

Öffentliche Anhörung
des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
unter dem Stichwort „Transparenz“

am 15. Juni 2009

Stellungnahme von Norbert Hauser
Vizepräsident des Bundesrechnungshofes

I. Vorbemerkung

Die Verbindung zwischen Einrichtungen des Staates und externen Personen oder Einrichtungen ist in vielfältiger Weise für die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes von Bedeutung. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die besonderen Risiken, die an der Nahtstelle zwischen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung und privatwirtschaftlichen oder gruppenbezogenen Interessen für die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns bestehen. Jede Einflussnahme, die das Grundprinzip eines neutral handelnden Staates verletzt, ist nicht nur ein Verstoß gegen demokratisch legitimierte Entscheidungsprozesse. Sie kann auch dazu führen, dass öffentliche Mittel in einer nicht durch das Gemeinwohl begründeten Weise verausgabt werden.

Die Antwort auf diese Risiken kann nicht in einer Abschottung staatlicher Einrichtungen und ihrer Angehörigen von externen Interessen sein. Dies wäre nicht nur unrealistisch; es würde auch der Tatsache nicht gerecht, dass modernes Verwaltungshandeln in zunehmenden Maße auf das Spezialwissen und die Urteilsfähigkeit der betroffenen Akteure angewiesen ist. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes muss aber sichergestellt sein, dass sich Entscheidungsprozesse im Kern staatlicher Aufgabenwahrnehmung transparent und frei von Interessenkonflikten und manipulativen Einflussnahmen vollziehen. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist neben der persönlichen Integrität der Amtsträger, dass die Verwaltung zumindest über diejenige Sachkenntnis verfügt, die eine grundlegende Beurteilung und Entscheidungsvorbereitung ermöglicht, und eine Abhängigkeit von externen Einschätzungen ausgeschlossen ist.

II. Bewertungskriterien des Bundesrechnungshofes

Aus diesen grundlegenden Überlegungen ergeben sich zentrale Bewertungskriterien, die der Bundesrechnungshof bei Prüfungen verschiedener Formen der Einbindung Externer in interne Entscheidungsprozesse und Abläufe des Staates zugrunde gelegt hat:

- Im Kernbereich staatlicher Aufgaben muss die eigenständige, mit eigenen Kräften durchgeführte Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten der Normalfall bleiben. Ausnahmen sind nur bei begründeter Notwendigkeit vertretbar.
- Die dauerhaft zur Vorbereitung, Gestaltung und Bewertung staatlicher Maßnahmen benötigten qualifizierten Ressourcen muss die Verwaltung selbst bereitstellen. Es ist offenkundig, dass dies durch die immer noch vergleichsweise starren Strukturen des öffentlichen Dienst- und Besoldungsrechts und die Wirkungen jahrelanger Stellenkürzungen häufig erschwert wird. Dies darf jedoch nicht als Vorwand dafür genommen werden, auf – manchmal schmerzliche – Prioritätensetzungen beim Personaleinsatz der Bundesbehörden für vorrangige Aufgaben zu verzichten und mit dem pauschalen Argument des Personalmangels externe Unterstützung zu suchen.
- Abhängigkeiten müssen ausgeschlossen sein, sowohl in materieller als auch in fachlicher Hinsicht. Bereits der Anschein einer Beeinflussbarkeit kann erheblichen Schaden anrichten. Es kann beispielsweise nicht angehen, dass ein Bundesministerium Bittbriefe an Unternehmen schreibt, um die Finanzierung dringend benötigter Experteneinsätze sicherzustellen.
- Zu jedem Zeitpunkt muss ein Höchstmaß an Transparenz gewährleistet sein. Das bedeutet nicht nur, dass die Tatsache der Einbindung Externer in staatliche Entscheidungsprozesse selbst für alle Beteiligten nachvollziehbar sein muss. Das bedeutet auch, dass Beweggründe, Risiken und Ergebnisse dieser Einbindung nachvollziehbar dokumentiert werden sollten, um dem „bösen Schein“ einer Beeinflussung jederzeit entgegenzutreten zu können.

III. Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

Die an diesen Kriterien orientierte Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes beleuchtet die hier angesprochene Thematik in verschiedener Weise. So taucht die Frage nach Interessenkonflikten und unsachgemäßen Einflussnahmen durch Externe immer wieder in Einzelprüfungen auf, deren Ergebnisse allerdings in aller Regel aufgrund zu schützender Angaben vertraulich bleiben müssen. Das Gesamtbild, das sich hieraus von der Integrität und Neutralität der Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Bundes ergibt, ist keineswegs negativ; zu konkreten Beanstandungen aus diesen Gründen kommt es nur in wenigen Einzelfällen.

Zwei Fragestellungen hat der Bundesrechnungshof in letzter Zeit querschnittlich geprüft:

Im Jahr 2006 hat der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung einen Bericht veröffentlicht, in dem Erkenntnisse über typische Probleme beim Einsatz externer Berater und Eckpunkte für einen verantwortungsvollen Umgang mit diesem Instrument dargestellt sind. Das Risiko möglicher Abhängigkeiten staatlicher Entscheidungsprozesse von externen Einschätzungen ist hier konkret angesprochen. Hierauf beziehen sich die Empfehlungen, den Einsatz Externer auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen dies notwendig und wirtschaftlich ist, klare Zielvorgaben, Leistungsvereinbarungen und Kontrollmechanismen zu schaffen und ausreichende Transparenz zu gewährleisten. In Umsetzung dieser Empfehlungen berichtet das BMF jährlich dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Ausgaben aus dem Bundeshaushalt für externe Berater sowie die hierdurch finanzierten größeren Beratungsvorhaben.

Im Jahr 2008 hat der Bundesrechnungshof ferner in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über die Ergebnisse einer Prüfung des Einsatzes externer Personen aus Unternehmen und Verbänden in den Bundesministerien berichtet. Der Bericht wurde auch dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegt, so dass die Inhalte als bekannt vorausgesetzt werden können. Wesentlicher Bestandteil unserer Empfehlungen

war es damals, dass die Bundesregierung in einer verbindlichen Regelung die Grenzen des Einsatzes solcher Externer Personen aufzeigt, materielle Abhängigkeiten ausschließt und Transparenz- und Kontrollerfordernisse vorschreibt. Die unter 2. a) und 2. b) der Tagesordnung genannten Anträge beziehen sich auf diese Empfehlungen. Die Bundesregierung hat am 17. Juli 2008 eine Verwaltungsvorschrift erlassen, die auf den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufbaut. Auf dieser Grundlage berichtet das Bundesministerium des Innern zudem regelmäßig über den Einsatz externer Personen, die unter Nr. 2 c) der Tagesordnung auch Gegenstand der laufenden Anhörung ist. Auf diese Punkte konzentriert sich die folgende Bewertung:

IV. Maßnahmen und Berichterstattung der Bundesregierung zum Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass Parlament und Regierung die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes schnell und umfassend aufgegriffen haben. In ihrer Verwaltungsvorschrift hat die Bundesregierung wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes übernommen. Damit ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ein wesentlicher Fortschritt erreicht, auch wenn die Umsetzung nicht in jedem Punkt exakt unseren Vorschlägen entspricht und weitere Verbesserungsmöglichkeiten erkennbar sind. So hatten wir empfohlen, die Regelungen auch auf Beschäftigte von Unternehmen auszudehnen, die im öffentlichen Besitz stehen. Zwar sind hier Interessenkonflikte nicht in gleichem Maße zu befürchten wie bei privaten Interessenträgern. Gleichwohl sehen wir auch hier Risiken im Hinblick auf die Transparenz des Personaleinsatzes und auf die – durchaus legitime und in der Regel gewollte – Wahrnehmung unternehmerischer Interessen solcher Einrichtungen, die nicht in jedem Fall kongruent mit allgemeinen Verwaltungszielen sein müssen. Unschärfen sind nach unserer Kenntnis auch dadurch entstanden, dass nicht klar geregelt ist, welche Regelungen auf Altfälle anzuwenden sind. Die vor Inkrafttreten der Verwaltungsvorschriften begonnenen Einsätze sollten so schnell wie möglich zu Ende geführt werden. Unabhängig davon sind alle mit den Verwaltungsvorschriften eingeführten Transparenzregelungen auch auf diese Fälle anzuwenden.

Die Berichterstattung des Bundesministeriums des Innern nennt mit dem Stichtag 31. Januar 2009 48 Externe, die in Bundesministerien oder nachgeordneten Behörden eingesetzt werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass diese Angabe u.a. wegen der unterschiedlichen Behandlung von Beschäftigten aus öffentlichen Unternehmen nicht vollständig mit den im Bericht des Bundesrechnungshofes genannten Zahlen kompatibel ist. Insgesamt kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der Einsatz Externer rückläufig ist. Von entscheidender Bedeutung dürfte aber die durch den Bericht geschaffene Transparenz sein. Sie stellt einen wirksamen Anreiz dar, externe Einsätze auf solche Fälle zu beschränken, in denen Sinn und Notwendigkeit externer Unterstützung erkennbar ist und Risiken in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden können. Eines generellen Verbots externer Einsätze bedarf es nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht. Er wird aber die weitere Entwicklung verfolgen, die Berichterstattung an das Parlament kritisch begleiten und nach Vorliegen ausreichender Erfahrungen die Weiterentwicklung der Verwaltungsvorschrift mit weiteren Empfehlungen unterstützen.

V. Anmerkungen zu den übrigen Erörterungspunkten

Zu den übrigen in dieser Anhörung zu erörternden Punkten verfügt der Bundesrechnungshof weder über Prüfungserkenntnisse, noch über Erhebungsrechte, die über die Prüfung in der Verwaltungssphäre hinausgehen.