

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Michael Ependiller, Ulrich von Zons, Georg Schroeter, Stephan Brandner, Marcus Bühl, Mirco Hanker, Jürgen Koegel, Thomas Ladzinski, Knuth Meyer-Soltau, Sergej Minich, Ulrike Schielke-Ziesing, Julian Schmidt, Wolfgang Wiehle, Joachim Bloch, Dr. Michael Blos, Tobias Ebenberger, Hauke Finger, Rainer Groß, Udo Theodor Hemmelgarn, Stefan Henze, Nicole Höchst, Dr. Malte Kaufmann, Dr. Michael Kaufmann, Maximilian Kneller, Heinrich Koch, Achim Köhler, Gerold Otten, Angela Rudzka, Dr. Paul Schmidt, Sven Wendorf und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesrechnungshofgesetzes (BRH-Unabhängigkeitgesetz)

A. Problem

Der Bundesrechnungshof ist gemäß Artikel 114 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) und § 1 des Bundesrechnungshofgesetzes (BRHG) ein unabhängiges Organ der Finanzkontrolle. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit. Seine Aufgabe ist es unter anderem, die Haushaltsführung des Bundes zu prüfen und darüber unabhängig zu berichten.

In der Praxis kann jedoch der Anschein entstehen, dass die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes (BRH) beeinträchtigt wird, wenn Personen mit früheren politischen Spitzenfunktionen, insbesondere als Bundesminister, Staatssekretäre oder auch Abgeordnete des Deutschen Bundestages, in leitende Positionen des Bundesrechnungshofes berufen werden.

Ehemalige Regierungsmitglieder könnten an Prüfungen von Vorgängen beteiligt sein, für die sie vorher selbst Verantwortung trugen. Die bloße Möglichkeit der Einflussnahme auf derlei Vorgänge – trotz ggf. anderslautender Geschäftsverteilung im BRH –, stellt einen Compliance-Verstoß im weiteren Sinne dar. Denn der BRH ist zur Wahrung seiner Integrität auf einen robusten Compliance-Rahmen angewiesen, um die Glaubwürdigkeit der gesamten Institution zu erhalten. Der Bundesrechnungshof ist eine neutrale Instanz, die ein wichtiges Element der „Checks and Balances“ der Demokratie darstellt, und eben kein „verlängerter Arm“ der Bundesregierung.

Ziel des Gesetzes ist es, die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes zu stärken, indem der Zugang zu bestimmten Ämtern des BRH für Personen mit entsprechenden Vortätigkeiten, beispielsweise als Mitglied der Bundesregierung, für einen bestimmten Zeitraum ausgeschlossen wird.

Eine Karenzzeit, bevor zum Beispiel ein ehemaliges Mitglied der Bundesregierung in leitende Positionen berufen werden darf, kann die Funktionsfähigkeit und die Glaubwürdigkeit des BRH schützen und damit seinen Status als zentrales Organ der Prüfung einer ordnungsgemäßen Mittelverwendung öffentlicher Gelder erhalten.

B. Lösung

Das Bundesrechnungshofgesetz wird um Regelungen ergänzt, die eine Karenzzeit von fünf bzw. zwei Jahren für ehemalige Mitglieder der Bundesregierung, ehemalige Parlamentarische oder beamtete Staatssekretäre sowie Mitglieder des Deutschen Bundestages für die Berufung in leitende Funktionen des Bundesrechnungshofes festlegen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesrechnungshofgesetzes (BRH-Unabhängigkeitsgesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundesrechnungshofgesetzes

Das Bundesrechnungshofgesetz vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1445), das zuletzt durch Artikel 15 Absatz 82 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach § 3 wird der folgende § 3a eingefügt:

„§ 3a

Unvereinbarkeit der Tätigkeit als Mitglied im Bundesrechnungshof mit einer zuvor ausgeübten Funktion innerhalb der Bundesregierung, als Mitglied des Deutschen Bundestages oder als Mitglied einer Landesregierung

(1) Zur Sicherung der Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes dürfen zu Mitgliedern des Bundesrechnungshofes, also zu Präsidenten, Vizepräsidenten, zu Leitern der Prüfungsabteilungen und zu Prüfungsgebietsleitern nicht berufen werden:

1. ehemalige Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre, sofern ihre Tätigkeit bei der Bundesregierung nicht mindestens fünf Jahre zurückliegt,
2. ehemalige Mitglieder einer Landesregierung, insbesondere Ministerpräsidenten, Landesminister und Parlamentarische Staatssekretäre, sofern ihre Tätigkeit bei der jeweiligen Landesregierung nicht mindestens fünf Jahre zurückliegt,
3. ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages, sofern die Ausübung ihres Mandats nicht mindestens zwei Jahre zurückliegt.

(2) In besonders begründeten Ausnahmefällen, insbesondere aufgrund besonderer fachlicher Qualifikation, kann der Deutsche Bundestag in Fällen des Absatzes 1 Nummer 3 mit Zustimmung von zwei Dritteln seiner Mitglieder Ausnahmen zulassen, sofern keine Interessenkonflikte zu befürchten sind und mindestens ein Jahr seit der Niederlegung oder dem Ausscheiden aus dem Mandat vergangen ist.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 3. März 2026

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Regelung zielt darauf ab, die verfassungsrechtlich gebotene Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofs als eigenständiges Kontrollorgan zu sichern. Sie soll Interessenkonflikte und den Anschein von Befangenheit vermeiden, indem sie einen angemessenen zeitlichen Abstand zwischen politischer Tätigkeit und der Übernahme von zentralen Kontrollfunktionen schafft. Dadurch wird sichergestellt, dass ehemalige Amtsträger nicht unmittelbar über die fiskalische Kontrolle von Entscheidungen der Exekutive wachen, an deren Entstehung sie ggf. selbst beteiligt waren. Dies ist notwendig, um die Neutralität und Glaubwürdigkeit der Finanzkontrolle zu gewährleisten und somit die rechtsstaatliche Gewaltenteilung sowie die demokratische Kontrolle staatlichen Handelns zu stärken.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Gesetzentwurf adressiert das Problem, dass durch den unmittelbaren Wechsel ehemaliger Regierungsmitglieder, Staatssekretäre oder Bundestagsabgeordneter in leitende Positionen des Bundesrechnungshofs der Anschein mangelnder Unabhängigkeit oder Befangenheit entsteht, was die Glaubwürdigkeit der Finanzkontrolle gefährdet. Durch Einfügung eines neuen § 3a BRHG sollen Karenzzeiten von fünf Jahren für ehemalige Regierungsmitglieder und von zwei Jahren für ehemalige Bundestagsabgeordnete eingeführt werden, bevor diese in Leitungsfunktionen des BRH berufen werden dürfen. Die Regelung stärkt gegenüber der bisherigen Rechtslage, die keinerlei Karenzzeiten vorsieht, die institutionelle Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofs, schützt vor dem Zusammenfallen von Kontrolleur und Kontrolliertem und sichert damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in eine unparteiische Finanzkontrolle.

III. Exekutiver Fußabdruck

Der Gesetzentwurf wurde ausschließlich auf Grundlage öffentlich zugänglicher Quellen erarbeitet, insbesondere der einschlägigen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorschriften (Artikel 114 Absatz 2 GG, BVerfGG, BMinG, VwVfG), der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie parlamentarischer Materialien. Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter oder beauftragte Dritte im Sinne des § 43 Absatz 1 Nummer 13 GGO haben keinen Beitrag zum Inhalt des Gesetzentwurfs geleistet.

IV. Alternativen

Alternative Regelungsansätze, etwa freiwillige Selbstverpflichtungen des Bundesrechnungshofs oder informelle Übereinkünfte zwischen den Verfassungsorganen, bieten keine hinreichende Rechtssicherheit und sind nicht geeignet, den Anschein der Befangenheit verbindlich und dauerhaft auszuschließen. Initiativen der Länder oder aus der Mitte des Deutschen Bundestages mit vergleichbarer Zielrichtung liegen nicht vor. Eine einfachgesetzliche Karenzregelung im BRHG ist daher das geeignetste und verhältnismäßigste Mittel, um die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofs strukturell abzusichern.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich unmittelbar aus der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit für die Organisation des Bundesrechnungshofs als oberste Bundesbehörde gemäß Artikel 114 Absatz 2 GG in

Verbindung mit Artikel 73 Absatz 1 Nummer 8 GG (Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes stehenden Personen). Da die Regelung ausschließlich die Berufungsvoraussetzungen für Mitglieder des Bundesrechnungshofs betrifft und keinerlei Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren der Länder hat, liegt weder ein Fall des Artikels 84 Absatz 1 Satz 5 GG noch des Artikels 87 Absatz 3 Satz 2 GG vor; das Gesetz ist nicht zustimmungsbedürftig.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf betrifft ausschließlich die innerstaatliche Organisation der Finanzkontrolle des Bundes und weist keinen Bezug zum Recht der Europäischen Union oder zu völkerrechtlichen Verträgen auf. Europarechtliche Vorgaben werden weder berührt noch wird über solche hinausgegangen; der Entwurf ist mit dem Unions- und Völkerrecht vollständig vereinbar.

VII. Gesetzesfolgen

Die Karenzzeit stellt einen Eingriff in die Freiheit der Berufswahl nach Artikel 12 Absatz 1 GG dar, der jedoch durch das überragende verfassungsrechtliche Interesse an der Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit des Bundesrechnungshofs als Organ der Finanzkontrolle gemäß Artikel 114 Absatz 2 GG gerechtfertigt ist. Die Regelung ist verhältnismäßig, da sie keine dauerhafte Zugangssperre, sondern lediglich eine zeitlich befristete Karenz von fünf bzw. zwei Jahren vorsieht und damit einen angemessenen Ausgleich zwischen dem individuellen Grundrecht der Betroffenen und dem institutionellen Schutzbedürfnis des Bundesrechnungshofs schafft. Vergleichbare Einschränkungen der Berufsfreiheit zugunsten staatlicher Integritätsinteressen sind dem deutschen Recht bereits bekannt, etwa in § 6a BMinG oder § 3 Absatz 3 BVerfGG, sodass die vorgesehene Regelung sich in die bestehende Systematik einfügt.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Entwurf sieht weder die Vereinfachung noch die Aufhebung bestehender Regelungen vor. Verwaltungsverfahren werden durch die Einfügung des § 3a BRHG nicht berührt, da die Karenzzeit lediglich eine zusätzliche Berufungsvoraussetzung darstellt, deren Prüfung im Rahmen des ohnehin bestehenden Ernennungsverfahrens ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand erfolgen kann.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf berührt die Grundprämissen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – die auch darauf ausgerichtet ist, den Staat handlungsfähig und effizient zu halten –, indem er die Integrität und Unabhängigkeit der staatlichen Finanzkontrolle stärkt. Im Übrigen sind keine Nachhaltigkeitsindikatoren betroffen; der Entwurf steht im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf Einnahmen oder Ausgaben des Bundeshaushalts, der Länderhaushalte oder der Kommunen. Zusätzliche Haushaltsausgaben entstehen nicht.

4. Erfüllungsaufwand

Für Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand. Die Prüfung der Karenzzeit erfolgt im Rahmen des bestehenden Ernennungsverfahrens und erfordert keine neuen Verfahren, Strukturen oder Informationspflichten.

4.1. Erfüllungsaufwand für Bürger

Keiner.

4.2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

4.3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

5. Weitere Kosten

Direkte oder indirekte Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für mittelständische Unternehmen, entstehen nicht. Auswirkungen auf Einzelpreise oder das allgemeine Preisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Auswirkungen auf Verbraucher bestehen nicht. Die Regelung ist geschlechts- und demografieneutral ausgestaltet, da sie ausschließlich an die zuvor ausgeübte Funktion und nicht an persönliche Merkmale anknüpft; gleichstellungspolitische oder demografische Auswirkungen sind daher nicht zu erwarten. Auswirkungen auf die Wahrung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind ebenfalls nicht gegeben. Die Aufnahme einer Experimentierklausel ist nicht erforderlich, da die Karenzzeit als klar definierte und zeitlich begrenzte Zugangsvoraussetzung keiner vorherigen praktischen Erprobung bedarf.

VIII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung des Gesetzes ist nicht vorgesehen, da die Gefährdung der Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofs durch den unmittelbaren Wechsel aus politischen Spitzenfunktionen in Leitungspositionen der Finanzkontrolle ein strukturelles und dauerhaftes Problem darstellt, das einer zeitlich unbegrenzten Regelung bedarf. Eine Evaluierung ist nicht erforderlich, da die Regelung weder Erfüllungsaufwand noch Kosten verursacht und ihre Wirksamkeit unmittelbar mit Inkrafttreten eintritt; die Einhaltung der Karenzzeit ist anhand objektiver Kriterien ohne weiteren Prüfbedarf feststellbar.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Mit dem neu eingefügten § 3a des Bundesrechnungshofgesetzes (BRHG) soll die verfassungsrechtlich verankerte Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofs gemäß Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes in einfachgesetzlicher Form gestärkt und konkretisiert werden. Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde mit besonderem verfassungsrechtlichem Status: Er ist nicht Teil der Exekutive, sondern ein unabhängiges Organ der Finanzkontrolle. Seine Aufgabe besteht insbesondere darin, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes sowie seiner Einrichtungen zu prüfen. Damit nimmt er eine zentrale Funktion im System der rechtsstaatlichen Gewaltenteilung und der demokratischen Kontrolle staatlichen Handelns wahr.

Vor diesem Hintergrund ist eine personelle und institutionelle Trennung zwischen Rechnungskontrolle und politisch verantwortlicher Regierungstätigkeit unabdingbar. Dies betrifft nicht nur tatsächliche Interessenkonflikte, sondern auch den Anschein der Befangenheit oder Abhängigkeit, der das Vertrauen in die Objektivität und Unvoreingenommenheit der Prüfbehörde beschädigen kann. Eine solche Konstellation kann insbesondere dann entstehen, wenn unmittelbar nach dem Ausscheiden aus einem Regierungsamt ein Wechsel in die Leitung des Bundesrechnungshofs erfolgt – etwa in das Amt des Präsidenten, des Vizepräsidenten oder eines leitenden Prüfungsbeamten.

Die Einführung einer Karenzzeit von fünf Jahren für bestimmte politische Funktionen – zum Beispiel ehemalige Mitglieder der Bundesregierung wie Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre – soll dem entgegenwirken. Diese Personengruppen sind regelmäßig in politische Entscheidungsprozesse der Exekutive eingebunden und unterliegen einer besonderen Nähe zu den geprüften Stellen. Ein unmittelbarer Übergang in eine Prüffunktion beim Bundesrechnungshof würde eine Beeinflussung der Überprüfung von Maßnahmen ermöglichen, an deren Planung, Bewilligung oder Umsetzung sie zuvor selbst beteiligt waren. Ein solcher Rollenwechsel gefährdet die Glaubwürdigkeit und Unparteilichkeit der institutionellen Kontrolle.

Gleiche Regelungen gelten auch für ehemalige Mitglieder der Landesregierungen. Da es unter anderem Aufgabe des Bundesrechnungshofes ist, den Bundesrat zu beraten sowie Prüfungen außerhalb der Bundesverwaltung durchzuführen, insbesondere bei zweckgebundenen Finanzierungsmitteln durch den Bund zur Erfüllung von Länderaufgaben, können auch in diesen Fällen Interessenskollisionen entstehen. Durch die im Jahr 2025 erfolgten Grundgesetzänderungen und der Errichtung neuer Sondervermögen, die in größerem Umfang als bisher Mittelzuweisungen an die Länder vorsehen, ist für den BRH mit einem steigenden Prüfbedarf auf Länderebene zu rechnen und damit auch automatisch mit einem größeren Potential an eventuellen Interessenskollisionen. Daher ist die Einbeziehung von ehemaligen Mitgliedern von Landesregierungen in den Regelungsgehalt dieses Gesetzes sachgerecht.

Die kürzere Karenzzeit für ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages begründet sich in der weitaus größeren Entfernung zu Exekutiventscheidungen der Bundesregierung, die meist Prüfungsgegenstand des BRH sind. Dennoch ist auch bei ehemaligen Mitgliedern des Deutschen Bundestages ein gewisses Maß an Befangenheit in eventuellen Prüfprozessen des BRH nicht auszuschließen, insbesondere wenn sie regierungstragenden Fraktionen angehören oder angehört. Die Nichtzugehörigkeit zu einer (auch ehemaligen) Regierungsfraktion ist für den Ausschluss eines etwaigen Anscheins einer Befangenheit aber nicht allein maßgeblich, denn auch zwischen Mitgliedern des Deutschen Bundestages verschiedener Fraktionen können Abhängigkeits- und Einflussverhältnisse bestehen.

Jedweder Anschein einer Korrumpierung des Bundesrechnungshofes durch ein auch nur wahrgenommenes Zusammenfallen von „Kontrollleur und Kontrolliertem“ ist zu vermeiden.

Die vorgesehene Regelung steht im Einklang mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen und reiht sich systematisch in bestehende Inkompatibilitäts- und Karenzzeitregelungen ein:

- Artikel 114 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) verlangt eine unabhängige und objektive Kontrolle der Haushaltsführung durch den Bundesrechnungshof. Die hier geregelte Karenzzeit ist ein notwendiges Instrument zur Umsetzung dieses Gebots in der Praxis.
- § 3 Absatz 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) regelt aus vergleichbaren Gründen die Unvereinbarkeit eines Richteramts am Bundesverfassungsgericht mit einer Tätigkeit im Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung oder den entsprechenden Organen eines Landes. Auch wenn der Bundesrechnungshof kein Gericht ist, sind die Anforderungen an seine Unabhängigkeit strukturell ähnlich gelagert, da auch er staatliches Handeln kontrolliert.
- § 6a des Bundesministergesetzes (BMinG) sieht Anzeigepflichten für ehemalige Mitglieder der Bundesregierung beim Wechsel in die Privatwirtschaft vor, um Einflussnahmen oder die Verwertung von Insiderwissen zu verhindern. Der vorliegende Gesetzentwurf überträgt diesen Grundgedanken auf den öffentlichen Sektor, genauer: auf Kontrollfunktionen innerhalb des Staates selbst, wo das Schutzbedürfnis ebenso hoch, wenn nicht sogar höher ist.
- Auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erkennt an, dass nicht nur tatsächliche Befangenheit, sondern bereits deren Anschein dienstliche Belange erheblich beeinträchtigen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 04.05.2017 – 2 C 45.16). Dies rechtfertigt zeitlich befristete Einschränkungen bei der Wiederaufnahme bestimmter Tätigkeiten nach dem Ausscheiden aus einem öffentlichen Amt.
- Ähnliche Erwägungen liegen auch dem § 21 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) oder dem § 24 der Strafprozessordnung (StPO) zugrunde, die nicht nur auf konkrete, bewiesene Befangenheit abstellen, sondern bereits dann eine Maßnahme verlangen, wenn nur ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen eine unparteiische Amtsausübung zu rechtfertigen.

Die neue Regelung des § 3a BRHG wäre daher keine Neuheit im deutschen Rechtssystem, sondern eine konsequente Fortentwicklung bestehender Schutzmechanismen zur Sicherung rechtsstaatlicher Kontrollstrukturen. Ziel ist nicht die generelle Diskreditierung ehemaliger Amtsinhaber, sondern der Schutz der Institution des Bundesrechnungshofs vor dem Vorwurf mangelnder Neutralität.

Mit der Wahl einer fünfjährigen (bzw. zweijährigen) Karenzzeit soll ein hinreichend großer zeitlicher Abstand zwischen der politischen Exekutivtätigkeit und einer etwaigen Berufung in ein Amt beim Bundesrechnungshof geschaffen werden. Diese Frist orientiert sich an der durchschnittlichen Dauer einer Legislaturperiode des Deut-

schen Bundestages und an geltender Rechtsprechung und stellt sicher, dass ehemalige Entscheidungsträger nicht mit der Kontrolle von Maßnahmen betraut werden, die sie selbst (mit-)verantwortet haben könnten. Sie liegt zugleich oberhalb der im BMinG vorgesehenen Karenzzeit für Tätigkeiten in der Privatwirtschaft, was dem besonderen staatlichen Interesse an der Funktionsfähigkeit und Integrität der Finanzkontrolle Rechnung trägt.

Im Ergebnis stärkt die vorgeschlagene Regelung das Vertrauen der Öffentlichkeit in die unparteiische und unabhängige Tätigkeit des Bundesrechnungshofes. Sie schützt diesen vor politischer Einflussnahme, wahrt das Prinzip der Gewaltenteilung und dient damit der verfassungsrechtlich gebotenen Transparenz und Kontrolle staatlichen Handelns.

Zu Artikel 2

Regelt das Inkrafttreten.

