



Bericht

an den Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Verträge zur Inanspruchnahme externer Berater

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	4
1	Anlass des Berichts	13
1.1	Ausgangssituation	13
1.2	Prüfungsansatz des Bundesrechnungshofes	14
2	Rahmenbedingungen für externe Beratungsleistungen in der Bundesverwaltung	16
3	Feststellungen zum Beraterbericht 2013	17
3.1	Grundsätzliches	17
3.2	Ausgaben und Fallzahlen	18
3.3	Unklarheiten und Verfahrensmängel	19
3.3.1	Unzulängliche Regelungen	19
3.3.2	Regelverstöße	21
3.3.3	Stellungnahme der Bundesregierung	22
3.4	Unvollständigkeit	22
3.4.1	Inanspruchnahme von Rahmenvereinbarungen	22
3.4.2	Externe Beratungsleistungen für die mittelbare Bundesverwaltung und für Zuwendungsempfänger	24
3.4.3	Leistungen an externe Berater unter 50 000 Euro Vertragsvolumen	25
3.4.4	Stellungnahme der Bundesregierung	27
4	Feststellungen zu Risiken des Beraterereinsatzes	28
4.1	Beratungsfelder	28
4.1.1	Grundsätzliches	28
4.1.2	Einzelbereiche	29
4.1.3	Stellungnahme der Bundesregierung	32
4.2	Auftragnehmer	32
4.2.1	Feststellungen des Bundesrechnungshofes	32

4.2.2	Stellungnahme der Bundesregierung	34
4.3	Vertragslaufzeiten	35
4.3.1	Feststellungen des Bundesrechnungshofes	35
4.3.2	Stellungnahme der Bundesregierung	37
4.4	Vergabearten	37
4.4.1	Feststellungen des Bundesrechnungshofes	37
4.4.2	Stellungnahme der Bundesregierung	39
5	Feststellungen zu Schwachstellen bei Rahmenvereinbarungen	39
5.1	Vorbemerkung	39
5.2	Rahmenverträge	39
5.3	Einzelabrufe	40
5.4	Stellungnahme der Bundesregierung	42
6	Zusammenfassende Würdigung	43
6.1	Grundsätzliches	43
6.2	Strukturelle Schwächen in der Berichterstattung	44
6.2.1	Unklarheiten und Verfahrensmängel	44
6.2.2	Unvollständigkeit	44
6.3	Risikobehaftete Konstellationen des Beratereinsatzes	45
6.3.1	Beratungsfelder	45
6.3.2	Auftragnehmer	46
6.3.3	Vertragslaufzeiten	47
6.3.4	Vergabearten	47
6.4	Defizite in den Beratungsvereinbarungen	48
7	Zusammenfassende Empfehlungen	49
8	Stellungnahme der Bundesregierung	51
9	Abschließende Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	53

0 Zusammenfassung

0.1 Die Bundesregierung berichtet dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) seit dem Jahr 2007 jährlich über die Erfassung der Zahlungen an externe Berater (Beraterberichte). Diese waren Gegenstand eines Berichts des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss vom 6. August 2013¹. Er zeigte darin auf, dass die Qualität der Beraterberichte nicht ausreichte, um sie als sinnvolles Steuerungsinstrument nutzen zu können. Die Bundesregierung entwickelte ihre Berichterstattung daraufhin zwar weiter. Dabei setzte sie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aber nur zum geringen Teil um.

Der Bundesrechnungshof hat den Beraterbericht 2013 einschließlich der zugrundeliegenden Verträge der Bundesverwaltung mit externen Beratern querschnittlich auf Sachverhalte untersucht, die die Integrität der Verwaltung berühren können. Er stellt die Einsätze externer Berater in der Bundesverwaltung danach nicht generell infrage. Jedoch hat er risikoanfällige Strukturen im Beraterwesen und Mängel in der Berichterstattung vorgefunden. Seine vorläufigen übergreifenden Prüfungsergebnisse hat er dem Bundesfinanzministerium (BMF) als grundsatzzuständigem Ressort für die Berichte über die Zahlungen an externe Berater an den Haushaltsausschuss mit Schreiben vom 18. Januar 2016 mitgeteilt. Die innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Stellungnahme des BMF vom 13. April 2016 ist in dem vorliegenden Bericht berücksichtigt.

0.2 Die Bundesregierung überprüfte seit Einführung der Berichtspflicht nicht, ob die grundsätzliche Struktur ihrer Beraterberichte anzupassen ist. Obwohl inzwischen der Löwenanteil externer Beratungsleistungen in der Bundesverwaltung über ressortübergreifende Rahmenvereinbarungen der Kompetenz- und Dienstleistungszentren abgewickelt wird, gab die Bundesregierung den Ressorts bislang keine Standards vor, wie solche Fälle in den Beraterberichten darzustellen bzw. zusammenzufassen sind. Dadurch standen Einzelverträge, Rahmenverträge und Einzelabrufe aus Rahmenverträgen undifferenziert nebeneinander und wesentliche Daten zu Vertragszweck, -volumen und -laufzeiten waren kaum oder gar nicht ver-

¹ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Transparenz beim Einsatz externer Berater, Gz.: I 5 – 2011 – 0622 vom 6. August 2013. Der Haushaltsausschuss nahm den Bericht des Bundesrechnungshofes in seiner Sitzung am 2. September 2013 zur Kenntnis (HHA – Drs. 17/6140).

wertbar. Die Bundesregierung reagierte ebenso nicht auf die allgemeine Entwicklung in der Bundesverwaltung, externe Beratungsleistungen immer häufiger von oder mittels Beteiligungsunternehmen des Bundes erbringen zu lassen. Ob solche Einsätze unter die vorgegebene Definition „externer Beratungsleistungen“ fallen und ob sie berichtspflichtig sind, beantworteten die Ressorts in ihren Meldungen für die Beraterberichte jeweils verschieden. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung aufgefordert, ihre bisherigen Regelungen zur Berichterstattung den aktuellen Einsatzbedingungen externer Berater anzupassen.

Die Bundesregierung hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Sie hat angekündigt, in ihre Ressortabfragen auch Vorgaben zur Darstellung von auf Rahmenvereinbarungen basierenden externen Beraterleistungen aufzunehmen. Was sie dabei konkret regeln will, bleibt jedoch offen. Sie äußert sich auch nicht zu der vom Bundesrechnungshof ebenfalls problematisierten lückenhaften Erfassung der von oder mittels Beteiligungsunternehmen des Bundes erbrachten Beratungsleistungen.

Der Bundesrechnungshof bewertet es positiv, dass die Bundesregierung den Ressorts künftig vorgeben will, wie sie auf Rahmenverträgen basierende externe Beraterleistungen in den Beraterberichten darstellen sollen. Um die Wirksamkeit des Beraterberichts als Kontrollinstrument zu erhöhen, sollte die Bundesregierung dabei aber auch sicherstellen, dass die von oder mittels Beteiligungsunternehmen des Bundes erbrachten Beratungsleistungen ebenfalls nach einheitlichen Standards erfasst werden. (Tz. 3.3)

- 0.3 Der Bundesrechnungshof stellte – exemplarisch allein für ein Dienstleistungszentrum des Bundes – fest, dass die Ressorts Ausgaben für externe Beratungsleistungen auf der Basis von Rahmenvereinbarungen von insgesamt 33 Mio. Euro nicht im Beraterbericht 2013 nachgewiesen hatten. Dies belegt, dass der Beraterbericht unvollständig und die darin genannten Gesamtausgaben von ebenfalls 33 Mio. Euro zu niedrig beziffert waren. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung aufgefordert, die Meldestrukturen der Berichterstattung weiterzuentwickeln. Es muss sichergestellt werden, dass auch die Meldungen der Dienstleistungszentren des Bundes vollständig in die Beraterberichte einfließen.

Die Bundesregierung ist in ihrer Stellungnahme nicht gesondert auf die Feststellung des Bundesrechnungshofes eingegangen.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Forderung. (Tz. 3.4.1)

- 0.4 Obwohl die Definition „externer Beratungsleistungen“ Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung sowie institutionelle Zuwendungsempfänger als Leistungsempfänger einschließt, nahm die Bundesregierung deren Zahlungen seit dem Beraterbericht 2013 gänzlich von der Berichterstattung aus. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung aufgefordert, auf den Nachweis dieser Ausgaben nicht ohne zwingenden Grund zu verzichten.

Die Bundesregierung hat erklärt, der Beraterbericht 2013 sei vom Haushaltsausschuss ohne Debatte zur Kenntnis genommen worden, obwohl dieser einen Hinweis enthielt, dass Zuwendungsempfänger nicht mehr abgefragt worden waren. Sie leitet daraus ab, an dieser Verfahrensweise festhalten zu können.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Antwort der Bundesregierung keinen hinreichenden Grund, mittelbare Bundesverwaltung und Zuwendungsempfänger pauschal aus der Berichterstattung auszuklammern. Deren externe Beraterausgaben sollten vielmehr schon wegen ihrer haushaltsmäßigen Relevanz grundsätzlich weiter der parlamentarischen Kontrolle unterliegen. (Tz. 3.4.2)

- 0.5 Beratungsverträge mit einem Volumen unter 50 000 Euro sind nicht berichtspflichtig. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofs gab die Bundesregierung im Jahr 2013 insgesamt 2 Mio. Euro für solche Verträge aus. Weil die Ressorts bei Rahmenverträgen und darauf basierenden Einzelabrufen die Wertgrenze für die Berichtspflicht aber verschieden auslegten, ist dieses Ergebnis nur eingeschränkt belastbar. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung zur einheitlichen Anwendung der Wertgrenze aufgefordert. Aus Transparenzgründen sprach er sich zudem dafür aus, auch Beraterausgaben unterhalb der Wertgrenze zumindest summarisch pro Einzelplan in den Beraterberichten darzustellen.

Die Bundesregierung bestreitet in ihrer Stellungnahme zwar nicht, dass die Qualität der Beraterberichte durch die heterogene Anwendung der Wertgrenze für die Berichtspflicht durch die Ressorts gelitten hat. Ob und ggf. welche Konsequenzen

sie daraus zieht, lässt sie aber offen. Den Nachweis von Zahlungen für Verträge unter 50 000 Euro in den Beraterberichten lehnt sie ab.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundesregierung der Datenqualität in den Beraterberichten noch immer nicht die notwendige Bedeutung beimisst. Verlässliche Aussagen lassen sich daraus nur ableiten, wenn die Bundesregierung auch sicherstellt, dass die Wertgrenze für die Berichtspflicht von 50 000 Euro einheitlich angewendet wird. (Tz. 3.4.3)

- 0.6 Einsätze externer Berater sind grundsätzlich mit erhöhten Risiken für die Verwaltungsintegrität verbunden, wenn diesen Kernaufgaben übertragen werden. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entfielen auf Strategie-, Prozess- und Organisationsgestaltungen über 80% der geprüften Ausgaben für externe Beratungsleistungen in der Bundesverwaltung. Der Bundesrechnungshof sah in dem Ausmaß, in dem die Bundesverwaltung Externe in ihre klassischen Führungsaufgaben einbindet, eine nicht unerhebliche Gefahr, dass sich die Gestaltungskompetenz des verwaltungseigenen Personals zu sehr auf externe Berater verlagern könnte.

Die Bundesregierung hat sich nicht zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes geäußert. (Tz. 4.1).

- 0.7 Das Risiko für die Neutralität des Verwaltungshandelns steigt, wenn einzelne Beratungsunternehmen ressortübergreifend immer wieder und gleichzeitig von Dienststellen des Bundes beauftragt werden. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes verteilten sich fast zwei Drittel aller Ausgaben für externe Beratungsleistungen in der Bundesverwaltung des Jahres 2013 auf nur sechs Auftragnehmer. Dabei vereinten die beiden Firmen mit dem größten Ausgabenanteil auf sich 85% aller Aufträge im Bereich Strategieberatung.

Obwohl solche Konzentrationen von Beratungsaufträgen auf einige wenige Auftragnehmer durch Benennung der Vertragspartner in den Beraterberichten leicht identifiziert werden könnten, lehnte die Bundesregierung dies bislang mit Verweis auf datenschutzrechtliche Gründe ab. In Pressemitteilungen und auf ihren Internetportalen gaben die Bundesministerien deren Namen beim Abschluss von Vergabeverfahren aber ohnehin öffentlich bekannt; auch die Unternehmen selbst warben mit ihren Beratungsprojekten für die Bundesregierung.

Die Bundesregierung geht in ihrer Stellungnahme nicht auf die problematischen Konzentrationen von Beratungsaufträgen ein. Sie lehnt es weiterhin ab, ihre Vertragspartner in den Beraterberichten zu benennen, weil sie beim Haushaltsausschuss kein entsprechendes Informationsbedürfnis sieht. Da die Ressorts ihre Vertragspartner – wie vom Bundesrechnungshof festgestellt – teilweise selbst öffentlich bekannt machen, sei es ihr auch nicht möglich, die Auftragnehmer in anonymisierter Form in den Beraterberichten darzustellen. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass die Kodierung entschlüsselt und alle Einzelaufträge den jeweiligen Auftragnehmern zugeordnet werden könnten.

Der Bundesrechnungshof hält ihre Argumente gegen eine Offenlegung der Auftragnehmer in den Beraterberichten für nicht stichhaltig. Dass die Ressorts Vertragspartner zum Teil von sich aus öffentlich bekannt machen, ist für ihn ein Beleg dafür, dass an diesen Informationen allenfalls ein beschränktes objektives Geheimhaltungsinteresse bestehen kann. Für diese Einschätzung spricht auch, dass die Bundesregierung selbst in verschiedenen Antworten auf parlamentarische Anfragen² vorgeblich sensible Daten zur Vergabe von Aufträgen an externe Dritte der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat. Der Bundesrechnungshof weist zudem auf die Möglichkeit hin, dass die Bundesregierung die Beauftragung externer Berater vom Einverständnis zur Publikation des Honorars abhängig machen kann, um etwaige Rechtsunsicherheiten auszuschließen. Sollte sie darüber hinaus immer noch zur Wahrung schützenswerter Geheimnisse ihrer Auftragnehmer verpflichtet sein, bestünde auch die Option, die jeweiligen Informationen zur Einsichtnahme in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zu hinterlegen. (Tz. 4.2)

- 0.8 Mit zunehmender Dauer der externen Unterstützung steigen auch die Risiken für die Verwaltungsintegrität durch Interessenkollisionen sowie finanzielle und materielle Abhängigkeiten. Die Bundesregierung macht die Laufzeiten der Beratungsverträge seit dem Beraterbericht 2013 zwar transparent. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren diese Angaben wegen fehlender Erfassungsstandards jedoch nur eingeschränkt brauchbar. Darüber hinaus erweckte der Beraterbericht auch den unzutreffenden Eindruck, die Einsätze würden mehrheitlich innerhalb eines Jahres abgeschlossen. Tatsächlich hatte sich die Bundesverwal-

² Z. B. Kleine Anfrage vom 7. März 2016 BT – Drs. 18/7818 dazu: Antwort der Bundesregierung vom 24. März 2016 BT – Drs. 18/7987.

tung jedoch durch ressortübergreifende Rahmenverträge meist mehrjährig an einzelne Beratungsunternehmen gebunden. Der Bundesrechnungshof bewertet die mehrheitlich langfristigen Verträge mit externen Beratern auch vor dem Hintergrund kritisch, dass die Verwaltung als unverzichtbar erkannte Beratungsaufgaben grundsätzlich mit eigenem Personal zu leisten hat.

Die Bundesregierung hat sich nicht zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes geäußert. (Tz. 4.3)

- 0.9 Die Bundesverwaltung wird in ihrer neutralen Aufgabenwahrnehmung auch dadurch unterstützt, dass sie Aufträge an externe Berater im vorgeschriebenen wettbewerblichen Verfahren vergibt. Die Bundesregierung lehnte es bislang stets ab, die Vergabearten in den Beraterberichten anzugeben. Dadurch blieb offen, inwieweit jeweils ein solcher Wettbewerb hergestellt war. Der Bundesrechnungshof wies die Bundesregierung noch einmal darauf hin, dass Vergaben mit eingeschränktem Wettbewerb besonders hohe Risiken für unwirtschaftliche Ausgaben mit sich bringen und sogar Korruption und Kartellbildung begünstigen können. Er sprach sich wiederholt dafür aus, die Vergabearten in den Beraterberichten zu benennen.

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass sie auch weiterhin nicht bereit sei, die Vergabearten in den Beraterberichten zu nennen, da sich hierdurch kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn ergebe. Einen möglichen Informationsbedarf von Abgeordneten sehe sie nur in Einzelfällen; ggf. könne dieser bei den Berichterstattergesprächen erörtert werden.

Im Gegensatz zur Bundesregierung sieht der Bundesrechnungshof erhebliche Vorteile darin, wenn die Vergabearten in den Beraterberichten nachgewiesen würden. Dadurch könnten risikobehaftete Vergaben externer Beratungsleistungen ohne Wettbewerb identifiziert und gezielt in Verbindung mit weiteren Indikatoren für Risiken (z. B. Vertragslaufzeiten) hinterfragt werden. (Tz. 4.4)

- 0.10 Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nahm die Bundesregierung in den letzten Jahren verstärkt externe Beratungsleistungen auf der Grundlage von ressortübergreifenden langfristigen Rahmenverträgen in Anspruch. Diese weisen zwar einerseits wirtschaftliche und verfahrensmäßige Vorteile auf, leisten andererseits aber auch Abhängigkeiten und Konzentrationen auf wenige Unternehmen

Vorschub. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, den Einsatz solcher Rahmenverträge unter diesem Gesichtspunkt kritisch zu überdenken. Sofern sie meint, auf deren Nutzung nicht verzichten zu können, sollte sie die damit verbundenen Nachteile (z. B. langjährige Einschränkungen des Wettbewerbs, erhöhte Gefahr von Abhängigkeiten, unerwünschten Einflussnahmen und Interessenkollisionen) soweit wie möglich (z. B. durch klar abgegrenzte Tätigkeitsbeschreibungen der externen Berater, systematische Kontrollmechanismen, erhöhte Transparenzanforderungen an die Einsätze) kompensieren.

Die Bundesregierung hat sich nicht zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes geäußert. (Tz. 5)

- 0.11 Externe Berater mögen für die Bundesverwaltung in Einzelfällen unverzichtbar sein, um insbesondere neuartige und komplexe Aufgaben bei sich schnell und stark ändernden Rahmenbedingungen bewältigen zu können. Als ertragsorientierte Wirtschaftsunternehmen verfolgen sie aber auch Ziele, die im Widerspruch zu den am Gemeinwohl orientierten Interessen des Bundes stehen können. Dies mag sowohl direkt (z. B. bei Vertragserweiterungen) als auch indirekt eine Rolle spielen, insbesondere, wenn andere Kunden der externen Beratungsunternehmen aus den von der Verwaltung umgesetzten Beratungsergebnissen geschäftliche Vorteile ziehen können. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass der Bund als starker Nachfrager für private Marktteilnehmer sehr bedeutsam ist. (Tz. 6)
- 0.12 Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung im Wesentlichen aufgefordert, ihre bisherigen Regelungen zur Berichterstattung der aktuellen Praxis bei Beratungsleistungen anzupassen. Weiterhin sollte sie die Schwerpunkte der externen Beratungstätigkeit, die Auftragnehmer und die Vergabearten in den Beraterberichten offenlegen und die vorhandenen Konstellationen des Beratereinsatzes in der Bundesverwaltung der parlamentarischen Kontrolle leichter zugänglich machen.
- Der Bundesrechnungshof hat von der Bundesregierung zudem gefordert, die Einbindung externer Berater in Kernaufgaben der Verwaltung, zu denen insbesondere auch Strategie -, Prozess - und Organisationsgestaltungen gehören, auf begründete Ausnahmen zu beschränken. Einen etwaigen dauerhaft bestehenden Beratungsbedarf sollte sie möglichst mit eigenem Personal decken.

Darüber hinaus sollte die Bundesregierung bestimmte Konstellationen bei der Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen wie die Konzentration von Beratungsaufträgen auf einen bestimmten Unternehmenskreis, langfristige vertragliche Abhängigkeiten sowie Auftragsvergaben mit eingeschränktem Wettbewerb so weit möglich vermeiden. (Tz. 7)

- 0.13 Die Bundesregierung widerspricht den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht. Sie macht aber deutlich, dass die Beraterberichte aus ihrer Sicht dem Deutschen Bundestag lediglich einen haushaltsspezifischen Überblick über die Zahlungen aus dem Bundeshaushalt für die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen geben sollen. Diesem Anspruch habe sie bereits dadurch genüge getan, dass sie ihre Berichterstattung fortentwickelt und dabei auch Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen habe. Im Unterschied zum Bundesrechnungshof sieht sie deshalb nur einen sehr geringen Handlungsbedarf. Zudem verweist sie darauf, dass der Haushaltsausschuss ihre Beraterberichte stets ohne Debatte zur Kenntnis nahm.

Obwohl die Bundesregierung die ihr im Entwurf des Berichts des Bundesrechnungshofes mitgeteilten Sachverhalte und daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen für die Erstellung des Beraterberichts 2015 an den Haushaltsausschuss hätte nutzen können, hat sie davon abgesehen. (Tz. 8)

- 0.14 Der Bundesrechnungshof kommt zu dem Ergebnis, dass die Bundesregierung ihr erklärtes Ziel, dem Haushaltsausschuss mit ihren Beraterberichten einen haushaltsspezifischen Überblick über die von der Bundesverwaltung geleisteten Zahlungen an externe Berater zu verschaffen, nicht erreicht hat. Seine Prüfung hat stattdessen gezeigt, dass die Ausgaben der Bundesregierung für externe Beraterleistungen im Haushaltsjahr 2013 mindestens doppelt so hoch waren wie im einschlägigen Beraterbericht angegeben. Auch die übrigen Daten dieses Beraterberichts waren nur eingeschränkt brauchbar, weil es die Bundesregierung versäumt hatte, die Standards zur Erfassung den aktuellen Entwicklungen anzupassen.

Der Bundesrechnungshof erkennt zwar an, dass die Bundesregierung im Beraterbericht 2013 seiner Empfehlung nachkam, Ausgaben- und Fallzahlenentwicklungen sowie Vertragslaufzeiten darzustellen. Den weiteren Empfehlungen ist sie jedoch nicht nachgekommen.

Die aktuellen Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes belegen, dass die bestehenden Strukturen im Beraterwesen potentiell geeignet sind, die Integrität der Bundesverwaltung zu gefährden. Wegen Mängeln in der Berichterstattung ist es derzeit aber kaum möglich, die Einsätze externer Berater umfassend zu bewerten. So konnte auch der Bundesrechnungshof die in seinem Bericht dargelegten Defizite nur feststellen, indem er die zahlreichen Beratungsverträge einzeln prüfte. Der Einwand der Bundesregierung, der Haushaltsausschuss habe die Beraterberichte bislang nie beanstandet, greift deshalb zu kurz. (Tz. 9)

1 Anlass des Berichts

1.1 Ausgangssituation

Die Bundesregierung lässt sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in vielfältiger Weise von Externen unterstützen. Dies wird von Parlament und Öffentlichkeit aufmerksam verfolgt. Im Fokus einschlägiger Presseberichte und parlamentarischer Vorgänge stehen immer wieder Fragen nach der Notwendigkeit, dem Umfang und Zweck solcher Leistungen sowie danach, ob die Bundesregierung die Einhaltung des Wettbewerbsgebots sowie die Trennung von öffentlichen und privaten Interessen hinreichend gewährleistet³.

Bei der Inanspruchnahme externen Sachverständigen durch die Bundesregierung lassen sich im Wesentlichen drei Kategorien unterscheiden:

- *„Externe Berater“*

Externe Berater werden aufgrund von entgeltlichen Verträgen über Beratungs- oder sonstige Dienstleistungen tätig. Gegenstand der Beratung ist dabei eine Leistung, die dem Ziel dient, im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen des Auftraggebers praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln und zu bewerten, den Entscheidungsträgern zu vermitteln und ggf. ihre Umsetzung zu begleiten.

Eine ausführliche Definition des Beraterbegriffs findet sich in den Verfahrensgrundsätzen des BMF zur Erfassung der Zahlungen an externe Berater durch die Ressorts⁴.

- *„Externe Personen“*

Darunter sind Einsätze von Personen zu verstehen, die außerhalb des öffentlichen Dienstes in einem Arbeitsverhältnis stehen und vorübergehend und unter Aufrechterhaltung ihres bisherigen Arbeitsverhältnisses in der Bundesverwal-

³ Z. B. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Harald Koch, Richard Pitterle, Dr. Axel Troost und der Fraktion DIE LINKE zu „Ausmaß der Vergabe von Aufträgen der Bundesregierung an externe Dritte“, BT – Drs. 17/14647 vom 28. August 2013; Pressemitteilung SPIEGEL ONLINE „Spendable Ministerien – Bundesregierung zahlte eine Milliarde an Berater“, veröffentlicht am 9. September 2013.

⁴ Definition des Begriffs „externe Beratungsleistungen“ auf der Basis des Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. Juni 2006 (HHA – Drs. 16/ 1551 neu), zuletzt veröffentlicht im Rundschreiben des BMF an die Obersten Bundesbehörden vom 30. September 2013, Gz.: II A 2 – H 1200/08/10073:009.

tung tätig sind. Ihr Einsatz ist in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008⁵ geregelt.

- „Sonstige Externe“

Hierunter zählen alle sonstigen Beschäftigungs- und Dienstleistungsverhältnisse mit Externen, insbesondere auch Einsätze, die nach dem o. g. Beraterbegriff und dem Negativkatalog des BMF nicht als Beraterverträge einzustufen sind (z. B. Verträge zur Beantwortung von technischen oder rechtlichen Fragestellungen ohne erkennbaren Beratungscharakter).

Die Ausgaben für externe Berater unterstehen insoweit einer besonderen parlamentarischen Kontrolle, dass die Bundesregierung den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im jährlichen Turnus über die entsprechenden Zahlungen der Bundesverwaltung unterrichtet (Beraterberichte).

1.2 Prüfungsansatz des Bundesrechnungshofes

Die Inanspruchnahme externer Berater in der Bundesverwaltung war in den vergangenen Jahren häufig Gegenstand von Untersuchungen des Bundesrechnungshofes. Seine Prüfungsergebnisse haben gezeigt, dass solche Einsätze nicht nur mit vielfältigen Risiken für einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz verbunden sind, sondern auch die Neutralität und Unabhängigkeit staatlicher Organe gefährden können. Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss mehrfach darüber berichtet⁶.

Der Haushaltsausschuss lässt sich deswegen seit dem Jahr 2007 von der Bundesregierung jährliche Berichte des BMF über die Erfassung der Zahlungen der Bun-

⁵ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung (AVV) vom 17. Juli 2008. Die Vorschrift trat am Tage nach der Veröffentlichung im Bundesanzeiger (25. Juli 2008) am 26. Juli 2008 in Kraft.

Über Einsätze externer Personen in der Bundesverwaltung hat die Bundesregierung nach der AVV dem Haushalts- und Innenausschuss des Deutschen Bundestages gesondert turnusmäßig zu berichten.

⁶ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zum Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung, Gz.: I 5 – 2004 – 0801 vom 15. Juni 2004;

Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 14 - Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung, November 2006;

Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Ergebnisse der Kontrollprüfung zum Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung, Gz.: I 5 – 2008 – 0084 vom 22. Juni 2009;

Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zum Einsatz externer Berater bei Normsetzungsverfahren, Gz.: I 5 – 2010 – 0802 vom 21. März 2011.

desverwaltung an externe Berater⁷ vorlegen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Beraterberichte der Bundesregierung zuletzt in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Abs. 2 BHO vom 06. August 2013⁸. Er stellte seinerzeit fest, dass sich die Transparenz bei den Ausgaben für externe Beratungsleistungen durch die turnusmäßigen Beraterberichte zwar verbessert hat. Deren Inhalt und Aufbau waren jedoch nur unzureichend geeignet, die Bedeutung des Beratereinsatzes einzuschätzen und etwaige unerwünschte Entwicklungen zu identifizieren. Die Beraterberichte konnten dadurch kaum als Steuerungsinstrument genutzt werden. Der Bundesrechnungshof forderte die Bundesregierung deshalb auf, die Qualität und Aussagekraft ihrer Beraterberichte zu verbessern und dabei auf eine einheitliche, konsistente Datenbasis zu achten.

Die Bundesregierung setzte einen Teil der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit ihrem Beraterbericht für das Haushaltsjahr 2013⁹ (Beraterbericht 2013) um; weitere grundlegende Forderungen, die in gleicher Weise darauf abzielten, Risiken und Fehlentwicklungen bei den Einsätzen leichter erkennbar zu machen, lehnte sie dagegen ohne überzeugende Begründung ab.

Aktuell hat der Bundesrechnungshof untersucht, ob der Beraterbericht 2013 und die zugehörigen Verträge der Bundesverwaltung mit externen Beratern Hinweise auf Strukturen erkennen lassen, die sich insgesamt nachteilig auf die Integrität und Neutralität der Aufgabenwahrnehmung des Bundes auswirken können. Zudem ging er der Frage nach, wie die Einsätze externer Berater so transparent gemacht werden können, dass die Entscheider in Politik und Verwaltung in die Lage versetzt werden, diese sachgerecht zu bewerten und ggf. Fehlentwicklungen gegenzusteuern. Er hat dazu für 145 von insgesamt 196 Fällen (74 %) aus dem Beraterbericht 2013 die zugrunde liegenden Verträge sowie Angaben zu den jeweiligen Vergabearten erhoben. Andere Aspekte des Einsatzes externer Berater (z. B. Notwendigkeit der Beratung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Vergabeverfahren, Vertragsvollzug und Erfolgskontrolle) werden nicht thematisiert.

⁷ Berichte des BMF an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Erfassung der Zahlungen an externe Berater für die Haushaltsjahre 2007 bis 2015.

⁸ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Transparenz beim Einsatz externer Berater, Gz.: I 5 – 2011 – 0622 vom 6. August 2013.

⁹ Bericht des BMF über die Erfassung der Zahlungen an externe Berater im Haushaltsjahr 2013 vom 18. September 2014 (HHA – Drs. 18/(8)918).

2 Rahmenbedingungen für externe Beratungsleistungen in der Bundesverwaltung

Die Rahmenbedingungen staatlichen Verwaltungshandelns haben sich in den vergangenen Jahren grundlegend geändert. Unter dem Druck eines verschärften internationalen Wettbewerbs und enger werdender finanzieller Handlungsspielräume gestaltete die Politik die öffentliche Verwaltung in den letzten Jahren immer stärker nach dem Vorbild der Privatwirtschaft um. Der Einfluss der Europäischen Union auf die deutsche Gesetzgebung sowie die fortschreitende Digitalisierung haben zudem bewirkt, dass arbeitsteilige Leistungsprozesse sowohl innerhalb der Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen als auch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren immer vielfältiger geworden sind.

Um die notwendigen raschen Anpassungen zu bewältigen, greift die Bundesverwaltung wie auch die Privatwirtschaft verstärkt auf die Unterstützung Externer zurück. Der tiefgreifende Wandel von Aufgaben und Strukturen hat insbesondere auch neue Formen und Schwerpunkte der Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit externen Beratern hervorgebracht.

Mit der Neufassung der Vergaberechtsbestimmungen im Jahr 2006¹⁰ erlaubte der deutsche Gesetzgeber öffentlichen Auftraggebern erstmals, eine Vielzahl von Einzelaufträgen in gebündelter Form zu einheitlichen Bedingungen im Wege sog. Rahmenvereinbarungen zu vergeben. Seitdem macht auch die Bundesverwaltung bei der Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen von dieser Möglichkeit regen Gebrauch.

Seit dem Jahr 2007 hat die Bundesregierung zudem sog. Kompetenz- und Dienstleistungszentren des Bundes (Dienstleistungszentren)¹¹ ausgebaut, um die Effizienz und Qualität bei der Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben der Bundesverwaltung weiter zu erhöhen. Die Dienstleistungszentren fungieren heute als eigenständige Organisationseinheiten. Sie bieten ressortübergreifend für Einrichtungen der mittelbaren und unmittelbaren Bundesverwaltung einschließlich Zuwendungsempfängern Leistungen im Bereich der unterstützenden Prozesse und der Informationstechnik an. Zum Portfolio dieser Dienstleistungszentren zählen

¹⁰ Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) Ausgabe 2006 in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. April 2006 (Bundesanzeiger Nr. 100a vom 30. Mai 2006).

¹¹ Umsetzungsplans 2007/2008 „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ Projekt 3.1.1 „Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Services Center).

u. a. auch Beratungsleistungen auf der Basis von Rahmenverträgen mit Externen.

3 Feststellungen zum Beraterbericht 2013

3.1 Grundsätzliches

Anlässlich des Berichts des Bundesrechnungshofes vom 6. August 2013 überarbeitete das BMF u. a. seine Verfahrensgrundsätze zur Erfassung der Zahlungen an externe Berater durch die Ressorts¹² (Verfahrensgrundsätze). Seit dem Beraterbericht 2013¹³ weist es zu jeder Leistung an externe Berater über 50 000 Euro Vertragsvolumen neben den Angaben

- zu Kapitel, Titel und Vertragszweck,
- dazu, inwieweit die Beratungsleistung im Zusammenhang mit Normsetzungsverfahren steht,
- zum finanziellen Vertragsvolumen,
- zu den jeweils im Vorjahr geleisteten Ausgaben und den für die Folgejahre eingegangene Verpflichtungen

zusätzlich die Vertragslaufzeiten aus.

Entgegen den Forderungen des Bundesrechnungshofes werden – auch in den Beraterberichten für die Haushaltsjahre 2014 und 2015¹⁴ – die

- Namen der Auftragnehmer,
- Vergabearten und

¹² Rundschreiben des BMF an die Obersten Bundesbehörden
 – (Haushaltsführung 2013) vom 19. Dezember 2012, Gz.: II A 2 – H 1200/12/10033,
 – (Erfassung der Zahlungen an externe Berater) vom 30. September 2013,
 Gz.: II A 2 – H 1200/08/10073 :009,
 – (Vorläufige Haushaltsführung im Haushaltsjahr 2014) vom 10. Dezember 2013,
 Gz.: II A 2 – H 1200/13/10026:001,
 – (Haushaltsführung 2015) vom 19. Dezember 2014, Gz. II A 2 – H 1200/14/10062.

¹³ Nachdem der Bundesrechnungshof die Bundesregierung darauf aufmerksam gemacht hatte, dass ihr am 26. Mai 2014 vorgelegter Beraterbericht über die im Haushaltsjahr 2013 geleisteten Zahlungen (HHA – Drs. 18(8)641) nicht durchgängig plausible Daten enthielt, legte diese am 18. September 2014 eine korrigierte Fassung (HHA – Drs. 18(8)918) vor.

¹⁴ Berichte des BMF über die Erfassung der Zahlungen an externe Berater
 – im Haushaltsjahr 2014 vom 4. Juni 2015 - Beraterbericht 2014 (HHA – Drs. 18/2125),
 – im Haushaltsjahr 2015 vom 29. Juni 2016 - Beraterbericht 2015 (HHA – Drs. 18/3235)

- Verträge mit einem Volumen unter 50 000 Euro

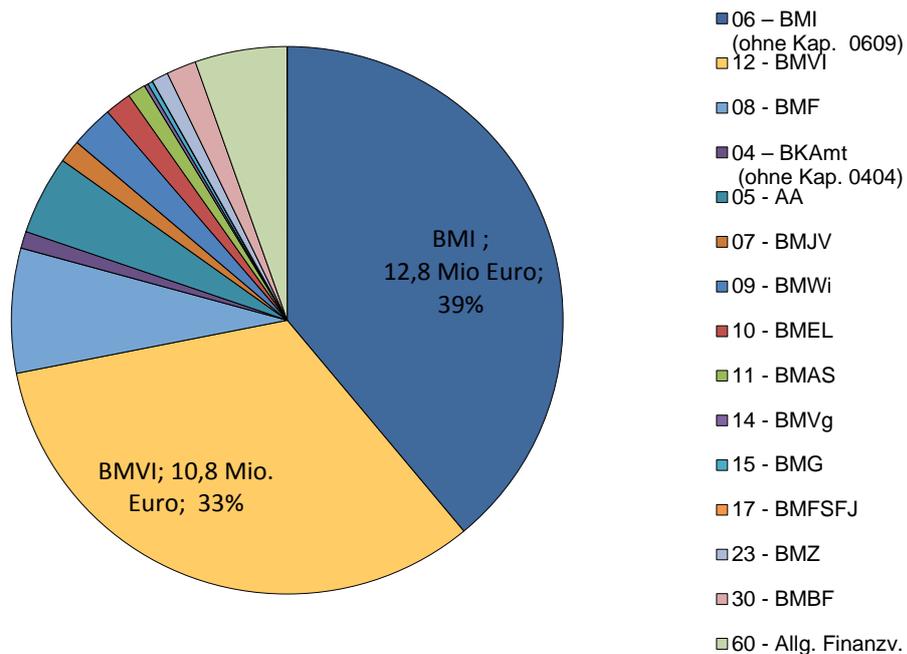
nach wie vor nicht transparent gemacht. Dadurch lassen sich z. B. ressortübergreifende Konzentrationen von Beratungsaufträgen auf bestimmte Auftragnehmer weiterhin nicht feststellen. Im Übrigen hat sich die Bundesregierung aus Gründen der einheitlichen Darstellung auch entschieden, u. a. auf Meldungen von Zuwendungsempfängern in ihren Beraterberichten zu verzichten.

3.2 Ausgaben und Fallzahlen

Die Bundesregierung gab laut Beraterbericht 2013 im Haushaltsjahr 2013 insgesamt 32,9 Mio. Euro¹⁵ für 196 externe Beratungsfälle aus.

Abbildung 1

Ausgaben der Ressorts nach Einzelplänen



Erläuterungen: Ausgaben für externe Beratereinsätze nach Einzelplänen
Quelle: Beraterbericht 2013

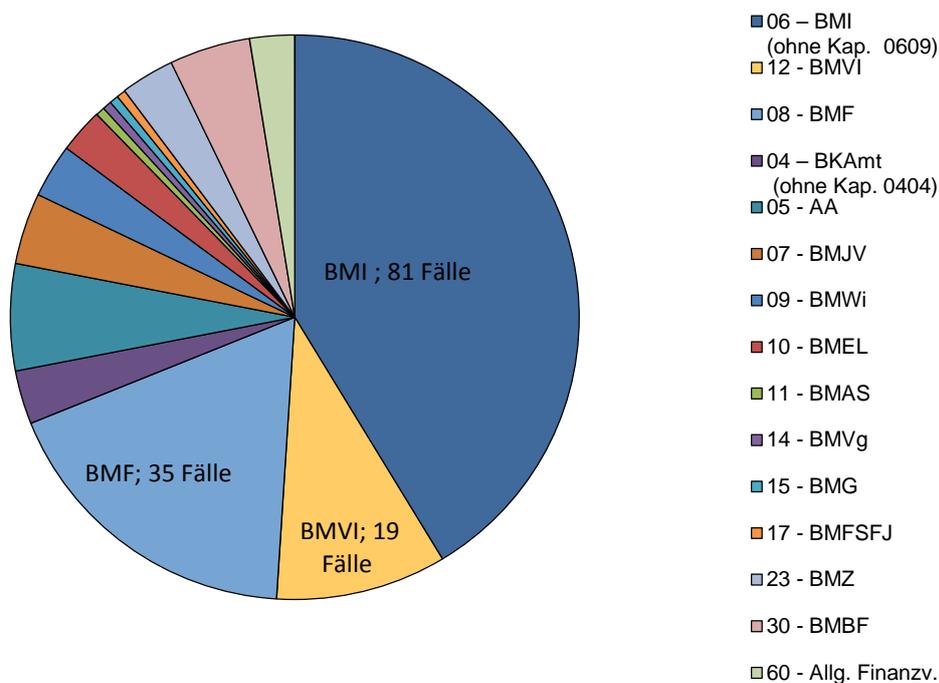
Abbildung 1 zeigt, wie sich die Ausgaben für externe Beratereinsätze auf die einzelnen Ressorts verteilen. Danach hatte das BMI mit 39% den größten Anteil an

¹⁵ Nach den zwischenzeitlich vorliegenden, in seiner Struktur gleichen Beraterberichten gab die Bundesverwaltung im Haushaltsjahr 2014 für 206 Beratungsfälle insgesamt 32,1 Mio. Euro und im Haushaltsjahr 2015 für 287 Beratungsfälle insgesamt 38,2 Mio. Euro aus.

den Beraterausgaben, gefolgt vom BMVI mit einem Anteil von 33%. Die übrigen Ressorts kamen zusammen auf einen Ausgabenanteil von 28%. Das BMUB erstattete als einziges Ressort Fehlanzeige.

Abbildung 2

Anzahl der Fälle nach Einzelplänen



Erläuterungen: Anzahl der Fälle nach Einzelplänen
Quelle: Beraterbericht 2013

Wie sich die Fälle auf die einzelnen Ressorts verteilen illustriert Abbildung 2. Danach hat das BMI als Spitzenreiter bei den Ausgaben für externe Berater (vgl. Abbildung 1) mit 41% (81 Fälle) auch die meisten Fälle gemeldet. Mit einigem Abstand folgen das BMF mit 18 % (35 Fälle) und das BMVI mit 10% (19 Fälle). Ein weiteres Drittel (31%) der Fälle verteilt sich auf die übrigen Ressorts.

3.3 Unklarheiten und Verfahrensmängel

3.3.1 Unzulängliche Regelungen

- Rahmenvereinbarungen

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nahm die Bundesverwaltung

in mindestens der Hälfte aller Fälle des Beraterberichts 2013¹⁶ externe Beratungsleistungen aus Rahmenvereinbarungen in Anspruch.

Von den 145 vertieft geprüften Fällen beruhten sogar mehr als drei Viertel (112 Fälle) auf Rahmenvereinbarungen (darunter 84 Fälle auf Rahmenvereinbarungen des Bundesverwaltungsamtes (BVA) nach dem Drei-Partner Modell¹⁷). Die restlichen 33 Fälle vergab die Bundesverwaltung als Einzelaufträge; auf sie entfielen mit 4,2 Mio. Euro lediglich 13 % der Ausgaben.

Trotz des beträchtlichen Anteils von Meldungen auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen enthalten die Verfahrensgrundsätze des BMF keine Vorgaben¹⁸, wie solche Leistungen zu erfassen sind. Die Ressorts konnten dadurch individuell entscheiden, wie sie diese darstellen bzw. zusammenfassen wollten. Darüber hinaus konnten sie auch die Wertgrenze von 50 000 Euro Vertragsvolumen flexibel anwenden, weil nicht geregelt ist, ob sich die Meldepflicht auf die Rahmenvereinbarung oder die hierauf basierende(n) Einzelleistung(en) bezieht.

Wegen der unzulänglichen Vorgaben des BMF kam es zu unterschiedlichen Meldungen der Ressorts; diese nannten teils undifferenziert Einzelverträge (33 von 145 Fällen), Rahmenverträge (ohne auf Einzelaufträge einzugehen; 8 von 145 Fällen) und Einzelabrufe aus Rahmenverträgen (ohne den Rahmenvertrag zu konkretisieren; 104 von 145 Fällen) nebeneinander. Wesentliche Daten im Beraterbericht zu Vertragszweck, -volumen und -laufzeiten waren dadurch nur eingeschränkt oder gar nicht verwertbar.

- Beteiligungen

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ließ die Bundesregierung häufig externe Beratungsleistungen von oder mittels Unternehmen erbringen, an denen der Bund und seine Sondervermögen mittelbar oder unmittelbar beteiligt

¹⁶ Der Bundesrechnungshof hat von insgesamt 196 gemeldeten Fällen 145 Fälle geprüft; nach den Angaben der Ressorts bezogen sich davon 112 Fälle auf Rahmenvereinbarungen und 33 Fälle wurden als Einzelaufträge vergeben.

¹⁷ Dienstleistungszentren wie z. B. das BVA vermitteln auf der Basis von Rahmenverträgen Beratungsdienstleistungen an Kundenbehörden. Die Behörde (Kunde) meldet dazu ihren Beratungsbedarf dem BVA (Bedarfsträger). Das BVA als zweiter Partner berät die Kundenbehörde, steuert den Abrufprozess und beauftragt aus ihren jeweiligen Rahmenverträgen einen externen Dienstleister als dritten Partner mit der Projektdurchführung. Zwischen BVA und Kundenbehörde wird eine Dienstleistungs-/Kooperationsvereinbarung geschlossen. Korrespondierend dazu schließt das BVA mit dem externen Dienstleister einen Einzelauftrag ab.

¹⁸ Das Rundschreiben des BMF zur Haushaltsführung 2015 enthält erstmals in einer Anlage (Ausfüllanleitung zur Excel-Tabelle „Erfassung der Zahlungen an externe Berater ...“) knappe Vorgaben zu Rahmenverträgen, die sich aber auch nur auf die Tabellenspalte „Vertragsvolumen in €“ beziehen.

sind (Beteiligungsunternehmen). Die Verfahrensgrundsätze des BMF enthalten hierzu keine gesonderten Regelungen.

In den Beraterbericht sind nur externe Beratungsleistungen im Sinne der vorgegebenen Begriffsdefinition aufzunehmen. Für die Zuordnung kommt es u. a. entscheidend darauf an, wer die Beratungsleistung empfängt (Leistungsempfänger) und von wem sie erbracht wird (Leistungserbringer).

„**Leistungsempfänger** sind Einrichtungen der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung sowie Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung, soweit sie durch Bundesmittel institutionell gefördert werden; **Leistungserbringer** ist eine außerhalb dieses Bereichs tätige natürliche oder juristische Person.“

Ob Beteiligungsunternehmen des Bundes unter die Definition fallen und ob sie berichtspflichtig sind, haben die Ressorts für sich verschieden beantwortet.

Beispiel 1

Das BMF meldete für 13 Beratungsfälle mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als Auftragnehmerin Ausgaben von insgesamt 0,5 Mio. Euro. Tatsächlich war die KfW in den genannten Fällen jedoch weder Leistungsempfängerin noch Leistungserbringerin im Sinne der Definition; die KfW hatte im Auftrag des BMF lediglich Verträge mit Externen zur Beratung ausländischer Institutionen und Regierungen abgeschlossen (sog. Mandatarenverträge).

Beispiel 2

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit der ÖPP Deutschland AG eine Rahmenvereinbarung geschlossen. Danach ist der Bund berechtigt, hierauf basierende Einzelleistungen für konkrete ÖPP-Projekte und für ÖPP-Grundlagenarbeit abzurufen. Im Beraterbericht 2013 meldeten drei Ressorts insgesamt sechs Beratungsfälle der ÖPP Deutschland AG mit Ausgaben von insgesamt 2,8 Mio. Euro.

Beispiel 3

Das BMVg meldete, dass es sich bei der Einrichtung eines Kompetenzzentrums Travel Management Bundeswehr von der Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (g.e.b.b.) beraten ließ. Im Beraterbericht 2013 wies es dazu nur die Ausgaben aus, für die die g.e.b.b. selbst auf die Unterstützung eines externen Beraters zurückgriff.

3.3.2 Regelverstöße

In einigen wenigen Fällen haben die Ressorts die Verfahrensgrundsätze des BMF nicht beachtet.

Beispiel 4

Nach den Vorgaben des BMF sind zu jeder Leistung an externe Berater über 50 000 Euro Vertragsvolumen bestimmte Angaben einzeln auszuweisen. Die Ressorts fassten stattdessen im Beraterbericht 2013 oft mehrere Beratungsverträge unter Oberbegriffen zusammen (Bündelung). Umgekehrt meldeten die Ressorts auch mehrere Beratungsverträge, obwohl die Leistungen jeweils nur auf einen einzelnen Vertrag zurückgingen (Stückelung).

Beispiel 5

Obwohl in den Beraterbericht 2013 keine Meldungen institutioneller Zuwendungsempfänger mehr aufgenommen werden sollten, wies das Auswärtige Amt darin sechs Beratungsverträge des Goethe-Instituts (Kapitel 0504 Titel 687 40) mit Ausgaben von insgesamt rd. 1 Mio. Euro nach.

Beispiel 6

Entgegen den Festlegungen des BMF berücksichtigten die Ressorts in mehreren Fällen bei den Angaben zu den Verträgen im Beraterbericht 2013 auch noch Änderungen, die außerhalb des Berichtszeitraumes lagen.

3.3.3 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Sie hat angekündigt, in ihre Ressortabfragen auch Vorgaben zur Darstellung von auf Rahmenvereinbarungen basierenden externen Beraterleistungen aufzunehmen. Was sie dabei konkret regeln will, bleibt jedoch offen. Sie äußert sich auch nicht zu der vom Bundesrechnungshof ebenfalls problematisierten lückenhaften Erfassung der von oder mittels Beteiligungsunternehmen des Bundes erbrachten Beratungsleistungen.

3.4 Unvollständigkeit

3.4.1 Inanspruchnahme von Rahmenvereinbarungen

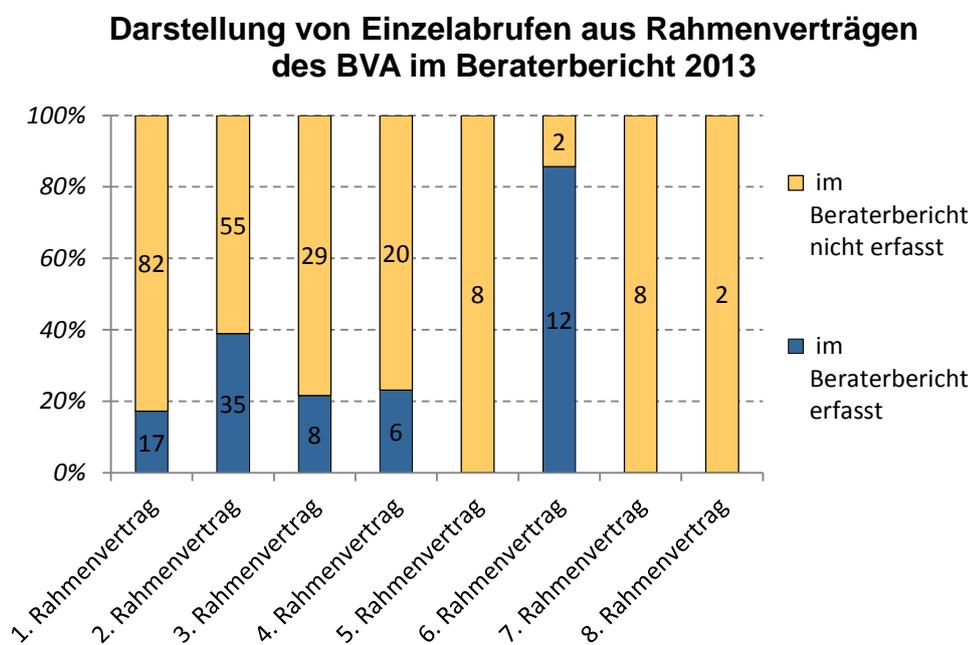
Der Bundesrechnungshof ist bei seiner Prüfung auch der Frage nachgegangen, ob der Beraterbericht 2013 die auf ressortübergreifenden Rahmenvereinbarungen beruhenden Einsätze Externer vollständig abbildete. Er hat dazu – exemplarisch für das Dienstleistungszentrum BVA – abgeglichen, ob die dort registrierten Abrufe von Einzelaufträgen aus den einschlägigen Rahmenvereinbarungen mit den Meldungen der Ressorts im Beraterbericht übereinstimmten¹⁹.

¹⁹ Der Bundesrechnungshof ließ sich dazu vom BVA die Zahlungen für alle Projekte, für die im Jahr 2013 Leistungen erbracht wurden, melden.

Die Bundesverwaltung konnte im Haushaltsjahr 2013 externe Beratungsleistungen aus acht Rahmenverträgen des BVA in Anspruch nehmen. Laut Beraterbericht 2013 meldeten die Ressorts 94 Fälle²⁰, für die sie Leistungen aus diesen Verträgen abgerufen hatten. Sie gaben dafür insgesamt 13,2 Mio. Euro aus.

Das BVA registrierte dagegen im einschlägigen Zeitraum aus der unmittelbaren Bundesverwaltung insgesamt 284 Einzelabrufe und Zahlungen in Höhe von 46,4 Mio. Euro. Die erhebliche zahlen- und wertmäßige Diskrepanz lässt sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes allenfalls zum Teil damit begründen, dass der Beraterbericht 2013 nur Aufträge mit einem Vertragsvolumen über 50 000 Euro erfasst.

Abbildung 3



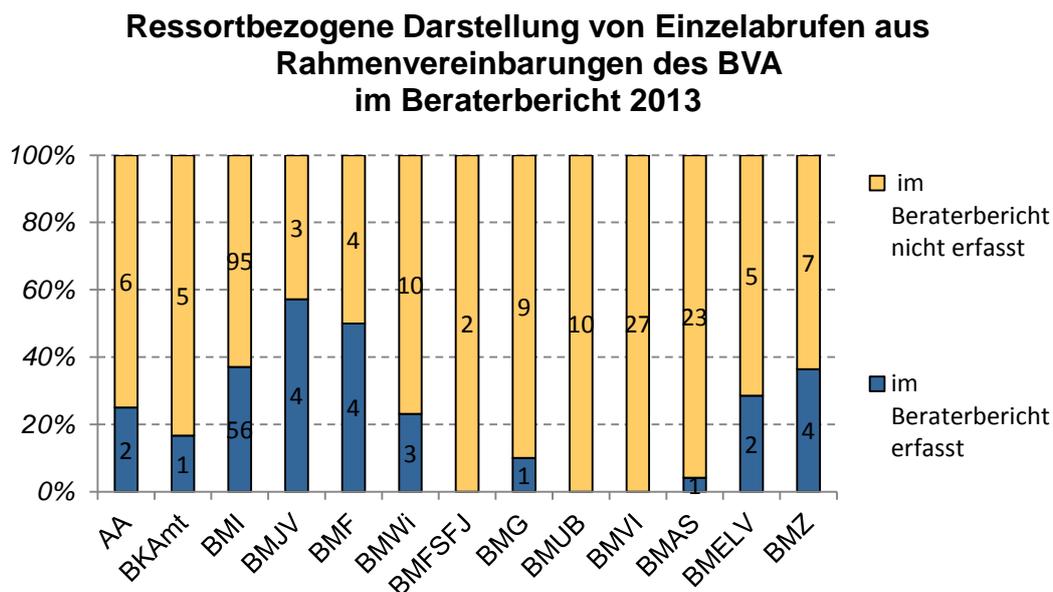
Erläuterungen: Anzahl der im Beraterbericht 2013 nachgewiesenen Einzelabrufe, die auf Rahmenverträgen über externe Beratungsleistungen des BVA basierten; es wurden nur die 78 vertieft geprüften Verträge zugeordnet.

Quelle: Angaben des BVA und eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes

Die Abbildung 3 zeigt, wie sich die vom Bundesrechnungshof festgestellte Differenz bei den Einzelabrufen auf die einzelnen Rahmenverträge des BVA verteilt.

²⁰ Der Bundesrechnungshof hat davon 84 Fälle geprüft. Wegen abweichender Erfassungsmerkmale ließen sich nur 78 Fälle eindeutig den Übersichten des BVA zuordnen und nachfolgend auswerten.

Abbildung 4



Erläuterungen: Anzahl der im Beraterbericht 2013 nachgewiesenen Einzelabrufe, die auf Rahmenverträgen über externe Beratungsleistungen des BVA basierten; aufgliedert nach Ressorts; es wurden nur die 78 vertieft geprüften Verträge zugeordnet.

Quelle: Angaben des BVA und eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes

Dass die Ressorts die aus den Rahmenverträgen tatsächlich abgerufenen Leistungen nur zum geringen Teil oder gar nicht als externe Beratungsleistungen im Sinne der Definition eingeordnet und in den Beraterbericht übernommen haben, verdeutlicht auch die Abbildung 4. Danach hatten es mehrere Ressorts (BMFSFJ, BMUB, BMVI) vollständig versäumt, die jeweils in Anspruch genommenen externen Beratungsleistungen im Beraterbericht nachzuweisen; kein einziges Ressort ist seinen Meldepflichten hinreichend nachgekommen.

3.4.2 Externe Beratungsleistungen für die mittelbare Bundesverwaltung und für Zuwendungsempfänger

Mittelbare Bundesverwaltung und Zuwendungsempfänger verausgabten im Jahr 2013 allein für externe Beratungsleistungen, die auf Rahmenverträgen des BVA beruhten, insgesamt 23 Mio. Euro für 44 Projekte.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinem Bericht vom 06. August 2013 kritisiert, dass die Beraterberichte keine einheitliche Datengrundlage besaßen. U. a. hatten einzelne Ressorts Ausgaben für Beratereinsätze institutioneller Zuwendungsempfänger gemeldet oder die Beraterberichte um nachrichtliche Anga-

ben ergänzt, andere wiederum nicht; dadurch waren die Daten nur eingeschränkt vergleichbar.

Die Ursache sah der Bundesrechnungshof in missverständlichen Vorgaben des BMF. Der Beschluss des Haushaltsausschusses vom 28. Juni 2006²¹ verpflichtet die Ressorts zur Erfassung der Zahlungen an externe Berater. Dabei umfasst die vom Haushaltsausschuss beschlossene und seitdem vom BMF vorgegebene Definition einer „externen Beratung“ als Leistungsempfänger auch alle Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung sowie Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung, soweit sie durch Bundesmittel institutionell gefördert werden.

Ob die Ressorts danach über die Zahlungen an externe Berater berichten müssen, die ihre institutionellen Zuwendungsempfänger sowie sonstige zur mittelbaren Bundesverwaltung zählenden Institutionen des Bundes geleistet haben, regelte das BMF in seinen Verfahrensgrundsätzen jedoch nicht. Der Bundesrechnungshof bat das BMF daher um Klarstellung, ob und wenn ja unter welchen Voraussetzungen die Ressorts von Zuwendungsempfängern abgeschlossene Beratungsverträge in den Beraterberichten ausweisen sollen. Dabei sollte es auch prüfen, ob die nachrichtliche Darstellung ausgewählter Institutionen des Bundes dem Anliegen der Beraterberichte entspricht.

Ohne die vom Bundesrechnungshof geforderte Sachprüfung vorgenommen zu haben, erklärte das BMF daraufhin, zum Zwecke der einheitlichen Darstellung der Beraterberichte ab dem Haushaltsjahr 2013 gänzlich auf den Nachweis von Ausgaben der Zuwendungsempfänger für externe Beratungsleistungen und sonstige nachrichtliche Meldungen²² zu verzichten.

3.4.3 Leistungen an externe Berater unter 50 000 Euro Vertragsvolumen

Die Vorgaben zur Erfassung der Zahlungen an externe Berater finden auf Verträge mit einem Volumen unter 50 000 Euro keine Anwendung; Verträge unterhalb dieser Wertgrenze sind auch nicht berichtspflichtig. Die seit Beginn der Berichterstattung etablierte Ausnahmeregelung sollte helfen, den Verwaltungsaufwand zu begrenzen.

²¹ Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu TOP 41 vom 28. Juni 2006, HHA – Drs. 16/1551 neu.

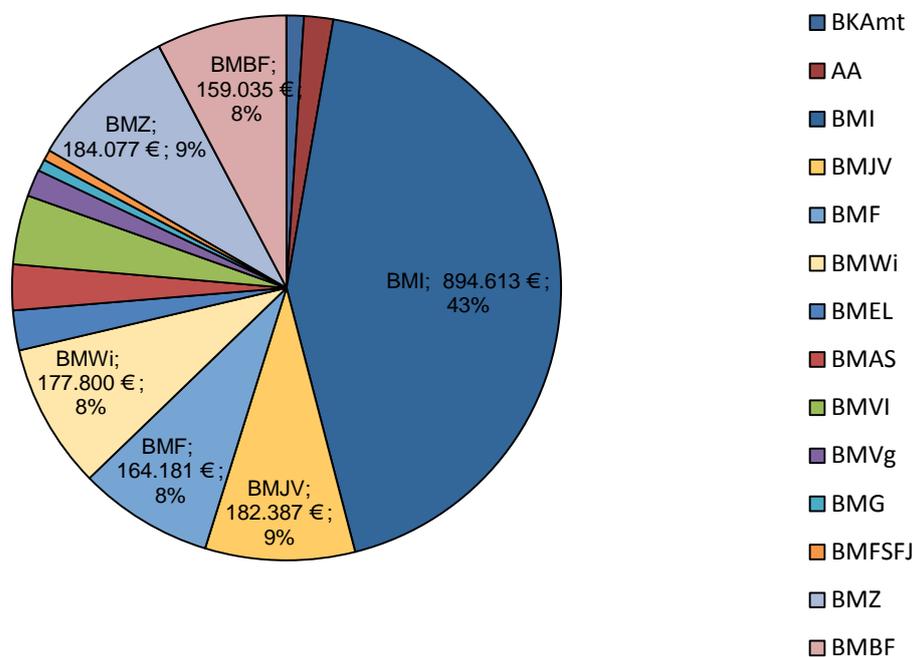
²² Rundschreiben des BMF an die Obersten Bundesbehörden vom 30. September 2013, Gz.: II A 2 – H 1200/08/10073:009.

Der Bundesrechnungshof kritisierte in seinem Bericht vom 6. August 2013, dass die Anwendung der Wertgrenze in der Praxis dazu führte, dass eine unbekannte Anzahl von Beraterverträgen mit geringerem Volumen intransparent blieben und einer wirksamen Kontrolle und Steuerung entzogen waren. Er forderte die Bundesregierung seinerzeit auf, auch für diese Verträge zumindest die summierten Ausgaben pro Einzelplan in ihren Beraterberichten auszuweisen. Die Bundesregierung hielt stattdessen an ihrer bisherigen Verfahrensweise fest; sie sieht Verträge unterhalb der Wertgrenze per se als nicht steuerungsrelevant an. Auch der Beraterbericht 2013 enthält hierzu keine Angaben.

Um bei seiner Prüfung auch die Ausgaben der Bundesregierung für Verträge mit einem Volumen unter 50 000 Euro zu ermitteln, hat der Bundesrechnungshof die Ressorts befragt, in welchem Umfang (Anzahl der Verträge, Summe der Zahlungen) sie im Haushaltsjahr 2013 externe Beratungsleistungen aufgrund solcher Verträge in Anspruch genommen haben. Die Ressorts meldeten daraufhin für 135 Verträge Ausgaben von insgesamt 2,1 Mio. Euro. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes legten die Ressorts die Wertgrenze für die Berichtspflicht bei Rahmenverträgen und darauf basierenden Einzelabrufen aber verschieden aus (vgl. Tz. 3.3.1). Dadurch sind die Angaben der Ressorts auch nur eingeschränkt belastbar.

Abbildung 5

Zahlungen der Ressorts für Verträge unter 50 000 Euro



Erläuterungen: Zahlungen an externe Berater für Verträge mit einem Volumen unter 50 000 Euro im Haushaltsjahr 2013, aufgegliedert nach Ressorts.

Quelle: Angaben der Ressorts

Abbildung 5 veranschaulicht, wie sich die Zahlungen an externe Berater für Verträge unter der Wertgrenze von 50 000 Euro auf die Ressorts verteilen. Auch hier entfällt der größte Anteil mit 43 % auf das BMI (50 Fälle). Vergleichsweise hoch sind mit je 9 % der Ausgaben die Anteile des BMJV und des BMZ (je 13 Fälle). Das BMUB meldete auch für diese Verträge Fehlanzeige.

3.4.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung ist nicht gesondert auf die unvollständige Darstellung der Inanspruchnahme von Rahmenverträgen eingegangen.

Die Bundesregierung hat erklärt, der Beraterbericht 2013 sei vom Haushaltsausschuss ohne Debatte zur Kenntnis genommen worden, obwohl dieser einen Hinweis enthielt, dass Zuwendungsempfänger nicht mehr abgefragt worden waren. Sie leitet daraus ab, an dieser Verfahrensweise festhalten zu können.

Die Bundesregierung bestreitet in ihrer Stellungnahme zwar nicht, dass die Qualität der Beraterberichte durch die heterogene Anwendung der Wertgrenze für die Berichtspflicht durch die Ressorts gelitten hat. Ob und ggf. welche Konsequenzen sie daraus zieht, lässt sie aber offen. Den Nachweis von Zahlungen für Verträge unter 50 000 Euro in den Beraterberichten lehnt sie ab.

4 Feststellungen zu Risiken des Beratereinsatzes

4.1 Beratungsfelder

4.1.1 Grundsätzliches

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen immer wieder festgestellt, dass Einsätze externer Berater in der Bundesverwaltung mit erhöhten Risiken für die Verwaltungsintegrität verbunden sind, wenn diesen Kernaufgaben übertragen werden. Auch der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat in seinen im Jahr 2014 veröffentlichten Leitsätzen zum Einsatz externer Berater²³ deutlich gemacht, dass die Bundesverwaltung jeglichen Anschein zu vermeiden hat, externe Berater könnten Einfluss auf die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben nehmen. Externe Berater dürfen daher z. B. nicht mit dem eigenständigen Formulieren von Regelungsentwürfen, dem federführenden Bearbeiten von Stellungnahmen oder von Vorlagen für die Leitung der Bundesministerien beauftragt werden. Darüber hinaus sollten sie auch nicht für verantwortliche Projektsteuerungs- und Kontrollaufgaben oder für die Entwicklung strategischer Optionen²⁴ eingesetzt werden. Im Bereich der Informationstechnik ist die Grenze externer

²³ Leitsatz 01/04 Einsatz externer Berater – Grundsatz;
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle/leitsatzsammlung/ordnungsmaessigkeit/leitsatz-01-04-einsatz-externer-berater-grundsatz> .

²⁴ Siehe z. B. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Ergebnisse der Kontrollprüfung zum Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung Gz.: I 5 – 2008 – 0084 vom 22. Juni 2009 (Tz. 5.2 S. 29).

Unterstützung dort zu ziehen, wo staatliche Interessen die Erledigung durch eigene Kräfte gebieten²⁵.

In seinem Bericht vom 6. August 2013 hatte der Bundesrechnungshof bemängelt, dass die Beraterberichte der Bundesregierung zu wenig aussagekräftig waren und kaum als Steuerungsinstrument genutzt werden konnten. Er hat die Bundesregierung deshalb gebeten, ihnen zusammenfassende Beschreibungen beizufügen, aus denen sich die Bedeutung und Schwerpunkte der Einsätze und die Entwicklung der Ausgaben und Fallzahlen ableiten lassen.

Die Bundesregierung ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes teilweise gefolgt; der Beraterbericht 2013 stellt erstmals Ausgaben und Fallzahlenentwicklungen transparent dar. Die – auch von Parlamentariern immer wieder nachgefragten – Schwerpunkte der externen Beratungstätigkeit in der Bundesverwaltung sind aus den Angaben jedoch nach wie vor nicht zu erkennen.

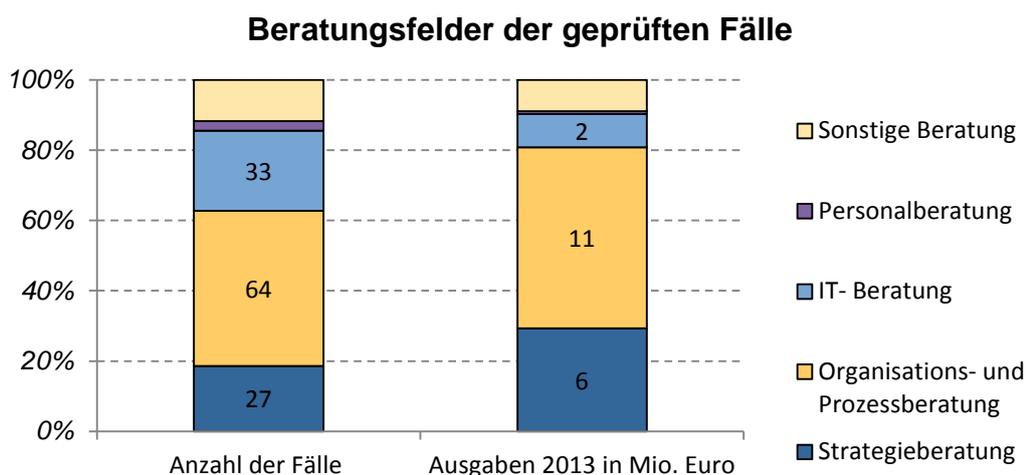
4.1.2 Einzelbereiche

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung untersucht, zu welchen Themen sich die Bundesverwaltung besonders häufig beraten ließ. Er hat dazu die in den 145 geprüften Verträgen beauftragten Beratungsleistungen den klassischen Beratungsfeldern für Unternehmensberatungen²⁶ zugeordnet.

²⁵ Zu den speziellen Risiken von Einsätzen externer Berater im Bereich der Informationstechnik heißt es in einer weiterhin gültigen Publikation der ehem. Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt, IT-Rat 2013/7 vom 6. Dezember 2013): „Die Personalausstattung der Bundesverwaltung im IT-Bereich kann mit der fortschreitenden Technisierung und Spezialisierung auf der einen, wachsenden Aufgaben und neuen Aufgabenschwerpunkten sowie einer erheblichen Personalnachfrage auf dem freien Markt auf der anderen Seite, oft nicht mehr in ausreichendem Maße schritthalten. Die Möglichkeit, Aufgaben durch [...] Unterstützungsleistungen der Industrie und der gewerblichen Wirtschaft in Anspruch zu nehmen, gewinnt damit immer mehr an Bedeutung. [...] Grenzen sind dort zu ziehen, wo Wirtschaftlichkeit und staatliche und hier insbesondere hoheitliche Interessen die Erledigung durch eigene Kräfte gebieten.“

²⁶ Die Zuordnung folgt der Unterteilung des Statistischen Bundesamtes, Quelle: <https://www.destatis.de/>

Abbildung 6



Erläuterungen: Beratungsfelder der geprüften Verträge

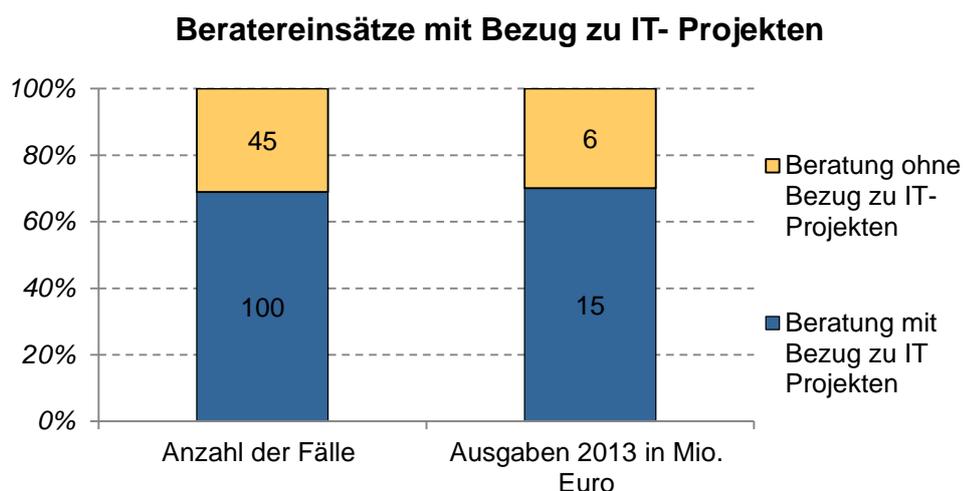
Quelle: Eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes

Abbildung 6 illustriert, dass die Organisations- und Prozessberatung den Hauptschwerpunkt der Einsätze externer Berater in der Bundesverwaltung bildete. Auf sie entfielen 52% (11 Mio. Euro) der geleisteten Ausgaben an externe Berater (44 % der geprüften Fälle).

Einsätze im Bereich der Strategieberatung hatten mit 29% (6 Mio. Euro) den zweitgrößten Anteil an den Beraterausgaben (19% der geprüften Fälle). Davon entfielen allein 4 Mio. Euro auf elf Einzelaufträge, die auf dem Rahmenvertrag des BVA zur Top-Management- und IT-Strategieberatung basierten. Der einschlägige Rahmenvertrag umfasste dabei nur Leistungen, die sensible Kernbereiche der Bundesverwaltung betrafen, wie z. B. die Entwicklung von übergeordneten IT- bzw. E-Government-Strategien und IT-Grundsatzentscheidungen.

Die reine IT-Beratung stellte mit 10% (2 Mio. Euro) den drittgrößten Ausgabeposten dar (23% der geprüften Fälle). Dieser Anteil erscheint zunächst gering. Die Abbildung 7 macht aber deutlich, dass sich die Bundesregierung beim Aufbau einer leistungsfähigen IT des Bundes sehr intensiv von externen Beratern unterstützen lässt.

Abbildung 7



Erläuterungen: Anteile der geprüften Fälle mit Bezug zu IT-Projekten des Bundes

Quelle: Eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes

Danach standen mehr als zwei Drittel der geprüften Beraterereinsätze in direktem oder indirektem inhaltlichen Zusammenhang zu IT-Projekten des Bundes, auch wenn sie formal anderen Beratungsfeldern zuzuordnen waren. Das Leistungsspektrum reichte dabei von der Entwicklung von Konzepten für IT-spezifische Aufgabenstellungen, IT-Strategie- und Gesamtarchitekturen und IT-Sicherheit bis zur Begleitung der technologischen Implementierungen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes erteilte die Bundesregierung über viele Jahre zu verschiedenen Themen (z. B. Netze des Bundes²⁷, e-Government, elektronischer Personalausweis) zeitlich und inhaltlich aufeinander aufbauende Einzelaufträge. Diese Bezüge und Sachzusammenhänge sind in den Beraterberichten jedoch nicht dargestellt.

²⁷ In dem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die „IT - Konsolidierung Bund“, Gz.: VII 2 – 2014 - 1150 vom 9. Oktober 2014 Ausschussdrucksache 18(8) 1252 werden die Kosten für die im Projekt „Netze des Bundes“ bis Mitte des Jahres 2012 eingesetzten externen Berater auf 25,8 Mio. Euro beziffert.

Beispiel 7

Der Beraterbericht 2013 enthält allein 12 Meldungen des BMI mit Gesamtausgaben von 7,2 Mio. Euro, die das Leuchtturmprojekt „Netze des Bundes“ zum Beratungsgegenstand haben.

Das BMI hat seit dem Jahr 2012 einem externen Berater die fachliche Leitung der Projektgruppe „Steuerung Netze des Bundes“ übertragen. Die Projektgruppe selbst ließ sich ihrerseits ebenfalls mehrjährig von weiteren externen Beratungsunternehmen unterstützen. Über Einzelabrufe aus Rahmenverträgen des BVA beauftragte die Projektgruppe Externe u.a. mit der Steuerungsunterstützung in den zentralen Bereichen Architektur, Anforderungsmanagement und Vorbereitung der Vergabe an einen Generalunternehmer. Der einschlägigen Leistungsbeschreibung war zu entnehmen, dass dieser Beauftragung weitere Einzelaufträge vorausgegangen waren, die mindestens bis ins Jahr 2007 zurückreichten.

4.1.3 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat sich nicht zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes geäußert.

4.2 Auftragnehmer

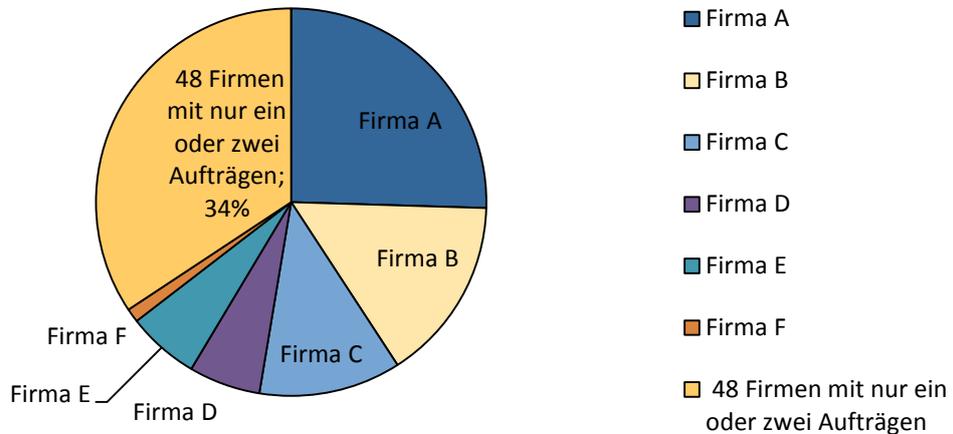
4.2.1 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Das Risiko für die Neutralität des Verwaltungshandelns steigt, wenn einzelne Beratungsunternehmen ressortübergreifend immer wieder und gleichzeitig von verschiedenen Dienststellen des Bundes beauftragt werden. Durch die Angabe der Vertragspartner in den Beraterberichten würden sich Konzentrationen auf bestimmte externe Berater frühzeitig erkennen lassen. Bislang lehnte es die Bundesregierung jedoch ab, ihre Auftragnehmer offenzulegen. Ihre Entscheidung begründete sie damit, dass die für einen individualisierten Auftragnehmer anfallenden und abzurechnenden Vertragsentgelte zu dessen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zählten. Andere Möglichkeiten zur Kenntlichmachung, wie z. B. eine kodierte Darstellung, zog sie nicht in Betracht.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes 2013 bezahlte die Bundesregierung im Jahr 2013 insgesamt 32,9 Mio. Euro für 196 Fälle an immerhin mehr als 50 verschiedene Beratungsunternehmen.

Abbildung 8

Ausgaben 2013 nach Auftragnehmern



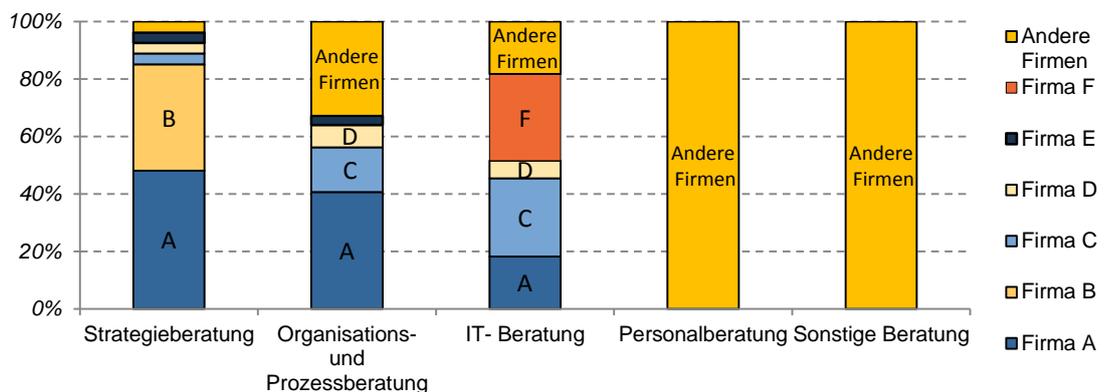
Erläuterungen: Verteilung der für die geprüften Fälle an externe Berater geleisteten Zahlungen nach Auftragnehmern

Quelle: Eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes

Abbildung 8 stellt jedoch dar, wie sich die Zahlungen auf die einzelnen Auftragnehmer verteilen. Danach entfielen fast zwei Drittel – und damit der Löwenanteil aller Zahlungen des Jahres 2013 – auf nur sechs Beratungsunternehmen bzw. Bietergemeinschaften, mit denen die Behörden Rahmenverträge unterhielten²⁸. Das verbleibende Drittel verteilte sich auf insgesamt 48 Firmen, die jeweils nur ein bis zwei Aufträge erhalten hatten.

Abbildung 9

Verteilung der Aufträge nach Beratungsfeldern und Firmen



Erläuterungen: Verteilung der Aufträge an externe Berater nach Beratungsfeldern

Quelle: Eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes

²⁸ Nach den Rahmenverträgen dürfen Leistungen mit vorheriger Zustimmung des Auftraggebers von Unterauftragnehmern realisiert werden. Welches Beratungsunternehmen im konkreten Einzelfall tatsächlich tätig war, ist deshalb weder aus dem Beraterbericht noch den Einzelabrufen zu erkennen.

Abbildung 9 veranschaulicht, dass die Firmen A und B den größten Anteil an den Beraterausgaben hatten (vgl. Abbildung 8). Sie vereinten auf sich 85% aller Aufträge im Bereich Strategieberatung. Bei den Rahmenvertragspartnern der Bundesregierung (Firmen A bis F) handelt es sich ausschließlich um international agierende Beratungsunternehmen, die teilweise zu den Top 10 der internationalen Managementberater und IT-Beratungs- und Systemintegrationsunternehmen in Deutschland zählen²⁹. Unter verschiedenen Firmenbezeichnungen und Rechtsformen und in wechselnden Rollen als General- und Nachunternehmer waren diese über Jahre – auch über die einschlägigen Rahmenverträge hinaus – ressortübergreifend für die Bundesregierung tätig.

Beispiel 8

Die Firma C hat, wie diverse Antworten der Bundesregierung auf anlassbezogene Anfragen von Parlamentariern belegen³⁰, seit 1990 ununterbrochen Aufträge vom Bund erhalten.

Obwohl die Bundesregierung es für unzulässig hält, die Auftragnehmer in ihren Beraterberichten bekanntzugeben, veröffentlichte sie die Namen ihrer Rahmenvertragspartner in Pressemitteilungen beim Abschluss der Vergabeverfahren. Eine Übersicht aller geplanten, ausgeschriebenen und bereits in Kraft getretenen neuen Rahmenverträge im Drei-Partner-Modell mit den Namen der Auftragnehmer, der Vertragslaufzeit und den Vertragsvolumen in Projekttagen veröffentlichte auch das BVA auf seinem Internetportal³¹. Darüber hinaus warben auch die Unternehmen selbst in Firmenprofilen und Publikationen mit ihren Beratungsprojekten für die Bundesregierung.

4.2.2 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung geht in ihrer Stellungnahme nicht auf die problematischen Konzentrationen von Beratungsaufträgen ein. Sie lehnt es weiterhin ab, ihre Vertragspartner in den Beraterberichten zu benennen, weil sie beim Haushaltsausschuss kein entsprechendes Informationsbedürfnis sieht. Da die Ressorts ihre Vertragspartner – wie vom Bundesrechnungshof festgestellt – teilweise selbst öffentlich bekannt machen, sei es ihr auch nicht möglich, die Auftragnehmer in anony-

²⁹ Quelle: <http://lunenendonk-shop.de/Lunenendonk-Listen/Managementberatung/>.

³⁰ BT – Drs.: 17/10305, 17/10352, 17/14530 und 18/334.

³¹ Quelle: http://www.bva.bund.de/DE/Organisation/Abteilungen/Abteilung_VMB/DreiPartnerModell/01_Beratungsthemen/Beratungsthemen-node.html.

misierter Form in den Beraterberichten darzustellen. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass die Kodierung entschlüsselt und alle Einzelaufträge den jeweiligen Auftragnehmern zugeordnet werden könnten.

4.3 Vertragslaufzeiten

4.3.1 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Lässt sich die Bundesverwaltung zu einem Thema über einen längeren Zeitraum durch externe Berater unterstützen, erhöht sich auch das Risiko für die Unabhängigkeit des Verwaltungshandelns. Wegen der zunehmenden Gefahr von Interessenkollisionen und Abhängigkeiten sieht der Bundesrechnungshof insbesondere mehrjährige Einsätze als besonders kritisch an. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Bundesverwaltung als unverzichtbar erkannte Beratungsaufgaben grundsätzlich mit eigenen Kräften zu erfüllen hat.

Die Bundesregierung hat in ihrem Beraterbericht 2013 erstmals auch die Vertragslaufzeiten ausgewiesen. Sie hat dabei allerdings nicht bedacht, dass sich die Angaben der Ressorts zu den einzelnen Meldungen sowohl auf Rahmenvereinbarungen als auch auf Einzelabrufe beziehen können; die Angaben waren dadurch nicht verwertbar (vgl. dazu Tz. 3.2.1).

Die Bundesregierung hat sich durch Rahmenverträge über externe Beratungsleistungen längerfristig an einzelne Beratungsunternehmen gebunden. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gingen allein 43% aller Fälle³² aus dem Beraterbericht 2013 auf Einzelabrufe aus sechs Rahmenverträgen zurück, die das BVA im Jahr 2009 geschlossen hatte; die Rahmenverträge galten insgesamt fünf Jahre und waren erst am 30. April 2014 beendet.

Die auf den Rahmenverträgen basierenden Einzelaufträge mussten innerhalb deren Geltungsdauer lediglich *begonnen* werden. In der Praxis führte dies dazu, dass die Leistungszeiträume der Einzelaufträge die Vertragsdauer der Rahmenvereinbarungen vielfach überschritten. Nach Angaben des BVA dauerten allein 19 Einzelaufträge, die auf seinen Rahmenverträgen basierten, noch bis mindestens 31. Dezember 2014.

Die auf Rahmenvereinbarungen beruhenden Einzelaufträge wurden oft, zum Teil auch mehrfach, fortgeschrieben. Die vorgefundenen Vertragsformulierungen zei-

³² 84 von insgesamt 196 Meldungen

gen, dass es den jeweiligen Dienststellen möglich war, die Laufzeiten der auf den Rahmenverträgen beruhenden Einzelaufträge beliebig festzulegen.

Beispiel 9

Auszüge aus den Verträgen zum Abruf von auf Rahmenverträgen basierenden externen Beratungsleistungen:

„Wird der Vertrag nicht gekündigt, verlängert er sich automatisch unbefristet“.

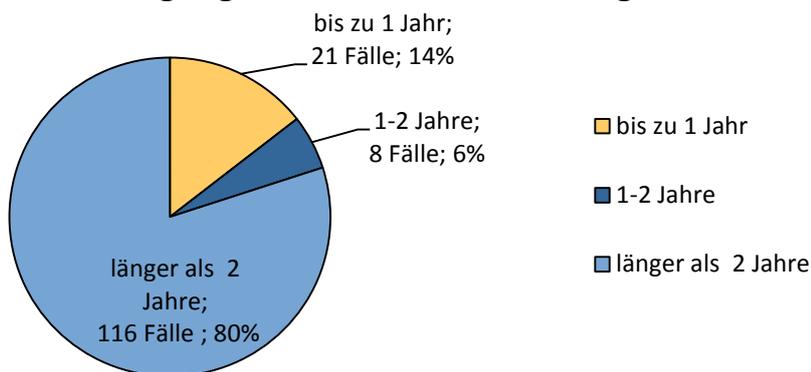
„Der Auftraggeber hat die Möglichkeit der optionalen Verlängerung jeweils bis zu 12 Monate“.

„Aufgabenschwerpunkte werden jährlich nach Inkrafttreten des Haushaltsgesetzgebers vom Auftraggeber vorgegeben“.

In Abbildung 10 sind für die auf Rahmenvereinbarungen basierenden Meldungen der Ressorts im Beraterbericht 2013 zusätzlich die Laufzeiten der jeweiligen Rahmenvereinbarungen dargestellt.

Abbildung 10

Laufzeiten der geprüften Beraterverträge unter Berücksichtigung der Rahmenvereinbarungen



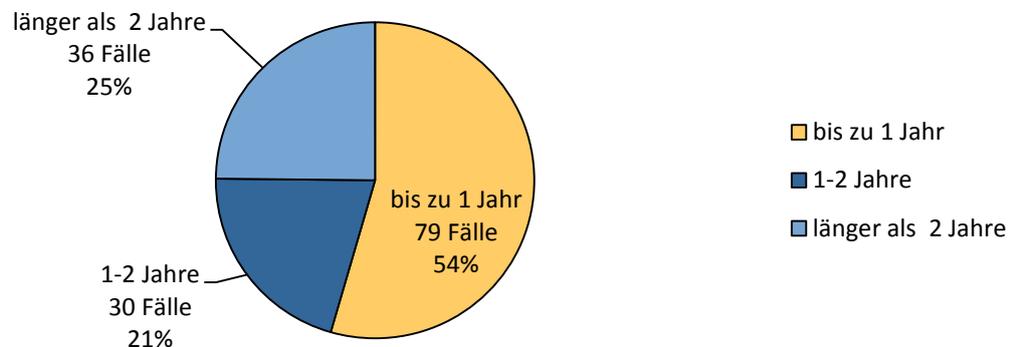
Erläuterungen: Laufzeiten der geprüften Beraterverträge (Fälle) unter Berücksichtigung der Geltungsdauer der Rahmenvereinbarungen

Quelle: Eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes

Danach dauerten 80% der Fälle mehr als zwei Jahre. Aus dem Beraterbericht 2013 selbst mit seinen undifferenzierten Angaben zu den Vertragslaufzeiten waren diese überwiegend längerfristigen Bindungen dagegen nicht zu erkennen.

Abbildung 11

Laufzeiten der geprüften Beraterverträge gemäß Angaben im Beraterbericht 2013



Erläuterungen: Laufzeiten der geprüften Beraterverträge (Fälle) gemäß den Angaben im Beraterbericht
 Quelle: Beraterbericht 2013

Abbildung 11 verdeutlicht, dass aus dem Beraterbericht 2013 vielmehr der unzutreffende Eindruck entstehen musste, die Berater Einsätze würden mehrheitlich innerhalb eines Jahres abgeschlossen.

4.3.2 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat sich nicht zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes geäußert.

4.4 Vergabearten

4.4.1 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Aufträge an externe Berater unterliegen dem Vergaberecht. Um die Auftragserteilung transparent und damit einer Bewertung zugänglich zu machen, hatte der Bundesrechnungshof die Bundesregierung in seinem Bericht vom 6. August 2013 aufgefordert, die Art der Vergabe in ihren Beraterberichten auszuweisen. Dies wurde abgelehnt, weil sich daraus für den Haushaltsausschuss kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn ergebe.

Der Bundesrechnungshof hat zu den im Beraterbericht 2013 genannten Fällen auch die jeweiligen Vergabearten bei den Ressorts erfragt³³. Deren Antworten waren wegen der in der Tz. 3.3.1 bereits beschriebenen undifferenzierten Darstellung von Einzelaufträgen und Rahmenvereinbarungen aber nur eingeschränkt verwertbar.

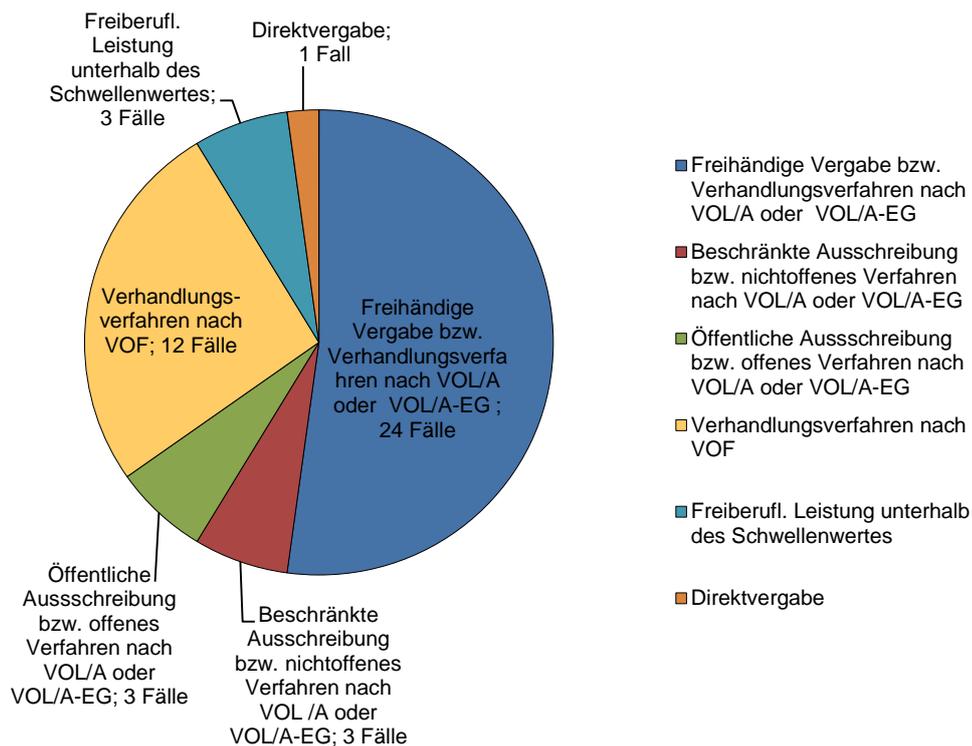
³³ Die Vergabevorgänge selbst waren nicht Gegenstand der Prüfung.

In 99 von 145 geprüften Fällen fehlten die Angaben gänzlich. Dies betraf Einzelabrufe aufgrund ressortübergreifender Rahmenvereinbarungen, welche die abrufberechtigten Dienststellen nicht selbst vergeben hatten; die konkreten Beratungsleistungen konnten dabei in der Regel ohne erneutes formelles Vergabeverfahren in Anspruch genommen werden. Anhaltspunkte für wettbewerbswidriges Verhalten ergaben sich hinsichtlich der Vergabe der Rahmenvereinbarungen nicht.

Von den übrigen 46 geprüften Aufträgen vergaben die Dienststellen des Bundes zwei Drittel (30 Fälle) nach den Bestimmungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A und VOL/A-EG) und ein Drittel (15 Fälle) als freiberufliche Leistungen (teilweise nach der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen – VOF).

Abbildung 12

Anzahl der geprüften Fälle nach Vergabeart



Erläuterungen: Vergabearten bezogen auf 46 geprüfte Fälle

Quelle: Meldungen der Ressorts und eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes

Abbildung 12 verdeutlicht, dass die Bundesverwaltung bei der Vergabe von Beratungsleistungen noch immer relativ häufig (in 25 von 46 Fällen) auf einen breiteren Wettbewerb verzichtete. Eine öffentliche Ausschreibung bzw. ein offenes Verfahren nach VOL/A bzw. VOL/A-EG wurde nur in drei Fällen durchgeführt.

4.4.2 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass sie auch weiterhin nicht bereit sei, die Vergabearten in den Beraterberichten zu nennen, da sich hierdurch kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn ergebe. Einen möglichen Informationsbedarf von Abgeordneten sehe sie nur in Einzelfällen; ggf. kann darauf bei den Bericht-erstattingesprächen eingegangen werden.

5 Feststellungen zu Schwachstellen bei Rahmenvereinbarungen

5.1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hat die 145 näher geprüften Fälle aus dem Beraterbericht 2013 auch auf die Kumulation möglicherweise risikoträchtiger Sachverhalte hin analysiert. Dabei hat sich gezeigt, dass Beratungsaufträge auf der Basis von Rahmenvereinbarungen häufig mehrere kritische Konstellationen (vgl. Tz. 4) aufwiesen; Abrufe aus Rahmenvereinbarungen stellten die Mehrheit aller Fälle im Beraterbericht 2013 dar. Der Bundesrechnungshof hat bei zwölf Fällen exemplarisch untersucht, inwieweit bei den jeweiligen Rahmenverträgen und den dazugehörigen Einzelaufträgen den Besonderheiten beim Einsatz externer Berater Rechnung getragen wurde.

5.2 Rahmenverträge

Die vertieft geprüften zwölf Beratungsfälle gingen auf drei Rahmenverträge zurück, die das Beschaffungssamt des BMI (BeschA) in seiner Funktion als Dienstleistungszentrum des Bundes im Jahr 2009 mit jeweils einem externen Beratungsunternehmen geschlossen hatte. Die Rahmenverträge liefen über drei Jahre und konnten durch einseitige Erklärung des Bundes um ein weiteres Jahr zu gleichen Konditionen verlängert werden. Vertragsgegenstand waren „*Beratungsleistungen im Drei-Partner-Modell (3PM) bei verschiedenen Behörden und Dienststellen in der Bundesverwaltung für das Bundesverwaltungsamt*“ als Bedarfsträger. Die Rahmenverträge ermöglichten der Bundesverwaltung, darauf basierende Einzel-

leistungen ohne erneute wettbewerbliche Verfahren in Anspruch zu nehmen.

Das Vergaberecht erlaubt Rahmenvereinbarungen bislang nur für öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge nach der VOL³⁴; dabei muss die vom Auftragnehmer geforderte Leistung so eindeutig wie möglich festgelegt werden. Anstelle einer umfänglichen Definition der zu erbringenden Beratungsleistungen enthielten die Rahmenverträge des BeschA jedoch nur schlagwortartige Aufzählungen allgemeiner Aufgaben, die das jeweilige Beratungsunternehmen „realisieren können“ sollte.

Beispiel 10

Auszug aus der Leistungsbeschreibung eines Rahmenvertrages:

- „IT-Konsolidierung“
- „Beratung zu Projektmanagement und Controlling“
- „Beratung und Unterstützung zu strategischen Themen der Verwaltungsmodernisierung“

Die Rahmenverträge des BeschA legten den Umfang der Beratungsleistungen nicht abschließend fest. Stattdessen waren darin jeweils nur geschätzte Gesamtvolumen an Beratertagen (30 000, 25 000 und 5 000 Personentage) angegeben; Höchstvolumen für Abrufe aus den Rahmenverträgen waren nicht vereinbart.

Die Rahmenverträge enthielten keine Regelungen zum Ausschluss etwaiger Interessenkonflikte der externen Beratungsunternehmen.

5.3 Einzelabrufe

Die Modalitäten der Einzelabrufe bestimmten sich nach Vereinbarungen zwischen BVA, Kundenbehörde und externem Beratungsunternehmen³⁵. In neun von zwölf Fällen (75%) lag der Auftragswert der Einzelabrufe weit über dem einschlägigen EU-Schwellenwert für Liefer- und Dienstleistungsaufträge nach der VOL/A-EG.

Die Einzelabrufe umfassten in der Regel sehr komplexe Aufgabenstellungen, die sich zumeist in größere Zusammenhänge (z. B. Umsetzung von Regierungsprogrammen) einordneten und auch nicht losgelöst von diesen betrachtet werden konnten. Die dementsprechend vage formulierten Beschreibungen der vom jewei-

³⁴ Von der nach EU-Vergaberecht bestehenden Möglichkeit, Rahmenvereinbarungen auch für den Bereich der VOB/A und der VOF vorzusehen, wurde bislang kein Gebrauch gemacht. Es ist deshalb davon auszugehen, dass in Deutschland für VOB-Leistungen und für Dienstleistungen nach der VOF Rahmenvereinbarungen aktuell nicht zulässig sind.

³⁵ Zwischen BVA und Kundenbehörde wird eine Dienstleistungs-/ Kooperationsvereinbarung geschlossen. Korrespondierend dazu schließt das BVA mit dem externen Dienstleister einen Einzelauftrag ab.

ligen externen Beratungsunternehmen zu erbringenden Leistungen ließen beträchtliche Auslegungsspielräume zu.

Beispiel 11

Auszug aus der Leistungsbeschreibung eines Einzelabrufs mit dem Projekttitel „Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit“:

„Bei der Abwicklung des Auftrags sind vom AN (Auftragnehmer) folgende Leistungen zu erbringen:

- Fachliche Beratung des AG (Auftraggebers),
- Besprechungen mit dem AG,
- Durchführung von Workshops des AG und AN sowie ggf. weiteren vom AG Benannten, d. h. Vor- und Nachbereitung sowie Moderation,
- Projektinitialisierung, Projektplanung, Projektkoordinierung und Projektmanagement (inkl. Risiko, Change- und Qualitätsmanagement

[...]

Wegen der zu erwartenden Erkenntnisgewinne im Laufe der Arbeiten wird bei der Konzepterstellung iterativ vorgegangen. Dies bedeutet, dass sich insbesondere die Erwartungen zum Inhalt der Bausteine im Laufe der Arbeiten ändern können. ... Der Auftrag wird grundsätzlich in folgenden Vorgehensschritten abgearbeitet:

- Erarbeitung und Abstimmung von Fragestellungen und Arbeitspaketen im Rahmen der Initialisierung des Projekts,
- Erstellung und Abstimmung von Grobgliederungen der Bausteine als Ergebnis der thematischen GrobAbstimmung,
- Erstellung und Abnahme von Feingliederungen mit Punktation je Baustein,
- Erstellung von Erstentwürfen der Bausteine auf Basis der Feingliederungen,

[...]

Zum Teil waren Beratungsprojekte schon längere Zeit vor Laufzeitbeginn des Einzelabrufs von den externen Beratungsunternehmen – vielfach auch projektübergreifend – unterstützt worden.

Beispiel 12

Auszug aus der Leistungsbeschreibung eines Einzelabrufs mit dem Projekttitel „Deutschland-Online „Kfz-Wesen – Strategische Begleitung“:

„Es ist vorgesehen, den Federführer bei der Erstellung eines sog. Feinkonzeptes für die Pilotphase (Feinkonzept bereits abgeschlossen) und deren Einleitung sowie bei der Entwicklung und Abstimmung von Vorschlägen zum Vorgehen in Stufe 2 zu unterstützen. Weiterhin sollen im Rahmen eines Teilprojekts fachliche Anforderungen und Lösungsvorschläge insbesondere unter der Berücksichtigung von finanziellen, organisatorischen und rechtlichen Implikationen erarbeitet und abgestimmt werden.

Die Unterstützung erfolgt unter Beteiligung der betroffenen Fachverwaltungen und umfasst

- Erarbeitung eines Vorschlags zu Leistungspaketen für die Pilotphase „Stufe 1“ (**bereits abgeschlossen**)
- Unterstützung der Vorbereitung und Planung der Pilotierung im Sinne der Fortschreibung des Feinkonzeptes für die Umsetzung der Stufe 1 (**bereits abgeschlossen**)
- Zusammenführung einer einheitlichen Grundlage für die Pilotierung im Sinne der Fortschreibung des Feinkonzeptes für die Umsetzung der Stufe 1 (**bereits abgeschlossen**)
- Unterstützung im Rahmen der Durchführung und Evaluierung der Pilotphase

[...]

Beispiel 13

Auszug aus der Projektbeschreibung eines Einzelabrufs mit dem Projekttitel „Feinkonzeption De-Mail-Anbindung Bundesverwaltung“:

„Das Beraterteam wird von Herrn ... (Name, Beratungsunternehmen) geleitet. Herr ... (Name) unterstützt das ... (Bundesministerium) im Thema De-Mail von Beginn an. Im vergangenen Jahr leitete er von Beraterseite aus das Kompetenzzentrum „De-Mail für die deutsche Verwaltung“. Darüber hinaus war er maßgeblich an der Erarbeitung der ... Machbarkeitsstudie beteiligt. Ferner wird Herr ... (Name) auf ... (Beratungsunternehmen)-Seite das Beraterteam zur Unterstützung von De-Mail-Pilotvorhaben in der Bundesverwaltung leiten.

Da D-Mail voraussichtlich als IT-Verfahren in Netze des Bundes (NdB) bereitgestellt werden soll, wird mit Herrn ... (Name) ein ... (Beratungsunternehmen)-Mitarbeiter hinzugezogen, der seit ... im Projekt NdB tätig ist.“

Die Einzelabrufe enthielten jeweils keine spezifischen Klauseln zum Ausschluss potentieller Interessenkonflikte³⁶.

In einer sog. Meilensteinplanung waren die für den Einzelabruf kalkulierten Personentage, aufgeschlüsselt nach Kundenbehörde, BVA und externem Beratungsunternehmen, festgelegt.

In elf von zwölf Fällen (92%) waren für die Leistungen des BVA keine Personentage angesetzt, obwohl das BVA laut Auftragsbedingungen zur Dienstleistungsvereinbarung u. a. für das „übergeordnete Wissensmanagement und Controlling“ des Beratungsprojekts die Verantwortung trug.

In sieben von zwölf Fällen (67%) waren sogar weder für das BVA noch für die auftraggebenden Kundenbehörden konkrete Personentage, z. B. für das Überwachen und Begleiten des Beratungsprojekts, veranschlagt worden.

5.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat sich nicht zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes geäußert.

³⁶ Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass es in den Einzelabrufen eine generelle Klausel gab, wonach das externe Beratungsunternehmen und/oder dessen Unterauftragnehmer sich nicht als Bieter an Vergabeverfahren beteiligen durften, an denen sie selbst entscheidend mitgewirkt haben.

6 Zusammenfassende Würdigung

6.1 Grundsätzliches

Durch die sich schnell und stark ändernden Rahmenbedingungen im modernen Kommunikationszeitalter gewinnt die externe Beratung für den Bund wie auch für die Privatwirtschaft weiter an Bedeutung. Die Inanspruchnahme externen Sachverständigen hat vor allem den Vorteil, dass zur Erreichung sachgerechter Lösungen modernste Erkenntnisse und Erfahrungen aus Wirtschaft, Forschung und Wissenschaft genutzt sowie Probleme und Lösungsansätze im Idealfall aus unverstellter äußerer Perspektive betrachtet und erörtert werden können. Für die Bundesverwaltung mag verwaltungsfremde Expertise insbesondere bei neuartigen und sehr komplexen Aufgaben möglicherweise sogar unverzichtbar sein, will sie auch in Zukunft den an sie gestellten vielfältigen Anforderungen gerecht werden.

Im Unterschied zur Privatwirtschaft sind Einsätze Externer in der Bundesverwaltung stets aber auch mit besonderen rechtlichen und politischen Risiken verbunden. Unter Umständen können durch die Einbindung externer Berater in staatliche Entscheidungsprozesse sogar Allgemeinwohlbelange beeinträchtigt werden.

Externe Berater sind in erster Linie ertragsorientierte Wirtschaftsunternehmen. Ihre kommerziellen Interessen sind nicht deckungsgleich mit den Gemeinwohlinteressen des Bundes. Dies birgt die Gefahr, dass externe Berater bei ihren mannigfaltigen Geschäftstätigkeiten für den Bund auch eigene, im Widerspruch zu denen der Bundesverwaltung stehende Ziele verfolgen. Solche können direkt (z. B. bei sachlich nicht notwendigen Auftragsverlängerungen) als auch indirekt eine Rolle spielen, insbesondere, wenn andere Kunden der externen Beratungsunternehmen aus den von der Verwaltung umgesetzten Beratungsergebnissen geschäftliche Vorteile ziehen können³⁷. Dem Bund kann dadurch erheblicher Schaden entstehen. Insbesondere kann auch die Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der staatlichen Verwaltung gefährdet werden.

Der Bund nimmt zur Erreichung seiner politischen Ziele vielgestaltig Einfluss auf das Wirtschaftsleben. Darüber hinaus tritt er selbst in großem Umfang als öffentlicher Beschaffer auf und wird dabei als Vorbild wahrgenommen. Wegen dieser erheblichen Gestaltungsmacht ist er für private Wirtschaftsteilnehmer sehr bedeutsam.

³⁷ Über entsprechende Fälle wurde bereits in der Presse berichtet, so z. B. DER SPIEGEL vom 14. Februar 2015, „Offene Rechnung“ Seite 42 ff.

Um den Risiken beim Einsatz externer Berater entgegenzuwirken, hat der Haushaltsausschuss die Bundesregierung im Jahr 2007 verpflichtet, ihn turnusmäßig über die Ausgaben für externe Beratungsleistungen zu unterrichten.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich seit seinem letzten Bericht vom 6. August 2013 die Transparenz der Ausgaben weiter verbessert hat. Er bewertet es insbesondere positiv, dass die Bundesregierung entsprechend seiner Empfehlung im Beraterbericht 2013 erstmals auch die Entwicklungen der Ausgaben und Fallzahlen sowie die Vertragslaufzeiten dargestellt hat.

Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes belegen aber auch, dass es trotzdem noch strukturelle Mängel gibt, die insbesondere eine Bewertung der Einsätze externer Berater erschweren. Diese Schwachstellen konnte auch er nur ermitteln, indem er die Beratungsverträge einzeln prüfte.

6.2 Strukturelle Schwächen in der Berichterstattung

6.2.1 Unklarheiten und Verfahrensmängel

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundesregierung seit der Einführung der Berichtspflicht nicht mehr grundsätzlich überprüfte, ob die Struktur ihrer Beraterberichte den sich kontinuierlich verändernden Einsatzbedingungen externer Berater (z. B. im Hinblick auf neue Organisationsformen, Privatisierungsmodelle/Ausgliederungen) angepasst werden muss. Sie hätte sonst erkennen können, dass der Löwenanteil externer Beratungsleistungen in der Bundesverwaltung inzwischen über ressortübergreifende Rahmenvereinbarungen der Dienstleistungszentren abgewickelt wird und zur Erfassung solcher Fälle neue Standards benötigt werden.

Ebenso wenig reagierte die Bundesregierung darauf, dass die Bundesverwaltung immer häufiger externe Beratungsleistungen von oder mittels Beteiligungsunternehmen in Anspruch nimmt und in diesen Fällen die vom BMF vorgegebene Begriffsdefinition einer „externen Beratungsleistung“ zu kurz greift (siehe oben Tz. 3.3).

6.2.2 Unvollständigkeit

Am Beispiel der Zahlungen für externe Beratungsleistungen, die auf Rahmenvereinbarungen des BVA basierten, zeigt sich, dass der Beraterbericht 2013 unvollständig und die Summe der darin ausgewiesenen Zahlungen deutlich zu gering

angegeben ist. Dem wäre in Bezug auf andere Dienstleistungszentren mit Beratungsauftrag noch gesondert nachzugehen. Die festgestellten Defizite sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes ein Beleg dafür, dass sich die Bundesregierung bislang zu wenig mit den Auswirkungen neuerer Formen zur Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen auseinandergesetzt hat.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundesregierung seit dem Beraterbericht 2013 auf den Nachweis der Ausgaben der mittelbaren Bundesverwaltung sowie der institutionellen Zuwendungsempfänger für externe Beratungsleistungen verzichtet hat. Für die auch vom Bundesrechnungshof angestrebte Vereinheitlichung der Berichterstattung war ein solcher gänzlicher Ausschluss weder notwendig noch sachgerecht. Darüber hinaus steht das Vorgehen der Bundesregierung auch im Widerspruch zu der vom Haushaltsausschuss beschlossenen Definition der „externen Beratung“, die diese Einrichtungen einbezieht. Durch die Herausnahme aus der Berichterstattung sind diese Einsätze der turnusmäßigen parlamentarischen Kontrolle entzogen.

Der Bundesrechnungshof bemängelt, dass den Meldungen der Ressorts über externe Beratungsleistungen bezüglich der Wertgrenze von 50 000 Euro Vertragsvolumen keine validen Daten zugrunde lagen. Er führt dies darauf zurück, dass es das BMF versäumt hatte, die Erfassung von Beratungsaufträgen auf der Basis von Rahmenvereinbarungen nach einheitlichen Maßstäben zu regeln; die ermittelten Gesamtausgaben von 2,1 Mio. Euro sind demnach auch nur eingeschränkt belastbar (siehe oben Tz. 3.4).

6.3 Risikobehaftete Konstellationen des Beratereinsatzes

6.3.1 Beratungsfelder

Der Bundesrechnungshof bewertet es kritisch, dass die Bundesregierung externe Berater umfangreich in ihre Kernaufgaben eingebunden hat. Strategie-, Prozess- und Organisationsgestaltungen, die häufig noch mit einem Zugang zu sensiblen Infrastrukturbereichen wie der Informationstechnik verbunden waren, machten mit über 80% der geprüften Ausgaben den Löwenanteil externer Beratungsleistungen in der Bundesverwaltung aus.

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Ausmaß, in dem die Bundesverwaltung externe Berater zur Erledigung ihrer klassischen Kernaufgaben heranzieht, eine

nicht unerhebliche Gefahr, dass sich die Gestaltungskompetenz des verwaltungseigenen Personals zu sehr auf die externen Berater verlagern könnte. Zudem hält er es für problematisch, dass Politik und Verwaltung über die von ihm aufgezeigten Themenschwerpunkte und Sachzusammenhänge der externen Beratungstätigkeit nur unzureichend informiert werden, weil diese in den Beraterberichten nicht offengelegt werden (siehe oben Tz. 4.1).

6.3.2 Auftragnehmer

Der Bundesrechnungshof hält es für problematisch, welches Ausmaß die Konzentrationen von Beratungsaufträgen auf einen bestimmten Empfängerkreis erreicht haben. So erhielten sechs international agierende Beratungsunternehmen bzw. Bietergemeinschaften fast zwei Drittel aller im Beraterbericht 2013 ausgewiesenen Zahlungen. Dabei deckten die beiden Beratungsunternehmen mit dem größten Anteil an den Gesamtausgaben auch noch 85% aller Aufträge im Bereich der Strategieberatung ab.

Der Bundesrechnungshof sieht hierbei die Gefahr, dass einige wenige externe Beratungsunternehmen die Aufgabenwahrnehmung des Bundes so sehr beeinflussen könnten, dass es mit der Funktionsweise einer souveränen Bundesverwaltung nicht mehr zu vereinbaren wäre. Dies gilt im Besonderen, da die vom Bund engagierten Beratungsfirmen als global player über eine Personalausstattung verfügen, die es ihnen ermöglicht, zu nahezu jedem erdenklichen Problem einen Lösungsvorschlag zu erstellen. Da die Bundesregierung die Auftragnehmer in ihren Beraterberichten auch nicht benennt, sind diese Konzentrationen einer regelmäßigen parlamentarischen Kontrolle entzogen. Sie bleiben dadurch intransparent und können nicht gezielt hinterfragt werden.

Die von der Bundesregierung vorgebrachten datenschutzrechtlichen Gründe, die den vollständigen Verzicht auf eine solche Kenntlichmachung rechtfertigen sollen, überzeugen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht, da die geforderte Transparenz auch durch eine anonymisierte Darstellung erreicht werden kann. Hinzu kommt, dass die Vertragspartner der Bundesregierung zumindest teilweise – auch von der Bundesverwaltung selbst – auf anderen Wegen öffentlich bekannt (gemacht) werden (siehe oben Tz. 4.2).

6.3.3 Vertragslaufzeiten

Der Bundesrechnungshof sieht es als kritisch an, dass den im Beraterbericht 2013 genannten Fällen mehrheitlich langfristige Verträge mit externen Beratungsunternehmen zugrunde lagen. Allein 43% aller Fälle beruhten auf Rahmenverträgen, die jeweils fünf Jahre galten. Dazu kommt, dass die Dienststellen die einzelnen darauf beruhenden Aufträge oft sogar noch mehrfach verlängerten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bergen langandauernde Vertragsbeziehungen ein erhöhtes Risiko materieller und fachlicher Abhängigkeiten. Um diese transparent zu machen, hat die Bundesregierung in den Beraterberichten seit dem Jahr 2013 zwar die Geltungsdauer ihrer Beraterverträge formell genannt. Wegen fehlender Standards sind die Angaben aber kaum verwertbar. Aus dem Beraterbericht 2013 sind die überwiegend mehrjährigen Laufzeiten der Beraterverträge der Bundesregierung nicht zu erkennen; es entstand überdies der Eindruck, die Fälle würden mehrheitlich innerhalb eines Jahres abgeschlossen (siehe oben Tz. 4.3).

6.3.4 Vergabearten

Die Vergabe externer Beratungsleistungen mit eingeschränktem Wettbewerb kann zu unwirtschaftlichen Ausgaben führen sowie Korruption und Kartellbildung Vorschub leisten. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für nachteilig, dass die Bundesregierung die Auftragserteilung in ihren Beraterberichten nach wie vor nicht transparent macht. Bei seiner Prüfung hat er deshalb für die im Beraterbericht 2013 genannten Fälle um Benennung der jeweiligen Vergabearten gebeten. Dass dies bei mehr als zwei Dritteln der geprüften Fälle nicht gelang, wertet der Bundesrechnungshof als Beleg dafür, dass die Bundesregierung dem Thema nicht die gebotene Aufmerksamkeit schenkt. Darüber hinaus hat die Auswertung der Vergabearten für die verbleibenden Fälle gezeigt, dass die Bundesverwaltung relativ häufig auf öffentliche Ausschreibungen bzw. offene Verfahren verzichtet hat.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Beraterberichte die Einsätze externer Berater bislang unzureichend abbilden. Hätte die Bundesregierung die Empfehlungen in seinem Bericht vom 6. August 2013 vollständig umgesetzt, wären die bei der Prüfung festgestellten kritischen Fallkonstellationen aus dem Beraterbericht 2013 mehrheitlich zu erkennen gewesen (siehe oben Tz. 4.4).

6.4 Defizite in den Beratungsvereinbarungen

Das Instrument der Rahmenvereinbarung ist geschaffen worden, um öffentlichen Auftraggebern, insbesondere bei häufig wiederkehrenden, gleichartigen Bedarfen, eine flexiblere und ressourcenschonendere Beschaffung zu ermöglichen. Den Vorteilen, die eine solche Bündelung von Einzelaufträgen in einem einzigen Vergabeverfahren mit sich bringt, stehen auf der anderen Seite aber durch die oft langjährigen Bindungen auch Nachteile gegenüber. Die Bundesregierung sollte für solche Fälle geeignete Bedingungen schaffen, die eine Beeinträchtigung der Verwaltung in ihrem wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Handeln möglichst ausschließt. Diese müssten sich in den Verträgen mit den externen Beratungsunternehmen (z. B. durch hinreichende Tätigkeitsbeschreibungen, systematische Kontrollmechanismen, erhöhte Transparenzanforderungen an die Einsätze) widerspiegeln.

Die vom Bundesrechnungshof exemplarisch geprüften Fälle haben gezeigt, dass die Verträge mit externen Beratern diesbezüglich noch Schwächen haben. So hätte die Bundesverwaltung – schon aus vergaberechtlichen Gründen – den Gegenstand der späteren Beratungsleistungen bestimmt, eindeutig und vollständig wie möglich in ihren Rahmenverträgen festschreiben müssen; stattdessen führte sie darin aber nur stichwortartig allgemeine Aufgaben an, die der Auftragnehmer „realisieren können sollte“. Der Bundesverwaltung stand es dadurch weitgehend frei, den Leistungsgegenstand nachträglich festzulegen. Damit ist auch zweifelhaft, ob die Rahmenverträge der Bundesverwaltung den an einen Leistungsgegenstand als zwingenden Bestandteil von Rahmenvereinbarungen zu stellenden Mindestanforderungen genügten³⁸ (siehe oben Tz. 5.2).

Die Bundesverwaltung hätte auch in ihren Einzelaufträgen die Leistungspflichten der Auftragnehmer konkreter benennen müssen. Die in den Beratungsverträgen lediglich abstrakt umrissenen Leistungspflichten ermöglichten der Bundesverwaltung keine sachgerechte Kontrolle ihrer Beratungsprojekte. Zudem hatte sie mehrheitlich versäumt, in ihren Beratungsverträgen – auch nach außen sichtbar – eigene Personentage für die angemessene Begleitung und Überwachung der Leistungserfüllung zu veranschlagen. Angesichts der Komplexität der Beratungsprojekte, die teilweise auch noch in mehrere, sich überlagernde Einzelverträge unter-

³⁸ Heuvels/ HÖB/ Kuß/Wagner Vergaberecht Gesamtkommentar zum Recht der öffentlichen Auftragsvergabe, § 4 VOL/A-EG Rdnr. 13.

gliedert waren, wäre dabei von einem erhöhten Kontrollaufwand auszugehen gewesen.

Der Bundesrechnungshof bewertet es als Mangel, dass die Bundesverwaltung in ihren Rahmenverträgen auf die Festschreibung von Höchstvolumen³⁹ verzichtete. Auf diese Weise konnte sie die dort angegebenen Schätzvolumen nahezu beliebig überschreiten. Das wirkte sich potentiell nachteilig auf den Wettbewerb aus, weil dadurch eine unbestimmte Anzahl von Beratertagen ohne das ansonsten zwingend notwendige Ausschreibungsverfahren vergeben werden durfte. Zudem verschlechterte sich die Transparenz der Beratereinsätze, da etwaige, die angegebenen Schätzvolumen überschreitenden Abrufe an Beratertagen nicht aus den Beraterverträgen erkennbar waren.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Beratungsverträge der Bundesverwaltung keinen Schutz vor möglichen Interessenkonflikten durch externe Berater vorsahen (siehe oben Tz. 5.3).

7 Zusammenfassende Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof stellt Einsätze externer Berater in der Bundesverwaltung nicht generell infrage. Zum Schutz der Verwaltungsintegrität müssen dabei jedoch materielle Abhängigkeiten, Interessenkonflikte und Wettbewerbsverzerrungen möglichst ausgeschlossen werden. Ebenso sind die Strukturen der Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen – auch gegenüber dem Haushaltsausschuss – hinreichend transparent zu machen.

Der Bundesrechnungshof gibt hierzu folgende Empfehlungen:

- Die Bundesregierung sollte ihre bisherigen Regelungen zur Berichterstattung den aktuellen Einsatzbedingungen externer Berater anpassen. Dabei sollte sie insbesondere sicherstellen, dass auf Rahmenvereinbarungen basierende externe Beratungsleistungen und solche, die von oder mittels Beteiligungsunternehmen des Bundes erbracht werden, künftig nach einheitlichen Standards erfasst und in den Beraterberichten hinreichend deutlich dargestellt werden.
- Die Bundesregierung sollte die Verantwortungs- und Meldestrukturen der Berichterstattung weiterentwickeln, so dass auch die von den Dienstleistungszen-

³⁹ Siehe hierzu auch Leitsatz 12/04 „Vergaben und Beschaffungen“, veröffentlicht unter <http://bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragterbwv/leitsatze-der-externen-finanzkontrolle> .

tren des Bundes mit Beratungsauftrag erfassten Zahlungen an externe Berater vollständig in die Beraterberichte einfließen.

- Die vom Haushaltsausschuss beschlossene Definition der „externen Beratung“ schließt Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung sowie institutionelle Zuwendungsempfänger als Leistungsempfänger ein; deren Ausgaben für Einsätze externer Berater dürfen daher nicht länger ohne ein sachliches Erfordernis von der Berichterstattung ausgenommen werden.
- Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesregierung auf, die bislang heterogene Anwendung der Wertgrenze für die Berichtspflicht ab 50 000 Euro Vertragsvolumen, insbesondere bei Rahmenverträgen und darauf basierenden Einzelaufträgen, durch die Ressorts zu vereinheitlichen.

Er spricht sich zur Erhöhung der Transparenz erneut dafür aus, die Ausgaben für externe Beratungsleistungen bei Verträgen unter 50 000 Euro zumindest summarisch pro Einzelplan in den Beraterberichten nachzuweisen.

- Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für geboten, dass die Bundesregierung die Schwerpunkte der externen Beratungstätigkeit, die Auftragnehmer und die Vergabearten in ihren Beraterberichten offenlegt, und dadurch die verschiedenen Konstellationen des Beratereinsatzes in der Bundesverwaltung der parlamentarischen Kontrolle besser zugänglich gemacht werden.
- Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesregierung auf, die Einbindung externer Berater in Kernaufgaben der Verwaltung, zu denen insbesondere auch Strategie -, Prozess - und Organisationsgestaltungen gehören, auf begründete Ausnahmen zu beschränken und transparenter als bisher zu machen. Sofern Beratungsbedarf dauerhaft besteht, sollten die Aufgaben möglichst mit eigenem Personal erledigt werden.
- Die Bundesregierung sollte die vom Bundesrechnungshof festgestellten problematischen Fallkonstellationen bei der Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen wie Konzentrationen von Beratungsaufträgen auf einen bestimmten Unternehmenskreis, langfristige vertragliche Abhängigkeiten sowie Auftragsvergaben mit beschränktem Wettbewerb so weit möglich vermeiden.
- Rahmenverträge über externe Beratungsleistungen weisen zwar wirtschaftliche und verfahrensmäßige Vorteile auf, leisten aber auch Abhängigkeiten und Konzentrationen auf wenige Unternehmen Vorschub. Die Bundesregierung

sollte deren Einsatz unter diesem Gesichtspunkt kritisch überdenken.

- Sofern die Bundesregierung zu der Auffassung gelangt, die Nutzung von Rahmenvereinbarungen über externe Beratungsleistungen nicht reduzieren zu können, sollte sie geeignete Bedingungen schaffen, die eine Beeinträchtigung der Verwaltung in ihrem wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Handeln möglichst ausschließen.

Bei den vom externen Vertragspartner zu erbringenden Leistungen muss es sich um einen regelmäßig wiederkehrenden Beratungsbedarf in der Bundesverwaltung handeln, der abschließend zu beschreiben und damit auch kontrollierbar ist.

Die Bundesregierung sollte in den Rahmenvereinbarungen jeweils Höchstvolumen festschreiben, um zu gewährleisten, dass die externen Beratungsleistungen verstärkt im unbeschränkten Wettbewerb vergeben werden.

Aus den Einzelaufträgen der Bundesregierung sollte eindeutig zu erkennen sein, ob und ggf. in welchem Umfang das in der jeweiligen Rahmenvereinbarung genannte Schätzvolumen an Beratertagen überschritten wird.

- Die Bundesregierung sollte in ihren Beraterverträgen stets Regelungen zum Ausschluss möglicher Interessenkonflikte treffen.

8 Stellungnahme der Bundesregierung

Mit Schreiben vom 18. Januar 2016 übersandte der Bundesrechnungshof dem BMF – im Hinblick auf dessen Zuständigkeit für die jährlichen Beraterberichte der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss – den Entwurf eines „Berichts an die Bundesregierung nach § 88 Abs. 2 BHO über die Verträge zur Inanspruchnahme externer Berater“. Das BMF hat dem Bundesrechnungshof dazu mit Schreiben vom 13. April 2016 eine abgestimmte Stellungnahme der Bundesregierung übermittelt.

Die Bundesregierung widerspricht darin zwar den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht; im Gegensatz zu ihm sieht sie aber nur einen sehr geringen Handlungsbedarf. Sie hat deshalb auch davon abgesehen, die im Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes dargestellten Sachverhalte und daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen für die Erstellung des Beraterberichts 2015 zu nutzen, den sie dem Haushaltsausschuss mit Schreiben vom 29. Juni 2016 vorgelegt hat.

- Nach Auffassung der Bundesregierung sollen die Beraterberichte dem Parlament lediglich einen „haushaltsspezifischen Überblick über die Zahlungen aus dem Bundeshaushalt für die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen“ geben. Es sei dagegen nicht Intention des Beraterberichts, „Antworten auf jedwede Fragestellungen im Zusammenhang mit Auftragsvergaben und dem Einsatz externer Berater zu transportieren“. Die Bundesregierung betont, dass sie ihre Berichterstattung an den Haushaltsausschuss in den letzten Jahren fortentwickelt und dabei auch Empfehlungen des Bundesrechnungshofes einbezogen habe. Sie verweist zudem darauf, dass der Haushaltsausschuss die Beraterberichte bislang stets ohne Debatte zur Kenntnis nahm.
- Die Bundesregierung kündigt an, in ihre künftigen Ressortabfragen auch Vorgaben zur Darstellung von auf Rahmenvereinbarungen basierenden externen Beraterleistungen aufzunehmen. Was sie dabei konkret regeln will, bleibt jedoch offen. (Tz. 3.3)
- Die Bundesregierung erklärt, der Beraterbericht 2013 sei vom Haushaltsausschuss ohne Debatte zur Kenntnis genommen worden, obwohl dieser einen Hinweis enthielt, dass Meldungen von Zuwendungsempfängern nicht mehr abgefragt worden waren. Sie sieht sich aufgrund dessen legitimiert, Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung und Zuwendungsempfänger auch künftig von der Berichterstattung auszunehmen. (Tz. 3.4.2)
- Die Bundesregierung bestreitet in ihrer Stellungnahme nicht, dass die Qualität der Beraterberichte durch die heterogene Anwendung der Wertgrenze für die Berichtspflicht durch die Ressorts gelitten hat. Ob und ggf. welche Konsequenzen sie daraus zieht, lässt sie jedoch offen. Den Nachweis von Zahlungen für Verträge unterhalb der Wertgrenze in den Beraterberichten lehnt sie ab. (Tz. 3.4.3)
- Die Bundesregierung geht in ihrer Stellungnahme nicht auf die problematischen Konzentrationen bei den Auftragnehmern der Bundesverwaltung ein. Sie lehnt es weiterhin ab, ihre Vertragspartner in den Beraterberichten zu benennen, weil sie meint, beim Haushaltsausschuss bestehe kein entsprechendes Informationsbedürfnis. Da die Ressorts – wie vom Bundesrechnungshof festgestellt – ihre Vertragspartner teilweise selbst öffentlich bekannt machen, sei es ihr auch nicht möglich, die Auftragnehmer in anonymisierter Form in den

Beraterberichten darzustellen. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass die Kodierung entschlüsselt und alle Einzelaufträge den jeweiligen Auftragnehmern zugeordnet werden könnten. (Tz. 4.2)

- Die Bundesregierung teilt mit, dass sie auch weiterhin nicht bereit sei, die Vergabearten in den Beraterberichten zu nennen, da sich hierdurch kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn ergebe. Einen möglichen Informationsbedarf von Abgeordneten sehe sie nur in Einzelfällen; ggf. könne dieser bei den Berichterstattergesprächen erörtert werden. (Tz. 4.4)
- Auf die Feststellungen der Tzn. 3.4.1, 4.1, 4.3 und 5 geht die Bundesregierung jeweils nicht gesondert ein.

9 Abschließende Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Die Stellungnahme der Bundesregierung bestätigt die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den risikoanfälligen Strukturen im Beraterwesen und den Mängeln in der Berichterstattung.

Der Bundesrechnungshof schließt sich der Auffassung der Bundesregierung insoweit an, dass die Beraterberichte dem Haushaltsausschuss vorrangig einen haushaltsspezifischen Überblick über die von der Bundesverwaltung an externe Berater geleisteten Zahlungen ermöglichen müssen. Selbst diesem Ziel sind die Beraterberichte bislang jedoch nicht gerecht geworden. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben beispielsweise gezeigt, dass die Ausgaben der Bundesregierung für externe Beraterleistungen im Haushaltsjahr 2013 mindestens doppelt so hoch waren, wie im einschlägigen Beraterbericht angegeben. Auch die übrigen Daten dieses Beraterberichts waren nur eingeschränkt brauchbar, weil es die Bundesregierung versäumt hatte, die Standards zur Erfassung den aktuellen Entwicklungen anzupassen.

Die Bundesregierung hat zwar mit der erstmaligen Darstellung der Ausgaben- und Fallzahlenentwicklung sowie der Vertragslaufzeiten im Beraterbericht 2013 eine Empfehlung aus vorangegangenen Prüfungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Sie ist jedoch dem weitaus größten Teil seiner damaligen Forderungen nicht nachgekommen.

Die aktuellen Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes belegen, dass die bestehenden Strukturen im Beraterwesen potentiell geeignet sind, die Integrität der Bundesverwaltung zu gefährden. Wegen Mängeln in der Berichterstattung ist es derzeit aber kaum möglich, die Einsätze externer Berater umfassend zu bewerten. So konnte auch der Bundesrechnungshof die in diesem Bericht dargelegten Defizite nur feststellen, indem er die zahlreichen Beratungsverträge einzeln prüfte. Der Einwand der Bundesregierung, der Haushaltsausschuss habe die Beraterberichte bislang nie beanstandet, greift deshalb zu kurz.

Der Bundesrechnungshof bewertet es positiv, dass die Bundesregierung den Ressorts künftig vorgeben will, wie sie auf Rahmenverträgen basierende externe Beraterleistungen im Beraterbericht darstellen sollen. Um die Wirksamkeit des Beraterberichts als Kontrollinstrument zu erhöhen, sollte die Bundesregierung dabei aber auch sicherstellen, dass die von oder mittels Beteiligungsunternehmen des Bundes erbrachten Beratungsleistungen ebenfalls nach einheitlichen Standards erfasst werden. (Tz. 3.3)

Der Bundesrechnungshof sieht in der Einlassung der Bundesregierung keinen hinreichenden Grund, mittelbare Bundesverwaltung und Zuwendungsempfänger pauschal aus der Berichterstattung auszuklammern. Deren externe Beraterausgaben sollten vielmehr schon wegen ihrer haushaltsmäßigen Relevanz grundsätzlich weiter der parlamentarischen Kontrolle unterliegen. (Tz. 3.4.2)

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundesregierung der Datenqualität im Beraterbericht noch immer nicht die notwendige Bedeutung beimisst. Verlässliche Aussagen lassen sich daraus nur ableiten, wenn die Bundesregierung auch sicherstellt, dass die Wertgrenze für die Berichtspflicht von 50 000 Euro einheitlich angewendet wird. (Tz. 3.4.3)

Der Bundesrechnungshof kann aus der Stellungnahme der Bundesregierung nicht erkennen, dass sich diese ernsthaft mit den erhöhten Risiken für die Verwaltungsintegrität auseinandergesetzt hat, die von den festgestellten Konzentrationen von Beratungsaufträgen auf einige wenige Auftragnehmer ausgehen.

Er hält ihre Argumente gegen eine Offenlegung der Auftragnehmer in den Beraterberichten für nicht stichhaltig. Dass die Ressorts Vertragspartner zum Teil von sich aus öffentlich bekannt machen unterstreicht, dass an diesen Informationen allenfalls ein beschränktes objektives Geheimhaltungsinteresse bestehen kann. Für

diese Einschätzung spricht auch, dass die Bundesregierung selbst in verschiedenen Antworten auf parlamentarische Anfragen⁴⁰ vorgeblich sensible Daten zur Vergabe von Aufträgen an externe Dritte der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat. Der Bundesrechnungshof weist zudem auf die Möglichkeit hin, dass die Bundesregierung die Beauftragung externer Berater vom Einverständnis zur Publikation des Honorars abhängig machen kann, um etwaige Rechtsunsicherheiten auszuschließen. Sollte sie darüber hinaus immer noch zur Wahrung schützenswerter Geheimnisse ihrer Auftragnehmer verpflichtet sein, bestünde auch die Option, die jeweiligen Informationen zur Einsichtnahme in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zu hinterlegen. (Tz. 4.2)

Im Gegensatz zur Bundesregierung sieht der Bundesrechnungshof erhebliche Vorteile darin, wenn die Vergabearten im Beraterbericht nachgewiesen würden. Dadurch könnten risikobehaftete Vergaben externer Beratungsleistungen ohne Wettbewerb identifiziert und in Verbindung mit weiteren Indikatoren für Risiken (z. B. Vertragslaufzeiten) hinterfragt werden. (Tz. 4.4)

Dass sich die Bundesregierung zu den Tzn. 3.4.1, 4.1, 4.3 und 5 nicht geäußert hat, wertet der Bundesrechnungshof als Bestätigung seiner Feststellungen.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Bundesregierung hält der Bundesrechnungshof deshalb an seinen unter Tz. 7 dargestellten Empfehlungen fest.

Erb

Franz

⁴⁰ Z. B. Kleine Anfrage vom 7. März 2016 BT – Drs. 18/7818 dazu: Antwort der Bundesregierung vom 24. März 2016 BT – Drs. 18/7987.