



Bonn, September 2017

AhD Newsletter Nr.: 3/2017

Die Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst (AhD) ist ein Zusammenschluss der nachgenannten Verbände: Deutscher Philologenverband e.V., Deutscher Hochschulverband, Bundesverband der Verwaltungsbeamten des höheren Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland e.V., Verein Deutscher Bibliothekarinnen und Bibliothekare e.V., Bundesverband der Lebensmittelchemiker/-innen im öffentlichen Dienst e.V., Verband Deutscher Meteorologen, Vereinigung der techn. Mitglieder des Deutschen Patentamtes/Prüfervereinigung e. V.

Am 5. Juli 2017 veranstaltete

die Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes (AhD)

ihr diesjähriges AhD-Forum, das wiederum in der Vertretung des Freistaats Bayern beim Bund in Berlin stattfand. Das Forum stand unter dem Thema

Externe Beratung in der öffentlichen Verwaltung

- Möglichkeiten, Notwendigkeiten und Grenzen -

Während die AhD sich für ihre Foren zumeist Themen mit stark berufsständischem Bezug aussucht, bestand in diesem Jahr der Wunsch, sich eines Themas mit einem breiterem Ansatz anzunehmen, das auch diejenigen zur Teilnahme ermuntern kann, die auch an Fragestellungen interessiert sind, die sich nicht nur mit speziellen Fragen des Dienstrechts und ihren Auswirkungen auf betroffene Beamtengruppen befasst. Unter diesem Aspekt erschien das ausgewählte Thema für eine Behandlung auf dem diesjährigen AhD-Forum sehr geeignet.

Den Einführungsvortrag hielt Ministerialdirektorin **Beate Lohmann**, Leiterin der Abteilung O (Organisation; Verwaltungsmodernisierung) im Bundesministerium des Innern. Im Anschluss daran fand eine Podiumsdiskussion statt, die von Professor **Dr. Rainer Blasius** von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung moderiert wurde. Teilnehmer an dieser Podiumsdiskussion waren neben Frau **Lohmann**

Herr Professor **Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis**,
Emeritus der Juristischen Fakultät
der Humboldt-Universität zu Berlin,

Herr **Heinz-Josef Friehe**,
Präsident des Bundesamtes für Justiz,

Herr **Rainer Ullrich**,
Geschäftsführer der INFORA GmbH.

Frau **Lohmann** begann ihren Einführungsvortrag mit der Feststellung, dass jedes Ministerium stets vor der Herausforderung stehe, seine Aufgaben mit den vorhandenen Personal- und Sachmitteln sach- und zeitgerecht zu erledigen. Das sei im Laufe der letzten 20 Jahre infolge der Personaleinsparungen immer schwieriger geworden. In den 1990er Jahren habe man den „schlanken Staat“ angestrebt. Später sei vom „modernen Staat“ die Rede gewesen. Die Folge der mit diesen Begriffen verfolgten Politik sei eine immer weitere Verminderung des Personalbestandes der öffentlichen Verwaltung gewesen.

Dieser Personalabbau habe dazu geführt, dass nicht mehr alle Zuständigkeitsbereiche mit dem eigentlich erforderlichen Personal ausgestattet seien. Dadurch sei auch an zahlreichen Stellen fachliche Expertise verloren gegangen. Allein dieser Umstand habe zu immer mehr externen Beratungen geführt. Dementsprechend seien die Haushaltsmittel für diese Zwecke in den letzten Jahren deutlich gestiegen, insbesondere in den Jahren 2015 und 2016.

Vor der Entscheidung, eine externe Beratung in Anspruch zu nehmen, sei stets zu prüfen, ob die betreffende Aufgabe mit eigenem Personal, das über die erforderliche Expertise verfüge, bewältigt werden könne. Diese Prüfung setze einen breiten Erfahrungsschatz über die Kenntnisse und Fähigkeiten des vorhandenen eigenen Personals voraus. Hier sei also in erster Linie die Personalverwaltung gefragt.

In der Regel komme der Einsatz externer Berater nur in Betracht, wenn die im Einzelfall erforderliche fachliche Expertise fehle. Das könne beispielsweise bei der Durchführung eines bestimmten Projekts der Fall sein, für das es in der jeweiligen Behörde fachlich versiertes Personal nicht oder nicht in dem erforderlichen Umfang gebe, etwa im IT-Bereich. Soweit es um Daueraufgaben gehe, könne Bedarf für eine externe Beratung eigentlich nur entstehen, soweit es um die Bereiche Strategie und Management gehe.

Externe Beratungen könnten auch dann erforderlich werden, wenn der Bedarf dafür nicht vorhersehbar sei, aber kurzfristig gehandelt werden müsse. Das sei zum Beispiel im Spätsommer 2015 der Fall gewesen sei, als Deutschland einen bisher nicht gekannten Zustrom von Flüchtlingen erlebt habe. Auch im Fall eines Terroranschlags könne eine solche Situation eintreten.

Die Inanspruchnahme externer Berater könne auch sinnvoll sein, um Evaluierungen durchzuführen, fachliche Detailinformationen zu beschaffen oder die politische Entscheidungsgrundlage zu erweitern und zu verbessern. Schließlich könne es im Einzelfall zweckmäßig sein, sich externen Sachverständigen zu bedienen, um sich Überlegungen aus einer ganz anderen Sichtweise zu erschließen. Schließlich seien Fälle denkbar, in denen es darum gehe, der Behörde für eine politisch bereits feststehende Entscheidung weitere überzeugende Begründungen zu liefern.

Bei all den denkbaren Möglichkeiten eines Einsatzes externer Berater dürfe aber nicht übersehen werden, dass ein solcher Einsatz auch Gefahren berge und daher an Grenzen stoßen könne:

Externe Berater dürften dann nicht hinzugezogen werden, wenn ein Interessenkonflikt entstehen könne. Das sei zum Beispiel dann der Fall, wenn die betreffende Beratung zugleich eigenen Interessen des Beraters diene oder dieser gleichzeitig zu demselben oder einem ähnlichen Thema für einen anderen Auftraggeber tätig sei. In diesem Zusammenhang sei auch zu beachten, dass es bei gleichzeitiger Tätigkeit auch für andere Auftraggeber zur zeitlichen Überlastung kommen könne und schließlich die Gefahr von Doppelabrechnungen eintreten könne, zum Beispiel dadurch, dass ein Berater für mehrere Behörden eine vergleichbare Leistung erbringe, die jeweils voll bezahlt werde. Hier könne es sinnvoll sein, Rahmenverträge zu nutzen.

Streng sei darauf zu achten, dass keine Abhängigkeiten geschaffen würden, zum Beispiel durch sog. Pro-Bono-Leistungen, die mit der Gefahr verbunden seien, dass Folgeaufträge generiert würden. Ferner sei wichtig, dass der externe Berater stets hinreichend kritische Distanz zum Auftraggeber wahre.

Ein externer Berater dürfe bei einer Behörde nicht in eine Monopolstellung hineinwachsen, was dadurch geschehen könne, dass entsprechende Aufträge immer von denselben Mitarbeitern der betreffenden Behörde vergeben würden. Schließlich müsse man im Blick haben, dass sich der Zeitaufwand einer externen Beratung in vertretbarem Rahmen halte. Das erfordere eine Begleitung und Kontrolle von externen Beratern.

Mit Blick auf die skizzierten möglichen Gefahren stelle sich immer die Frage, wann man an eine der genannten Grenzen stoße und wann diese Grenzen im Einzelfall überschritten seien. Für geeignete Lösungsansätze seien folgende Gesichtspunkte von Bedeutung:

Zunächst sei erforderlich, die vorhandene Expertise, über die die Behörde selbst verfüge, bestmöglich zu nutzen. Dazu bedürfe es eines gut funktionierenden Wissensmanagements. Ein solches setze ein intelligentes, innovatives Personalmanagementsystem voraus.

Des Weiteren müssten die praktischen Erfahrungen durch die Zentralabteilung ausgewertet werden. Diese Auswertung beziehe sich auf den kontinuierlichen Bedarf und den Sonderbedarf sowie auf die Fachrichtung und die Wirtschaftlichkeit.

Wichtig sei es, in der Behörde daran zu arbeiten, zum Ausgleich fehlender Expertise eine eigene Expertise aufzubauen. Das könne durch geeignete Fortbildungsmaßnahmen sowie auch durch geeignete Maßnahmen am Arbeitsplatz geschehen. Im Bedarfsfall könnten auch zusätzliche, ggfs. befristete Einstellungen in Betracht kommen.

Zur Schaffung oder Stärkung einer eigenen Expertise in der Behörde könne auch in Betracht kommen, mit anderen Behörden oder sogar mit Institutionen außerhalb der öffentlichen Verwaltung Personal auszutauschen. Ein solcher Personaltausch sei oft sinnvoll, werde aber kaum praktiziert. Sogenannte „Externe Personen“ haben sechs Ressorts im Jahre 2016 gerade mal in 39 Fällen beschäftigt.

Auch Inhouse-Schulungen könnten ein geeignetes Mittel sein, um Wissen auf- bzw. weiter auszubauen. Des Weiteren könne ein Experten-/Beraterpool aufgebaut werden, zum Beispiel für Organisationsberatung, IT-Beschaffung oder Juristen, dessen Mitglieder über besondere Spezialkenntnisse verfügten, die einen Einsatz externer Berater entbehrlich machten. Helfen könne auch ein Wissensmanagement. Über eine zentrale Datenbank könnte allen Beschäftigten der Wissensschatz der Verwaltung zugänglich gemacht werden.

Nach diesem einführenden Vortrag wurde das Thema im Rahmen einer Podiumsdiskussion mit den oben genannten Teilnehmern vertieft weiter behandelt. Die Diskussion wurde von Herrn Professor **Dr. Rainer Blasius** von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung moderiert.

Herr Professor **Dr. Blasius** rief in Erinnerung, dass das Thema „Externe Beratung in der öffentlichen Verwaltung“ schon Gegenstand verschiedener Betrachtungen gewesen sei. So habe sich beispielsweise auch der Bundesrechnungshof vor einigen Jahren schon der Thematik angenommen und auf Schwachstellen und Probleme hingewiesen. Angesichts der Gesamtsituation stelle sich die Frage nach den Ursachen. Eine mögliche Erklärung gehe dahin, die Verwaltung sei von Fall zu Fall überfordert. Es komme daher darauf an, wie dieser Zustand überwunden werden könne.

Herr **Friehe** verwies darauf, dass das Bundesamt für Justiz nur im IT-Bereich externe Beratung in Anspruch nehme. Herausforderungen mit anderem fachlichen Bezug löse das Amt mit dem Sachverstand der eigenen Mitarbeiter. Externer Beratung bedürfe es dazu nicht. Die Erarbeitung von Gesetzentwürfen durch externe Stellen müsse nach Möglichkeit vermieden werden. Über die erforderlichen Spezialkenntnisse müsse das jeweils zuständige Ressort selbst verfügen. Es seien aber Situationen vorstellbar, in denen der Bedarf, ein bestimmtes Gesetzgebungsverfahren einzuleiten, durchzuführen und abzuschließen, unter besonderem Zeitdruck stehe. Dann könne es im Einzelfall geboten sein, externe Hilfe in Anspruch zu nehmen, ggfs. durch Einschalten einer hierfür besonders geeigneten Anwaltskanzlei.

Frau **Lohmann** rückte in den Blick, dass das Erfordernis externer Beratung seine maßgebliche Ursache nicht selten darin habe, dass die betreffende Behörde nicht über hinreichende Personalressourcen verfüge, weil man über Jahre in erheblichem Umfang Personal abgebaut habe bzw. befristetes Personal einsetze, das nicht über die erforderlichen Spezialkenntnisse verfüge. Ziel müsse grundsätzlich sein, dass die Behörde über die notwendigen Kenntnisse durch eigenes Personal verfüge und die betreffende Aufgabe daher mit eigenem Personal erledigen könne. Anders sei es bei zeitlich befristeten Aufgaben, die besondere – sonst nicht benötigte – Kompetenzen erfordern.

Herr Professor **Dr. Blasius** führte diesen Gedanken fort und bekräftigte, dass im Ergebnis immer ein Zustand anzustreben sei, der die Behörde in die Lage versetze, möglichst ohne externe Unterstützung auszukommen.

Herr Professor **Dr. Battis** äußerte sein Bedauern darüber, dass ein solcher Zustand in weiten Bereichen der öffentlichen Verwaltung nicht mehr anzutreffen sei. Im Übrigen fehle nicht selten das Bewusstsein, über welche Kenntnisse und Fähigkeiten die Behörde

in Wahrheit selbst verfüge („Wenn die Verwaltung wüsste, was die Verwaltung alles weiß“). Soweit der Personalabbau für die Beeinträchtigung des Wissensumfangs in der öffentlichen Verwaltung verantwortlich gemacht werde, dürfe nicht außer Betracht bleiben, dass Unternehmen in der freien Wirtschaft ihr Personal in zurückliegender Zeit in sehr viel größerem Umfang reduziert hätten als die öffentliche Verwaltung. Sein Eindruck sei, dass zu viele externe Berater in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt würden. In vielen Fällen sei das nichts anderes als Lobbyismus. Typische Betätigungsfelder für externe Berater seien gegenwärtig die Bereiche Informationstechnik und Flüchtlinge.

Nach Auffassung von Frau **Lohmann** müsse ein Ressortminister, der für seinen gesamten Zuständigkeitsbereich die politische Verantwortung trage, immer dann, wenn er den Eindruck habe, die in seinem Ministerium vorhandenen Kenntnisse reichten als Grundlage für eine zu treffende Entscheidung nicht aus, die Möglichkeit haben, auf externen Sachverstand zurückzugreifen.

Herr **Ullrich** stellte die INFORA GmbH, deren Geschäftsführer er sei, als ein mittelständisches Beratungsunternehmen vor, dessen Schwerpunkt die Bereiche Wirtschaftsinformatik und Kommunikationsinfrastruktur seien. Im Blickfeld stehe häufig die Schnittstelle zwischen Informationstechnik und Organisation oder die Einführung der elektronischen Akte. Für sein Unternehmen gehe es um die Erarbeitung von Entscheidungsalternativen. Die Entscheidung, was am Ende gemacht werde, liege allein beim zuständigen Ministerium.

Herr Professor **Dr. Battis** betonte die besondere Verantwortung des Bundes in Organisationsangelegenheiten gegenüber Bund und Ländern.

Frau **Lohmann** rief in Erinnerung, dass die öffentliche Verwaltung in Bund und Ländern nur das Personal einsetzen könne, das es zur Verfügung habe. Da dieses nicht immer alle Spezialbereiche abdecke, sei die Inanspruchnahme externer Berater gelegentlich nicht zu vermeiden.

Diesen Umstand bezeichnete Herr Professor **Dr. Battis** als misslich. Er müsse nach Möglichkeit überwunden werden. Die Hauptverantwortungs- und -entscheidungsträger müssten überzeugt werden, dass die öffentliche Verwaltung aus eigener Kraft in der Lage sein müsse, auch schwierige Entscheidungen allein mit eigenen Leuten vorzubereiten und umzusetzen.

Herr **Friehe** lenkte die Aufmerksamkeit auf mögliche Grenzen externer Beratung infolge mangelnder Transparenz. Diese sei wichtig, und zwar in beide Richtungen. Sein Amt betreibe das Bundeszentralregister mit etwa 50.000 Auskunftersuchen täglich. In diesem Bereich gebe es externe Berater, die im Amt tätig seien, dort einen Arbeitsplatz hätten und der Verwaltung sozusagen „auf die Finger schauen“ könnten. Das diene der Transparenz. Demgegenüber weigere sich eines der größten Beratungsunternehmen in Deutschland, die eigenen Abschlüsse offenzulegen. So werde keine Transparenz geschaffen.

Herr Professor **Dr. Battis** beanstandete, dass Lobbyisten in Brüssel auffallend großen Einfluss hätten; in Berlin sei dieser Einfluss deutlich geringer. In Brüssel seien häufig

Referenten bei politisch wichtigen Gesprächen zugegen und könnten die Entscheidung dann oft im Sinne der Lobbyisten beeinflussen. Das erscheine nicht sachgerecht.

Frau **Lohmann** hielt dem entgegen, dass dieser Eindruck nach ihren Beobachtungen so nicht zutreffe. Ein Referent habe in wichtigen Fragen keinesfalls bestimmenden Einfluss. Entscheidungen würden auf deutlich höherer Ebene getroffen. Allerdings müsse man auf Lobbyisten sorgsam aufpassen und verhindern, dass ihr Einfluss bestimmenden Charakter bekomme.

Herr **Ullrich** verwies darauf, dass der Bundesrechnungshof schon mehrfach Empfehlungen für Beratungsaufträge gegeben habe. Danach sei es wichtig, dass ein klarer Auftrag formuliert und ein klares Verfahren festgelegt werden. Das erforderliche Personal müsse die Behörde selbst vorhalten.

Herr **Friehe** gab zu bedenken, dass der Einsatz externer Berater zur Erarbeitung von Gesetzentwürfen verschiedentlich dazu geführt habe, dass Vorschriften entstanden seien, die für den Rechtsanwender nicht mehr lesbar seien. Ein Beispiel hierfür sei das Kreditwesengesetz. Dieses enthalte zum Teil überlange Paragraphen, die sprachlich unverständlich seien und in der Praxis daher zu Schwierigkeiten führten.

Für Herrn Professor **Dr. Blasius** ist es ein Ausdruck präventiver Kultur, sich Sachverstand, über den man nicht selbst verfüge, ggfs. durch den Einsatz externer Berater zu verschaffen.

In einer Diskussionsrunde mit dem gesamten Publikum merkt Herr **Eigenthaler**, Vorsitzender der Deutschen Steuergewerkschaft, kritisch an, es dürfe doch nicht übersehen werden, dass es den externen Beratern in erster Linie nur darum gehe, Geschäfte zu machen. Die Verwaltung begeben sich daher in die Hände derjenigen, die den externen Berater beauftragten.

Herr **Ullrich** hielt dem entgegen, dass auch Berater ihr Berufsethos hätten. Ihm jedenfalls gehe es nicht darum, der Verwaltung ihre Welt zu erklären. Das sei der falsche Ansatz. Er wolle eine Leistung erbringen, mit der die Verwaltung ein konkretes Problem lösen könne. Im Übrigen sei zu bedenken, neue Berater zunächst sechs Wochen kostenlos zu arbeiten hätten.

Herr **Dr. Voitl**, Abteilungsleiter Dienstrecht des Bayer. Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, merkte aus bayerischer Sicht an, über die für einen bestimmten Fachbereich zur Wahrnehmung der dortigen Aufgaben erforderliche Expertise müsse die betreffende Behörde selbst vorhalten. Zum Ausgleich einer fehlenden Expertise könne externe Beratung nicht dienen.

Redaktion:

Peter Christensen, Geschäftsführer, verantwortlich

Dr. Horst Günther Klitzing, Vorsitzender

AhD, Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst

Rheinallee 18-20, 53173 Bonn

Tel.: 0228-90 266 66

Fax: 0228-90 266 80

ahd@hoehererdienst.de

www.hoehererdienst.de

Sollte an einem weiteren Bezug des Newsletters kein Interesse bestehen,
geben Sie uns bitte per Mail Bescheid – Vielen Dank!