



Bericht

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Absatz 2 BHO

zur Begriffsdefinition der externen Beratung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 2 – 11 03 06/ext. Berater

Bonn, den 31. Mai 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) stellte in seinem Beschluss zum Beraterbericht der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2019 vom 10. Februar 2021 (HHA – Drs. 8414) fest, dass die einzelnen Bundesministerien für ihre jeweiligen Berichte teils sehr unterschiedliche Definitionen der Begrifflichkeiten der externen Beratung zugrunde legten. Für eine ausreichende Vergleichbarkeit sei jedoch eine einheitliche Definition zwingend erforderlich. Er forderte die Bundesregierung deshalb auf, sich für den nächsten Beraterbericht für das Jahr 2020 mit dem Bundesrechnungshof auf eine einheitliche Begriffsdefinition zu verständigen und ihm bis zum 30. Mai 2021 einen entsprechenden Beschlussvorschlag zu unterbreiten.

Daraufhin stimmte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit den Ressorts den Entwurf einer aktualisierten Beraterdefinition ab und gab uns anschließend Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das BMF hat unsere Hinweise in geringem Umfang aufgegriffen. Wegen **grundsätzlich unterschiedlicher Auffassungen zu Sinn und Zweck der Beraterberichterstattung** konnte jedoch auch nach einer weiteren Abstimmungsrunde im Ergebnis **kein Einvernehmen** zu einer einheitlichen Begriffsdefinition hergestellt werden.

Aus den nachstehenden Gründen legt der Bundesrechnungshof daher einen **eigenen Vorschlag** für eine künftige Definition des Beraterbegriffs vor (**Anlage**).

I Abschnitt „Positivdefinition“ des BMF-Entwurfs der Beraterdefinition

Das BMF hat erklärt, dass es mit der fortentwickelten Beraterdefinition „weitgehend einheitliche Maßstäbe“ schaffen und dadurch den Interpretationsspielraum der Ressorts bei den Ausgaben für externe Beratungsleistungen begrenzen wolle.

Diesen Anforderungen wird der Definitionsentwurf des BMF jedoch nur zum Teil gerecht:

1. Der Definitionsentwurf des BMF enthält keine Aussage, zu welchem Zweck die Beraterberichterstattung erfolgt und welche Ziele damit erreicht werden sollen. Ein gemeinsames Verständnis von **Sinn und Zweck der Beraterberichte** ist aber eine wesentliche Voraussetzung für eine einheitliche Berichterstattung.

Der Beraterbericht dient in erster Linie dem Schutz der Verwaltungsintegrität. Für diese bestehen besondere Risiken, wenn Externe in Kernbereichen der Verwaltung eingesetzt werden. Dort müssen die Entscheidungs- und Steuerungskompetenz sowie die Letztverantwortung bei der Verwaltung verbleiben und dürfen nicht auf Externe verlagert werden. Ansonsten ist die Integrität der Verwaltung gefährdet. Es ist der eigentliche Sinn und Zweck des Beraterberichts, diesen Gefahren durch größtmögliche Transparenz entgegenzuwirken.

Diesen Zusammenhang hat auch das BMF gesehen, als es die erste Ressortabstimmung einleitete. In den Vorbemerkungen zum ersten Entwurf einer Begriffsdefinition hatte es darauf hingewiesen, dass nicht nur unter Wirtschaftlichkeitsaspekten ein sparsamer Einsatz externer Beratung angeraten sei. Durch einen übermäßigen Einsatz Externer könne auch die Integrität der öffentlichen Verwaltung in Gefahr geraten. Mittelfristig erhöhe sich das Risiko, benötigtes Know-how zu verlieren – was angesichts des unbestreitbaren Fachkräftemangels zu einem „Teufelskreis“ werden könne.

Wir haben dem BMF mitgeteilt, dass wir diese Sicht uneingeschränkt teilen. Wir haben empfohlen, den Schutz der Integrität der Verwaltung in die Begriffsbestimmung aufzunehmen.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat seine ursprüngliche zutreffende Sichtweise zwischenzeitlich aufgegeben. Es ist nunmehr der Auffassung, der Beraterbericht verfolge „ausdrücklich (nur) eine haushaltsspezifische Zielrichtung“. Der Bericht solle dem Haushaltsausschuss lediglich einen Überblick über die Zahlungen aus dem Bundeshaushalt für externe Beratungsleistungen geben.

Dieser Berichtszweck sei hinreichend bekannt. Der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Klarstellung in der Definition bedürfe es daher nicht. Schließlich enthalte auch die geltende Definition keine solche Erläuterung.

Das BMF hat nur angekündigt, dem Haushaltsausschuss „in geeigneter Form“ eine Darstellung des Berichtszwecks übermitteln zu wollen. Diese soll anschließend Gegenstand eines Rundschreibens an die Ressorts werden.

Fragen der Verwaltungsintegrität seien kein Schwerpunkt des Berichtsauftrages. Dafür sei der Bericht nicht geeignet. Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die bisherige Definition weiterentwickelt oder fortgeschrieben werden solle. Dabei seien Strukturen und wesentliche Bestandteile der bisherigen Definition aufzugreifen und beizubehalten.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die geforderte Einheitlichkeit der Beraterberichterstattung ist ohne ein gemeinsames Verständnis des Berichtszwecks nicht zu erreichen. Es dient der Fortentwicklung der Definition, den wesentlichen Zweck der Berichterstattung wieder klar in den Blick zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass der Beraterbericht dem Schutz der Integrität der Verwaltung dient und empfiehlt, diesen Zweck an zentraler Stelle der Definition deutlich zu machen. Hierzu verweisen wir auf unseren Formulierungsvorschlag in der Anlage (Absätze 1 bis 3).

2. Nach der bestehenden Verwaltungspraxis wird nicht nur über Beratungen im engeren Sinne, sondern auch über sonstige **Unterstützungsleistungen** berichtet. Wir halten es für erforderlich, dass die Ressorts auch weiterhin über Unterstützungsleistungen berichten, da erhöhte Risiken für die Verwaltungsintegrität unabhängig davon bestehen können, ob eine Leistung als Beratung oder als Unterstützung anzusehen ist.

Deshalb ist es sachgerecht, eine eigene Definition der Unterstützungsleistung einzuführen und ebenfalls am Zweck der Berichterstattung auszurichten. Unterstützungsleistungen, die geeignet sind, die Steuerungsfähigkeit, Letztverantwortung und Integrität der Verwaltung zu gefährden, sollten der Beratung gleichgestellt werden. Zu den Unterstützungsleistungen zählen wir grundsätzlich alle sonstigen Dienst- oder Werkleistungen im Kernbereich der Verwaltung, die nicht lediglich der Fortbildung der Beschäftigten oder der Aufrechterhaltung des laufenden Verwaltungsbetriebs dienen. Insbesondere die Fortbildung gefährdet die Verwaltungsintegrität nicht, sondern stärkt sie im Gegenteil,

da sie der Verwaltung von außen Fachwissen vermittelt oder vorhandenes Fachwissen aktualisiert.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat den Vorschlag aufgegriffen, eine eigene Definition der Unterstützungsleistung einzuführen. Unterstützungsleistungen sollen nach Auffassung des BMF allerdings nur dann der Beratung gleichgestellt werden, wenn sie überwiegend beratenden Charakter haben. Es überfrachte den Beraterbericht, wenn darüber hinaus weitere externe Tätigkeiten dargestellt würden.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Uns ist nicht klar, wie eine Beratung von einer Unterstützungsleistung mit beratendem Charakter abzugrenzen wäre. Darüber hinaus kann die Unterstützung durch Externe im Kernbereich der Verwaltung in gleicher Weise wie die Beratung deren Integrität gefährden. Dies gilt auch dann, wenn sie keinen oder überwiegend keinen beratenden Charakter hat. Der Definitionsentwurf des BMF führt dazu, dass die Bundesregierung über Unterstützungsleistungen im Kernbereich der Verwaltung, die mit den gleichen Gefahren wie eine Beratung für die Verwaltungsintegrität verbunden sind, nicht mehr berichten würde.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Empfehlung, dass Unterstützungsleistungen, die geeignet sind die Steuerungsfähigkeit, Letztverantwortung und Integrität der Verwaltung zu gefährden, der Beratung gleichgestellt werden sollten (Absatz 5).

3. In der Begriffsbestimmung der Leistungserbringenden sollte nach unserer Auffassung ebenso wie in der Definition der Beratung das Merkmal eines „**Entgelts**“ oder eines „**Entgelts aus dem Bundeshaushalt**“ gestrichen werden. Für die Verwaltungsintegrität ist es unerheblich, ob die Externen ein Entgelt erhalten und von wem sie es erhalten. Gerade mit einer unentgeltlichen oder von Dritten finanzierten Beratung können besondere Risiken für die Verwaltungsintegrität verbunden sein.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat den Vorschlag abgelehnt und will an dem Kriterium der „Entgeltlichkeit“ festhalten. Es begründet dies damit, dass der Beraterbericht aus seiner Sicht (nur) eine haushaltsspezifische Zielrichtung verfolge.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Leistungen Externer im Kernbereich der Verwaltung sind grundsätzlich mit Risiken für deren Integrität verbunden. Dies gilt besonders, wenn die Verwaltung Leistungen von Externen erhält, denen keine adäquate Gegenleistung gegenübersteht oder die gar von Dritten finanziert werden. Der Beraterbericht sollte somit auch solche Fälle umfassen und das Parlament in die Lage versetzen, davon Kenntnis zu erlangen.

Der Bundesrechnungshof hält daher seinen Formulierungsvorschlag (Absätze 4 und 6) aufrecht.

4. Im Definitionsentwurf des BMF sind sogenannte **gemischte Verträge** gesondert dargestellt. Sie sollen nur berichtspflichtig sein, wenn der Beratungscharakter oder der finanzielle Aufwand hierfür überwiegen.

Dieser Absatz ist zu streichen, da Unterstützungsleistungen im Kernbereich der Verwaltung den Beratungen im engeren Sinne grundsätzlich gleichzustellen sind. Sie sind mit den gleichen Gefahren für die Verwaltungsintegrität verbunden.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat sich nicht zu diesem Vorschlag geäußert.

5. Aus denselben Gründen sollte die auf diesen Absatz folgende **Regelausnahme** im Definitionsentwurf des BMF gestrichen werden, wonach es sich bei bestimmten Leistungen nicht um Beratungs- oder Unterstützungsleistungen handelt, sofern nicht doch ein Beratungscharakter erkennbar ist. Abgesehen davon, dass Unterstützungsleistungen im Kernbereich der Verwaltung der Beratung im engeren Sinne grundsätzlich gleichzustellen sind, hebt sich diese Regelausnahme mit dem letzten Halbsatz selbst auf. Soweit in der Regelausnahme einzelne Leistungen beschrieben sind, die wie die Vertretung in Gerichtsverfahren zu Recht als nicht berichtspflichtig anzusehen sind, sollten diese in den folgenden Negativkatalog überführt und ausdrücklich genannt werden. Der Bundesrechnungshof verweist auf den Formulierungsvorschlag in der Anlage.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat den Tatbestand der Vertretung in Gerichtsverfahren – entsprechend unserer Empfehlung – in den Negativkatalog aufgenommen. An der Regelausnahme will es ansonsten festhalten.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Selbst aufhebende Regelausnahmen, wie sie auch in der geltenden Fassung der Beraterdefinition enthalten sind, sind missverständlich und irreführend. Sie schaffen erhebliche Interpretationsspielräume, die einer einheitlichen Beraterberichterstattung zuwiderlaufen. **Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher weiterhin, derartige Regelausnahmen zu streichen.**

II Abschnitt „Negativkatalog“ des BMF-Entwurfs der Beraterdefinition

1. Im Definitionsentwurf des BMF gelten **Redemanuskripte** nicht als Beratung. Das Erstellen von Redemanuskripten ist überwiegend eine Kernaufgabe der Verwaltung und betrifft vornehmlich den Leitungsbereich. Die Verlagerung dieser Aufgabe auf Externe ist in der Regel mit Risiken für die Verwaltungsintegrität verbunden, da die Externen auf die Darstellung der Politik Einfluss erhalten. Eine generelle Ausnahme von der Berichtspflicht kommt für diesen Tatbestand daher nicht in Betracht.

Stellungnahme des BMF

Das BMF ist nicht auf die Argumentation eingegangen. Es verweist darauf, dass Aufträge für Redemanuskripte auch nach der bisher gültigen Definition ausgenommen seien. An dieser Praxis will es festhalten.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Das BMF hat keine Gründe vorgetragen, die es rechtfertigen, Redemanuskripte weiterhin von der Berichtspflicht auszunehmen. **Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, den Ausnahmetatbestand aus der aktualisierten Definition zu streichen.**

2. Im Definitionsentwurf des BMF gelten die Beantwortung oder Klärung der Rechtsanwendung und Risiken in einem konkreten Einzelfall, z. B. im Rahmen einer Prozessvertretung oder eines Verwaltungsverfahrens, nicht als Beratung.

Die Ausnahme ist auf die Vertretung in Gerichtsverfahren einschließlich der Klärung prozessualer Risiken in deren Vorfeld zu beschränken. Gerichtsverfahren betreffen überwiegend nicht den sensiblen Kernbereich der Verwaltung. Die Pflicht, über jedes Gerichtsverfahren zu berichten, in dem sich die Bundesverwaltung anwaltlich vertreten lässt, würde den Beraterbericht tatsächlich überfrachten. Demgegenüber sollten Rechtsgutachten und ähnliche Leistungen berichtspflichtig sein.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hält es weiterhin für sachgerecht, **Rechtsberatungsleistungen** vollständig von der Berichtspflicht auszunehmen.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Rechtsberatungen können auch den sensiblen Kernbereich der Verwaltung betreffen. Eine Ausnahme ist nur für die **Vertretung in Gerichtsverfahren** einschließlich der Klärung prozessualer Risiken in deren Vorfeld für gerechtfertigt.

3. Bei **wissenschaftlichen Gutachten und Studien** Externer bestehen ebenfalls Gefahren für die Verwaltungsintegrität, es sei denn, diese beziehen sich nur auf abstrakte Fragestellungen oder theoretische Lösungsansätze und beinhalten keine praktischen Handlungsempfehlungen an die Verwaltung. Der Bundesrechnungshof verweist diesbezüglich auf den Formulierungsvorschlag in der Anlage.

Stellungnahme des BMF

Das BMF meint, wissenschaftliche Studien und Gutachten seien nicht gleichzusetzen. Alle Gutachten enthielten praktische Handlungsempfehlungen oder bewerteten einen Sachverhalt. Die Beauftragung eines Gutachtens, aus dem letztlich nichts folge und das keine Empfehlung enthalte, sei sinnlos. Demzufolge will es Gutachten und Studien weiterhin getrennt betrachten.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Begriffe „Gutachten“ und „Studien“ sind nicht allgemeingültig definiert und werden auch innerhalb der Verwaltung verschieden benutzt. Damit sind sie als Kriterium für eine Abgrenzung kaum zu gebrauchen.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für geboten, auf den Inhalt der jeweiligen Leistung abzustellen. Ist diese geeignet, die Verwaltungsintegrität zu gefährden, sollte sie auch berichtet werden.

4. Im Definitionsentwurf des BMF gelten

- „operative Dienstleistungen im IT-Bereich zur Entwicklung von IT-(Fach-)Verfahren und/oder zur Bereitstellung von Kapazität sowie Fachwissen“ sowie
- Verträge (z. B. Service- und Lieferverträge), in denen Nicht-Beratungselemente überwiegen (z. B. Kauf von technischen Geräten mit Beratung zur Einweisung, Aufstellung, Netzeinbindung etc.)

nicht als Beratung.

Wir halten dies nicht für sachgerecht, da – wie oben bereits ausgeführt – Unterstützungsleistungen im Kernbereich der Verwaltung den Beratungen im engeren Sinne grundsätzlich gleichzustellen sind.

Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik sind aus unserer Sicht nur dann unbedenklich, wenn sie nicht geeignet sind, die Steuerungsfähigkeit, die Letztverantwortung und die Integrität der Verwaltung zu gefährden. Dies gilt z. B. für die IT-Anwenderbetreuung oder eine Einweisung in die Bedienung von Geräten oder Software. Der Bundesrechnungshof verweist hierzu auf den Formulierungsvorschlag in der Anlage (Absatz 5).

Stellungnahme des BMF

Das BMF will im Sinne einer Fortentwicklung der Definition an den Beispielen des bisherigen Negativkatalogs festhalten.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Ein Festhalten an den bisherigen Beispielen dient gerade nicht der Fortentwicklung der Definition.

Zusammenfassend empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss, den Beschluss zur Begriffsbestimmung auf der Grundlage des beigegeführten Vorschlages zu fassen.

Essers

Rudolph

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Definition des Begriffs „externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen“

Umsetzung des Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 10. Februar 2021

Der Bund lässt sich bei der Erfüllung seiner Aufgaben in vielfältiger Weise von Externen unterstützen. Er tut dies insbesondere dort, wo neuartige und komplexe Aufgaben zu bewältigen sind oder moderne technische Entwicklungen nutzbar gemacht werden sollen.

Nimmt die Bundesverwaltung externen Sachverstand in Anspruch, treffen die öffentliche, gemeinwohlorientierte Aufgabenwahrnehmung und die Interessen gewinnorientierter Privatwirtschaft aufeinander. Solche Einsätze Externer sind nicht nur mit vielfältigen Risiken für einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz verbunden. Sie können auch die Entscheidungskompetenz und Letztverantwortung staatlicher Organe gefährden (z. B. durch Interessenkonflikte, Einflussnahme Externer auf staatliche Entscheidungsprozesse, materielle und fachliche Abhängigkeiten, Kompetenzverlust der Verwaltung). Deshalb muss ein Höchstmaß an Transparenz gewährleistet sein.

Das BMF berichtet daher jährlich dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die in Anspruch genommenen Beratungen. Dabei wird nach der bestehenden Verwaltungspraxis nicht nur über Beratungen im engeren Sinne, sondern auch über sonstige Unterstützungsleistungen berichtet. Um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, ist eine einheitliche Begriffsdefinition erforderlich:

Eine externe Beratung ist eine Leistung, die dem Ziel dient, im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen des Auftraggebers praxisorientierte Lösungsansätze zu entwickeln und zu bewerten, den Entscheidungsträgern zu vermitteln und ggf. ihre Umsetzung beratend zu begleiten.

Der Beratung gleich steht eine Unterstützungsleistung, die geeignet ist, die Steuerungsfähigkeit, Letztverantwortung und die Integrität der Verwaltung zu gefährden. Zu den Unterstützungsleistungen zählen grundsätzlich alle sonstigen Dienst- oder Werkleistungen im Kernbereich der Verwaltung, die nicht lediglich der Fortbildung der Beschäftigten oder der Aufrechterhaltung des laufenden Verwal-

tungsbetriebs dienen (z. B. Glas- und Gebäudereinigung, Instandhaltungen, Pflege der Außenanlagen, Winterdienst, Bewachung und Pfortendienst, Kantinenbetrieb, IT-Anwenderbetreuung, Einweisung in die Bedienung von Geräten oder Software).

Leistungsempfänger sind dabei alle Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung. Leistungserbringer ist eine natürliche oder juristische Person außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung (einschließlich Personengesellschaften und Inhouse-Gesellschaften).

Nicht als Beratung oder Unterstützung gelten:

- Vertretung in Gerichtsverfahren einschließlich der Klärung prozessualer Risiken in deren Vorfeld,
- Dolmetscher- und Übersetzungsaufträge,
- Gutachten oder Beratungen im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Konzeption, Begleitung und Evaluierung von Fördermaßnahmen für Forschungs- und Bildungsprojekte,
- wissenschaftliche Gutachten und Studien, soweit sich diese auf abstrakte Fragestellungen oder theoretische Lösungsansätze beziehen und keine praktischen Handlungsempfehlungen beinhalten,
- Expertisen von Beiräten, Gremien und Kommissionen zur Unterstützung der Arbeit der Bundesregierung.