



# Bericht

an den Haushaltsausschuss des  
Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über den Einsatz externer Personen in  
der Bundesverwaltung

| <b>Inhaltsverzeichnis</b>                               | <b>Seite</b> |
|---------------------------------------------------------|--------------|
| <b>0 Zusammenfassung</b>                                | <b>4</b>     |
| <b>1 Vorbemerkung</b>                                   | <b>7</b>     |
| 1.1 Anlass des Berichts                                 | 7            |
| 1.2 Begriffliche Abgrenzung                             | 9            |
| 1.3 Umfang des Einsatzes externer Personen              | 10           |
| <b>2 Einsätze Externer aus öffentlichen Unternehmen</b> | <b>11</b>    |
| 2.1 Feststellungen                                      | 11           |
| 2.1.1 Derzeitige Vorgaben                               | 11           |
| 2.1.2 Praktische Handhabung                             | 12           |
| 2.2 Würdigung und Empfehlung                            | 13           |
| <b>3 Handhabung des Personalaustausches</b>             | <b>14</b>    |
| 3.1 Feststellungen                                      | 14           |
| 3.1.1 Derzeitige Vorgaben                               | 14           |
| 3.1.2 Praktische Handhabung                             | 15           |
| 3.2 Würdigung und Empfehlung                            | 17           |
| <b>4 Grenzen des Einsatzes externer Personen</b>        | <b>18</b>    |
| 4.1 Besondere Geschäftsbeziehungen                      | 18           |
| 4.1.1 Feststellungen                                    | 18           |
| 4.1.2 Würdigung und Empfehlung                          | 20           |
| 4.2 Personalverstärkung                                 | 21           |
| 4.2.1 Feststellungen                                    | 21           |
| 4.2.2 Würdigung und Empfehlung                          | 25           |
| <b>5 Dauer der Einsatzzeiten</b>                        | <b>26</b>    |
| 5.1 Feststellungen                                      | 26           |
| 5.2 Würdigung und Empfehlung                            | 28           |

|          |                                                                   |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>6</b> | <b>Anwendung der Vergütungsregelung</b>                           | <b>29</b> |
| 6.1      | Feststellungen                                                    | 29        |
| 6.2      | Würdigung und Empfehlung                                          | 30        |
| <b>7</b> | <b>Berichterstattung des Bundesinnenministeriums</b>              | <b>30</b> |
| 7.1      | Inhalt und Darstellungsweise der Berichte                         | 30        |
| 7.1.1    | Feststellungen                                                    | 30        |
| 7.1.2    | Würdigung und Empfehlung                                          | 32        |
| 7.2      | Publikation der Berichte                                          | 34        |
| 7.2.1    | Feststellungen                                                    | 34        |
| 7.2.2    | Würdigung und Empfehlung                                          | 34        |
| <b>8</b> | <b>Stellungnahme der Bundesregierung</b>                          | <b>35</b> |
| <b>9</b> | <b>Schlussfolgerung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes</b> | <b>35</b> |

## 0 **Zusammenfassung**

Die Bundesverwaltung beschäftigt seit Jahren vorübergehend Personen aus Einrichtungen der Wissenschaft, Kultur, Zivilgesellschaft und der privaten Wirtschaft unter Aufrechterhaltung ihres bisherigen Arbeitsverhältnisses.

Die Bundesregierung hat solche Einsätze im Jahr 2008 mit der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008 (AVV) einheitlich und verbindlich geregelt. Zudem hat das Bundesinnenministerium dem Haushalts- und dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages halbjährlich über diese Einsätze zu berichten. Dadurch sollen mögliche nachteilige Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln systematisch ausgeschlossen werden.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2011 geprüft, wie sich die Einsätze externer Personen entwickelt haben und welche grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der Anwendung der AVV aufgetreten sind. Dabei hat er auch untersucht, ob die regelmäßigen Berichte der Bundesregierung die Ausschüsse des Deutschen Bundestages sachgerecht über die Einsätze informieren.

- 0.1 Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesregierung mit der AVV einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Transparenz und der Kontrolle der Einsätze von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten in der Bundesverwaltung geleistet hat. Seine Prüfung hat aber auch gezeigt, dass es noch einige Problemfelder gibt, die nachfolgend beschrieben werden.
- 0.2 Auf Beschäftigte aus juristischen Personen, Gesellschaften oder anderen Personenvereinigungen, die sich ausschließlich in öffentlicher Hand befinden (öffentliche Unternehmen) ist die AVV nicht anzuwenden; für solche Einsätze gelten keine einheitlichen Vorgaben. Der Bundesrechnungshof sieht auch bei diesen Beschäftigungsverhältnissen grundsätzlich die Gefahr von Interessenkonflikten. Er spricht sich deshalb dafür aus, den Anwendungsbereich der AVV zu erweitern. (Tz. 2)
- 0.3 Nach der AVV dienen Einsätze externer Personen dem Personalaustausch und dem Wissenstransfer. Die Bundesregierung sah einen wechselseitigen Personalaustausch mit ausgeglichener Interessenlage als förderungswürdig an. Sie räumte in der AVV für den Einsatzzweck Personalaustausch erleichternde Bedingungen

ein, ohne den Begriff jedoch näher zu erläutern.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass ein wechselseitiger Personalaustausch in der Praxis die seltene Ausnahme blieb. Die Bundesministerien wendeten auch bei einseitigen Einsätzen die erleichterten Bedingungen an. Wesentliche Regelungen der AVV, die dem Schutz vor unerwünschter Einflussnahme Dritter dienen sollten, konnten damit nicht greifen. (Tz. 3)

0.4 Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundesministerien regelmäßig externe Personen aus Unternehmen und Institutionen beschäftigten, zu denen sie fortgesetzte Geschäftsbeziehungen in Form von Zuwendungs- und Projektträgervereinbarungen unterhielten. (Tz. 4.1)

0.5 Es war nicht Ziel der Prüfung des Bundesrechnungshofes, die Personalausstattung der Ressorts zu beurteilen. Gleichwohl wertet er die Konzentration der Einsätze externer Personen auf Ressorts ohne eigenen Geschäftsbereich sowie den vorrangigen Einsatz von Personen aus bundesnahen Forschungseinrichtungen und von Zuwendungsempfängern als Indizien dafür, dass zumindest für einen Teil dieser Einsätze ein von den Ressorts empfundener Personalmangel ausschlaggebend war. (Tz. 4.2)

0.6 Mit zunehmender Einsatzdauer und stärkerer Einbindung der externen Personen in die Arbeitsprozesse der aufnehmenden Behörden erhöht sich das Risiko von Interessenkollisionen. Die AVV schreibt aus diesem Grund vor, dass externe Personen im Regelfall nicht länger als sechs Monate eingesetzt werden sollen.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Mehrzahl der Einsätze externer Personen in der Gesamtschau erheblich länger als sechs Monate und ein Teil der Einsätze sogar länger als zwei Jahre dauerte. Er fordert die Bundesregierung auf, Abweichungen von der Regeleinsatzdauer auf nachweisbar begründete Einzelfälle zu beschränken. (Tz. 5)

0.7 Der Bundesrechnungshof moniert, dass beim Auswärtigen Amt grundsätzlich die Entsendestellen die Gehälter der externen Personen auch nach Ablauf der Regeleinsatzzeit getragen haben. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes war damit die Neutralität des Verwaltungshandelns nicht ausreichend gesichert. (Tz. 6)

0.8 Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Entwicklung der Einsätze externer Perso-

nen in den Berichten des Bundesinnenministeriums noch deutlicher darzustellen.  
Er spricht sich weiter dafür aus, die Berichte zu veröffentlichen. (Tz. 7)

# 1 Vorbemerkung

## 1.1 Anlass des Berichts

Einsätze externer Personen in der Bundesverwaltung haben häufig die Aufmerksamkeit von Parlament und Öffentlichkeit erregt. Neben den Risiken von Interessenkonflikten, unerwünschter Einflussnahme durch die entsendenden Stellen und Wettbewerbsverzerrungen werfen diese Einsätze auch haushaltsrechtliche Fragen auf.

Der Bundesrechnungshof hatte die Mitarbeit von externen Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden im Jahr 2008 untersucht und dem Haushaltssausschuss des Deutschen Bundestages darüber berichtet<sup>1</sup> (Bericht „Externe Beschäftigte“). Bei seiner Prüfung war er nicht auf Sachverhalte gestoßen, die einen konkreten Verdacht auf einen Missbrauch des Einsatzes externer Beschäftigter in den Bundesministerien oder einen spürbaren Schaden für den Bund und das von ihm zu vertretende Gemeinwohl begründet hätten. Seine Prüfungserkenntnisse hatten jedoch gezeigt, dass in einigen Bereichen erhöhte Risiken bestehen.

Die Bundesregierung hat Einsätze externer Personen in der Bundesverwaltung Mitte des Jahres 2008 mit einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift (AVV<sup>2</sup>) erstmals einheitlich geregelt. Sie hat dabei die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus der vorstehenden Prüfung im Wesentlichen umgesetzt und die in den Beschlüssen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages formulierten Anforderungen<sup>3</sup> berücksichtigt. Die Bundesverwaltung darf externe Personen seitdem nur noch unter engen Voraussetzungen beschäftigen. Zudem hat das Bundesinnenministerium dem Haushalts- und dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages jeweils zum 31. März und 30. September jeden Jahres über die Einsätze zu berichten.

---

<sup>1</sup> Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden – Gz. I 5 – 2007 – 987/ VII 1 – 2007 – 10 26 vom 25. März 2008

<sup>2</sup> Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008. Die Vorschrift trat am Tage nach der Veröffentlichung im Bundesanzeiger (25. Juli 2008) am 26. Juli 2008 in Kraft.

<sup>3</sup> Hinweise auf nicht öffentlich zugängliche Unterlagen (§ 69 GO-BT).

Das Bundesinnenministerium evaluierte die Anwendung und Umsetzung der AVV im August 2010<sup>4</sup> (Evaluation AVV) auf der Grundlage der bis dahin vorliegenden vier Berichte. Es kam dabei zu dem Ergebnis, dass die befristeten Einsätze externer Personen ein effektives Instrument der Personalentwicklung und des Wissenstransfers darstellen. Gleichzeitig stellte es aber auch fest, dass ein Großteil der Einsätze die nach der AVV festgelegte Regeleinsatzzeit von sechs Monaten überschritt. Das Bundesinnenministerium führte deshalb für solche Überschreitungen eine Begründungspflicht ein.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2011 auf der Grundlage der von der Bundesregierung vorgelegten Berichte<sup>5</sup>, wie sich die Einsätze externer Personen entwickelt haben. Dazu erhob er beim Bundesinnenministerium (geprüfte Stelle) als Herausgeber der Berichte sowie drei weiteren Erhebungsstellen (Auswärtiges Amt, Bundesforschungsministerium, Bundesgesundheitsministerium), wie diese ihren Berichtspflichten in der Praxis nachkamen und welche grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der Anwendung der AVV bis dahin auftraten. Für die Auswahl der Erhebungsstellen war ausschlaggebend, dass diese nach dem seinerzeit aktuellen fünften Bericht eine repräsentative Anzahl von Einsätzen externer Personen gemeldet hatten. Seine Erkenntnisse fasste der Bundesrechnungshof in einer Prüfungsmitteilung<sup>6</sup> an das Bundesinnenministerium zusammen.

Die Bundesregierung hat mit der AVV einen Regelungsrahmen für Einsätze externer Personen geschaffen, der grundsätzlich geeignet ist, die Neutralität des Verwaltungshandelns durch einheitliche und verbindliche Transparenz- und Kontrollfordernisse zu gewährleisten. Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat aber auch gezeigt, dass es noch einige Problemfelder gibt. Diese werden in den nachfolgenden Teilziffern zwei bis sieben im Einzelnen beschrieben.

---

<sup>4</sup> Hinweise auf nicht öffentlich zugängliche Unterlagen (§ 69 GO-BT).

<sup>5</sup>

<sup>6</sup>

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig – insbesondere, weil sich die von ihm festgestellten Defizite auf zukünftige Einsätze externer Personen nachteilig auswirken werden – auch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine Prüfungserkenntnisse zu informieren. Er hat seine Feststellungen aus dem Jahr 2011 anhand der Erkenntnisse aus den jüngsten Berichten<sup>7</sup> des Bundesinnenministeriums aktualisiert.

## 1.2 Begriffliche Abgrenzung

Die unterschiedlichen Formen der Einsätze Externer in der Bundesverwaltung haben immer wieder zu begrifflichen Schwierigkeiten geführt. Zur Klarstellung werden diese daher hier noch einmal kurz erläutert:

### *„Externe Personen“*

Darunter werden Einsätze von Personen verstanden, die außerhalb des öffentlichen Dienstes in einem Arbeitsverhältnis stehen und vorübergehend und unter Aufrechterhaltung ihres bisherigen Arbeitsverhältnisses in der Bundesverwaltung tätig sind. Ihr Einsatz richtet sich nach der AVV.

### *„Externe Berater“*

Externe Berater werden aufgrund von entgeltlichen Verträgen über Beratungs- oder sonstige Dienstleistungen tätig. Gegenstand der externen Beratung ist eine entgeltliche Leistung, die dem Ziel dient, im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen des Auftraggebers praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln und zu bewerten, den Entscheidungsträgern zu vermitteln und ggf. ihre Umsetzung zu begleiten. Eine ausführliche Definition des Beraterbegriffs hat das Bundesfinanzministerium in seinem jährlichen Haushaltsführungs Rundschreiben vorgegeben<sup>8</sup>. Über die Zahlungen der Ressorts an externe Berater berichtet das Bundesfinanzministerium pro Haushaltsjahr an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Hinweise auf nicht öffentlich zugängliche Unterlagen (§ 69 GO-BT).

<sup>8</sup> Definition des Begriffs „externe Beratungsleistungen“ auf der Basis des Beschlusses des Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 28. Juni 2006 (HHA-Drs. 16/ 1551 neu), zuletzt veröffentlicht im Rundschreiben des BMF an die obersten Bundesbehörden zur Haushaltsführung 2013 vom 19. Dezember 2012, Gz. II A 2 – H 1200/12/10033

<sup>9</sup>

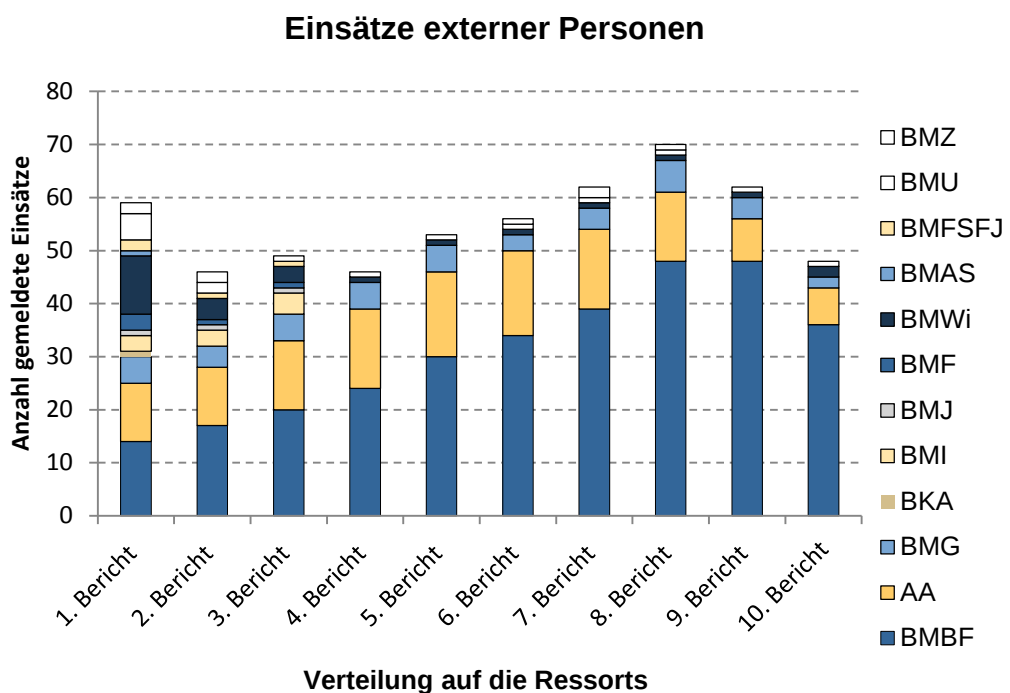
### „Sonstige Externe“

Zu dieser Kategorie gehören alle sonstigen Beschäftigungsverhältnisse mit Externen (z. B. Leiharbeiter, Austauschbeamte, Praktikanten und ähnliche Personengruppen). Dazu zählen auch Externe, die nicht unter die AVV fallen, z. B. befristet eingestellte Arbeitnehmer.

## 1.3 Umfang des Einsatzes externer Personen

Nach den Berichten des Bundesinnenministeriums verteilen sich die Einsätze externer Personen auf die Ressorts wie nachfolgend dargestellt:

**Abbildung 1**



Quelle: Erster bis zehnter Bericht des Bundesinnenministeriums über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung

Da Berichtszeitraum und Einsatzdauer der externen Personen in der Regel nicht identisch waren, wurden Einsätze auch mehrfach gemeldet. Der Bundesrechnungshof ermittelte, dass im Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2012 in der Bundesverwaltung insgesamt 177<sup>10</sup> externe Personen im Anwendungsbereich der AVV eingesetzt waren.

Davon hat er 80 typische Einsätze (70%) aus den ersten sechs Berichten des Bundesinnenministeriums vertieft untersucht, soweit sie für die Beantwortung von

<sup>10</sup> Von ursprünglich 186 gemeldeten Fällen stuften die Ressorts neun Fälle nachträglich als nicht meldepflichtig ein.

Grundsatzfragen von Belang erschienen. Auf die dabei in die Erhebungen einbezogenen drei Bundesministerien Auswärtiges Amt, Bundesforschungsministerium und Bundesgesundheitsministerium entfallen 83% der gemeldeten Fälle.

## **2 Einsätze Externer aus öffentlichen Unternehmen**

### **2.1 Feststellungen**

#### **2.1.1 Derzeitige Vorgaben**

Der Bundesrechnungshof hatte in seinem Bericht „Externe Beschäftigte“ aus dem Jahr 2008 unter anderem dargelegt, dass über die Hälfte der während des Betrachtungszeitraums in den Bundesministerien beschäftigten Externen von bundeseigenen oder bundesnahen Unternehmen und von Zuwendungsempfängern des Bundes entsandt wurden. Ein Interessenkonflikt ist bei diesen entsendenden Stellen zwar nicht im gleichen Maße zu befürchten wie bei privaten Interessenträgern. Jedoch hatte der Bundesrechnungshof auch hier Risiken in Bezug auf die Transparenz des Personaleinsatzes und auf die – durchaus legitime und in der Regel gewollte – Wahrnehmung unternehmerischer Interessen gesehen, die nicht zwangsläufig mit den Zielen der Dienststellen des Bundes deckungsgleich sein müssen, in die solche Einrichtungen ihre Beschäftigten entsenden.

Die Bundesregierung setzte die wesentlichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus dem Bericht „Externe Beschäftigte“ in die AVV um. Danach gilt als externe Person, „wer außerhalb des öffentlichen Dienstes in einem Arbeitsverhältnis steht und unter Aufrechterhaltung seines bisherigen Arbeitsverhältnisses in der Bundesverwaltung tätig ist“. Die AVV ist u. a. auf Beschäftigte anzuwenden, die von Zuwendungsempfängern des Bundes und von bundesnahen Einrichtungen<sup>11</sup> stammen. Beschäftigte öffentlicher Unternehmen sind dagegen aufgrund deren Gleichstellung mit dem öffentlichen Dienst ausgenommen.

Für Einsätze von Beschäftigten aus öffentlichen Unternehmen gibt es bislang keine bundeseinheitlichen, verbindlichen Regelungen. Da die Einsätze der Beschäftigten aus diesen Entsendestellen auch keiner Berichtspflicht unterliegen, kennt auch die Bundesregierung ihre genaue Zahl nicht.

---

<sup>11</sup> „Bundesnahe Einrichtungen“ befinden sich überwiegend in öffentlicher Hand oder werden fortlaufend ganz oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln unterhalten.

### 2.1.2 Praktische Handhabung

Ob Einsätze Externer in den Anwendungsbereich der AVV fallen, bestimmt sich u. a. nach der Struktur des entsendenden Unternehmens. Die Prüfung hat ergeben, dass die Ressorts teilweise Schwierigkeiten haben, die zum Teil komplizierten rechtlichen Verhältnisse der Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung, insbesondere Rechtsform und anteilige Besitzverhältnisse, festzustellen. Zudem kann die öffentliche Hand ihre Anteile an einem Unternehmen prinzipiell jederzeit an einen Privaten veräußern. Dadurch haben die Behörden die rechtlichen Verhältnisse fortlaufend zu überwachen.

Die bei den Erhebungen gewonnenen Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes lassen darauf schließen, dass die Ressorts nach wie vor in nennenswertem Umfang Beschäftigte aus öffentlichen Unternehmen einsetzten. Interessenkonflikte hielten die Ressorts dabei grundsätzlich für möglich, schätzten das Risiko allerdings als eher gering ein.

Der Einsatz von Beschäftigten aus öffentlichen Unternehmen war u. a. auch Gegenstand von anderen Prüfungen des Bundesrechnungshofes<sup>12</sup>. Es hat sich dabei gezeigt, dass solche Einsätze grundsätzlich die gleichen Probleme aufwerfen, wie die „echter“ externer Personen. Aus den nachfolgenden Beispielen wird erkennbar, dass vergleichbare Interessenkollisionen und fachliche Abhängigkeiten zu befürchten sind. Zudem konnte die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Einsätze nicht durchgängig nachgewiesen werden.

---

<sup>12</sup> z.B. - Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes Nr. 33 (Bundestagsdrucksache 17/3650)

### Beispiel 1

„Das ..(Ressort) finanzierte über mehrere Jahre Beschäftigte der ...(Gesellschaft) im ...(Ressort), obwohl es keinen externen Sachverstand benötigte. Mögliche Interessenkonflikte nahm es in Kauf.“

### Beispiel 2

„Der Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Durchführungsorganisationen auch in Leitungs-, Steuerungs- und Kontrollbereichen des Ministeriums begründet aus der Sicht des Bundesrechnungshofes vermeidbare Interessenkonflikte.“

### Beispiel 3

„Das Bundesministerium hat...fortwährend ministerielle Aufgaben auf Beschäftigte der Gesellschaft übertragen. Der Bundesrechnungshof hat dies als unvereinbar mit der politischen Verantwortung des Bundesministeriums angesehen. Er hat dabei auch auf die Gefahr von Interessenkollisionen zwischen dem Bundesministerium und der Gesellschaft ... hingewiesen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Personaleinsätze nachzuweisen. ....Ferner sollte es den Einsatz grundsätzlich auf sechs Monate begrenzen“.

Die Bundesministerien leiteten zwar aus diesen Beanstandungen des Bundesrechnungshofes auch für die Einsätze Beschäftigter aus öffentlichen Unternehmen konkrete Handlungsnotwendigkeiten (z. B. Ausschluss bestimmter Tätigkeitsbereiche, Einschränkungen bei der Zeichnungsbefugnis) ab. In der Praxis blieben deren interne Regelungen jedoch deutlich hinter den strengeren Anforderungen der AVV zurück.

## 2.2 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält es unverändert für bedenklich, dass Einsätze Beschäftigter aus öffentlichen Unternehmen nicht dem Anwendungsbereich der AVV unterliegen und für diese Einsätze auch keine bundeseinheitlichen Regelungen bestehen.

Die AVV zielt unter anderem darauf ab, einen möglichen Schaden für den Bund und das von ihm zu vertretende Gemeinwohl durch unerwünschte Einflussnahme Dritter auszuschließen. Auch öffentliche Unternehmen sind grundsätzlich Wirtschaftsunternehmen, deren Geschäftsziele im Widerspruch zu den Interessen der aufnehmenden Behörden stehen können. Die Ergebnisse aus den Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben bestätigt, dass bei diesen Einsätzen vergleichbare Interessenkollisionen und fachliche Abhängigkeiten zu befürchten sind wie bei Einsätzen externer Personen im Geltungsbereich der AVV.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen keine überzeugenden Gründe dafür gefunden, weshalb Beschäftigte aus öffentlichen Unternehmen grundsätzlich anders behandelt werden sollten als externe Personen aus Entsendestellen mit nur anteiliger Beteiligung der öffentlichen Hand.

Eine Vielzahl von Medienberichten und parlamentarischen Anfragen in den vergangenen Jahren machen zudem deutlich, dass Politik und Öffentlichkeit ein gesteigertes Informationsinteresse am Einsatz Externer in der Bundesverwaltung haben. Diesem verständlichen Wunsch wird derzeit jedoch nicht angemessen Rechnung getragen, da die Einsätze Beschäftigter aus öffentlichen Unternehmen nicht transparent gemacht werden. Hierdurch wird unnötigerweise einem Klima des Misstrauens gegenüber der Bundesverwaltung Vorschub geleistet.

Der Bundesrechnungshof spricht sich deshalb dafür aus, den Anwendungsbereich der AVV auf Beschäftigte aus öffentlichen Unternehmen auszuweiten. Dadurch würden die Einsätze aus diesem Bereich einer wirksameren Steuerung und parlamentarischen Kontrolle unterzogen. Zugleich könnten die derzeitigen Insellösungen der Ressorts entfallen.

### **3 Handhabung des Personalaustausches**

#### **3.1 Feststellungen**

##### **3.1.1 Derzeitige Vorgaben**

Die Bundesregierung sah Einsätze externer Personen im Rahmen eines Personalaustausches als förderungswürdig<sup>13</sup> an. Beschäftigte aus der Bundesverwaltung und der Privatwirtschaft sowie Einrichtungen aus Wissenschaft, Kultur und Zivilgesellschaft sollten Einblicke in Prozesse und Strukturen der jeweils anderen Seite erhalten. Dabei sollte der Personalaustausch als ein wichtiges Element der Personalentwicklung ausdrücklich in beide Richtungen, d.h. aus dem öffentlichen Dienst heraus und in den öffentlichen Dienst hinein, stattfinden.

Des Weiteren wollte die Bundesregierung auch Einsätze externer Personen zum Zwecke des Wissenstransfers ermöglichen. Dies ist vor allem in Bereichen mit

---

<sup>13</sup> Im Jahr 2004 initiierte das Bundesministerium des Innern in Zusammenarbeit mit einem deutschen Kreditinstitut das Personalaustauschprogramm „Öffentliche Hand – Privatwirtschaft“ („Seitenwechsel“). Es ist Teil des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, das am 16. Juni 2004 verabschiedet wurde. Ziel des Programms ist es, den Beschäftigten Einblicke in die Entscheidungsabläufe der jeweils anderen Stelle zu vermitteln.

besonderen technischen, rechtlichen, wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Rahmenbedingungen von Bedeutung.

Die Bundesregierung legte in der AVV fest, dass Einsätze externer Personen dem Personalaustausch und dem Wissenstransfer dienen sollen, ohne diese Begriffe jedoch näher zu erläutern.

Nach der AVV sind Einsätze externer Personen alternativ zulässig,

- im Rahmen eines transparenten Personalaustausches. Der Fördergedanke für den Personalaustausch spiegelt sich in der AVV insofern wider, dass für solche Einsätze erleichternde Bedingungen<sup>14</sup> gelten.
- wenn die Verwaltung nicht über Fachwissen verfügt. Diese Einsätze sind an weitere Zulässigkeitskriterien<sup>15</sup> gebunden.
- wenn im Haushaltsplan für diesen Zweck **ausdrücklich** Mittel bereitgestellt sind. Dabei lässt die AVV offen, welcher Zweck in diesem Sonderfall mit dem Einsatz verfolgt wird und ob er dem Personalaustausch oder dem Wissenstransfer zu dienen hat.

### 3.1.2 Praktische Handhabung

Der Bundesrechnungshof hat bei den drei Erhebungsstellen Auswärtiges Amt, Bundesforschungsministerium und Bundesgesundheitsministerium die Gründe für die Einsätze externer Personen vertieft untersucht; bei den beiden Erstgenannten hat er dabei besondere Aspekte festgestellt.

Die 16 beim Auswärtigen Amt untersuchten Einsätze externer Personen waren entweder als Personalaustausch bezeichnet oder ihr Zweck war unklar. Das Bundesministerium schöpfte die an den Personalaustausch geknüpften erleichterten Bedingungen jeweils voll aus. Nur in einem Fall wies es nach, dass es sich tatsächlich um einen wechselseitigen Personalaustausch handelte.

Das Bundesforschungsministerium hatte nach Inkrafttreten der AVV ein Grund-

---

<sup>14</sup> Kennzeichnend dafür ist:

- Die Zulässigkeit der Einsätze ist an keine bestimmten Voraussetzungen gebunden.
- Die Auswahl der externen Personen muss nicht wettbewerbsneutral gestaltet werden.
- Der Einsatz ist auch im Fall bestehender Geschäftsbeziehungen möglich, das Gehalt der externen Personen kann für die gesamte Dauer des Einsatzes von der entsendenden Stelle getragen werden.

<sup>15</sup> Vor der Entscheidung über den Einsatz einer externen Person ist der zu deckende Bedarf an Fachwissen hinreichend konkret zu definieren und festzustellen, dass dieser nicht durch den Abschluss von Beratungs- oder sonstigen Dienstleistungsverträgen gedeckt werden kann.

satzprogramm mit einer bundesnahen Forschungseinrichtung vereinbart, die den vorübergehenden Aufenthalt von Beschäftigten aus Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen im Bundesministerium sowie von Beschäftigten des Bundesministeriums in Forschungs- und Wissenschaftsorganisationen regelte. Das Programm unterschied u. a. zwischen Einsätzen zum Informationsaufenthalt und Einsätzen als Expertinnen und Experten auf Zeit.

Informationsaufenthalte sollten es Beschäftigten von Forschungs- und Wissenschaftsorganisationen sowie neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesforschungsministeriums ermöglichen, die Arbeit der jeweils anderen Seite im Rahmen eines bis zu sechsmonatigen Aufenthaltes kennenzulernen. In der Praxis standen 37 Einsätze externer Personen zum Informationsaufenthalt im Bundesministerium einem Einsatz eines Mitarbeiters des Bundesministeriums in der Entsendestelle gegenüber. Das Bundesministerium wendete dabei die für den Personalaustausch geltenden erleichternden Bedingungen an.

Bei den Einsätzen als Expertinnen und Experten auf Zeit sollten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für einen längerfristigen Zeitraum (in der Regel ein bis drei Jahre) in den Fachreferaten des Bundesforschungsministeriums als Referenten eingesetzt werden. Durch ihr spezifisches Know-How in Förderbereichen des Bundesministeriums sollten sie zur Optimierung der Forschungspolitik und der Programmadministration beitragen.

Das Bundesforschungsministerium beschäftigte diese als Expertinnen und Experten auf Zeit eingesetzten externen Personen als „Personalaushilfen“. Es berief sich dabei in erster Linie auf einen Vermerk beim Titel 427 09<sup>16</sup> im Haushaltsplan des Ressorts (Kapitel 3001). Danach dürfen Ausgaben „auch für Vergütungen für bis zu 50 Personalaushilfen geleistet werden, die von Forschungseinrichtungen, forschungsfördernden Einrichtungen und anderen Einrichtungen zum BMBF auf Zeit abgestellt werden<sup>17</sup>“. Der Einsatz externer Personalaushilfen aus Forschungs- und forschungsfördernden Einrichtungen folgt bei dem Bundesministerium einer Tradition, die 20 Jahre vor Inkrafttreten der AVV zurückreicht. Obwohl die Einsätze mit den Bestimmungen der AVV teilweise nicht kompatibel waren (Regeleinsatz-

---

<sup>16</sup> Titel 427 09 „Entgelte für Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen, sonstige Beschäftigungsentgelte (auch für Auszubildende) sowie Aufwendungen für nebenberuflich und nebenamtlich Tätige“

<sup>17</sup> Durch die vorübergehende Beschäftigung von Personal der Forschungseinrichtungen soll das gegenseitige Verständnis verbessert und die Gewinnung qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erleichtert werden.

dauer, Personalmangel), sah das Bundesministerium keine Notwendigkeit, seine Praxis entsprechend anzupassen. Im Ergebnis wurde dem Haushaltsvermerk die Befreiung von allen Vorgaben der AVV entnommen.

Alle drei Ressorts erklärten bei den Erhebungen, die Einsätze zum Zwecke des Personalaustausches zumeist nicht eindeutig von den Einsätzen zum Zwecke des Wissenstransfers abgrenzen zu können, da beide Einsatzarten im Wesentlichen den gleichen Zielen dienten.

### 3.2 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass Einsätze externer Personen im Rahmen eines wechselseitigen Personalaustauschs grundsätzlich ein förderungswürdiges Instrument der Personalentwicklung sein können. Die externen Personen, die von außen in die untersuchten Bundesministerien wechselten, standen zahlenmäßig jedoch in einem offenkundigen Missverhältnis (16:1 und 37:1) zu den eigenen Mitarbeitern der Bundesministerien, die in den Entsendestellen tätig wurden. Durch die einseitigen Einsätze in die Bundesverwaltung hinein sind die mit dem Personalaustausch verfolgten Ziele allenfalls eingeschränkt erreicht worden. Im Gegensatz zu einem wechselseitigen Personalaustausch waren die Einsätze auch nicht mit einem geringeren Risiko von Interessenkonflikten verbunden. Die Anwendung der an den Personalaustausch geknüpften erleichterten Bedingungen durch die Bundesministerien war in diesen Fällen daher nicht gerechtfertigt.

Das Bundesforschungsministerium stützte die Einsätze externer Personen zudem in der Regel nur auf den Vermerk in den jährlichen Haushaltsplänen; dieser trifft aber zu externen Personen im Sinne der AVV gerade keine **ausdrückliche** Aussage. Im Ergebnis ging das Bundesministerium in seinem Grundsatzprogramm weiterhin von einem mehrjährigen Einsatz der externen Personen aus, obwohl die AVV eine längere Einsatzdauer als sechs Monate nur in begründeten Fällen erlaubt und ein dauerhafter Bedarf an Fachwissen nicht durch externe Personen gedeckt werden darf. Darüber hinaus blieb bei diesen haushaltsrechtlich als „Personalaushilfen“ eingeordneten Einsätzen externer Personen offen, ob die Einsätze dem Personalaustausch oder dem Wissenstransfer gedient haben. Die übliche mehrjährige Einsatzdauer der externen Personen bei dem Bundesministerium spricht jedenfalls dafür, dass neben den von der AVV angestrebten Einsatzgründen Personalaustausch und Wissenstransfer auch andere Motive, z. B. die Beseiti-

gung eines möglichen Personalmangels, ausschlaggebend gewesen sein können.

Der Bundesrechnungshof schließt sich der Auffassung der Ressorts an, dass die Unterscheidung des Zwecks der Einsätze nach der AVV in Personalaustausch und Wissenstransfer derzeit kaum praktikabel ist, da in der Regel auch ein als Personalaustausch angelegter Einsatz einen allgemeinen Wissenstransfer bezweckt. Zudem blieb ein wechselseitiger Personalaustausch auch in der Praxis die seltene Ausnahme. Der Bundesrechnungshof spricht sich deshalb für eine Gleichbehandlung dieser Einsatzzwecke auf dem Regelungsniveau des Wissenstransfers aus. Sofern die Bundesregierung an der Förderung des Personalaustauschs festhalten will, sollte sie zumindest sicherstellen, dass die dafür geltenden erleichternden Bedingungen nur auf wechselseitige Einsätze mit ausgeglichener Interessenlage angewendet werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesregierung die den Einsatz externer Personen im Einzelnen regelnden Bestimmungen der AVV auch dann anwendet, wenn der Haushaltsplan für „Personalaushilfen“ ausdrücklich Mittel bereitstellt. Damit ist nämlich nur die Zulässigkeit im Grundsatz entschieden, nicht aber die Ausgestaltung in der Praxis; die AVV wäre ggf. entsprechend zu präzisieren.

## **4 Grenzen des Einsatzes externer Personen**

### **4.1 Besondere Geschäftsbeziehungen**

#### **4.1.1 Feststellungen**

Einsätze externer Personen sind stets mit einem erhöhten Risiko für Interessenkonflikte verbunden, wenn die entsendende Einrichtung und die aufnehmende Institution der Bundesverwaltung Geschäftsbeziehungen unterhalten. Aus diesem Grund hatte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages<sup>18</sup> die Bundesregierung aufgefordert, Einsätze externer Personen zu verbieten, wenn in den letzten zwei Jahren solche Beziehungen bestanden. Die Bundesregierung setzte diese Vorgabe in die AVV um. Dabei sah sie eine Ausnahme für den Fall des Personalaustauschs vor.

Die Bundesministerien beschäftigten im Berichtszeitraum regelmäßig externe

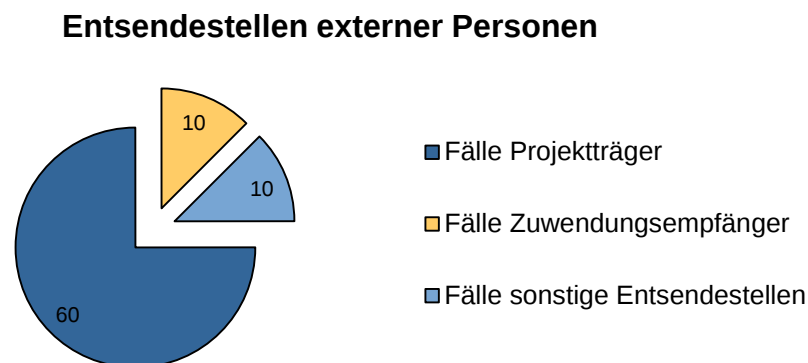
Personen aus Unternehmen und Institutionen der Kultur, Wissenschaft und Forschung, die als institutionelle Zuwendungsempfänger oder als Projektträger für das jeweilige Bundesministerium Aufgaben wahrnahmen.

Zuwendungsempfänger (§§ 23, 44 BHO) sind Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die Leistungen der Ressorts zur Erfüllung bestimmter Zwecke erhalten; dazu gehören z. B. zweckgebundene Zuschüsse und Zuweisungen.

Projektträger, die bei Forschungseinrichtungen und anderen Organisationen angesiedelt sind, setzen die Projekte der Bundesministerien fachlich und organisatorisch um; sie erbringen Dienstleistungen für öffentliche und private Auftraggeber. Ein Projektträger kann auch mit der Wahrnehmung bestimmter hoheitlicher Aufgaben für Dienststellen des Bundes beauftragt sein (Beleihung).

Der Anteil der externen Personen aus solchen Einrichtungen in den drei vertieft untersuchten Bundesministerien ist in Abbildung 2 dargestellt.

**Abbildung 2**



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Nur in einem Fall kam im Austausch auch ein Mitarbeiter eines Bundesministeriums in einer dieser Entsendestellen zum Einsatz.

Das Auswärtige Amt stellte in mindestens drei Fällen fest, dass die vorgesehenen Einsätze externer Personen eines institutionellen Zuwendungsempfängers im Hinblick auf mögliche Interessenkollisionen nicht oder nur unter Auflagen vertretbar waren. Folgende Beispiele verdeutlichen die dortige Situation:

### Beispiel 4

Auszug aus der Risikoabschätzung zum Einsatz einer externen Person eines institutionellen Zuwendungsempfängers nach Nr. 3.1 AVV:

(Es) „wurde festgestellt, dass im Hinblick auf mögliche Interessenkollisionen der Einsatz der genannten externen Person ... (Name) in der vorgesehenen Funktion bei ... (Organisationseinheit des Bundesministeriums) nicht vertretbar ist.“

„Nach der ... vorgelegten Aufstellung der der externen Person übertragenen Aufgaben wird sie als ... (Funktion) mit folgenden Aufgaben befasst ... (Aufgabenbeschreibung). Diese Aufgaben umfassen Funktionen, deren Ausübung die konkreten Geschäftsinteressen der entsendenden Stelle ... (Entsendestelle) unmittelbar berührt, da ... (Entsendestelle) für die Umsetzung der ... (Projektbezeichnung) unmittelbarer Auftragnehmer des ... (Bundesministerium) ist und die Tätigkeit im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge steht.“

### Beispiel 5

Auszug aus der Risikoabschätzung zum Einsatz einer weiteren externen Person eines institutionellen Zuwendungsempfängers nach Nr. 3.1 AVV:

„Im Hinblick auf mögliche Interessenkollisionen oder der Erzielung von Wettbewerbsvorteilen ist der zeitliche begrenzte Einsatz ... (externe Person) des ... (institutioneller Zuwendungsempfänger) im ... (Organisationseinheit des Bundesministeriums) im Rahmen eines zweiseitigen Personalaustauschs zwischen ... (Bundesministerium) und ... (institutioneller Zuwendungsempfänger) unter Auflagen vertretbar.“

#### 4.1.2 Würdigung und Empfehlung

Die von Zuwendungsempfängern und Projektträgern verfolgten Geschäftsziele können grundsätzlich im Widerspruch zu den Interessen der aufnehmenden Behörden stehen. Das zeigen die aufgeführten Beispiele, nach denen ein Bundesministerium in der Praxis erhöhte Risiken bei Einsätzen externer Personen eines institutionellen Zuwendungsempfängers festgestellt hat.

Der Bundesrechnungshof sieht deshalb keinen Grund, weshalb die Geschäftsbeziehungen der Bundesministerien zu ihren Zuwendungsempfängern und Projektträgern grundsätzlich anders behandelt werden sollten, als ihre Geschäftsbeziehungen zu sonstigen externen Dienstleistern. Eine andere Bewertung ergibt sich auch dann nicht, wenn es sich bei einer entsendenden Einrichtung um ein beliebiges Unternehmen handelt. Er hält die Einsätze der externen Personen von Zuwendungsempfängern und Projektträgern bei den untersuchten Bundesministerien

mehrheitlich für unzulässig, zumal sie auch nicht in einem wechselseitigen Personalaustausch stattfanden.

Der Bundesrechnungshof stellt überdies die Ausnahmeregelung für den Personalaustausch grundsätzlich in Frage. Aus seiner Sicht bestehen die mit vorhandenen Geschäftsbeziehungen verbundenen besonderen Risiken beim Personalaustausch in gleicher Weise wie beim Wissenstransfer.

Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesregierung auf, ihre Haltung zu Einsätzen externer Personen aus Entsendestellen grundsätzlich zu überdenken, die für die jeweilige Bundesverwaltung Aufgaben im Rahmen eines institutionellen Zuwendungsverhältnisses oder einer Projektträgerschaft wahrnehmen oder in den letzten beiden Jahren erledigt haben. Soweit die Bundesregierung meint, auf solche Einsätze nicht generell verzichten zu können, sollte sie die AVV entsprechend anpassen.

Der Bundesrechnungshof spricht sich außerdem dafür aus, für den Fall des Personalaustausches keine Ausnahme vom Einsatzverbot bei Geschäftsbeziehungen zuzulassen.

## **4.2 Personalverstärkung**

### **4.2.1 Feststellungen**

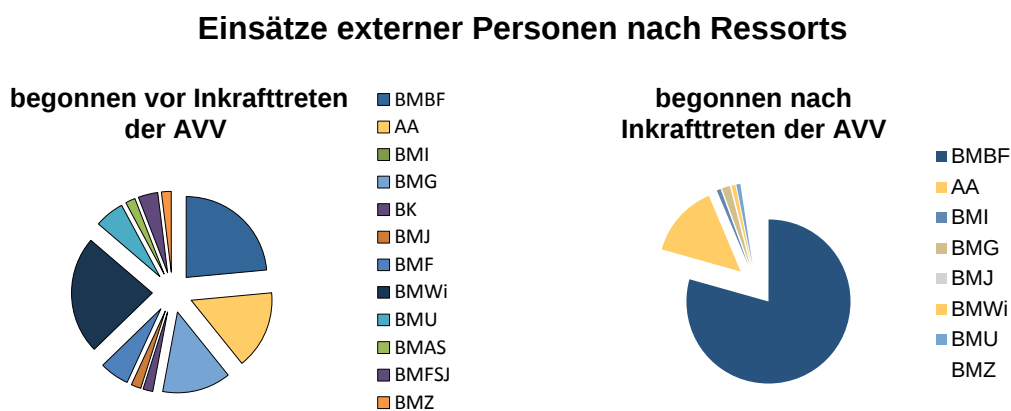
Einsätze externer Personen zur Beseitigung wirklicher oder vermeintlicher Personalengpässe bergen stets die Gefahr von Abhängigkeiten, die mit dem Neutralitätsgebot der Bundesverwaltung nicht zu vereinbaren sind. Auch könnten die Bundesbehörden die Schwerpunkte ihres Personaleinsatzes anders festlegen, als dies vom Parlament durch die bewilligten Personalstellen erkennbar gewollt war. Aus diesem Grund verbietet die AVV Einsätze externer Personen, „wenn lediglich ein Personalmangel beseitigt werden soll“.

Bei einem wechselseitigen Personalaustausch kann ein Personalmangel naturgemäß nicht der ausschlaggebende Grund für den Einsatz der externen Person sein. Anders verhält es sich jedoch bei den oben beschriebenen (Tz. 3.1.2) einseitigen Einsätzen in die Bundesverwaltung hinein.

Bei seiner Prüfung hat der Bundesrechnungshof untersucht, inwieweit die Einsätze externer Personen Hinweise auf ein Bestreben der Ressorts ergaben, einen empfundenen Personalmangel zu beheben. Die Ressorts begründeten die Einsätze unterschiedlich. Auf einen möglichen Personalmangel gingen sie dabei in der Re-

gel nicht ein. Die Verteilung der Einsätze auf die Ressorts hat sich seit Inkrafttreten der AVV im Jahr 2008 deutlich verändert (siehe Abbildung 3):

**Abbildung 3**

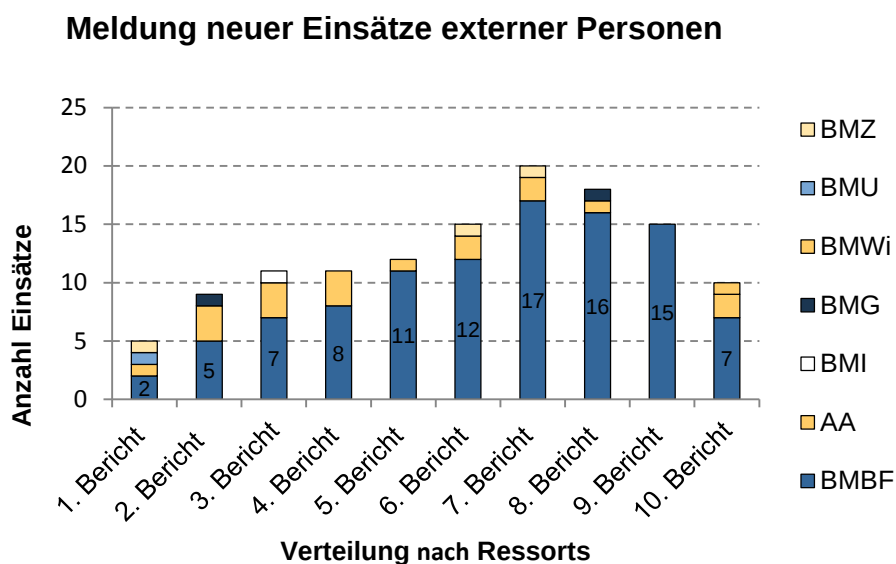


Quelle: Erster bis zehnter Bericht des Bundesinnenministeriums über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung

Während vor Inkrafttreten der AVV zwölf von 23 Ressorts (52%) externe Personen einsetzten, wurden danach nur noch in sieben Ressorts (30%) neue Einsätze begonnen.

Die Abbildung vier zeigt, dass ab dem vierten Bericht nur noch fünf Ressorts neue Einsätze<sup>19</sup> meldeten; davon besitzen drei keinen eigenen Geschäftsbereich:

**Abbildung 4**



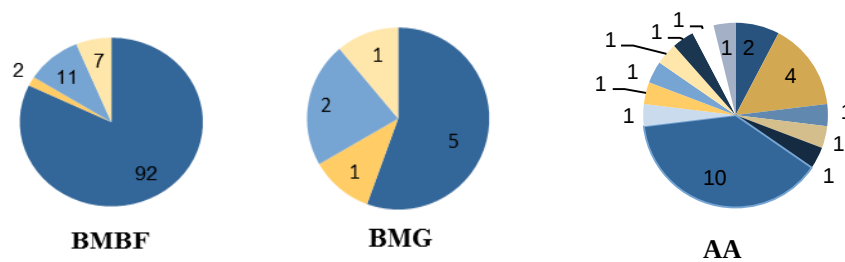
Quelle: Erster bis zehnter Bericht des Bundesinnenministeriums über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung (nachträgliche Änderungen durch das BMI sind berücksichtigt)

<sup>19</sup> Hinweis: Nach dem neunten Bericht haben sich die im siebten Bericht angeführten neuen Einsätze von BMG und BMU nach Überprüfung durch die Ressorts als Falschmeldung herausgestellt.

Auffälligkeiten zeigten sich auch im Hinblick auf die Auswahl der Entsendestellen bei den geprüften Bundesministerien.

**Abbildung 5**

### Einsätze externer Personen nach Entsendestellen



Quelle: Erster bis zehnter Bericht des Bundesinnenministeriums über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung

Die Abbildung fünf zeigt, dass die externen Personen jeweils mehrheitlich aus einer bestimmten Entsendestelle kamen. Beim Bundesforschungs- und beim Bundesgesundheitsministerium war primäre Entsendestelle eine bundesnahe Forschungseinrichtung, die auch als Projektträger des Bundes tätig war; beim Auswärtigen Amt handelte es sich um einen seiner institutionellen Zuwendungsempfänger.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes untersuchten die Ressorts regelmäßig nicht, ob der von ihnen als notwendig angesehene Bedarf an Fachwissen möglicherweise auch durch eigenes Personal oder durch den Abschluss von Beratungs- und sonstigen Dienstleistungsverträgen hätte gedeckt werden können.

### Beispiel 6

Das Auswärtige Amt richtete einen Kommunikationskreis zum Einsatz externer Personen ein. Dieser beschrieb die „Ausgangslage“ wie folgt:

„Das ... (Bundesministerium) hat nur begrenzte Möglichkeiten, genügend Stellen und Personal zur Verfügung zu stellen, um dem Mittel- und Aufgabenzuwachs voll gerecht zu werden.“  
 „Die Referate ... und ... sind insbesondere in den Bereichen gefordert, in denen das ... (Bundesministerium) neue Mittel erhalten hat, damit es die damit verbundenen Chancen auch nutzen kann. Allerdings besteht weiterhin auch eine große Zahl von Wanderlöchern. Deshalb ist die Kreativität der Arbeitseinheiten, sich eigenständig um personelle Verstärkung zu kümmern, grundsätzlich zu begrüßen.“

Externe Personen nahmen in einigen Fällen reguläre Linienaufgaben im Auswärtigen Amt wahr.

tigen Amt wahr. Teilweise stellten die Entsendestellen externe Personen ausschließlich für den Einsatz dort befristet neu ein. In diesen Fällen endeten die Arbeitsverhältnisse nach Ablauf der Einsatzdauer/ Befristung zum Teil automatisch, ohne dass es zu einer Rückkehr in die Entsendestelle kam.

### Beispiel 7

Auszug aus der Begründung des Auswärtigen Amtes für den Einsatz einer externen Person:

„In einem Ausschreibungsverfahren wurde Frau ... (externe Person) ausgewählt und soll nunmehr umgehend die wahrzunehmenden Aufgaben übernehmen“.

„Frau ... (externe Person) arbeitete bislang als ... und weder als Mitarbeiterin der .... (Entsendestelle) noch eines der anderen Projektpartner“.

Das ... (Ressort) verfügt derzeit über kein eigenes Personal mit ...Hintergrund, wie er für die Wahrnehmung der ...Tätigkeiten für ... erforderlich ist. Frau ... (externe Person) Tätigkeit stellt daher eine dringend erforderliche zeitlich befristete Personalverstärkung dar.“

Die mit der Durchführung der Risikoanalyse beauftragte Arbeitseinheit bemerkte dazu:

„Ich weise im Übrigen darauf hin, dass das gewählte Verfahren einer Beschäftigung im ... (Ressort) nach einer Einstellung durch ... (Entsendestelle) den Mechanismus der Prüfung des Einsatzes Externer unnötigerweise in Gang setzt. Bei einer Einstellung direkt durch ... bzw. durch das ... (Ressort) wäre diese Prüfung nicht erforderlich geworden.“

### Beispiel 8

Auszug aus der Begründung des Auswärtigen Amtes für den Einsatz einer externen Person von einer im Wesentlichen mit Bundesmitteln finanzierten Einrichtung:

„Herr ... (externe Person) soll als Nachfolger der derzeitigen Stelleninhaberin, Frau ..., im Schwerpunkt den Aufgabenbereich ... wahrnehmen“.

„... (Bundesministerium) verfügt derzeit über kein eigenes Personal, das für die Wahrnehmung von Aufgaben des Referates ... zur Verfügung steht“.

„Auch wenn der Einsatz von Herrn ... (externe Person) de facto eine Personalverstärkung darstellt, da er keine Planstelle ausfüllt, wird – mit dem Vorbehalt, dass er bisher persönlich nicht bekannt ist – seine Expertise als ... für die Arbeit des Referats... / des ... (Bundesministerium) einen Mehrwert darstellen.“

### Beispiel 9

Die für die Risikoabschätzung des Einsatzes einer externen Person verantwortliche Organisationseinheit (OE) des Auswärtigen Amtes führte in ihrer Stellungnahme aus:

Die Betroffene (externe Person) wurde vom ... (Entsendestelle) ab dem ... (Datum) befristet eingestellt; das Arbeitsverhältnis soll am ... (Datum) enden. Der Zeitraum des befristeten Arbeitsverhältnisses mit dem ... (Entsendestelle) entspricht somit genau der Verwendungsdauer im ... (Ressort). Es erschließt sich ... (OE) nicht, wie hier einerseits Erfahrungen aus der (nicht ersichtlichen früheren) Tätigkeit bei der Entsendestelle für die aufnehmende Stelle und andererseits gewonnene Erfahrungen aus der Tätigkeit im ... (Ressort) nach Rückkehr dem ... (Entsendestelle) einen „Gewinn“ erbringen könnte, da eine weitere Beschäftigung der externen Person im ... (Entsendestelle) nicht vorgesehen ist.“

**Beispiel 10**

Auszug aus der Begründung des Auswärtigen Amtes für den Einsatz einer externen Person eines institutionellen Zuwendungsempfängers:

„Die Aufgaben, für die Frau ... (externe Person) vorgesehen ist, können nach jetzigem Stand nicht durch Stammpersonal erledigt werden. Referat ... (Bundesministerium) teilt mit, dass die derzeitige Vakanz auf dieser Stelle zu Mehrarbeit und Überstunden bei den anderen Kollegen des Referats geführt hat. Eine zusätzliche Stelle aus dem Stammpersonal ist nicht vorhanden.“

#### 4.2.2 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung mehrere Indizien dafür gefunden, dass die Einsätze externer Personen häufig dazu dienten, einen von den Ressorts empfundenen Personalmangel auszugleichen.

Neue Einsätze konzentrierten sich auf Bundesministerien **ohne** eigenen Geschäftsbereich. Bundesministerien **mit** eigenem Geschäftsbereich verzichteten dagegen in den letzten Jahren regelmäßig auf neue Einsätze externer Personen.

Bundesministerien ohne eigenen Geschäftsbereich haben keine Möglichkeit, Personallücken durch Abordnungen von Mitarbeitern aus dem nachgeordneten Bereich zu schließen. Sie hielten es für zulässig, Mitarbeiter ihrer Zuwendungsempfänger und Projektträger als externe Personen einzusetzen. Die angeführten Beispielsfälle machen deutlich, dass der Aufgabenzuwachs bei einem Bundesministerium aus dessen Sicht nicht mehr allein durch das Stammpersonal zu bewältigen war. Es fand daher nach eigenen Worten „andere kreative Lösungen“, um der „großen Zahl von Wanderlöchern“ zu begegnen.

Dafür, dass die Einsätze vorrangig der Personalverstärkung dienten, spricht auch, dass die Ressorts regelmäßig nicht untersuchten, ob der Bedarf an Fachwissen auch durch eigenes Personal oder durch den Abschluss von Beratungs- und sonstigen Dienstleistungsverträgen hätte gedeckt werden können.

Einsätze externer Personen, die von der Entsendestelle zuvor ausschließlich für die spätere Tätigkeit im Bundesministerium eingestellt wurden, lassen sich nicht mit Personalaustausch und Wissenstransfer begründen. Hier war ein vom Ressort empfundener Personalmangel der einzige erkennbare Grund für die Einstellung.

Die in mehreren Beispielen zitierten Vermerke des Auswärtigen Amtes, nach denen externe Personen für Linienaufgaben herangezogen wurden, weisen außerdem darauf hin, dass nach dortiger Auffassung ein dauerhafter, durch eigene Ressourcen nicht zu deckender Personalbedarf vorliegt.

Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesregierung auf, die Einsätze externer Personen künftig restriktiver zu handhaben. Er erwartet, dass die Ressorts – außer in den Fällen eines wechselseitigen Personalaustauschs – nachweisen, dass ein Personalmangel nicht ausschlaggebend für den Einsatz ist. Sofern die Bundesregierung zusätzliches Fachwissen auf Dauer benötigt, sollte sie die Bedingungen dafür schaffen, die Aufgaben künftig mit eigenem Personal zu erledigen.

## **5 Dauer der Einsatzzeiten**

### **5.1 Feststellungen**

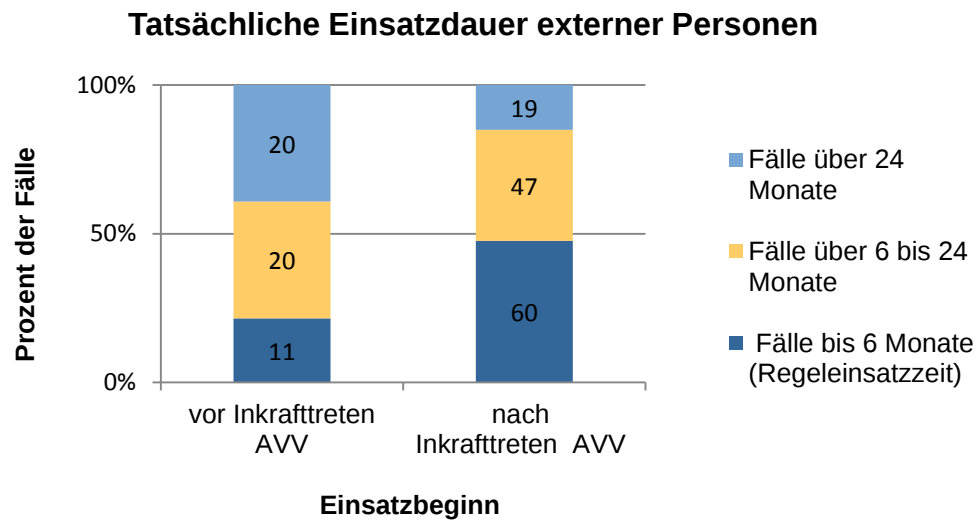
Mit zunehmender Einsatzdauer werden externe Personen naturgemäß auch stärker in die Arbeitsprozesse der aufnehmenden Behörden eingebunden. Dadurch erhöht sich das Risiko von Interessenkollisionen. Die AVV schreibt aus diesem Grund vor, dass externe Personen im Regelfall nicht länger als sechs Monate eingesetzt werden sollen<sup>20</sup>; in begründeten Fällen ist aber auch ein längerer Einsatz möglich. Die zur Erfüllung ihrer Daueraufgaben benötigten Ressourcen hat die Bundesverwaltung selbst bereitzustellen. Daher darf sie ihren dauerhaften Bedarf an Fachwissen auch nicht durch externe Personen decken.

Von den insgesamt 177 Einsätzen externer Personen in der Bundesverwaltung begannen 51 Einsätze vor (sog. Altfälle) und 126 Einsätze nach Inkrafttreten der AVV:

---

<sup>20</sup> Diese Regelung entspricht der in weiten Teilen der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes üblichen Sechsmonatsfrist als Probezeit, in der den Beschäftigten die Verantwortung für wesentliche Arbeitsergebnisse nicht oder nur in sehr eingeschränktem Umfang übertragen wird.

Abbildung 6



**Quelle:** Erster bis zehnter Bericht des Bundesinnenministeriums über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung (nachträgliche Änderungen durch das BMI sind berücksichtigt)

Die Abbildung sechs zeigt zwar, dass die Einsätze externer Personen bis zu sechs Monaten nach Inkrafttreten der AVV prozentual deutlich zunahmen; mehr als die Hälfte der Einsätze dauerten aber immer noch – zum Teil erheblich – länger als diese Regeleinsatzzeit.

Während bei den vor Inkrafttreten der AVV begonnenen Einsätzen (Altfälle) 39% länger als zwei Jahre dauerten, waren es danach nur noch 15% (19 Fälle). In einem Fall wurde dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages ein schriftlicher Bericht über einen über acht Jahre dauernden Einsatz bei einem Ressort vorgelegt<sup>21</sup>.

Das Bundesinnenministerium hatte in seinen Berichten kritisch festgestellt, dass die Verweildauer eines Großteils der externen Personen die Regeleinsatzzeit überschritt. Es führte deshalb ab dem Jahr 2010 eine Begründungspflicht in den Berichten bei Überschreitungen ein.

Die daraufhin erstellten Begründungen der Ressorts waren teilweise wenig aussagekräftig. Ein Ressort begründete die Einsätze z. B. pauschal mit allgemeinem Personalaustausch. Häufig verbanden die Ressorts die Einsatzdauer mit der Laufzeit von Projekten oder Programmen, an denen die externen Personen mitarbeiteten. Das Bundesinnenministerium bewertete die Begründungen der Ressorts in

<sup>21</sup> Hinweise auf nicht öffentlich zugängliche Unterlagen (§ 69 GO-BT).

seinen Berichten nicht.

Ab dem Jahr 2011 zeichnet sich bei neuen Einsätzen externer Personen ein Trend zur Vereinbarung kürzerer Einsatzzeiten ab. So hat sich der Anteil der Einsätze bis zu sechs Monaten erhöht. Ebenso vereinbarten die Ressorts keine Einsätze über zwei Jahre mehr. Der Bundesrechnungshof hat aber auch festgestellt, dass die Ressorts seit Inkrafttreten der AVV die ursprünglich vereinbarten Einsatzzeiten in einem Drittel der Fälle (54 von 177) einmal oder mehrfach verlängerten.

Mehrere Mitarbeiter einer bundesnahen Entsendestelle waren mit zeitlichen Unterbrechungen wiederholt im Bundesforschungsministerium beschäftigt. Es hatte die betreffenden Personen aufgrund ihrer persönlichen Qualifikation und der beim vorherigen Einsatz bewiesenen Eignung immer wieder erneut angefordert.

## **5.2 Würdigung und Empfehlung**

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Einsatzzeiten externer Personen – über den gesamten Zeitraum der Berichterstattung betrachtet – erheblich von der Sechsmonatsregel der AVV abweichen. Die dort formulierte Ausnahme für längere Einsätze stellt in der Gesamtschau den Regelfall dar. Zwar haben die Ressorts in jüngster Zeit kürzere Einsätze vereinbart. Die Praxis zeigt aber auch, dass die Einsätze häufig verlängert werden.

Anhand der wenig aussagefähigen Begründungen der Ressorts lässt sich im Einzelfall nicht sicher feststellen, ob die längeren Einsätze notwendig und regelkonform sind. Es kann auch nicht beurteilt werden, ob damit unzulässigerweise ein dauerhafter Bedarf an Fachwissen gedeckt wird.

Der Bundesrechnungshof hält Einsätze externer Personen, die länger als zwei Jahre dauern, für besonders kritisch. Er bezieht sich dabei auch auf den Rechtsgedanken der Bundeshaushaltsordnung, wonach die Möglichkeit, Tarifbeschäftigte auf Planstellen zu führen, grundsätzlich auf höchstens zwei Jahre begrenzt ist. Übertragen auf den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung wäre demnach bei einer Einsatzdauer von mehr als zwei Jahren grundsätzlich von einem dauerhaften Bedarf auszugehen.

Der Bundesrechnungshof sieht ein erhöhtes Risiko der unerwünschten Einflussnahme auch dann, wenn Ressorts externe Personen nach Beendigung ihres Ersteinsatzes erneut im Bundesministerium verwenden.

Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass Abweichungen von der Regeleinsatzdauer auf nachweisbar begründete Einzelfälle beschränkt werden. Er erwartet, dass Einsätze externer Personen – unbeschadet der Regeldauer von sechs Monaten – auch bei Unterbrechungen auf maximal zwei Jahre begrenzt bleiben.

## 6 Anwendung der Vergütungsregelung

### 6.1 Feststellungen

Externe Personen behalten ihr bisheriges Arbeitsverhältnis für die Dauer ihres Einsatzes in der Bundesverwaltung bei. Um den Anschein finanzieller Abhängigkeiten der Bundesverwaltung von Dritten zu vermeiden, ist das Gehalt der externen Personen im Grundsatz jedoch von der aufnehmenden Stelle zu tragen. Für Einsätze bis zu sechs Monaten und im Falle des Personalaustausches darüber hinaus sah die Bundesregierung das Risiko für vertretbar an und ließ Ausnahmen zu.

Der Bundesrechnungshof hat bei den Erhebungsstellen untersucht, wie diese die Vergütungsregelung der AVV in der Praxis anwendeten.

Das Bundesforschungs- und das Bundesgesundheitsministerium wendeten die AVV Regelung ordnungsgemäß an, indem sie die Gehälter der externen Personen üblicherweise nach einer Einsatzzeit von sechs Monaten oder für die gesamte Dauer des Einsatzes trugen.

Beim Auswärtigen Amt tragen die entsendenden Stellen in 17 von 18 vertieft geprüften Fällen die Gehälter der externen Personen über die gesamte Einsatzdauer. Wie der folgenden Tabelle 1 zu entnehmen ist, dauerten diese Einsätze dort überwiegend wesentlich länger als sechs Monate.

**Tabelle 1**

| Übernahme der Entlohnung durch die Entsendestellen beim Auswärtigen Amt |                 |                  |                      |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------|------------------|----------------------|
|                                                                         | bis zu 6 Monate | bis zu 24 Monate | 24 Monate und länger |
| Anzahl der Einsätze                                                     | 2               | 5                | 11                   |

**Quelle:** Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Das Auswärtige Amt hielt die Überschreitung der Regeleinsatzdauer bei den Einsätzen für begründet. Da es die Einsätze als Personalaustausch einordnete

(Tz. 3.1.2), sah es auch die Übernahme der Vergütung durch die entsendenden Stellen für die gesamte Einsatzdauer als gerechtfertigt an. Nur in einem Fall war dieser Austausch wechselseitig.

## **6.2 Würdigung und Empfehlung**

Die Erhebungen haben gezeigt, dass die meisten Bundesministerien die Vergütungsregelung der Zielsetzung der AVV entsprechend anwendeten.

Am Beispiel des Auswärtigen Amtes ist jedoch auch deutlich geworden, dass die Vergütungsregelung auch so praktiziert werden kann, dass die Neutralität der Bundesverwaltung nicht ausreichend gewahrt ist.

Die AVV lässt für die Vergütung und für die Einsatzdauer jeweils unterschiedliche Ausnahmen zu. Während die Regelung zur Entlohnung eine Ausnahme nur im Falle des Personalaustausches erlaubt, unterscheidet die entsprechende Ausnahmeregelung zur Einsatzdauer – wie unter Tz. 5 ausgeführt – nicht nach dem Einsatzzweck. Beim Auswärtigen Amt hat die kumulierte Anwendung dieser beiden Möglichkeiten dazu geführt, dass die Entsendestellen die Gehälter der externen Personen überwiegend über Zeiträume von mehr als zwei Jahren getragen haben. Dabei hat die Bundesverwaltung die Leistungen der externen Personen ohne Gegenleistungen in Anspruch genommen. Der Bundesrechnungshof sieht in diesen Fällen auch das Risiko finanzieller Abhängigkeiten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesregierung für den Personalaustausch Ausnahmen zur Vergütung nur dann zulässt, wenn solche Einsätze wechselseitig sind und eine ausgeglichene Interessenlage gegeben ist.

## **7 Berichterstattung des Bundesinnenministeriums**

### **7.1 Inhalt und Darstellungsweise der Berichte**

#### **7.1.1 Feststellungen**

Die Bundesregierung ist gehalten, für eine umfassende Transparenz der Einsätze externer Personen zu sorgen. Dazu hat das Bundesinnenministerium ab dem 1. Januar 2008 dem Haushalts- und Innenausschuss des Deutschen Bundestages jeweils zum 30. September und zum 31. März jeden Jahres zu berichten. Die Be-

richte müssen nach der AVV bestimmte Angaben<sup>22</sup> enthalten.

Das Bundesinnenministerium ließ sich dazu von den Ressorts jeweils fortlaufend nummerierte Datenblätter ohne Klarnamen oder Chiffrebezeichnungen der externen Personen über die im jeweiligen Berichtszeitraum laufenden Einsätze übersenden. Darüber hinaus ließ es sich auch mitteilen, welcher Gruppe (Wissenschaft, gemeinnützig, Wirtschaftsunternehmen, Wirtschaftsverband, Gewerkschaft oder Sonstiges) die jeweilige entsendende Stelle angehört und ob diese bundesnah ist.

Das Bundesinnenministerium fasste die Meldungen der Ressorts in Berichten mit über die Jahre gleichbleibender Grundstruktur (Textteil und jeweils ca. 60 Datenblätter als Anhang) zusammen. In den weitgehend identischen Textteilen der Berichte beschrieb es jeweils nur die Situation im aktuellen Berichtszeitraum („Momentaufnahme“). Auf eine berichtszeitraumübergreifende Darstellung und Analyse der Entwicklung der Einsätze, wie in seiner Evaluation AVV im Jahr 2010 angelegt, verzichtete das Bundesinnenministerium, obwohl die von den Ressorts gemeldeten Sachverhalte durchaus dafür geeignet gewesen wären. Das Bundesinnenministerium fasste wesentliche Angaben aus den Datenblättern nicht in komprimierten Übersichten zusammen. Dadurch waren die im Textteil der Berichte vorangestellten Informationen manchmal nur schwer nachvollziehbar. Ohne zusätzlichen Aufwand war es auch nicht ohne weiteres möglich zu erkennen, wie viele externe Personen in welchen Bereichen der Bundesverwaltung schwerpunktmäßig zum Einsatz kamen und ob diese Einsätze den Bestimmungen der AVV entsprachen.

In der Regel waren die Einsatzzeiten der externen Personen nicht mit dem jeweiligen Berichtszeitraum identisch. Einsätze, die sich über mehrere Berichtszeiträume erstreckten, wurden daher in mehreren Berichten dargestellt. Die Tabelle zwei illustriert das Ausmaß solcher Wiederholungen:

---

<sup>22</sup> Anzahl der externen Personen, entsendende Stelle, Dauer des Einsatzes, Form der Entlohnung, ggf. Personaltitel, Einsatzbereich und Tätigkeit in der Bundesverwaltung und vorherige Tätigkeit bei der entsendenden Stelle

Tabelle 2

## Nachweis der Einsätze externer Personen in den Berichten des BMI

|                           | Mehrfachnennungen externer Personen |         |         |           |          |         |         |         |         | Meldung<br>in einem<br>Bericht |
|---------------------------|-------------------------------------|---------|---------|-----------|----------|---------|---------|---------|---------|--------------------------------|
|                           | in zehn                             | in neun | in acht | in sieben | in sechs | in fünf | in vier | in drei | in zwei |                                |
|                           | Berichten                           |         |         |           |          |         |         |         |         |                                |
| Anzahl<br>der<br>Einsätze | 4                                   | 2       | 2       | 9         | 7        | 15      | 10      | 26      | 60      | 42                             |

**Quelle:** Erster bis zehnter Bericht des Bundesinnenministeriums über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung

Das Bundesinnenministerium informierte in seinen zehn Berichten<sup>23</sup> jeweils über rd. 55 Einsätze externer Personen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes verbargen sich hinter 551 gemeldeten Einsätzen nur insgesamt 177 Beschäftigungsverhältnisse externer Personen. Das Bundesinnenministerium stellte in den Berichten keine Bezüge her, um solche Mehrfachnennungen kenntlich zu machen. Auch waren Änderungen, wie z. B. Einsatzverlängerungen, vorzeitige Abbrüche oder die Übernahme anderer Tätigkeiten der externen Personen nicht einheitlich und vollständig gekennzeichnet.

Das Bundesinnenministerium ist auch für die Berichte der Bundesregierung zur „Entwicklung und zu den Ergebnissen der Korruptionsprävention“ sowie zu „Sponsoringleistungen“ in der Bundesverwaltung zuständig. Hierfür wird eine jährliche bzw. zweijährliche Berichterstattung als ausreichend und angemessen angesehen<sup>24</sup>. Darüber hinaus hat das Bundesfinanzministerium – ebenfalls jährlich – über die Zahlungen der Bundesregierung an externe Berater zu berichten (siehe Tz. 1.1).

### 7.1.2 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält die Berichte des Bundesinnenministeriums in ihrer derzeitigen Form für nicht durchweg geeignet, die Ausschüsse des Deutschen Bundestages sachgerecht über die Entwicklungen beim Einsatz externer Personen zu informieren. Die auf den jeweiligen Berichtszeitraum begrenzte Darstellung

<sup>23</sup> Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2012

<sup>24</sup> Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 7. Mai 2004, 28. Mai 2004 und vom 24. September 2004;  
Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen) vom 11. Juli 2003

gibt zwar einen Überblick über die Einsätze der externen Personen in jenen sechs Monaten. Aus einer solchen Momentaufnahme sind Entwicklungen, wie sie der Bundesrechnungshof u. a. in diesem Bericht aufgezeigt hat, jedoch kaum zu erkennen. Auch sieht es der Bundesrechnungshof als Mangel an, dass sich wesentliche Angaben zu den Einsätzen der externen Personen in der Bundesverwaltung jeweils nur aus den Datenblättern zu den einzelnen Berichten rückrechnen ließen.

Die gleichbleibende Grundstruktur der Berichte ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, da sie die Lesbarkeit über die Jahre erleichtert. Weitgehend identische Textteile und fehlende Bezüge zu den Vorberichten erwecken aber den Anschein, als habe es seit Inkrafttreten der AVV kaum Veränderungen gegeben. Auch konnte leicht der Eindruck entstehen, dass weit mehr externe Personen seit Einführung der Berichtspflicht tätig waren, als dies tatsächlich der Fall war.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesinnenministerium auf, die Berichte noch aussagekräftiger zu machen. Es sollte die Entwicklung der Einsätze externer Personen über einen längeren Zeitraum deutlich darstellen, die Einhaltung der AVV bewerten und auf mögliche Problemfelder hinweisen. Die Evaluation AVV könnte hier als Orientierung dienen. Nach seiner Ansicht könnte die Transparenz wesentlich erhöht werden, wenn das Bundesinnenministerium den Berichten tabellarische Zusammenfassungen weiterer grundlegender Angaben aus den Datenblättern hinzufügen würde.

Der Bundesrechnungshof hat zwar Verständnis dafür, dass die externen Personen in den Datenblättern der Berichte nicht namentlich genannt werden. Ohne eine eindeutige Kennzeichnung der Einsätze in den Berichten über den gesamten Einsatzzeitraum ist es jedoch nur schwer möglich zu erkennen, ob die Meldungen der Ressorts in sich konsistent sind und sich Einsatzbedingungen geändert haben. Einzelne Einsätze sollten daher so gekennzeichnet werden (z. B. durch eine Chiffre), dass sie auch in den Folgeberichten eindeutig identifiziert werden können.

Bei einer höheren Qualität der Berichterstattung könnte nach Ansicht des Bundesrechnungshofes – ggf. in Anlehnung an die Berichterstattung des Bundesfinanzministeriums zu den „Zahlungen an externe Berater“ (jährlich) und des Bundesinnenministeriums zur „Korruptionsprävention“ (jährlich) sowie zu den „Sponsoringleistungen“ (zweijährlich) – ein längerer Berichtsturnus gewählt werden. Der Bundesrechnungshof pflichtet insoweit einem Vorschlag des Bundesinnenministeriums in dessen Evaluation AVV aus dem Jahr 2010 bei.

## 7.2 **Publikation der Berichte**

### 7.2.1 Feststellungen

In den vergangenen Jahren gab es verschiedene Anfragen aus Parlament und Medien zum Einsatz externer Personen. Einige wesentliche Aussagen zu den vom Anwendungsbereich der AVV erfassten Einsätzen externer Personen sind derzeit den halbjährlichen Berichten des Bundesinnenministeriums an Haushalts- und Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu entnehmen.

Die Berichte des Bundesinnenministeriums sind nur für die Ausschüsse des Deutschen Bundestages bestimmt; sie sind offiziell für die breite Öffentlichkeit nicht zugänglich. Die Ressorts hatten sich im Abstimmungsprozess zur AVV aus datenschutzrechtlichen Gründen gegen eine Veröffentlichung ausgesprochen. In der Praxis sind alle Berichte trotzdem öffentlich bekannt geworden.

Für einen anderen, hinsichtlich der Verknüpfung privater und öffentlicher Interessen ähnlich dem Einsatz externer Personen sensiblen Bereich hatte die Bundesregierung keine Bedenken gegen eine Veröffentlichung. Zur Vermeidung jeden Anscheins von Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung macht sie die Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen) gegenüber der Öffentlichkeit transparent.

### 7.2.2 Würdigung und Empfehlung

Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes ist es für die Transparenz nachteilig, dass die Berichte des Bundesinnenministeriums nicht offiziell der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Belange des Datenschutzes sollten durch die anonymisiert dargestellten Einsätze hinreichend gewährleistet sein. Zudem haben sich der Öffentlichkeit durch andere Quellen bekannt gewordene Informationen aus den Berichten nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes nicht nachteilig ausgewirkt. Eine Nichtveröffentlichung schürt umgekehrt unnötigerweise Misstrauen gegenüber der Bundesverwaltung.

Der Bundesrechnungshof spricht sich dafür aus, die Berichte des Bundesinnenministeriums zu veröffentlichen, zumal sie unter Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes interessierten Bürgern oder Pressevertretern auf Antrag ohnehin zugänglich gemacht werden müssten.

## **8 Stellungnahme der Bundesregierung**

Das Bundesinnenministerium hat mit Schreiben vom 24. Mai 2013 federführend für die Bundesregierung zu den Feststellungen und dem daraus abgeleiteten Handlungsbedarf Stellung genommen. Es hat die vom Bundesrechnungshof erhobenen Sachverhalte anerkannt; zum Teil hat es diese auch um aktualisierte Angaben ergänzt.

Das Bundesinnenministerium folgt in seiner Stellungnahme den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht.

Es weist dessen Forderung zurück, Einsätze von Beschäftigten öffentlicher Unternehmen dem Anwendungsbereich der AVV zu unterstellen. Auf die vom Bundesrechnungshof dargestellten Nachteile geht es nicht ein.

Der Bundesrechnungshof stellte im Ergebnis seiner Prüfung fest, dass die AVV Auslegungen zulässt, die die Schutzmechanismen der Vorschrift unterlaufen. Das Bundesinnenministerium hält die bestehenden Regelungen dagegen für ausreichend, ohne die vom Bundesrechnungshof in seinem Bericht am Beispiel einzelner Ressorts dargestellten Defizite zu berücksichtigen. Seine Bewertung stützt es überwiegend auf pauschale Begründungen, die auch die aufgezeigte Verwaltungspraxis rechtfertigen sollen. Für eine Weiterentwicklung der AVV sieht das Bundesinnenministerium keine Veranlassung.

Das Bundesinnenministerium hält seine regelmäßigen Berichte über den Einsatz externer Personen an die Ausschüsse des Deutschen Bundestages unter Hinweis auf die in der AVV festgelegten Mindestanforderungen für auskömmlich. Es spricht sich wegen der in den Berichten enthaltenen personenbezogenen Daten gegen eine Veröffentlichung seiner Berichte aus.

## **9 Schlussfolgerung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes**

Die AVV bietet einen Regelungsrahmen für Einsätze externer Personen, der grundsätzlich geeignet ist, die Neutralität des Verwaltungshandelns durch einheitliche und verbindliche Transparenz- und Kontrollerfordernisse zu gewährleisten. In der Vorschrift gibt es aber noch Regelungslücken, die sich auch auf zukünftige Einsätze externer Personen nachteilig auswirken können. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesinnenministeriums sieht es der Bundesrechnungs-

hof als notwendig an, die AVV in folgenden Punkten weiterzuentwickeln:

- Die AVV sollte auch auf Einsätze von Beschäftigten aus öffentlichen Unternehmen angewendet werden.
- Die AVV sollte dahingehend präzisiert werden, dass die der Förderung des Personalaustauschs dienenden erleichternden Bedingungen nur auf wechselseitige Einsätze mit ausgeglichener Interessenlage angewendet werden dürfen.
- Es sollte klargestellt werden, dass Einsätze externer Personen, die aufgrund einer Mittelbereitstellung im Haushaltsplan (Nr. 2.1 dritter Stabstrich AVV) zulässig sind, auf dem Regelungsniveau des Wissenstransfers auszugestalten sind.
- Soweit die Bundesregierung meint, auf Einsätze externer Personen aus Entsendestellen, die für die jeweilige Bundesverwaltung Aufgaben im Rahmen eines Zuwendungsverhältnisses oder einer Projektträgerschaft wahrnehmen oder in den letzten beiden Jahren erledigt haben, nicht generell verzichten zu können, sollte sie die AVV entsprechend anpassen. Die bisherige Ausnahme vom Einsatzverbot bei Geschäftsbeziehungen für den Fall des Personalaustauschs sollte entfallen.
- Die aufnehmende Bundesverwaltung sollte den Zweck des Einsatzes externer Personen stets dokumentieren. Dabei sollte auch darauf eingegangen werden, inwieweit ein möglicher Personalmangel für den Einsatz eine Rolle gespielt hat.
- Die Bundesregierung sollte sicherstellen, dass Abweichungen von der Regeleinsatzdauer auf nachweisbar begründete Einzelfälle beschränkt werden; die Einsatzdauer sollte maximal zwei Jahre betragen.
- Die Berichte des Bundesinnenministeriums über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung sind aussagekräftiger zu gestalten; sie sollten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.