

09/03 Verwaltungsintegrität

Leitsatz 09/03 – Einsatz externer Berater – Grundsatz

Leitsätze

- (1) Vor einer möglichen Beauftragung externer Berater hat die Bundesverwaltung
 - die problematische Ausgangssituation, den angestrebten Soll-Zustand sowie den daraus resultierenden Handlungsbedarf so präzise wie möglich zu beschreiben,
 - die danach benötigte Leistung, für die die Einschaltung externer Berater erwogen wird, möglichst eindeutig abzugrenzen,
 - zu untersuchen, ob sie die benötigte Leistung selbst erbringen kann,
 - alle internen und externen Lösungsalternativen darzustellen und zu bewerten.
- (2) Kernaufgaben dürfen wegen der besonderen Risiken für die Verwaltungsintegrität grundsätzlich nicht auf externe Berater übertragen werden. Beispielsweise hat die Verwaltung jeglichen Anschein zu vermeiden, externe Berater könnten Einfluss auf die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben nehmen; es ist daher nicht zulässig, externe Berater mit dem eigenständigen Formulieren von Regelungsentwürfen, dem federführenden Bearbeiten von Stellungnahmen oder von Vorlagen für die Leitung der Bundesministerien zu beauftragen. Darüber hinaus sollten externe Berater auch nicht für verantwortliche Projektsteuerungs- und Kontrollaufgaben in Anspruch genommen werden.
- (3) Durch ressortübergreifende Bündelung und Kommunikation von Beratungsleistungen erzielbare Synergieeffekte sollten ausgeschöpft werden.
- (4) Ist die externe Beratung die wirtschaftlichste Lösung, muss die Leistung grundsätzlich öffentlich, ggf. auch europaweit, ausgeschrieben werden. Eine freihändige Vergabe kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht; auch hier ist grundsätzlich ein Wettbewerb sicherzustellen.
- (5) Die Verträge müssen Klarheit schaffen über die
 - zu erbringenden Beratungsleistungen und -ergebnisse,

- **Kriterien der Leistungskontrolle,**
- **Rahmenbedingungen der Auftragserfüllung (insbesondere Fristen, Honorare).**

(6) Eine angemessene begleitende Kontrolle und Steuerung des Beratungsprojekts können wesentlich zu dessen Erfolg beitragen. Hierzu zählt auch, dass die Verwaltung das Projekt von Anbeginn fortlaufend dokumentiert, so dass seine Entwicklung in allen entscheidenden Schritten auch für Dritte nachvollziehbar ist.

(7) Aus Transparenzgründen sind die Ausgaben für Beratungsprojekte im Haushaltsvollzug mit der Möglichkeit der späteren Auswertung zu erfassen.

(8) Beratungsprojekte sollten einer abschließenden Erfolgskontrolle unterzogen werden.

Hintergründe

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat im Jahre 2006 die in zahlreichen Prüfungen des Bundesrechnungshofes zum Einsatz externer Berater festgestellten wiederkehrenden Verhaltensmuster und Mängel aufgegriffen und daraus Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Band 14 seiner Schriftenreihe veröffentlicht (BWV-Gutachten). Zu den Phasen des Beratereinsatzes, die der BWV darin als besonders wichtig, zugleich aber auch als fehleranfällig identifiziert hat, gehören

- die Prüfung der Notwendigkeit des Beratereinsatzes,
- die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit,
- das Vergabeverfahren,
- die Erfolgskontrolle sowie
- die Umsetzung und Nutzung der Beratungsergebnisse.

Die hierzu gewonnenen wesentlichen Erkenntnisse und Handlungserfordernisse hat er im Jahr 2007 als „Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung“ veröffentlicht. Neuere Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben die Aktualität des BWV-Gutachtens bestätigt.

Die oben aufgeführten Leitsätze gehen im Wesentlichen auf das BWV-Gutachten zurück; es sind aber auch Erkenntnisse aus späteren Prüfungen des Bundesrechnungshofes eingeflossen.

Anmerkungen

Die unterschiedlichen Formen der Einsätze Externer in der Bundesverwaltung führen immer wieder zu begrifflichen Schwierigkeiten. Von der externen Beratung ist insbesondere der Begriff der „externen Personen“ zu unterscheiden. Da-runter werden Einsätze von Personen verstanden, die außerhalb des öffentlichen Dienstes in einem Arbeitsverhältnis stehen und unter Aufrechterhaltung ihres bisherigen Arbeitsverhältnisses in der Bundesverwaltung tätig sind. Sie sind in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung vom 17.07.2008 geregelt.

Um externe Beratungsleistungen eindeutig von anderen Dienstleistungen abzugrenzen, hat das BMF seit dem Jahr 2007 auf der Grundlage des Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. Juni 2006 (Haushaltsausschuss) eine einheitliche, ausführliche Definition des Beraterbegriffs für die Bundesverwaltung vorgegeben. Sie wurde zuletzt mit Beschluss des Haushaltsausschusses vom 9. Juni 2021 aktualisiert. Diese ist auch Gegenstand der jährlichen Haushaltsführungs-rundschreiben.

„Demgemäß ist eine externe Beratungsleistung eine entgeltliche Leistung, die dem Ziel dient, im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen des Auftraggebers/der Auftraggeberin praxisorientierte Lösungsansätze zu entwickeln und zu bewerten, diese den Entscheidungsträgern zu vermitteln und ggf. ihre Ausführung beratend zu begleiten. Der Beratungsleistung gleichsteht eine Unterstützungsleistung mit überwiegend beratendem Charakter, die geeignet ist, die Steuerungsfähigkeit und Letztverantwortung der Verwaltung zu beeinflussen.“ Leistungsempfangende sind dabei alle Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung. Leistungserbringende ist eine außerhalb dieses Bereichs tätige natürliche oder juristische Person. Die angeführte Begriffsdefinition enthält weitere Negativabgrenzungen zu anderen Dienstleistungen.