

Die drei Begriffe externe Person, externer Mitarbeiter und Externer werden in dieser Untersuchung synonym verwendet. Dies ermöglicht es, den Text sprachlich akzeptabler zu gestalten. In der einschlägigen Verwaltungsvorschrift und Berichten des Bundesministeriums des Innern (BMI) ist zwar von externen Personen die Rede, doch der Begriff externe Mitarbeiter ist selbsterklärender und treffender¹.

Die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung“, die im Folgenden einfach Verwaltungsvorschrift genannt wird, regelt den Einsatz externer Mitarbeiter. „Der Einsatz externer Personen“, heißt es dort, „dient dem Personalaustausch und dem Wissenstransfer zwischen der Verwaltung und der privaten Wirtschaft sowie Einrichtungen aus Wissenschaft, Kultur und Zivilgesellschaft“. In Ziffer 1, Nr. 2 der Vorschrift vom 17. Juli 2008 wird der Begriff externe Person definiert:

Externe Person ist, wer außerhalb des öffentlichen Dienstes in einem Arbeitsverhältnis steht und vorübergehend und unter Aufrechterhaltung seines bisherigen Arbeitsverhältnisses in der Bundesverwaltung tätig ist. (Allgemeine Verwaltungsvorschrift)

Anschließend wird genauer bestimmt, was unter dem Begriff des öffentlichen Dienstes zu verstehen ist: Öffentlicher Dienst im Sinne der Vorschrift ist „die Tätigkeit im Dienste des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde oder anderer Körper-

¹ Manche Medien nennen die externen Personen auch „Leihmitarbeiter“ oder „Leihbeamte“.

schaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts oder ihrer Verbände mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften und ihrer Verbände“.

Doch auch juristische Personen, Gesellschaften oder andere Personenvereinigungen, die sich ausschließlich in öffentlicher Hand befinden, stehen einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst gleich. Unternehmen im Besitz des Bundes werden also nicht erfasst. Ebenso zur Bundesverwaltung gezählt werden „zwischenstaatliche oder überstaatliche Einrichtungen, an denen der Bund, ein Land oder eine andere Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts im Bundesgebiet oder ihre Verbände durch Zahlung von Beiträgen oder Zuschüssen oder in anderer Weise beteiligt sind“ (Allgemeine Verwaltungsvorschrift).

Nicht immer ist eindeutig, welche Organisationen unter diese Definition fallen. So ist etwa strittig, ob der Verband der Ersatzkassen (VDEK) als ein privatrechtlicher Verein zum öffentlichen Dienst gezählt werden darf (vgl. Maisch 2012b). Im siebten und achten Bericht des BMI (2011b, S. 28, 2012a, S. 26 f.) wurden VDEK-Mitarbeiter als externe Personen aufgelistet. Nachdem mehrere Medien kritisch über die Beteiligung eines VDEK-Mitarbeiters an der Formulierung eines Gesetzentwurfs berichtet hatten (Steinmann et al. 2012; Maisch 2012a), wurde im neunten Bericht der VDEK zum öffentlichen Dienst gezählt, obwohl er ein eingetragener Verein ist. Die Begründung lautete:

Da Ersatzkassen öffentlich-rechtliche Körperschaften sind (§ 4 Abs. 1 und 2 SGB V), fällt der VDEK als ihr Verband nicht unter den Anwendungsbereich der Verwaltungsvorschrift. Der Fall wurde daher in den neunten Bericht nicht mehr aufgenommen. (BMI 2012b, S. 4)

Ausdrücklich nicht unter den Begriff der externen Personen fallen „entgeltliche Auftragsverhältnisse, die Beratungs- oder sonstige Dienstleistungen zum Gegenstand haben, befristete Arbeitsverträge sowie Bedienstete anderer Staaten“ (Allgemeine Verwaltungsvorschrift).

Der Einsatz externer Mitarbeiter ist nicht erlaubt, falls nur ein Personalmangel beseitigt werden soll. Die Externen sollen ihren Status grundsätzlich bei allen dienstlichen Innen- und Außenkontakten deutlich machen. In der von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem damaligen Innenminister Wolfgang Schäuble (beide CDU) unterzeichneten Verwaltungsvorschrift ist auch geregelt, dass der Einsatz Externer im Regelfall sechs Monate nicht überschreiten soll. Eine längere Einsatzdauer könne in begründeten Fällen vorgesehen werden. Dauerhafter Bedarf an Fachwissen sei nicht durch externe Personen zu decken. Gemäß Ziffer 2, Nr. 5 ist der Einsatz in folgenden Fällen „grundsätzlich nicht zulässig“: der Formulierung von Gesetzentwürfen und anderen Rechtsetzungsakten, in leitenden Funktionen,

in Funktionen im Leitungsbereich und in zentralen Kontrollbereichen, in Funktionen mit abschließender Entscheidungsbefugnis, in Funktionen im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie in Funktionen, deren Ausübung die konkreten Geschäftsinteressen der entsendenden Stelle unmittelbar berührt. Diese Beschränkungen gelten nicht, soweit andere Rechtsvorschriften einen Einsatz in diesen Funktionen vorsehen (Allgemeine Verwaltungsvorschrift). Zum Beispiel sieht § 30, Abs. 3 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch vor, dass Versicherungsträger wie zum Beispiel Krankenkassen die für sie zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden insbesondere in Fragen der Rechtsetzung kurzzeitig personell unterstützen können.

Das BMI listete bis Herbst 2014 gemäß Ziffer 5 der Verwaltungsvorschrift zweimal pro Jahr auf, welche externen Mitarbeiter in den Ministerien tätig sind. Die Informationen dafür erhebt das Innenministerium nicht selbst, sondern bekommt sie von den anderen Ressorts geliefert und fasst sie dann zusammen. Die Berichte werden an die Mitglieder des Innen- und Haushaltsausschusses des Bundestages weitergeleitet. Wie andere Ausschussdrucksachen auch, wurden die Berichte bisher nicht veröffentlicht. Zurzeit gibt es 13 Berichte, die die Zeit seit Januar 2008 erfassen. Da in dieser Untersuchung eine Inhaltsanalyse dieser Berichte durchgeführt wird, wird die auch vom BMI angewandte Definition externer Personen aus der Verwaltungsvorschrift übernommen.

Der Haushaltsausschuss des Bundestags hat am 2. April 2014 – laut Teilnehmern einstimmig – beschlossen, dass das BMI die Berichte nur noch einmal pro Jahr vorlegen muss. Die Berichte erscheinen deshalb künftig jährlich zum 30. September. Im Gegenzug sollen die Berichte in Zukunft aber im Internet veröffentlicht werden. Außerdem forderte der Haushaltsausschuss die Regierung auf, „sicherzustellen, dass Externe nur im für den Wissenstransfer erforderlichen Umfang eingesetzt werden“ (BMI 2014a, S. 3; Maisch 2014).

Die Verwaltungsvorschrift gilt für alle 22 obersten Bundesbehörden und ihre Geschäftsbereichsbehörden. In diesem Buch werden jedoch nur die Ministerien inklusive Bundeskanzleramt untersucht².

² Wenn in dieser Untersuchung von den Ministerien die Rede ist, ist damit grundsätzlich auch das Bundeskanzleramt gemeint. Dies gilt insbesondere für die Hypothesen im sechsten Kapitel.

Der Einsatz externer Mitarbeiter in Bundesministerien

Eine politikwissenschaftliche Analyse

Maisch, A.

2015, XI, 50 S. 2 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-08414-1