



Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

4 3 1 1

16. Wahlperiode

Bundesrechnungshof

Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An den
Vorsitzenden des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Abgeordneten Otto Fricke
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Postadresse

Postfach 12 06 03
53048 Bonn

Hausadresse

Adenauerallee 81
53113 Bonn

Telefon 0228 99 721-0

Telefax 0228 99 721-29 90

Internet

www.bundesrechnungshof.de

E-Mail

poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom

I 5 – 2007 – 0987/VII 1 – 2007 – 1026

Durchwahl

1150

Bonn, den

01.04.2008

Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden

Anlg.: 160 Abdrucke

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,


in der Anlage übersenden wir einen Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über die „Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden.“ Der Bericht stellt die Ergebnisse einer querschnittlichen Untersuchung in Form von allgemeinen Feststellungen, einer anhand von Beispielen konkretisierten Beschreibung kritischer Fallkonstellationen und von Empfehlungen für eine verbindliche Regelung des Einsatzes Externer dar. Dem Bericht ist eine Kurzfassung vorangestellt.

Hinweise der geprüften Stellen und eine übergreifende Stellungnahme der Bundesregierung sind in dem Bericht berücksichtigt.

Der Vorsitzende des Rechnungsprüfungsausschusses erhält einen Abdruck dieses Schreibens sowie der Anlage. Der Bericht geht auch allen obersten Bundesbehörden zur Kenntnisnahme zu.

Mit freundlichen Grüßen


Erb


Romers



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 Einsat-

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.