



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.

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.

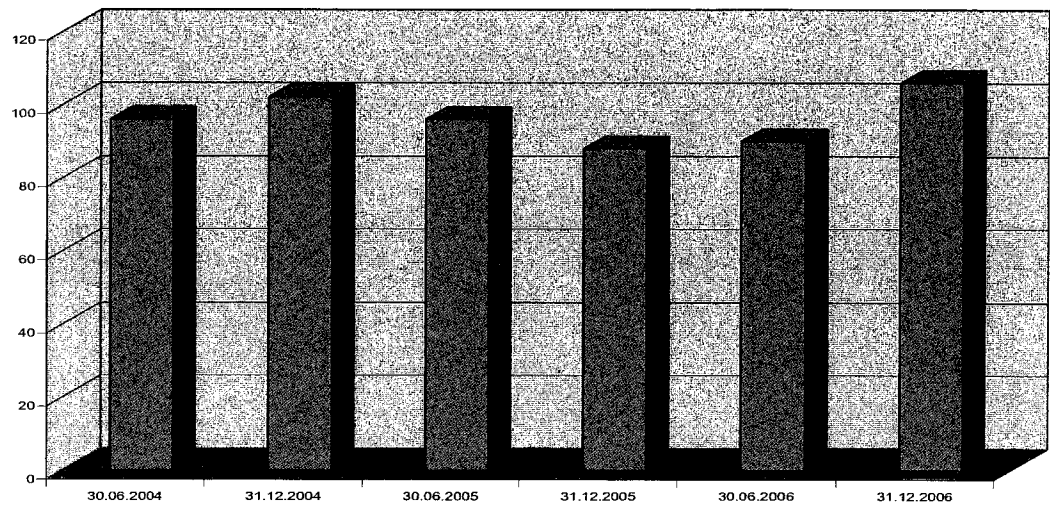
Zu diesem Zweck hat der Bundesrechnungshof ermittelt, wie viele externe Beschäftigte zu bestimmten Stichtagen in den obersten Bundesbehörden tätig waren und aus welchen Gründen die Einsätze der externen Beschäftigten für notwendig erachtet wurden. Er hat untersucht, ob die geprüften Behörden angemessene 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:

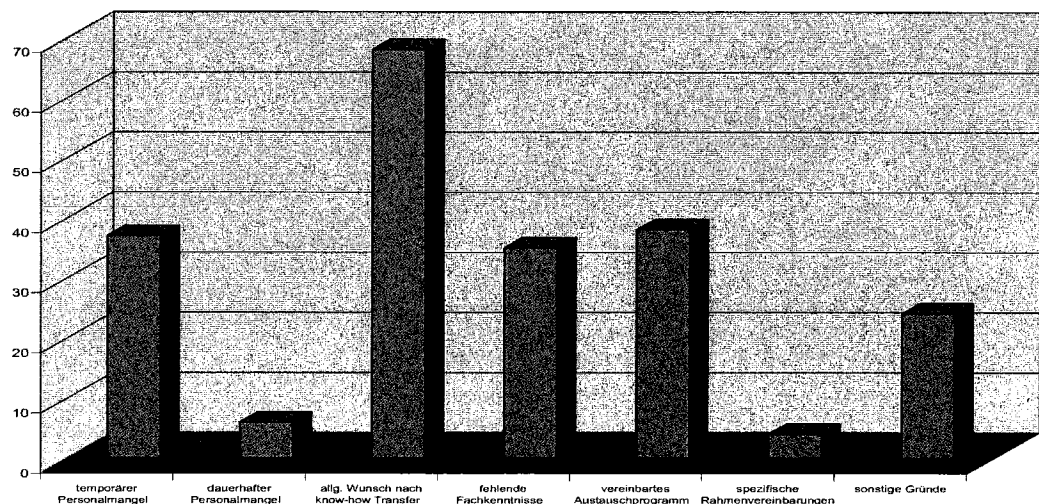
Abbildung 1: Stichtagsbezogene Anzahl externer Beschäftigter

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.

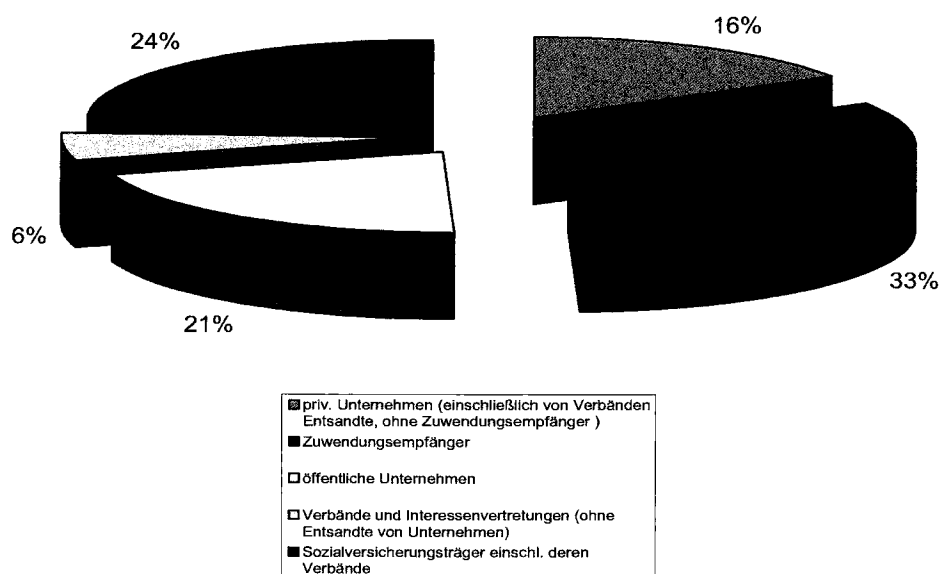
Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes schließen weder der kurze Beschäftigungszeitraum noch die o.g. Bezeichnungen aus, dass eine gezielte Einbindung in die Strukturen und Aufgabenwahrnehmung der Behörde mit den daraus entstehenden Risiken vorgesehen war. Darüber hinaus ist die Abgrenzung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

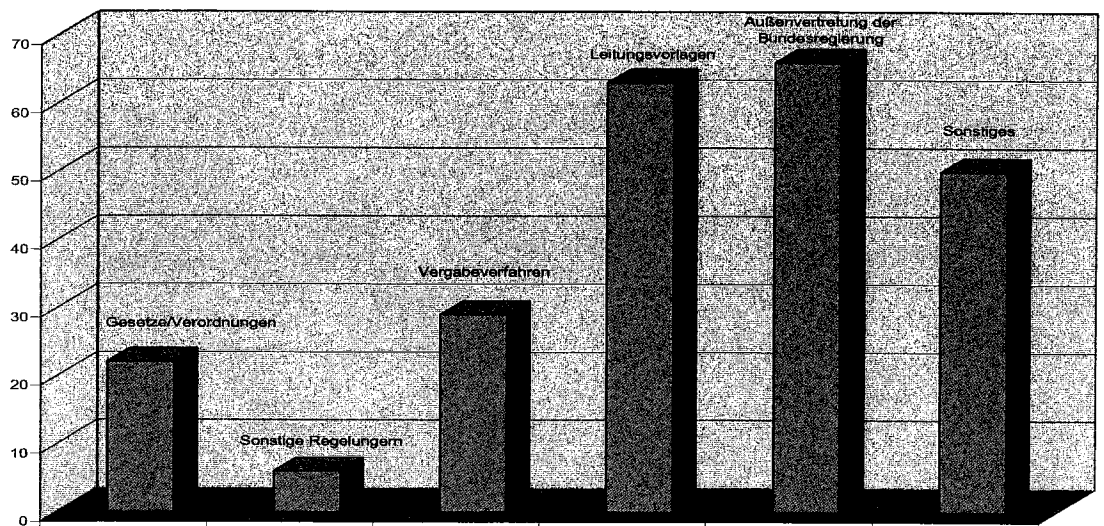
(2) Bundeseigene bzw. bundesnahe Unternehmen, Sozialversicherungsträger und ihre Verbände sowie institutionell geförderte Zuwendungsempfänger des Bundes entsandten in der Summe mehr als drei Viertel der externen Beschäftigten. Ein Interessenkonflikt ist bei diesen entsendenden Stellen zwar nur in begrenztem 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 Risikoerschätzung vorgenommen hätten.

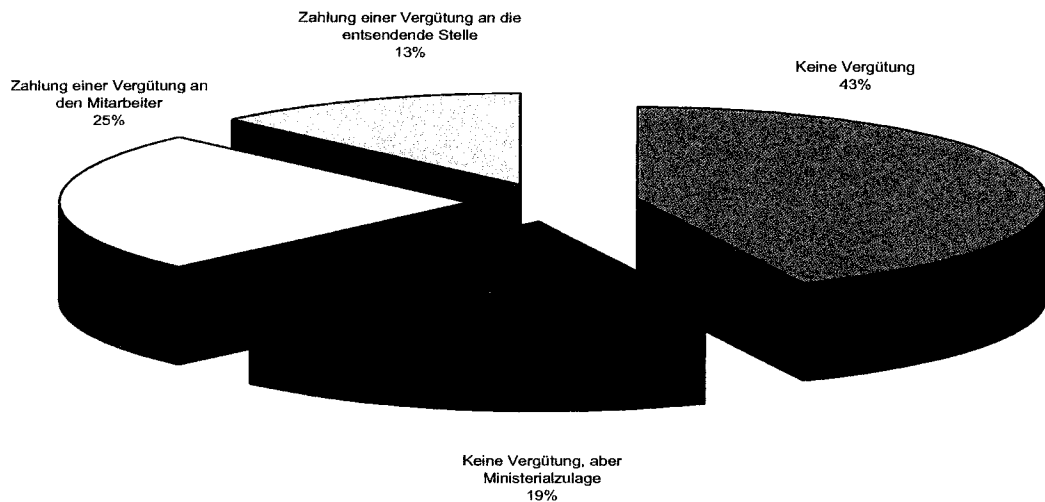
(4) Die Aufgaben der externen Beschäftigten waren häufig in allgemeiner Form nachvollziehbar beschrieben. Teilweise wechselten die Aufgabenfelder der externen Beschäftigten während ihres Einsatzes in den Bundesministerien. Eine strukturierte Steuerung des Einsatzes von externen Beschäftigten mit vorab 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 beigefügte 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.