einsatzes

(1) Je bewusster die besondere Rolle der externen Beschäftigten bei Gesprächspartnern und Kontaktpersonen innerhalb und außerhalb der Verwaltung ist, desto geringer sind die damit verbundenen Gefahren von - möglicherweise unbeabsichtigten - Weitergaben sensibler Informationen, Einflussnahmen oder Interessenkonflikten. Einer solchen Transparenz stand allerdings in einigen obersten Bundesbehörden der ausdrücklich hervorgehobene Wunsch entgegen, die externen Beschäftigten so weit wie möglich in Arbeitsabläufe zu integrieren, um den Einsatz so effektiv wie möglich zu gestalten. Eine nach außen erkennbare Identifikation von externen Beschäftigten führe zu Vorbehalten und schränke ihre Handlungsmöglichkeiten drastisch ein.

(2) Nur bei einzelnen Bundesministerien stellte der Bundesrechnungshof aktiv verfolgte Ansätze fest, den Einsatz externer Beschäftigter nach innen und außen transparent zu gestalten. Folgendes Beispiel veranschaulicht die Praxis in einem Bundesministerium, das bereits vor längerer Zeit spezielle Vorkehrungen für größere Transparenz des Einsatzes von externen Beschäftigten getroffen hatte. Nach Einschätzung von Vertretern dieses Bundesministeriums tragen diese Vorkehrungen wirksam dazu bei, das Risiko von Interessenkonflikten gering zu halten.

Beispiel 17

In einer obersten Bundesbehörde sind seit den 90er Jahren regelmäßig externe Beschäftigte tätig. Diese Personalmaßnahme ist Bestandteil ihrer „Reforminitiative“, um die Kontakte zur privaten Wirtschaft zu verbessern. Es hat mit zwei Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft Rahmenvereinbarungen zum Personalaustausch geschlossen. Die oberste Bundesbehörde schließt mit jedem externen

Beschäftigten eine standardisierte „Hospitantenvereinbarung“ ab, die auch eine Verschwiegenheitserklärung enthält. Dabei werden unter dem Begriff „Hospitant“ berufserfahrene externe Beschäftigte verstanden, die Tätigkeiten auf Referentenebene wahrnehmen. Innerhalb der obersten Bundesbehörde ist die Bedeutung des verwendeten Begriffs bekannt.

Im Geschäftsverteilungsplan, im Telefonverzeichnis, bei den E-Mail Adressen und an den Türschildern wird eine entsprechende Kennzeichnung als „Hospitant“ vorgenommen. Auch die Visitenkarten weichen in ihrer Ausgestaltung von denen der internen Beschäftigten ab.

(3) Von besonderer Bedeutung ist hohe Transparenz insbesondere bei Außenkontakten externer Beschäftigter etwa im Rahmen von Sitzungen und Verhandlungen. In dem nachfolgend beschriebenen Beispiel haben externe Beschäftigte Bundesministerien sowohl auf nationaler Ebene als auch auf internationaler Ebene vertreten.

Beispiel 18

Ein öffentliches Kreditinstitut entsendet seit Jahren Beschäftigte - oftmals zeitgleich - in Referate zweier oberster Bundesbehörden, die gleiche Themenstellungen aus der jeweiligen Ressortsicht bearbeiten. Die externen Beschäftigten bleiben bis zu zwei Jahren in diesen Referaten. Gemeinsam nahmen sie im Auftrag ihres jeweiligen Bundesministeriums an Besprechungen mit Dritten und auch an internationalen Verhandlungen teil. Teilweise waren sowohl die externen Beschäftigten – als entsandte Mitarbeiter – als auch Vertreter des öffentlichen Kreditinstitutes anwesend. Ein Bundesministerium entsandte den externen Beschäftigten als alleinigen Ressortvertreter in der deutschen Delegation zu internationalen Verhandlungen und zu Abstimmungsgesprächen auf nationaler Ebene. Nach Aussage des Ressorts sei der Status des externen Beschäftigten bei Außenstehenden bekannt, es handele sich immer um denselben Personenkreis.

(4) Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird die derzeitige Praxis in den meisten Bundesministerien dem Erfordernis nicht gerecht, die Tätigkeit externer Beschäftigter ausreichend transparent zu machen. Dies gilt insbesondere für die in Einzelfällen vorgefundene Vorgehensweise, externe Beschäftigte beispielsweise als Vertreter des Bundesministeriums in Sitzungen zu entsenden, ohne dass ihr Status für andere Gesprächsteilnehmer unmittelbar erkennbar ist. Die in einigen Fällen praktizierten Vorkehrungen zeigen, dass diese Risiken vermeidbar sind. Der Bundesrechnungshof hat in seiner Prüfung zudem den Eindruck gewonnen, dass in vielen Fällen auch externe Beschäftigte ein höheres Maß an Transparenz als wünschenswert empfinden, um Situationen mit Interessenkonfliktpotenzial von vornherein vermeiden zu können. Der Status der externen Beschäftigten sollte daher in allen organisationsbezogenen Unterlagen und im Schriftverkehr der

Bundesministerien deutlich gemacht werden. Diese Transparenzanforderung sollte insbesondere auch für E-Mail Kennungen, Telefonnummern und Visitenkarten gelten. Soweit Außenkontakte externer Beschäftigter im Rahmen von Sitzungen und Verhandlungen erforderlich sind, sollte hierbei für vollständige Transparenz gesorgt werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass bei solchen Gesprächen grundsätzlich auch interne Beschäftigte der Behörde bei Sitzungen und Verhandlungen vertreten sind, um Zweifel an der Neutralität der Interessenvertretung zu vermeiden.

4.6 Konflikte mit haushaltsrechtlichen Grundsätzen

(1) Das Haushaltsrecht gebietet es, den geplanten und tatsächlichen Einsatz öffentlicher Mittel so auszuweisen, dass der damit verfolgte Zweck eindeutig und transparent erkennbar wird. Der Einsatz von externen Beschäftigten vollzieht sich häufig ohne konkreten Niederschlag im Haushalt. Wo Mittel veranschlagt wurden, geschah dies in sehr unterschiedlicher Weise (Vgl. Tz. 3.7). In mehreren Fällen führte der Einsatz externer Beschäftigter auch dazu, dass haushaltsrechtliche und stellenplanbedingte Grenzen für den Personaleinsatz zulasten von für andere Zwecke vorgesehenen Ressourcen ausgedehnt wurden.

So nahmen oberste Bundesbehörden in Einzelfällen zuwendungsrechtliche Projektfördermittel in Anspruch, ohne dass bei der Tätigkeit der externen Beschäftigten im Bundesministerium ein konkreter Projektbezug vorlag:

Beispiel 19

Ein Bundesministerium forderte eine dort bereits aus früheren dienstlichen Kontakten bekannte externe Beschäftigte von einem für einen sozialen Zweck tätigen Verein an. Dieser Verein erhielt nach Angaben des Bundesministeriums als Zuwendungsempfänger Projektfördermittel aus dem hierfür vorgesehenen Haushaltstitel. Die externe Beschäftigte sollte ohne Kostenerstattung für drei Jahre von dem Verein an das Bundesministerium abgeordnet werden, damit „*sie auch nach außen offiziell auftreten*“ könne. Der fachlich zuständige Referatsleiter wies zur Begründung seiner Personalanforderung auf die für die Tätigkeit in Bundesministerien gut verwendbaren beruflichen Erfahrungen der externen Beschäftigten hin. Eine Tätigkeit im Bundesministerium würde diese Erfahrungen um eine weitere Perspektive ergänzen.

Der Verein ordnete seine Beschäftigte für einen Zeitraum von fast drei Jahren an das Bundesministerium zur Dienstleistung ab. Das Bundesministerium bat die entsendende Stelle, die Vergütung „wie vereinbart“ weiter zu zahlen. Es bat überdies – zu Lasten des Ministeriums - für die Dauer der Abordnung die Ministerialzulage in konkret bezifferter Höhe monatlich auszuzahlen. Nach Angaben des Bundesministeriums finanzierte es diesen Einsatz einer externen Beschäftigten

aus Projektfördermitteln. Nach ihren vom Bundesrechnungshof exemplarisch erhobenen Arbeitsergebnissen nahm sie die Bandbreite der im Ministerium einer Referentin obliegenden Aufgaben ohne erkennbaren spezifischen Projektbezug wahr.

(2) Zu ähnlichen Wirkungen kann die Entsendung von Beschäftigten von Beteiligungsunternehmen des Bundes führen, für die Mittel zur Erfüllung spezieller Aufgaben bereitgestellt werden. Ihr Einsatz in obersten Bundesbehörden birgt zwar allenfalls geringe Potenziale für Interessenkonflikte, kann aber zu Intransparenz führen und die Zweckbestimmung von Haushaltsmitteln unterlaufen.

Beispiel 20

In einem für spezielle Aufgaben in den neuen Bundesländern zuständigen Referat eines Bundesministeriums war die Referatsleitung unbesetzt. In diesem Referat war neben einem Referenten und einer Sachbearbeiterin auch ein externer Beschäftigter einer bundeseigenen Gesellschaft tätig, die Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Referats wahrzunehmen hatte. Die Finanzierung der Gesellschaft teilten sich zwei Bundesministerien. Schon die Vorläuferorganisation dieser Gesellschaft hatte den externen Beschäftigten eingestellt und ihn auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem Bundesministerium zeitgleich für drei bis vier Tage je Woche für mehr als drei Jahre dorthin abgeordnet. Hierbei trug die entsendende Stelle die Personalkosten. Etwaige Sachaufwendungen und Reisekosten trug das Bundesministerium.

Der externe Beschäftigte war für die Zeit der Abordnung dem Bundesministerium unterstellt. Die Unterstellung bezog sich auf das dienstliche, fachliche und organisatorische Weisungsrecht. Er unterlag grundsätzlich den gleichen Pflichten wie die eigenen tariflich Beschäftigten des Bundesministeriums. Überdies erkannte das Bundesministerium aber die folgende zwischen ihm und der Gesellschaft als seinem Arbeitgeber getroffene vertragliche Vereinbarung zur Nebentätigkeit an:

„Der Arbeitgeber erklärt seine uneingeschränkte und unwiderrufliche Zustimmung, dass Herr ... seinem Beruf, der Tätigkeit als Rechtsanwalt, nachgehen kann. Es ist ihm hierbei gestattet, sich zur Wahrnehmung etwaiger Termine ... jederzeit von seinem Dienstplatz zu entfernen, ohne hierfür im Einzelfall die Erlaubnis einholen zu müssen. Dies gilt insbesondere auch für den Fall, dass etwaige für den Arbeitgeber wahrzunehmende Termine mit den aus der anwaltlichen Tätigkeit von Herrn ... ergebenden Terminen kollidieren. ...“

(3) Der Einsatz externer Beschäftigter unterliegt nicht den regulären Mechanismen der Finanzierung von Leistungen an die öffentliche Verwaltung. Sowohl durch die Weiterzahlung der Gehälter durch die entsendende Stelle als auch durch Umwegfinanzierungen über Zuwendungen und Beteiligungsunternehmen wird die erforderliche Transparenz erheblich beeinträchtigt. Eine grundsätzliche Verpflichtung der Behörden, jedenfalls bei längerfristigen Einsätzen die Kosten zu erstatten und die dafür erforderlichen Mittel bei einer hierfür vorgesehenen Haushaltsstelle

zu veranschlagen, könnte zur Verminderung der genannten Probleme wesentlich beitragen.

5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

(1) Der Einsatz externer Beschäftigter in Bundesministerien ist kein neues Phänomen. In einigen Bundesministerien gibt es entsprechende Vereinbarungen seit langem. Dies gilt nicht zuletzt für den Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von öffentlichen Unternehmen im Einflussbereich des jeweiligen Bundesministeriums. Zusätzliche Impulse erhielt diese Praxis durch die Bestrebungen zur Modernisierung des Staates. In diesem Zusammenhang wurde verstärkt die Notwendigkeit gesehen, dass Verwaltung und Privatwirtschaft voneinander lernen. Diesem Ziel diene die Initiative „Seitenwechsel“, die mit dem zeitlich begrenzten Austausch von Unternehmensangehörigen und Verwaltungsbediensteten das gegenseitige Verständnis fördern sollte. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bilden allerdings diejenigen Einsätze, die sich auf dieses oder ähnliche Austauschprogramme stützen, nur einen vergleichsweise geringen Anteil an den Einsätzen Externer, die in den vergangenen Jahren stets eine Größenordnung von um die 100 Personen erreichten. Überwiegend handelte es sich um Einsätze von externem Personal, mit denen die Bundesministerien das Ziel verfolgten, Defizite in der Verfügbarkeit eigenen qualifizierten Personals für die Erfüllung ihrer Aufgaben auszugleichen.

(2) Der Bundesrechnungshof ist bei seiner Untersuchung nicht auf Sachverhalte gestoßen, die einen konkreten Verdacht auf vorsätzlichen Missbrauch des Einsatzes externer Beschäftigter in den Bundesministerien oder einen spürbaren Schaden für den Bund und das von ihm zu vertretende Gemeinwohl begründen würden. Gleichwohl belegen seine Prüfungserkenntnisse, dass in einigen Bereichen erhöhte Risiken von Interessenkonflikten bestehen. Wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, dass sich diese Risiken in individuellem Fehlverhalten realisieren können oder in Einzelfällen bereits realisiert haben, lässt sich nicht mit letzter Sicherheit beurteilen. Hierbei kommt es sehr stark auf die persönliche Integrität der betroffenen Personen an, für die sich die obersten Bundesbehörden bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen durchgängig verbürgten. Persönlichkeitsbezogene Einschätzungen können jedoch nicht ausreichen, um mit hinreichender Sicherheit negative Auswirkungen auf ein sachgerechtes und ordnungsmäßiges Verwal-

tungshandeln ausschließen zu können. Notwendig ist vielmehr ein systematisches Vorgehen zur Bewertung und Vermeidung der Risiken. Dazu gehört es auch, Fallkonstellationen von vornherein auszuschließen, die ein erhöhtes Risiko von Interessenkollisionen aufweisen. Ein solches systematisches Vorgehen ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht sichergestellt.

(3) Die Bewertung des Einsatzes externer Beschäftigter sollte sich nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auf eine differenzierte Betrachtung der zugrunde liegenden Motive stützen. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass in den betrachteten Fällen häufig mehrere Ziele nebeneinander eine Rolle spielten. Das Ziel, das gegenseitige Verständnis für Abläufe innerhalb und außerhalb der Bundesverwaltung durch einen Personalaustausch zu erhöhen, ist unmittelbar nachvollziehbar. Es setzt weder eine Verwendung voraus, die im unmittelbaren Bezug zum Tätigkeitsfeld der entsendenden Stelle steht, noch erfordert sie lange Einsatzzeiträume.

Der Einsatz Externer mit der Absicht, fehlende Qualifikationen in der Verwaltung auszugleichen, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kurzzeitig dann gerechtfertigt, wenn das Wissensdefizit klar definiert werden kann und die Möglichkeit nicht besteht, dieses Defizit durch verwaltungsinterne oder auf klarer vertraglicher Grundlage gestützte Dienstleistungen zu schließen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die von externer Seite geforderten spezifischen Qualifikationen in der Regel nur in Tätigkeitsbereichen erwartet werden können, in denen zugleich wesentliche Interessen der entsendenden Stelle betroffen sind. Solche Einsätze sollten nur dann erwogen werden, wenn die Vorteile des Wissenstransfers nicht durch das Risiko von Interessenkollisionen überlagert werden.

Für grundsätzlich problematisch hält der Bundesrechnungshof Einsätze, die allein dem Ziel dienen, einen Personalmangel auszugleichen. Einige der unter diesen Vorzeichen durchgeführten Einsätze zeigten deutlich, dass vielfach eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung von der Bereitschaft Externer abhing, auf eigene Kosten Personal bereitzustellen. Dies führte in einigen Fällen zu der auch von der Verwaltung selbst eingeräumten materiellen Abhängigkeit von den Entsendern. In vielen dieser Fälle ist zwar nachvollziehbar, dass die betroffenen Organisationseinheiten selbst angesichts personeller und finanzieller Restriktionen den Einsatz Externer als einzigen gangbaren Weg ansahen, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen. Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass diese

Tendenz durch einen weiter voranschreitenden Personalabbau begünstigt wird. Es kann jedoch nicht hingenommen werden, dass gerade angesichts knapper personeller Kapazitäten notwendige Prioritätensetzungen der Bundesministerien und die nachvollziehbare Ermittlung des Personalbedarfs durch den Rückgriff auf externes Personal umgangen werden. Damit hängt die Fähigkeit zur Wahrnehmung originärer Aufgaben nicht mehr von der Mittelbereitstellung durch das Parlament, sondern von der Bereitschaft anderer Einrichtungen zur materiellen Unterstützung der Ministerialverwaltung ab. Eine solche Abhängigkeit lässt in besonderer Weise befürchten, dass Interessenkonflikte oder zumindest in der Außenwahrnehmung der „böse Schein“ fehlender Neutralität entstehen.

(4) Ansätze, Risiken von Interessenkonflikten zu begrenzen, konzentrierten sich im Wesentlichen auf Verpflichtungserklärungen. Diese wurden in der weit überwiegenden Zahl der Fälle abgegeben. Darüber hinausgehende Verhaltensregeln entwickelten die Bundesministerien nur teilweise und in sehr unterschiedlicher Weise; häufig enthielten sie allgemeine Grundsätze, ohne dass hieraus konkrete Konsequenzen für die Gestaltung der Einsätze gezogen werden konnten. Ansätze zur Erhöhung der Transparenz beschränkten sich auf wenige oberste Bundesbehörden. Zumeist war weder verwaltungsintern noch extern erkennbar, in welchen Fällen Aufgaben der Bundesministerien durch Externe wahrgenommen wurden.

(5) Die Finanzierung externer Beschäftigter ist uneinheitlich geregelt. Neben- und einander bestehen gesetzliche Regelungen im Bereich der Sozialversicherungsträger, haushaltsrechtliche Regelungen sowie unterschiedliche Fallgestaltungen, die von der vollständigen Übernahme der Einsatzkosten durch das Bundesministerium bis hin zur völlig entgeltfreien Beschäftigung Externer reichen. Eine auch für das Parlament transparente Darstellung der geplanten und tatsächlichen Inanspruchnahme externer Beschäftigter ist bisher nicht vorgesehen.

(6) Insgesamt sieht der Bundesrechnungshof keine Notwendigkeit, den personellen Austausch zwischen Verwaltung und Unternehmen grundsätzlich infrage zu stellen. Er hält es aber für entscheidend, die dabei bestehenden Risiken bewusst zu machen und Verfahren zu entwickeln, die diese Risiken auf ein Mindestmaß zurückführen. Die bisher zu diesem Zweck ergriffenen Vorkehrungen sind nach seiner Auffassung nicht ausreichend; die Vielfalt der Vorgehensweisen der obersten Bundesbehörden belegt zudem die erheblichen Freiräume für einzelfallbezo-

genes und intransparentes Handeln. Der Bundesrechnungshof hält es daher für notwendig, ein einheitliches Vorgehen der Bundesministerien sicherzustellen, um materielle Abhängigkeiten sowie Risiken für Interessenkollisionen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sachgerechte Verfahren zur Vorbereitung und Steuerung des Einsatzes von Externen zu gewährleisten und die Transparenz solcher Einsätze – nicht zuletzt gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber zu verbessern.

(7) Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof nachfolgende Empfehlungen gegeben. Dem Bundesministerium des Innern, das federführend eine ressortübergreifende Regelung vorbereitet, hat der Bundesrechnungshof frühzeitig diese Empfehlungen als Grundlage für seine Überlegungen mitgeteilt:

1. Einheitliche Praxis schaffen

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, einheitliche Standards für den Einsatz Externer zu schaffen. Es bedarf klarer Regeln, die die Bedingungen und Grenzen des Einsatzes Externer eindeutig beschreiben und - ähnlich wie etwa die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater⁷ - verbindlich sind. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für das Vertrauen, dass die Bundesministerien den Einsatz externer Beschäftigter an klaren, die Neutralität des Verwaltungshandelns gewährleistenden Kriterien orientieren.

Empfehlung

In einer für alle Bundesministerien und die anderen Dienststellen des Bundes verbindlichen Richtlinie - auf der Grundlage von Art 86 GG - ist ein einheitlicher Rahmen für die Mitarbeit von Beschäftigten festzulegen, die aus Unternehmen sowie Verbänden und anderen Interessenvertretungen entsandt werden.

2. Personalmangel rechtfertigt nicht den Einsatz externer Beschäftigter

Ein Einsatz aus Gründen der Personalknappheit schafft Abhängigkeiten und ist mit notwendigen materiellen Prioritätensetzungen der obersten Bundesbehörden nicht vereinbar. Ein Einsatz, der nachvollziehbar dem fachlich notwendigen Wissenstransfer dient, ist anders zu bewerten. Aber auch er kann nur die Ausnahme sein. So ist vor einem Einsatz externer Beschäftigter zu prüfen, ob benötigtes

⁷ Allgemeine Verwaltungsvorschrift Sponsoring, amtlicher Teil Bundesanzeiger Nr. 126, Seite 14906, Bundesministerium des Innern vom 07. Juli 2003

Fachwissen durch den Einsatz von Verwaltungsmitarbeitern anderer Behörden oder im Rahmen von befristeten Arbeitsverhältnissen, ggf. auch auf der Grundlage von Beraterverträgen mit klaren Leistungsvereinbarungen verfügbar gemacht werden kann. Sollte das fehlende Fachwissen auf Dauer benötigt werden, sollten alsbald die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die Aufgabe mit eigenem Personal zu erfüllen.

Empfehlung

Temporärer oder dauerhafter Personalmangel kann den Einsatz externer Beschäftigter nicht rechtfertigen.

Der Einsatz externer Beschäftigter kann hingegen in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, wenn die Verwaltung nicht über Fachwissen verfügt, das für die Erfüllung spezifischer Aufgaben notwendig ist. Der durch den Einsatz externer Beschäftigter zu deckende Bedarf an Wissenstransfer sollte im Vorfeld hinreichend konkret definiert und dokumentiert werden.

Sofern ein Wissenstransfer für notwendig gehalten wird, sollte er über ein transparentes und möglichst gegenseitiges Austauschprogramm abgedeckt werden.

3. Dauer des Einsatzes externer Beschäftigter begrenzen und sachgerechte Finanzierung sicherstellen

Mit einer längeren Beschäftigungsdauer steigt das Risiko von Interessenkollisionen. Bei einer nur kurzen Dauer der Beschäftigung wird in der Regel der allgemeine Aspekt des Wissenstransfers überwiegen. Das Risiko von Interessenkollisionen scheint dem Bundesrechnungshof hierbei begrenzt. Dies dürfte im Allgemeinen für Beschäftigungsverhältnisse gelten, die von vorneherein auf bis zu sechs Monate begrenzt sind. Hierfür spricht, dass in weiten Bereichen der Wirtschaft und des öffentlichen Dienstes die Sechsmonatsfrist als Probezeit gilt, in der den Beschäftigten die Verantwortung für wesentliche Arbeitsergebnisse nicht oder nur in sehr eingeschränktem Umfang übertragen wird. Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof im Regelfall eine Begrenzung der Verweildauer auf sechs Monate für sinnvoll. Soweit bei der Tätigkeit externer Beschäftigter nicht eine fachliche Leistung, sondern das Ziel eines allgemeinen Wissensaustauschs im Vordergrund steht, erscheint innerhalb dieses Zeitraumes die fortgesetzte Zahlung der Gehälter durch die entsendende Stelle vertretbar. Der Bundesrechnungshof hält es im Übrigen für notwendig, dass das jeweilige Bundesministerium das Gehalt der externen Beschäftigten, z.B. in Form einer Erstattung, dann übernimmt, wenn von vorneherein die Leistungserbringung für das Bundesministerium im

Vordergrund steht. Davon sollte immer dann ausgegangen werden, wenn im Einzelfall ein länger als sechs Monate dauernder Einsatz erforderlich ist. In jedem Fall sind bestehende spezifische gesetzliche und zuwendungsrechtliche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Empfehlung

Die Dauer eines Einsatzes von externen Beschäftigten ist im Einzelfall festzulegen und sollte im Regelfall sechs Monate nicht überschreiten. Eine längere Einsatzdauer sollte nur dann vorgesehen werden, wenn ein besonderes, anderweitig nicht zu deckendes Interesse an der fachlichen Leistung der externen Beschäftigten zur Wahrnehmung einer vorab definierten Aufgabe gegeben ist. Die Dauer des Einsatzes sollte auf den hierfür notwendigen Zeitrahmen begrenzt werden.

Sofern keine anderen Regelungen entgegenstehen und das Ziel eines allgemeinen Wissensaustauschs im Vordergrund steht, kann das Gehalt der externen Beschäftigten bei Entsendungen von bis zu sechs Monaten von der entsendenden Stelle getragen werden. In allen anderen Fällen sollte die aufnehmende Stelle das Gehalt tragen.

4. Einheitlichen Verhaltenskodex schaffen

Auch die externen Beschäftigten sollten vom zuständigen Personalreferat betreut und die personalwirtschaftlich üblichen Verfahren, wie insbesondere das Führen einer Personalakte, eingehalten werden. Die in einzelnen Bundesministerien vorhandenen Regeln sollten vereinheitlicht und als Bestandteil der Verpflichtungserklärung verbindlich gestaltet werden.

Empfehlung

Für die externen Beschäftigten sind die gleichen personalwirtschaftlichen Maßstäbe wie für interne Beschäftigte anzuwenden. Für alle Bundesministerien soll ein einheitlicher Verhaltenskodex für den Einsatz externer Beschäftigter gelten.

5. Sorgfältige Risikoanalyse durchführen

Bevor externe Beschäftigte Aufgaben in einem Bundesministerium übernehmen, sollte nachvollziehbar geprüft werden, ob Interessenkollisionen auftreten oder ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile entstehen können. Die Einbeziehung der für die Korruptionsprävention zuständigen Stelle soll sicherstellen, dass externe Beschäftigte keine korruptionsgefährdeten Tätigkeiten wahrnehmen.

Empfehlung

Im Rahmen einer Risikoabschätzung ist im Hinblick auf mögliche Interessenkollisionen oder die Erzielung von Wettbewerbsvorteilen zu klären, ob ein Einsatz externer Beschäftigter vertretbar ist. Hierbei ist die für Korruptionsprävention zuständige Stelle einzubinden. Die Risikoabschätzung ist schriftlich zu dokumentieren und zur anzulegenden Personalakte zu nehmen.

6. Einsatzbereiche mit erhöhtem Risikopotenzial ausschließen

Externe Beschäftigte sollten nicht in Bereichen eingesetzt werden, die wegen ihrer politischen Bedeutung, ihres Zugangs zu internen Informationen oder ihrer Nähe zu Interessenschwerpunkten der entsendenden Stellen ein erhöhtes Risiko aufweisen.

Empfehlung

Folgende Funktionen sollten nicht von externen Beschäftigten wahrgenommen werden:

- *Federführende Formulierung von Gesetzesentwürfen und anderen Rechtsetzungsakten⁸,*
- *Funktionen in Leitungs- und Kontrollbereichen des jeweiligen Bundesministeriums,*
- *Aufsicht über die entsendende Stelle,*
- *Vergabe öffentlicher Aufträge und*
- *Funktionen, die konkrete Geschäftsinteressen der entsendenden Stelle berühren.*

7. Auswahl von externen Beschäftigten offen gestalten

Bei der Gewinnung externer Beschäftigter sollte dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität Rechnung getragen werden. Auch anderen in Frage kommenden Stellen sollte die Absicht bzw. die Möglichkeit zum Einsatz externer Beschäftigter z.B. durch Veröffentlichungen des Bundesministeriums oder über die Ansprache von Verbänden bekannt gegeben werden. Ausschlaggebend für den Einsatz Externer darf nicht sein, von welcher Stelle sie entsandt werden. Es muss vielmehr auf ihre fachliche Eignung und ggf. ihren potenziellen Beitrag für einen Wissenstransfer oder zur Lösung spezifischer Probleme ankommen.

⁸ Damit soll nicht das Einbringen von Fach- und Praxiserfahrungen in die Gesetzesvorbereitung z.B. durch Beratung ausgeschlossen werden, wie sie § 30 Abs. 3 SGB IV vorsieht.

Empfehlung

Um für einen bestimmten Einsatzbereich geeignete externe Beschäftigte zu gewinnen, sollte der geplante Einsatz in angemessener Weise bekannt gemacht werden. Das Bundesministerium hat die Eignung der vorgeschlagenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter festzustellen.

8. Transparenz nach innen und außen stärken

Insbesondere in fachlichen Angelegenheiten betroffene Dritte (andere Bundesministerien, Verfahrensbeteiligte, ggf. auch ausländische Verhandlungspartner) sollten erkennen können, ob die Kommunikation mit den externen Beschäftigten zu Interessenkonflikten oder zur unbeabsichtigten Weitergabe von Informationen führen kann.

Empfehlung

Der Status als externer Beschäftigter sollte bei allen dienstlichen Innen- und Außenkontakten deutlich werden.

9. Angemessene Steuerung und Aufsicht sicherstellen

Um Risiken von vornherein zu begrenzen, sollten die Aufgaben der externen Beschäftigten festgelegt und Zielvereinbarungen mit ihnen getroffen, ihr Einsatz gesteuert und überwacht sowie die Aufgabenerfüllung evaluiert werden. Die abschließende Zeichnung sollte den in der Organisationseinheit Verantwortlichen als Kernkompetenz vorbehalten bleiben.

Empfehlung

Die intern verantwortliche Person sollte jederzeit in der Lage sein, die Tätigkeit der externen Beschäftigten zu steuern, zu überwachen und zu bewerten. Externe Beschäftigte sollten keine Führungsfunktionen wahrnehmen.

10. Klare haushaltsrechtliche Grundlagen schaffen

Der Einsatz externer Beschäftigter ist derzeit im Haushalt nicht ausreichend transparent. Dies beschränkt die Möglichkeit des Parlamentes über die Prioritäten des Einsatzes öffentlicher Mittel zu entscheiden und deren Verwendung zu kontrollieren.

Empfehlung

Dem Prinzip der Transparenz, sollte durch eine einheitliche Veranschlagung der Mittel für externe Beschäftigte Rechnung getragen werden. Hierzu wäre es zweckmäßig, beim Titel 427 09 und im Personalhaushalt für jeden Einzelplan einen Haushaltsvermerk aufzunehmen, der den Titel als einheitliche Finanzierungsgrundlage und die maximal zulässige Anzahl externer Beschäftigter festlegt. Zusätzlich könnte in den Erläuterungen dargestellt werden, in welchem Umfang externe Beschäftigte in dem jeweiligen Bundesministerium tätig waren.

6 Stellungnahme der Bundesregierung und abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

(1) Die in diese Prüfung einbezogenen Behörden und Einrichtungen hatten Gelegenheit, zu den vorgenannten Erkenntnissen Stellung zu nehmen. Soweit Hinweise zu Sachverhaltsdarstellungen gegeben wurden, sind sie in der vorliegenden Berichtsfassung berücksichtigt. Einige Stellen haben zudem ihre Auffassung verdeutlicht, dass der Einsatz von Externen aus dem Bereich bundesnaher Einrichtungen für die Bundesministerien von besonderer Bedeutung sei und wegen regelmäßig gleichgerichteter Interessen nicht mit der Entsendung aus anderen Bereichen gleichgestellt werden dürfe; es sei geboten, die hierdurch bedingten Besonderheiten stärker zu berücksichtigen.

(2) Zu den grundsätzlichen Wertungen und Empfehlungen hat das Bundesministerium des Innern federführend für die Bundesregierung Stellung genommen und ihre Unterstützung für die kritische Befassung mit dem Risiko von Interessenkollisionen, Einflussnahmen und Wettbewerbsvorteilen durch den Einsatz Externer zum Ausdruck gebracht. Es sieht wie der Bundesrechnungshof Regelungsbedarf und hat kürzlich entsprechende Vorschläge, in denen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits berücksichtigt sind, in einer ersten Ressortbesprechung erörtert. Nach seinen Ausführungen sind dabei allerdings einige Problemfelder offenkundig geworden, zu denen es auf Grund der Vielfältigkeit der Fallkonstellationen und ressortspezifischer Besonderheiten weitere intensive Erörterungen für erforderlich hält. Dies gilt z.B. für die vom Bundesrechnungshof empfohlene grundsätzliche Begrenzung des externen Personaleinsatzes auf einen Zeitraum von sechs Monaten. Die Bundesregierung hält zudem eine präzisierende Regelung für die nach seiner Auffassung allenfalls in sehr begrenztem Maß mit

Interessenkonflikten belasteten Einsätze von Externen aus dem bundesnahen Bereich für geboten.

(3) Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht der Bundesregierung, den Einsatz Externer zu regeln. Bisher ist allerdings noch offen, wie die Regelungen konkret ausgestaltet werden und wie verbindlich sie sein sollen. Der Bundesrechnungshof sieht seine Aufgabe nicht darin, die aus seiner Sicht notwendigen Regelungen im Detail vorzugeben. Er hält aber einen klaren, einheitlichen und verbindlichen Regelungsrahmen mit einer ausreichenden Anwendungsbreite für unverzichtbar, um die Neutralität des Verwaltungshandelns und das notwendige Vertrauen sicherzustellen. Die oben genannten Empfehlungen sind nach seiner Auffassung eine geeignete und praktikable Grundlage.

Erb

Romers

Silbermann

Dr. Reuter