



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Jährliche Berichterstattung über den Einsatz externer Berater reformieren

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 - 0001364/ Bd. 1

9. November 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Endlich angemessene Transparenz bei externer Beratung schaffen

Dem Parlament muss es möglich sein, die Nutzung externer Beratungs- und Unterstützungsleistungen¹ durch die Bundesregierung zu überwachen und zu kontrollieren. Der aktuelle Bericht über die Erfassung der Zahlungen für externe Beratungsleistungen stellt jedoch nicht die dafür erforderlichen Informationen bereit.

Worum geht es?

Setzt die Bundesregierung externe Beratung ein, treffen staatliche Gemeinwohlbelange und unternehmerische Ertragsorientierung in Kernbereichen der Verwaltung aufeinander. Der Einsatz birgt besondere Gefahren für den Bundeshaushalt und die Verwaltungsintegrität. Daher bedarf er einer effektiven Überwachung und Kontrolle durch das Parlament. Die Bundesregierung hat den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hierzu jährlich über ihre Zahlungen für externe Beratungsleistungen zu unterrichten (Beraterberichte). Inhalt, Format und Verfahren der Beraterberichterstattung sind jedoch veraltet. Zudem ist die Datenqualität des aktuellen Beraterberichts mangelhaft.

Was ist zu tun?

Die Bundesregierung sollte die Beraterberichterstattung reformieren und die Aussagekraft des Beraterberichts steigern. Dazu sollte sie den Inhalt und das Format des Beraterberichts stärker am Informationsbedarf des Parlaments auszurichten und das Verfahren effektiver gestalten.

Was ist das Ziel?

Damit der Beraterbericht seinen Zweck als Instrument zum Schutz der Verwaltungsintegrität erfüllen kann, sollte er sachgerecht über den Beratereinsatz in der Bundesverwaltung informieren. Wenn alle relevanten Informationen zeitnah in der erforderlichen Qualität bereitstehen, kann das Parlament effektiv kontrollieren.

¹ Die nachfolgend aus Gründen der Vereinfachung verwendeten Begriffe „externe Beratungsleistungen“ bzw. „externe Beratung“ schließen jeweils Unterstützungsleistungen ein.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Ausgangslage	11
2	Verfahren der Beraterberichterstattung	11
3	Ausgaben für die externe Beratung	12
4	Fortentwicklung der Beraterberichterstattung	13
5	Anforderungen an den Beraterbericht	14
6	Reformbedarf	15
6.1	Übergreifende Bewertung erforderlich	15
6.1.1	Sachverhalt	15
6.1.2	Würdigung	15
6.1.3	Empfehlung	16
6.1.4	Stellungnahme	17
6.1.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	17
6.2	Beraterbericht sollte alle Auftragnehmer benennen	19
6.2.1	Sachverhalt	19
6.2.2	Würdigung	20
6.2.3	Empfehlung	20
6.2.4	Stellungnahme	20
6.2.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	21
6.3	Angaben im Beraterbericht müssen vollständig, einheitlich, fehler- und widerspruchsfrei sein	21
6.3.1	Angaben unvollständig	22
6.3.2	Angaben uneinheitlich und fehlerhaft	22
6.3.3	Angaben widersprüchlich	22
6.3.4	Würdigung	23
6.3.5	Empfehlung	24
6.3.6	Stellungnahme	24
6.3.7	Abschließende Würdigung und Empfehlung	24
6.4	Beraterberichte zeitnah vorlegen	24
6.4.1	Sachverhalt	24

6.4.2	Würdigung	25
6.4.3	Empfehlung	25
6.4.4	Stellungnahme	25
6.4.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	26
6.5	Beratereinsätze transparent machen	26
6.5.1	Sachverhalt	26
6.5.2	Würdigung	27
6.5.3	Empfehlung	28
6.5.4	Stellungnahme	28
6.5.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	28
7	Fazit	28
7.1	Zusammenfassende Würdigung	28
7.2	Stellungnahme	29
7.3	Abschließende Würdigung und Empfehlungen	29

Abkürzungsverzeichnis

B

Beraterberichte *Jährliche Berichte der Bundesregierung über die Zahlungen für externe Beratungsleistungen*

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMG *Bundesministerium für Gesundheit*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

G

GO-BT *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

Integritätsbericht *Bericht des Bundesministeriums des Innern und für Heimat über Integrität in der Bundesverwaltung*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

0 Zusammenfassung

Externe Beratung kann zu einem effizienten und zukunftsorientierten Regierungs- und Verwaltungshandeln beitragen. Sie kann der Verwaltung helfen, Probleme zu lösen und Ziele zu erreichen, die diese nicht wirtschaftlich mit eigenem Personal realisieren kann. Der Einsatz externer Berater² birgt aber auch besondere Gefahren für den Bundeshaushalt und die Verwaltungsintegrität, weil staatliche Gemeinwohlbelange und unternehmerische Ertragsorientierung unmittelbar aufeinandertreffen. Er bedarf daher der effektiven Überwachung und Kontrolle durch das Parlament. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) lässt sich hierzu jährlich berichten.

Der Beraterbericht trägt zum Schutz der Verwaltungsintegrität bei. 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. Der Beraterbericht hat diesen Gefahren durch größtmögliche Transparenz entgegenzuwirken.

Den aktuellen Beraterbericht der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2021³ legte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) dem Haushaltsausschuss am 22. Februar 2023 vor. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob der Bericht das Parlament sachgerecht über die externen Beratungsleistungen in der Bundesverwaltung informiert. Die Ergebnisse stellt er in dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO abschließend fest. Die Stellungnahme des BMF vom 29. September 2023 ist berücksichtigt.

0.1 Der Beraterbericht gibt dem Haushaltsausschuss keinen ressortübergreifenden Überblick, wie sich die Beratungsausgaben in der Bundesverwaltung auf die verschiedenen Politikbereiche, administrativen Aufgaben und Beauftragungsformen verteilen und wer die jeweiligen Auftragnehmer sind. Für die Überwachung und Kontrolle des Beratereinsatzes sind zusammenfassende Aussagen aber wesentlich. Nur dann kann erkannt werden, ob und ggf. in welchen Bereichen eine nicht mehr hinnehmbare Einflussnahme der Berater droht.

Das BMF hat ausgeführt, der Beraterbericht diene ausschließlich der Haushaltsaufstellung und nicht der Verwaltungsintegrität. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Ergänzung des Beraterberichts um einen zusammenfassenden Teil sei daher nicht notwendig.

Der Bundesrechnungshof hält den Einwand des BMF, der Beraterbericht sei kein Instrument zum Schutz der Verwaltungsintegrität, für unbegründet. Der Schutz der

² In diesem Bericht wird das generische Maskulinum verwendet. Dies impliziert keine Bewertung bzw. Benachteiligung eines Geschlechts und dient der sprachlichen Vereinfachung und Lesbarkeit.

³ Ausschussdrucksache 3590 neu2.

Verwaltungsintegrität ist ein zentrales Ziel der Beraterberichterstattung. Die dem Beraterbericht zugrunde gelegte Beraterdefinition stellt ganz bewusst auf den Einfluss Externer auf Entscheidungen der Bundesregierung ab, weil dieser mit besonderen Gefahren für die Verwaltungsintegrität verbunden ist. Beratungsleistungen im Sinne der Definition werden deswegen auch gesondert im Haushaltsausschuss behandelt.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, den Beraterbericht um einen zusammenfassenden Teil zu ergänzen. Er regt darüber hinaus an, den Beraterbericht um aussagekräftige Aussagen zu ergänzen, welche Gefahren der Einsatz externer Berater für die Verwaltungsintegrität im Einzelnen mit sich bringt und wie die Ressorts und die Bundesregierung insgesamt diesen Risiken entgegenwirken. (Nummer 6.1)

- 0.2 Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, dass im aktuellen Beraterbericht entgegen den Beschlüssen des Haushaltsausschusses⁴ bei fast einem Drittel der Beratungen mit einem Vertragsvolumen von mehr als 50 000 Euro die Auftragnehmer nicht genannt sind. Sind die Beratenden nur zum Teil transparent, können potentielle Abhängigkeiten und Interessenkonflikte leicht unerkannt bleiben. Die Bundesregierung hat dafür zu sorgen, dass die Auftragnehmer im Beraterbericht vollständig dargestellt werden.

Das BMF hat mitgeteilt, die Bundesregierung strebe zwar an, die Namen der Auftragnehmer vollständig im Beraterbericht zu nennen. Dabei habe sie jedoch das verfassungsrechtlich geschützte Recht der Auftragnehmer auf Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu beachten.

Der Bundesrechnungshof hält den Einwand des BMF, der Beraterbericht enthalte geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Auftragnehmer, für unbegründet. Er sieht kein objektiv berechtigtes Geheimhaltungsinteresse der Auftragnehmer, weil sich aus dem Beraterbericht keine unmittelbar wettbewerbsrelevanten Informationen ableiten lassen.

Das Lobbyregistergesetz⁵ schreibt vor, dass sich Interessenvertreter⁶, die Einfluss auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Bundesregierung nehmen wollen, in das Lobbyregister einzutragen haben. Externe Berater nehmen ebenfalls

⁴ 1) Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages der 31. Sitzung vom 10. März 2017 zu TOP 4.

2) Beschluss des Haushaltsausschusses vom 10. November 2022, Ausschussdrucksache 20/2784.

⁵ Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG) vom 16. April 2016.

⁶ Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sind alle natürlichen und juristischen Personen, Personengesellschaften oder sonstige Organisationen [...], die Interessenvertretung [...] selbst betreiben oder in Auftrag geben (§ 1 Absatz 4 LobbyRG).

Interessenvertretung ist jede Kontaktaufnahme zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Bundesregierung (§ 1 Absatz 3 LobbyRG).

Einfluss auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Bundesregierung. Es wäre daher nur konsequent, auch deren Einflussnahme transparent zu machen.

Mit einem an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) gerichteten Maßgabebeschluss hat der Haushaltsausschuss deutlich gemacht, dass aus dem Beraterbericht zu erkennen sein muss, wer die Auftragnehmer sind.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung. Sollte das BMF seine rechtlichen Bedenken aufrechterhalten, könnten im Beraterbericht die Auftragnehmer, die der Bekanntgabe ihres Namens nicht zugestimmt haben, anonymisiert dargestellt werden. Deren Namen könnten in der Geheimschutzstelle des Bundestages hinterlegt werden, damit sich die Mitglieder des Haushaltsausschusses informieren können. (Nummer 6.2)

- 0.3 Der aktuelle Beraterbericht enthält viele unvollständige, uneinheitliche und fehlerhafte Angaben. Teilweise sind Ausgaben und Fallzahlen nicht stimmig. Die vom Haushaltsausschuss geforderte Vergleichbarkeit der Daten ist dadurch nicht gegeben. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass ihr Beraterbericht die für eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlament erforderlichen Qualitätsstandards erfüllt.

Das BMF hat die Kritik des Bundesrechnungshofes anerkannt. Es hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen und Maßnahmen einzuleiten, um die erforderliche Datenqualität des Beraterberichts sicherzustellen. (Nummer 6.3)

- 0.4 Die Bundesregierung ist ihrer Verpflichtung gegenüber dem Haushaltsausschuss, zeitnah nach Ablauf jeden Haushaltsjahres über den Beratereinsatz zu berichten, nicht nachgekommen. Die letzten drei Beraterberichte legte sie erst mehr als ein Jahr nach Ablauf des Berichtsjahres vor.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass das Verfahren nur wenig beschleunigt werden könne, weil die Einzelberichte der Ressorts zu den jeweiligen Berichterstattegesprächen vorzulegen seien. Es hat angekündigt, die Vorlagefrist für die Einzelberichte der Ressorts für den Beraterbericht 2023 auf Ende Oktober 2024 vorzuverlegen.

Der Bundesrechnungshof sieht in der vom BMF zugesagten Verkürzung der Vorlagefrist einen ersten Schritt zur Verfahrensbeschleunigung. Der Beraterbericht bezieht sich auf die Beratungen des jeweils abgeschlossenen Haushaltsjahres. Daher sollten die hierfür notwendigen Daten im Frühjahr des Folgejahres feststehen.

Das BMF bleibt deshalb aufgefordert, das Verfahren so zu beschleunigen, dass die Beraterberichte dem Haushaltsausschuss zeitnah nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres vorgelegt werden. (Nummer 6.4)

- 0.5 Die Bundesregierung hat sich mehrfach zum transparenten Regierungs- und Verwaltungshandeln bekannt. So veröffentlicht sie ihren jährlichen Bericht des Bundesministeriums des Innern und für Heimat über Integrität in der Bundesverwaltung

(Integritätsbericht) nach Beratung im Deutschen Bundestag. Auch der Beraterbericht sollte der Öffentlichkeit zugänglich sein.

Das BMF hat eine Veröffentlichung des Beraterberichts mit Verweis auf die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT)⁷ abgelehnt, wonach Protokolle von Sitzungen des Haushaltsausschusses nur auf Beschluss des Ausschusses veröffentlicht werden dürfen.

Der Bundesrechnungshof bewertet das Informationsinteresse der Öffentlichkeit hoch. Das BMF hat – mit Ausnahme des Zustimmungsvorbehalts des Haushaltsausschusses – keine grundsätzlichen Argumente gegen eine Veröffentlichung des Beraterberichts vorgetragen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung. (Nummer 6.5)

- 0.6 Damit der Beraterbericht seinen Zweck als Instrument zum Schutz der Verwaltungintegrität erfüllen kann, muss er das Parlament sachgerecht über den Beratereinsatz in der Bundesverwaltung informieren. Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, die Berichterstattung zu reformieren und die Aussagekraft des Beraterberichts zu steigern.

Dafür sollte die Bundesregierung

- den Beraterbericht um einen zusammenfassenden Teil ergänzen. Daraus sollte hervorgehen, wie sich die Ausgaben für externe Beratung in der Bundesverwaltung auf die verschiedenen
 - Politikbereiche,
 - administrativen Aufgaben,
 - Auftragnehmer und
 - Beauftragungsformenverteilen,
- dafür Sorge tragen, dass die Auftragnehmer vollständig im Beraterbericht genannt werden,
- gewährleisten, dass die Angaben im Beraterbericht vollständig, einheitlich, fehler- und widerspruchsfrei sind,
- sicherstellen, dass die Beraterberichte zeitnah bereitgestellt werden und
- den Beraterbericht – wie bereits den Integritätsbericht – nach der abschließenden Behandlung im Haushaltsausschuss mit dessen Zustimmung veröffentlichen.

Das BMF hat den Nutzen externer Beratung für das Regierungs- und Verwaltungshandeln hervorgehoben. Der Bericht des Bundesrechnungshofes betone einseitig die Gefahren des Beratereinsatzes. Der Beraterbericht sei ein Haushaltsbericht und kein

⁷ § 73 Absatz 2 Satz 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

Instrument zum Schutz der Verwaltungsintegrität. Die vom Bundesrechnungshof geforderte Reform der Beraterberichterstattung sei daher nicht notwendig.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMF überein, dass externe Beratung zu einem effizienten und zukunftsorientierten Regierungs- und Verwaltungshandeln beitragen kann. Darauf hinzuweisen ist jedoch, dass

- die Beratungsausgaben der Bundesregierung in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind,
- sich die Gefahren für die Verwaltung durch externe Einflussnahme erhöht haben,
- sich die Bundesregierung zum transparenten Regierungs- und Verwaltungshandeln verpflichtet hat und
- dadurch die Notwendigkeit besteht, externe Beratung so transparent wie möglich zu machen.

Der derzeitige Beraterbericht genügt den gestiegenen Transparenzerfordernissen nicht. Er dient nicht nur der Haushaltsaufstellung. Der Beraterbericht ist vielmehr auch ein Informations-, Steuerungs- und Kontrollinstrument, mit dem der Haushaltsausschuss Einfluss auf die Nutzung externer Beratung durch die Bundesregierung nehmen kann. Darüber hinaus trägt er auch zum Schutz der Verwaltungsintegrität bei. Er schafft Transparenz über die von der Bundesregierung in Anspruch genommenen Beratungsleistungen und wirkt dadurch den Risiken durch externe Einflussnahme entgegen.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, das Verfahren der Beraterberichterstattung zu reformieren und die Aussagekraft des Berichts zu steigern.
(Nummer 7)

1 Ausgangslage

Externe Beratung kann zu einem effizienten und zukunftsorientierten Regierungs- und Verwaltungshandeln beitragen. Sie kann der Verwaltung helfen, Probleme zu lösen und Ziele zu erreichen, die diese nicht wirtschaftlich mit eigenem Personal realisieren kann. Der Einsatz externer Berater birgt aber auch besondere Gefahren für den Bundeshaushalt und die Verwaltungsintegrität, weil staatliche Gemeinwohlbelange und unternehmerische Ertragsorientierung unmittelbar aufeinandertreffen. Die Nutzung externer Beratung durch die Bundesregierung bedarf deshalb der effektiven Überwachung und Kontrolle durch das Parlament.

Der Beraterbericht ist ein Informations-, Steuerungs- und Kontrollinstrument, mit dem der Haushaltsausschuss Einfluss auf die Nutzung externer Beratung durch die Bundesregierung nehmen kann. Darüber hinaus trägt der Beraterbericht zum Schutz der Verwaltungsintegrität bei. 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. Der Beraterbericht hat diesen Gefahren durch größtmögliche Transparenz entgegenzuwirken.

Dies gilt insbesondere, da sich der Beratereinsatz in der Bundesverwaltung infolge der Nutzung langfristiger Rahmenverträge mit großen Leistungsvolumen auf vergleichsweise wenige Auftragnehmer konzentriert. Dadurch besteht ein erhöhtes Risiko, dass externe Beratung die Aufgabenwahrnehmung des Bundes so stark beeinflussen könnte, dass es mit der Funktionsweise einer souveränen Bundesverwaltung nicht mehr zu vereinbaren wäre. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die vom Bund beauftragten Berater auch von Privatunternehmen sowie ausländischen Regierungen und -verwaltungen beauftragt werden. Dies kann zu Interessenkonflikten führen.

Den aktuellen Beraterbericht der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2021 legte das BMF dem Haushaltsausschuss am 22. Februar 2023 vor. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob der Bericht das Parlament sachgerecht über die externen Beratungsleistungen in der Bundesverwaltung informiert. Die Ergebnisse seiner Prüfung hat er dem BMF am 6. September 2023 mitgeteilt. In dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO ist dessen Stellungnahme vom 29. September 2023 berücksichtigt.

2 Verfahren der Beraterberichterstattung

Mit Maßgabebeschluss vom 28. Juni 2006 hatte der Haushaltsausschuss das BMF aufgefordert, die Ressorts ab dem Haushaltsjahr 2007 zu einer Erfassung der Zahlungen an externe Berater anzuhalten und dabei die Verfahren für die Erfassung zu konkretisieren, ein möglichst einheitliches Vorgehen sicherzustellen und auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu achten. Zudem bat er das BMF, nach Ablauf eines Haushaltsjahres – erstmals mit der

endgültigen Rechnungslegung 2007 – jährlich die Ergebnisse der Datenerfassung durch die Ressorts zusammenzustellen und ihm zeitnah darüber zu berichten.

Seitdem gibt das BMF in seinen jährlichen Haushaltsführungsroundschreiben das Verfahren für die Beraterberichterstattung vor. Danach haben die Ressorts in Einzelberichten ihre jeweiligen Ausgaben und Fallzahlen für das Berichtsjahr und das Vorjahr anzugeben. Beratungsleistungen mit einem Vertragsvolumen von über 50 000 Euro sind mit Angaben zu Kapitel, Titel, Vertragszweck usw. in einer vorgegebenen Tabelle darzustellen. Zudem haben sie nach dem Beschluss des Haushaltsausschusses vom 13. Februar 2019 in sogenannten Vorbermerkungen darzulegen, „wie sie im Rahmen ihrer Ressortverantwortung mit dem Thema externe Berater umgehen und vor welchem Hintergrund die aktuellen Zahlen zu sehen sind (z. B. ob es sich um einmalige oder längerfristige Bedarfe handelt, ob es Zusammenhänge gibt mit der Entwicklung der Stellen- und Planstellen im Soll und Ist, etc.)“.⁸

Das BMF stellt die Einzelberichte der Ressorts anschließend zum Beraterbericht der Bundesregierung zusammen.

3 Ausgaben für die externe Beratung

Die Ausgaben für externe Beratungsleistungen der Bundesregierung sind im Beraterbericht 2021 mit 186,3 Mio. Euro ausgewiesen. Seit dem Jahr 2017 haben sich die in den jeweiligen Beraterberichten genannten Ausgaben wie folgt entwickelt:

Tabelle 1

Beratungsausgaben der Bundesregierung

2017	2018	2019	2020	2021
<i>in Mio. Euro</i>				
145,5	181,4	296,7	172,1	186,3

Quelle: Beraterberichte des BMF für die Haushaltsjahre 2017 bis 2021.

Seit dem Jahr 2020 liegt dem Beraterbericht auf Beschluss des Haushaltsausschusses eine neue Definition des Begriffs „externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen“⁹ zugrunde. In der Folge reduzierten sich die im Beraterbericht erfassten Ausgaben um über 40 %.¹⁰ Das

⁸ Beschluss des Haushaltsausschusses vom 13. Februar 2019 zu TOP 12 Nummer 2 Buchstabe c, Ausschussdrucksache 19(8)3252.

⁹ Beschluss des Haushaltsausschusses vom 9. Juni 2021 zu TOP 11a und b; Ausschussdrucksache 19 (8)8703.

¹⁰ Die Auswirkungen der geänderten Definition auf die Transparenz der Ausgaben des Bundes für externe Berater ist nicht Gegenstand dieses Berichtes.

BMI als Ressort mit den höchsten Beratungsausgaben¹¹ führte dazu aus, dass „operative Dienstleistungen im IT-Bereich zur Entwicklung von IT-(Fach-)Verfahren und/oder zur Bereitstellung von Kapazität sowie Fachwissen“ nach der neuen Definition nicht mehr berichtspflichtig sind.¹²

Die Ausgaben der Bundesregierung für externe Beratung sind nur aus den Beraterberichten ersichtlich. Der Bundeshaushaltsplan und das HKR-System des Bundes geben hierüber keinen Überblick.

4 Fortentwicklung der Beraterberichterstattung

Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuss über seine Prüfungen der Beraterberichterstattung der Bundesregierung zuletzt mit Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO vom 6. August 2013¹³ und vom 26. Oktober 2016¹⁴ unterrichtet. Er hat darin Mängel in der Transparenz der Beratereinsätze aufgezeigt und Empfehlungen gegeben, wie die Qualität der Beraterberichte (z. B. durch die Nennung der Auftragnehmer) erhöht werden kann.

Die Bundesregierung hat ihren Beraterbericht – auch aufgrund von Maßgabebeschlüssen des Haushaltsausschusses und unter Berücksichtigung von Vorschlägen des Bundesrechnungshofes – fortentwickelt, indem sie insbesondere

- die tabellarische Gesamtübersicht um eine summarische Darstellung der Beratungen mit einem Volumen unter 50 000 Euro ergänzte,
- zu Beratungen der Ressorts mit einem Volumen über 50 000 Euro zusätzlich Angaben zu Normsetzungsverfahren, Vertragslaufzeiten, Namen der Auftragnehmer und Vergaben im Wettbewerb aufnahm,
- die organisatorischen Hinweise an die Ressorts zur Datenerfassung anpasste,
- ein einheitliches Deckblatt für die nach dem Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom 13. Februar 2019 von den Ressorts zu erstellenden „Vorbemerkungen“ vorgab, auf dem die Ressorts jeweils den Namen des Berichterstatters sowie Ausgaben und Fallzahlen im Berichtsjahr anzugeben haben.

Der Aufbau und das Format des Beraterberichts sowie das Verfahren der Beraterberichterstattung blieben im Wesentlichen unverändert.

¹¹ Das BMI agiert nach eigener Darlegung in vielen Themenbereichen im Interesse aller Ressorts und als Koordinations- und Dienstleistungsinstanz für die Länder. Ressortübergreifende Vorhaben machten einen Großteil seiner Beraterausgaben aus. Die hierfür eingesetzten Haushaltsmittel kämen der gesamten Bundesverwaltung zugute.

¹² Vorbemerkungen des BMI zum Beraterbericht für das Haushaltsjahr 2020 Ziffer II Absatz 1 (Seite 4).

¹³ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Transparenz beim Einsatz externer Berater vom 6. August 2013, Gz.: I 5 - 2011 - 0622.

¹⁴ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Verträge zur Inanspruchnahme externer Berater vom 26. Oktober 2016, Gz.: I 5 - 2014 - 0578.

5 Anforderungen an den Beraterbericht

Externe Beratung verlagert mit der Analyse von Problemlagen und dem Erarbeiten von Lösungsoptionen Tätigkeiten, die unmittelbar die Entscheidungskompetenz der Bundesverwaltung betreffen, auf Externe. Dabei können diese die Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden auf vielfältige Weise beeinflussen:

- **Einfluss auf Entscheidungen:** Externe Berater können aufgrund ihrer Fachkenntnisse und ihrer Unabhängigkeit von der Behördenorganisation in vielen Fällen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse der Bundesverwaltung nehmen. Insbesondere, wenn sie eng mit den Entscheidungsträgern zusammenarbeiten, können sie die Auswahl der Optionen und die Bewertung von Risiken und Chancen beeinflussen.
- **Einfluss auf Strategien:** Externe Berater können auch Einfluss auf die langfristige strategische Ausrichtung der Bundesverwaltung nehmen. Wenn sie in großen Projekten oder Reformen eingebunden sind, können sie dazu beitragen, die Ziele und Prioritäten zu definieren und die Umsetzung zu planen und zu steuern.
- **Einfluss auf Organisation und Personal:** Wenn externe Berater eingebunden sind, können sie auch Einfluss auf die Organisation und das Personal der Bundesverwaltung nehmen. Sie können Empfehlungen aussprechen, wie die Behörde strukturiert und organisiert sein sollte, welche Aufgaben und Verantwortlichkeiten den Mitarbeitern zugeordnet werden sollten und welche Kompetenzen und Fähigkeiten für die zukünftige Arbeit erforderlich sind.
- **Einfluss auf Arbeitskultur und Methoden:** Externe Berater können die Arbeitskultur und -praktiken in der Bundesverwaltung beeinflussen, indem sie neue Technologien und Arbeitsmethoden einbringen, die die Effizienz und Produktivität erhöhen sollen.
- **Einfluss auf Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit:** Externe Berater können auch Einfluss auf die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung nehmen. Sie können Empfehlungen aussprechen, wie die Behörde sich gegenüber der Öffentlichkeit und den Medien präsentieren soll und welche Maßnahmen sie ergreifen sollte, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu erhöhen.

Diese Einflussnahme von Beratern kann demokratisch legitimierte Entscheidungsprozesse in den Behörden unterminieren und die Neutralität des Verwaltungshandelns gefährden. Greifen Behörden häufig auf externe Berater zurück, kann dies zu Interessenkonflikten sowie einer Abhängigkeit von deren Expertise und Kompetenzverlust beim Bund führen. Zudem besteht die Gefahr, dass öffentliche Mittel in einer nicht durch das Gemeinwohl begründeten Weise verausgabt werden.

Die Inanspruchnahme externer Berater bedarf daher der effektiven Überwachung und Kontrolle durch das Parlament. Hierzu muss der Beraterbericht der Bundesregierung so gestaltet sein, dass der Haushaltsausschuss erkennen kann, zu welchem Zweck die externen Beratungsleistungen genutzt werden, welche Gefahren der Einsatz externer Berater für die Integrität in der Bundesverwaltung mit sich bringt und wie die Bundesregierung diesen Risiken entgegenwirkt.

6 Reformbedarf

6.1 Übergreifende Bewertung erforderlich

6.1.1 Sachverhalt

Der Beraterbericht besteht neben dem Anschreiben aus einer Gesamtübersicht sowie den Vorbemerkungen und Tabellen der Ressorts. In der Gesamtübersicht stellt das BMF die Ausgaben und Fallzahlen je Einzelplan und die sich daraus ergebenden Gesamtsummen im Berichtsjahr und für das Vorjahr dar. Die Vormerkungen der Ressorts¹⁵ und deren tabellarische Meldungen mit den jeweiligen Beratungen über 50 000 Euro Vertragsvolumen fügt das BMF als Anlagen bei. Angaben zu den Beratungsthemen, Vergabearten, Auftragnehmern, Beteiligung Externer an Normsetzungsverfahren usw. finden sich ausschließlich einzelfallbezogen in den ressortspezifischen Tabellen.

Eine ressortübergreifende Zusammenfassung oder Bewertung zum Beratereinsatz in der Bundesverwaltung enthält der Bericht nicht. Es existiert auch keine Übersicht, in der alle Beratungsleistungen erfasst sind. Zudem fehlen Angaben zur Entwicklung der Beratertätigkeit der vergangenen Jahre.

Das Parlament hatte in den letzten Jahren stets über den Beraterbericht hinausgehenden Informationsbedarf. Im Fokus der zahlreichen parlamentarischen Anfragen¹⁶ standen vor allem aktuelle Daten und Informationen, wie z. B. Beratungsausgaben einzelner Ressorts oder Beratungsthemen über die von der Bundesregierung beauftragten externen Beratungen.

6.1.2 Würdigung

Das Parlament sollte auf der Grundlage des Beraterberichts einschätzen können, in welchem Umfang und zu welchen Themen die Bundesverwaltung auf externe Berater zurückgreift und

¹⁵ Beginnend mit dem Beraterbericht für das Haushaltsjahr 2018.

¹⁶ Beispiele aus dem Jahr 2023:

Schriftliche Frage Nummer 19 in der Woche vom 13. Februar 2023 zu den Ausgaben der Bundesregierung für Beratungs- und Unterstützungsleistungen externer Dritter, Bundestagsdrucksache 20/5694.

Kleine Anfrage vom 2. März 2023 zu externen Beratungsdienstleistungen beim Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundestagsdrucksache 20/5845.

Kleine Anfrage vom 4. April 2023 zum Onlinezugangsgesetz 2.0 und den im Zusammenhang mit dessen Umsetzung im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 28. Februar 2023 geschlossenen Verträgen der Bundesregierung über externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen, Bundestagsdrucksache 20/6289.

Kleine Anfrage vom 6. April 2023 zu externen Beratungsleistungen beim Bundesministerium des Innern und für Heimat, Bundestagsdrucksache 20/6336.

Kleine Anfrage vom 10. Mai 2023 zu externen Beratungsdienstleistungen der aktuellen Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 20/6746.

um wen es sich dabei handelt. Nur so kann bewertet werden, ob und ggf. in welchen Bereichen eine nicht mehr hinnehmbare Einflussnahme der Berater droht.

Der Beraterbericht in seiner derzeitigen Form wird diesem Anspruch nicht gerecht. Aus dem Bericht sind lediglich das Ausgabevolumen und die Zahl der Beratungen im Berichtsjahr und im Vorjahr erkennbar. Übergreifende Informationen darüber, für welche Politikbereiche und administrativen Aufgaben die Bundesregierung Beratungsleistungen von welchen Auftragnehmern in welchen Beauftragungsformen in Anspruch genommen hat, fehlen. Aus dem Beraterbericht ist z. B. nicht zu erkennen, wie häufig die Bundesregierung Beratungen mit Normsetzungen beauftragt und wie sich die Zahl dieser Beauftragungen in den letzten Jahren entwickelt hat. Mangels einer einheitlichen Übersicht, die alle Beratungsleistungen enthält, ist auch eine Auswertung über die Ressortgrenzen hinweg bisher nur mit zusätzlichem Aufwand möglich. Die Mitglieder des Haushaltsausschusses sind deshalb gezwungen, die jeweiligen Angaben aus dem Tabellenteil des Beraterberichts selbst herauszusuchen, zu analysieren und aufzubereiten. In dieser Form ist der Beraterbericht für den Haushaltsausschuss daher nur von begrenztem Nutzen. Dass der Beraterbericht den Informationsbedarf des Parlaments nur unzureichend deckt, zeigt sich auch an der konstant hohen Zahl parlamentarischer Anfragen zum Beratereinsatz der letzten Jahre.

Der Bundesrechnungshof sieht das BMF als für den Beraterbericht verantwortliches Ressort in der Pflicht, dafür zu sorgen, dass diese Informationen dem Parlament in geeigneter Form bereitgestellt werden.

6.1.3 Empfehlung

Die Bundesregierung sollte den Beraterbericht auf der Grundlage der Angaben der Ressorts um einen zusammenfassenden Teil ergänzen. Daraus sollte hervorgehen, wie sich die Ausgaben für externe Beratung in der Bundesverwaltung auf die verschiedenen

- Politikbereiche,
- administrativen Aufgaben,
- Auftragnehmer und
- Beauftragungsformen

verteilen.

Die Angaben in den Tabellen des Beraterberichts sollten in vereinheitlichter Form zur Verfügung gestellt werden. Dies würde es den Mitgliedern des Ausschusses ermöglichen, die für sie relevanten Daten einfach und schnell auszuwerten.¹⁷

¹⁷ Dazu bietet sich ggf. ein (interaktives) Dashboard wie für den Bundeshaushalt an (<https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html>).

Zudem sollte die Bundesregierung prüfen, ob sie den Bericht um Angaben zur Entwicklung der externen Beratungen in den letzten Jahren ergänzt.

6.1.4 Stellungnahme

Das BMF hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass der Beraterbericht dem Schutz der Verwaltungsintegrität dient, widersprochen. Dieser habe ausschließlich eine haushaltsbezogene Steuerungsfunktion beim jährlichen Aufstellungsverfahren. An diesem Berichtszweck orientierten sich auch das derzeitige Format und der Inhalt. Nur wegen der „jeweiligen Sachnähe“ enthalte der Beraterbericht auch detaillierte Informationen beispielsweise zu Beratungsthemen, Vergabearten, Auftragnehmern. Diese Angaben seien daher – entsprechend der Aufgabenverantwortung nach dem Ressortprinzip (Artikel 65 Satz 2 GG) – nur in den Einzelberichten der Ressorts zu finden.

Vor diesem Hintergrund hat sich das BMF gegen die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Ergänzung des Beraterberichts um einen zusammenfassenden Teil ausgesprochen. Dieser brächte keinen Transparenzgewinn. Der Beraterbericht lasse nur begrenzt Rückschlüsse auf die Verwaltungsintegrität zu. Anhand der darin enthaltenen Angaben ließen sich die Gefahren durch externe Einflussnahme kaum einschätzen. Zudem könnten sich Risiken auch aus der Charakteristik des konkreten Einzelfalls ergeben. Für eine zuverlässige Beurteilung wären deshalb vertiefende Kontrollen der konkreten Vertrags- bzw. Gesamtumstände der in Anspruch genommenen Beratungsleistungen notwendig.

Bedenken hat das BMF auch im Hinblick auf die praktische Umsetzbarkeit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes geäußert, die Ausgaben für externe Beratung den verschiedenen Politikbereichen und administrativen Aufgaben zuzuordnen. Weil es für diese Begriffe keine Definitionen gebe, seien Interpretationsschwierigkeiten zu befürchten.

Zu der Empfehlung, den Beraterbericht um Angaben zur Entwicklung der externen Beratungen der letzten Jahre zu ergänzen, hat sich das BMF bereit erklärt, den Beraterbericht um eine jahresbezogene Reihe der Gesamtausgaben ab dem Haushaltsjahr 2020 zu ergänzen.

6.1.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält den Einwand des BMF, der Beraterbericht sei kein Instrument zum Schutz der Verwaltungsintegrität, für unbegründet. Die dem Beraterbericht zugrunde

gelegte Beraterdefinition¹⁸ stellt ganz bewusst auf den Einfluss Externer auf Entscheidungen der Bundesregierung ab, weil diese mit besonderen Gefahren für die Verwaltungsintegrität verbunden sind. Beratungsleistungen im Sinne der Definition werden deswegen auch gesondert im Haushaltsausschuss behandelt. Der Schutz der Verwaltungsintegrität ist demnach ein zentrales Ziel der Beraterberichterstattung.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb weiterhin für notwendig, den Beraterbericht um einen zusammenfassenden Teil zu ergänzen. Durch die übergreifenden Informationen würden die Ausschussmitglieder kompakter und zielgenauer informiert. Dadurch könnten sie den Beratereinsatz besser kontrollieren und ggf. steuernd Einfluss nehmen. Sofern das BMF bei der Auffassung bleibt, die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Begriffskategorien seien nicht verständlich genug, sollte es alternative – ggf. mit einer Definition zu versehen – Bezeichnungen vorgeben, unter denen es die Angaben der Ressorts übergreifend zusammenfassen kann.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMF überein, dass der Beraterbericht in seiner jetzigen Form kaum Rückschlüsse auf die Verwaltungsintegrität zulässt, auch weil darin aussagekräftige Informationen zu den konkreten Gefahren durch die externe Einflussnahme fehlen. Er teilt dessen Auffassung, dass auch von einzelnen Beratungen Risiken ausgehen können und es für die Beurteilung der tatsächlichen Gefahrenlage notwendig ist, die Gesamtumstände der in Anspruch genommenen Beratungen zu betrachten. Hieraus leitet das BMF jedoch keinen Handlungsbedarf ab. Damit nimmt es in Kauf, dass weder der Haushaltsausschuss noch die Bundesregierung selbst über gesicherte Erkenntnisse verfügen, ob und ggf. in welchen Bereichen eine nicht mehr hinnehmbare Einflussnahme der Berater droht.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen o. g. Empfehlungen. Er regt darüber hinaus an, den Beraterbericht um aussagekräftige Informationen zu ergänzen, welche Gefahren der Einsatz externer Berater für die Verwaltungsintegrität im Einzelnen mit sich bringt und durch welche Aktivitäten die Ressorts und die Bundesregierung insgesamt diesen Risiken entgegenwirken.

¹⁸ Auszug aus der geltenden Definition des Begriffs „externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen“: „Demgemäß ist eine externe Beratungsleistung eine entgeltliche Leistung, die dem Ziel dient, im Hinblick auf konkrete fachliche Entscheidungssituationen des Auftraggebers/der Auftraggeberin praxisorientierte Lösungsansätze zu entwickeln und zu bewerten, diese den EntscheidungsträgerInnen zu vermitteln und ggf. ihre Ausführung beratend zu begleiten. Der Beratungsleistung gleich steht eine Unterstützungsleistung mit überwiegend beratendem Charakter, die geeignet ist, die Steuerungsfähigkeit und Letztverantwortung der Verwaltung zu beeinflussen.“

6.2 Beraterbericht sollte alle Auftragnehmer benennen

6.2.1 Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Berichten aus den Jahren 2013 und 2016 darauf hingewiesen, dass das Risiko für die Neutralität des Verwaltungshandelns steigt, wenn einzelne Beratungsunternehmen immer wieder und gleichzeitig von verschiedenen Behörden des Bundes beauftragt werden. Derartige Konzentrationen von Beratungsaufträgen lassen sich aber nur erkennen, wenn die jeweiligen Auftragnehmer in den Beraterberichten offengelegt und damit der parlamentarischen Kontrolle zugänglich gemacht werden. Dies hatte die Bundesregierung damals mit Verweis auf datenschutzrechtliche Gründe abgelehnt.

Daraufhin hatte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) die Bundesregierung mit Beschluss vom 10. März 2017 aufgefordert, ab dem Haushaltsjahr 2017 auch den Kreis der beauftragten Unternehmen in ihren Beraterberichten darzustellen.

Die Bundesregierung hat im Hinblick auf eine mögliche strafrechtliche Bewehrung (§ 203 Strafgesetzbuch) geprüft, ob die Beraternamen „offen“ im Beraterbericht genannt werden können. Dabei kam sie zu dem Ergebnis, dies sei nur mit dem Einverständnis der Auftragnehmer zulässig. Mit Rundschreiben¹⁹ vom 11. Juli 2017²⁰ hat das BMF die obersten Bundesbehörden aufgefordert, bei allen Auftragsvergaben – unabhängig von der Verfahrensart – die ausdrückliche Zustimmung der Auftragnehmer zur „offenen“ Meldung auch des Namens an den Haushaltsausschuss einzuholen.

Seit dem Beraterbericht für das Jahr 2017 werden bei Beratungen mit einem Volumen über 50 000 Euro die Beraternamen genannt. Bei nicht erteilter Zustimmung wird dies durch den Eintrag „Keine Zustimmung zur Namensnennung“²¹ kenntlich gemacht.

Mit einem weiteren Maßgabebeschluss zu Beratungsleistungen vom 10. November 2022 hat der Haushaltsausschuss ein Ressort (BMEL) aufgefordert, sicherzustellen, dass Aufträge an externe Berater nur noch vergeben werden, wenn die Auftragnehmer zustimmen, in der Liste der externen Berater veröffentlicht zu werden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass im aktuellen Beraterbericht bei 32 % der Beratungen mit einem Volumen von über 50 000 Euro die Beraternamen nicht genannt sind. Die Ressorts haben in ihren Meldungen auch nicht angegeben,

¹⁹ Rundschreiben des BMF an die obersten Bundesbehörden vom 17. Juni 2021, Gz.: II A 2 – H 1200/08/10073:027.

²⁰ Rundschreiben des BMF an die obersten Bundesbehörden vom 11. Juli 2017, Gz.: II A 2 – H 1200/08/10073:016.

²¹ Tabellarische Meldung der Beratungsleistungen mit einem Volumen über 50 000 Euro Spalte C.

- ob und ggf. was sie unternommen haben, um die – von der Bundesregierung als notwendig angesehene – Zustimmung der Auftragnehmer zur Namensnennung einzuholen und
- weshalb die Vertragspartner ihre Zustimmung nicht erteilten.

6.2.2 Würdigung

Werden die Auftragnehmer externer Beratungsleistungen im Beraterbericht nicht vollständig transparent gemacht, erhöht das die Gefahr, dass potentielle Abhängigkeiten und Interessenkonflikte unerkannt bleiben. Es ist deshalb bedenklich, dass im aktuellen Beraterbericht entgegen den Beschlüssen des Haushaltsausschusses bei fast einem Drittel der Beratungen mit einem Vertragsvolumen von mehr als 50 000 Euro die Beraternamen nicht genannt sind.

6.2.3 Empfehlung

Die Bundesregierung hat dafür Sorge zu tragen, dass die Auftragnehmer vollständig im Beraterbericht genannt werden. Dazu sollte sie prüfen, ob die bisher nur für Beratungsleistungen des BMEL geltende Maßgabe, Aufträge nur noch an Berater zu vergeben, die sich mit der Veröffentlichung ihres Namens einverstanden erklärt haben, auf alle Ressorts ausgeweitet werden kann.

6.2.4 Stellungnahme

Das BMF hat mitgeteilt, die Bundesregierung strebe an, die Namen der Auftragnehmer möglichst vollständig im Beraterbericht zu nennen. Generell solle dazu auch aktiv die Zustimmung der Auftragnehmer eingeholt werden. Dabei seien jedoch verfassungs-, vergabe- und datenschutzrechtliche Grenzen zu beachten.

Der Beraterbericht enthalte Angaben, die zu den verfassungsrechtlich geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Auftragnehmer zählten (Vertragsvolumen, Ausgaben im Berichtsjahr). Deswegen könne eine Auftragsvergabe auch nicht vom Verzicht der Auftragnehmer auf diese Rechte abhängig gemacht werden. Zudem sei der Schutz natürlicher Personen zu gewährleisten.

Das BMF hat aus diesen Gründen keinen Handlungsbedarf gesehen. In seiner Stellungnahme ist es nicht darauf eingegangen, dass der Haushaltsausschuss das BMEL bereits mit Maßgebungsbeschluss (s. Tz. 6.2.1) aufgefordert hat, die Auftragsvergabe von der Zustimmung der Berater zur Namensnennung abhängig zu machen.

6.2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für inakzeptabel, dass im aktuellen Beraterbericht bei fast einem Drittel der Beratungen mit einem Vertragsvolumen von mehr als 50 000 Euro die Beraternamen fehlen. Er ist im Gegensatz zum BMF der Auffassung, dass der Beraterbericht keine geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Auftragnehmer enthält. Insbesondere sieht er kein objektiv berechtigtes Geheimhaltungsinteresse der Auftragnehmer, weil sich aus dem Beraterbericht keine unmittelbar wettbewerbsrelevanten Informationen (z. B. konkrete Leistungsgegenstände, Zeitaufwände oder Tagessätze) ableiten lassen. Die Gefahr, dass Auftragnehmer durch die Offenlegung ihres Namens im Beraterbericht spürbare Nachteile im Wettbewerb mit anderen Unternehmen erleiden könnten, hält er daher für gering. Dafür spricht auch, dass die anderen zwei Drittel der Auftragnehmer, die der Namensnennung zugestimmt haben, offenkundig ebenfalls keine Wettbewerbsnachteile für sich gesehen haben.

Das Lobbyregistergesetz schreibt vor, dass sich Interessenvertreter, die Einfluss auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Bundesregierung nehmen wollen, in das Lobbyregister des Deutschen Bundestages einzutragen haben. Externe Berater, die Beratungen im Sinne der dem Beraterbericht zugrunde gelegten Definition durchführen, nehmen ebenfalls Einfluss auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Bundesregierung. Es wäre daher nur folgerichtig, auch deren Einflussnahme transparent zu machen, indem die Namen im Beraterbericht vollständig offengelegt werden.

Mit seinem an das BMEL gerichteten Maßgabebeschluss hat der Haushaltsausschuss deutlich gemacht, dass aus dem Beraterbericht zu erkennen sein muss, wer die Auftragnehmer sind. Wenn die Bundesregierung der Auffassung ist, der Aufforderung wegen etwaiger rechtlicher Bedenken nicht nachkommen zu können, hat sie dem Informationsinteresse des Haushaltsausschusses auf andere Weise zu genügen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung. Sollte das BMF seine rechtlichen Bedenken aufrechterhalten, könnten im Beraterbericht die Auftragnehmer, die der Bekanntgabe ihres Namens nicht zugestimmt haben, anonymisiert dargestellt und deren Namen in der Geheimschutzstelle des Bundestages hinterlegt werden, damit sich die Mitglieder des Haushaltsausschusses informieren können.

6.3 Angaben im Beraterbericht müssen vollständig, einheitlich, fehler- und widerspruchsfrei sein

Der aktuelle Beraterbericht weist eine Vielzahl von Mängeln auf.

6.3.1 Angaben unvollständig

Mehrere Ressorts haben für ihre Beratungen über 50 000 Euro unvollständige Angaben gemacht. Beispielsweise haben das Bundesministerium für Gesundheit (BMG – Einzelplan 15) bei sämtlichen und das BMF (Einzelplan 08) bei einem Viertel der dargestellten Beratungen nicht angegeben, ob diese Normsetzungen zum Inhalt hatten.

Bei den Beratungen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Einzelplan 16) fehlen vielfach die Angaben, ob und ggf. welche Rahmenverträge den Leistungen zugrunde lagen. Zudem sind bei mehreren seiner Beratungen die jeweiligen Vertragslaufzeiten kaum zu entziffern.

6.3.2 Angaben uneinheitlich und fehlerhaft

Teilweise enthält der Beraterbericht auch uneinheitliche und fehlerhafte Angaben.

So verwendeten Ressorts für ihre Vorbemerkungen zu den Einzelberichten nicht das vom BMF vorgeschriebene Deckblatt.²² Stattdessen sind deren Einzelberichte jeweils fälschlich als „Bericht über einen Maßnahmenkatalog und Abbaupfad zur Senkung des Einsatzes an externer Beratung“ bezeichnet und beziehen sich auf abweichende Ausschussdrucksachen.

Mehrere Ressorts wiesen – entgegen den Vorgaben des BMF – in ihren tabellarischen Meldungen der externen Beratungen mit Volumen über 50 000 Euro auch Verträge mit einem geringeren Volumen aus, etwa das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI – Einzelplan 06, 17 Fälle), das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Einzelplan 09, 15 Fälle) und das BMG (Einzelplan 15, 2 Fälle).

6.3.3 Angaben widersprüchlich

Die Angaben in der Gesamtübersicht des BMF und in den Einzelberichten der Ressorts widersprechen sich teilweise, wie die folgenden Gegenüberstellungen beispielhaft zeigen:

²² Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien sowie das BMEL.

Tabelle 2

Gegenüberstellung der Zahlungen an externe Berater

Einzelplan	Ausgaben für Verträge mit Volumen über 50 000 Euro		
	BMF-Gesamtübersicht (Spalten D-E)	Einzelbericht Ressort (tabellarische Auflistung)	Differenzbetrag
	<i>in Euro</i>		
10	428 216	413 733	14 483
15	36 452 274	36 554 729	102 455
16	14 378 371	15 487 571	1 109 200

Erläuterung: Gegenüberstellung der Zahlungen an externe Berater nach BMF-Gesamtübersicht und Einzelberichten (tabellarische Auflistungen der Verträge mit Volumen über 50 000 Euro) der Ressorts.

Quelle: Beraterbericht des BMF für das Haushaltsjahr 2021.

Tabelle 3

Gegenüberstellung der Fallzahlen für Beratungsverträge

Einzelplan	Fallzahlen für Verträge mit Volumen über 50 000 Euro		
	BMF-Gesamtübersicht (Spalten I-J)	Einzelbericht Ressort (tabellarische Auflistung)	Differenz
	<i>Anzahl Fälle</i>		
09	54	70	16
15	18	22	4
16	119	134	15

Erläuterung: Gegenüberstellung der Fallzahlen externer Beratungen nach BMF-Gesamtübersicht und Einzelberichten (tabellarische Auflistungen der Verträge mit Volumen über 50 000 Euro) der Ressorts

Quelle: Beraterbericht des BMF für das Haushaltsjahr 2021.

Zu den widersprüchlichen Angaben hat das BMF unter Verweis auf den Beschluss des Haushaltsausschusses vom 13. Februar 2019 erklärt, für die Einzelberichte seien ausschließlich die Ressorts verantwortlich. Seine Aufgabe sei es lediglich, die jeweiligen Einzelberichte der Ressorts gebündelt mit dem zusammenfassenden Bericht dem Haushaltsausschuss vorzulegen.

6.3.4 Würdigung

Das BMF hat nicht sichergestellt, dass der Beraterbericht den erforderlichen Qualitätsstandards für eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlament entspricht. Die vom Haushaltsausschuss geforderte Vergleichbarkeit der Daten ist durch unvollständige, uneinheitliche und fehlerhafte Angaben im aktuellen Beraterbericht nicht gegeben. Dazu kommt, dass die Ausgaben und Fallzahlen teilweise nicht stimmig sind.

Bei den festgestellten Mängeln handelt es sich nicht nur um formale Defizite. Vielmehr lassen diese darauf schließen, dass

- die der Berichterstattung zugrunde liegenden Daten der Ressorts eine unzureichende Qualität aufweisen und
- eine zuverlässig wirksame Qualitätskontrolle und -sicherung fehlt.

6.3.5 Empfehlung

Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass die Angaben im Beraterbericht vollständig, einheitlich, fehler- und widerspruchsfrei sind. Dazu sollten sowohl das BMF als auch die zu liefernden Ressorts eine Qualitätssicherung durchführen.

6.3.6 Stellungnahme

Das BMF hat die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel bestätigt. Es hat sich seiner Bewertung angeschlossen, dass die Angaben im Beraterbericht vollständig, einheitlich, fehler- und widerspruchsfrei sein müssen. Es werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und überprüfen, wie die erforderliche Datenqualität des Beraterberichts sichergestellt werden kann. Zudem beabsichtige es, in seinem nächsten Haushaltsführungs-rundschreiben an die Ressorts gezielt auf den Aspekt der Qualitätssicherung einzugehen.

6.3.7 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das BMF hat die Kritik des Bundesrechnungshofes anerkannt und folgt seiner Empfehlung.

6.4 Beraterberichte zeitnah vorlegen

6.4.1 Sachverhalt

Der Haushaltsausschuss hat in seinem Beschluss vom 28. Juni 2006 gefordert, ihm zeitnah nach Ablauf jeden Haushaltsjahres über den Beratereinsatz in der Bundesverwaltung zu berichten.

Die Ressorts haben die Unterlagen (Einzelberichte) dem BMF innerhalb einer vorgegebenen Frist zu übermitteln. Die Zuleitungsfristen variierten in den letzten Jahren. Die Einzelberichte für das Haushaltsjahr 2021 waren zeitgleich dem BMF und den Berichterstat tern zu den jeweiligen Berichterstat tergesprächen bei der Haushaltsaufstellung vorzulegen. Die Einzelbe-richte für den nächsten Beraterbericht 2022 sind dem BMF bis zum 20. November 2023 zu übersenden.

Das BMF leitete dem Haushaltsausschuss die letzten drei Beraterberichte mehr als ein Jahr nach Ablauf des Berichtsjahres zu. Der aktuelle Beraterbericht lag dem Haushaltsausschuss erst 14 Monate nach Ablauf des Jahres 2021 vor.

Tabelle 4

Beraterberichte an den Haushaltsausschuss

Beraterbericht Haushaltsjahr	BMF-Schreiben an den Haushaltsausschuss
2017	5. Juli 2018
2018	4. Dezember 2019
2019	2. Februar 2021
2020	30. Juni 2022
2021	22. Februar 2023

Quelle: Beraterberichte der Bundesregierung.

Das BMF nutzt für die Berichterstellung im Wesentlichen E-Mails und Excel-Tabellen.

6.4.2 Würdigung

Das BMF hat nicht sichergestellt, dass die Beraterberichte – wie vom Haushaltsausschuss gefordert – zeitnah vorlagen. Die Einzelberichte der Ressorts haben die Berichtersteller für die jeweiligen Einzelpläne zwar bereits vorab mit den Unterlagen für die Berichterstattegespräche erhalten. Gleichwohl ist es erforderlich, dass der Haushaltsausschuss mit dem Beraterbericht einen Überblick über den gesamten Beratereinsatz in der Bundesverwaltung möglichst zeitnah nach Abschluss des Haushaltsjahres erhält.

Das derzeitige Verfahren mit E-Mails und einer Vielzahl von Excel-Tabellen bedingt einen hohen Aufwand. Dies kann dazu beitragen, dass sich die Berichterstattung verzögert.

6.4.3 Empfehlung

Die Bundesregierung hat sicherzustellen, dass die Beraterberichte zeitnah bereitgestellt werden. Dazu sollte sie auch prüfen, ob eine moderne Prozessmanagement-Software das Verfahren beschleunigen könnte.

6.4.4 Stellungnahme

Das BMF hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Es teilt die Auffassung, dass der Beraterbericht zeitnah dem Haushaltsausschuss zuzuleiten ist. Wegen der Vorlagepflicht der Einzelberichte der Ressorts zu den jeweiligen Berichterstattegesprächen

könne das Verfahren jedoch nur wenig beschleunigt werden. Zur Bewertung des Bundesrechnungshofes, dass sich die Vorlage des Beraterberichts auch durch die IT-Anwendungen verzögern kann, die das BMF für die Berichterstattung einsetzt, hat sich das BMF nicht geäußert.

Das BMF hat angekündigt, zur Beschleunigung des Verfahrens die Vorlagefrist für die Einzelberichte der Ressorts für den Beraterbericht 2023 auf Ende Oktober vorzuverlegen.

6.4.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof sieht in der zugesagten Verkürzung der Vorlagefrist für die Einzelberichte der Ressorts zum Beraterbericht 2023 einen ersten Schritt zur Verfahrensbeschleunigung. Damit der Beraterbericht zeitnah dem Haushaltsausschuss vorgelegt werden kann, ist das Verfahren jedoch weiter zu straffen. Nicht nachvollziehbar ist, dass dies wegen der Vorlagepflicht der Einzelberichte der Ressorts zu den Berichterstattegesprächen nicht möglich sein soll. Der Beraterbericht bezieht sich auf die Beratungen des jeweils abgeschlossenen Haushaltsjahres. Daher stehen die notwendigen Daten im Frühjahr des Folgejahres fest und sollten vom BMF für den gemeinsamen Beraterbericht der Bundesregierung genutzt werden können. Das BMF ist nicht auf die Kritik des Bundesrechnungshofes an den IT-Anwendungen, die es für die Berichterstattung einsetzt, eingegangen. Hierin sieht der Bundesrechnungshof weiterhin Potenzial, das Verfahren zu beschleunigen.

Das BMF bleibt deshalb aufgefordert, das Verfahren so zu beschleunigen, dass die Beraterberichte dem Haushaltsausschuss zeitnah nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres vorgelegt werden.

6.5 Beratereinsätze transparent machen

6.5.1 Sachverhalt

Das Bewusstsein von Parlament und Öffentlichkeit für die mit dem Einfluss Externer auf das Regierungshandeln verbundenen Risiken hat sich in den vergangenen Jahren geschärft. Parallel dazu gab und gibt es auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt Aktivitäten und Bestrebungen, Regierungs- und Verwaltungshandeln offener und transparenter zu gestalten. Hier ist insbesondere die Teilnahme Deutschlands an der internationalen Initiative Open Government Partnership²³ hervorzuheben.

²³ Die Open Government Partnership (OGP) ist eine internationale Initiative zur Förderung von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government). Seit Dezember 2016 nimmt auch Deutschland an der OGP teil.

Der Koalitionsvertrag sieht ebenfalls eine Verpflichtung zu einem offenen und transparenten Regierungshandeln vor.²⁴ Einflüsse Externer im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und bei der Erstellung von Gesetzentwürfen (sog. Fußabdruck) sollen umfassend offengelegt werden. Auf ihre Beraterberichterstattung hat die Bundesregierung diese Transparenzinitiative bislang jedoch noch nicht angewendet. Ihren ebenfalls die Verwaltungsintegrität betreffenden jährlichen Integritätsbericht veröffentlicht sie jeweils nach der abschließenden Behandlung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages auf der Webseite des BMI.

6.5.2 Würdigung

Die Öffentlichkeit hat großes Interesse an der Integrität der Verwaltung. Das zeigen neben zahlreichen Anfragen aus dem Deutschen Bundestag²⁵ diverse Presse- und Medienberichte sowie Antragsersuchen nach dem Informationsfreiheitsgesetz, insbesondere auch zum BEREINSEinsatz in der Bundesverwaltung²⁶. Die Bundesregierung trägt diesem bereits Rechnung, indem sie ihren jährlichen Integritätsbericht veröffentlicht. Ihren ebenfalls die Verwaltungsintegrität betreffenden Beraterbericht veröffentlicht sie hingegen bisher nicht.

Die Bundesregierung hat sich trotz mehrfachen Bekenntnisses zum transparenten Regierungs- und Verwaltungshandeln bislang noch nicht damit auseinandergesetzt, auch den Beraterbericht der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Grundsätzlich sind dazu die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander abzuwägen.²⁷

Für eine Veröffentlichung spricht, dass

- eine öffentliche Beraterberichterstattung die Transparenz des Regierungshandelns erhöhen würde,
- die Bundesregierung ihre Initiativen zum Schutz der Verwaltungsintegrität öffentlichkeitswirksam darstellen könnte,
- die Verwaltung zu mehr Verantwortung und Effizienz bei der Nutzung externer Beratung angehalten würde.

²⁴ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) „MEHR FORTSCHRITT WAGEN, BÜNDNIS FÜR FREIHEIT; GERECHTIGKEIT UND NACHHALTIGKEIT“ vom 7. Dezember 2021, Seite 10.

²⁵ Siehe Fußnote 16.

²⁶ Augsburger Allgemeine „Die Ampel-Koalition leistet sich teure Werbung und Berater“ vom 16. Februar 2023.

FragDenStaat „Klage gegen Finanzministerium, schlecht beraten zur Intransparenz“ vom 2. Februar 2023.

Welt „Verteidigungsministerium einigt sich außergerichtlich mit Beratungsfirma“ vom 19. Januar 2023.

²⁷ Belange könnten der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sein. Voraussetzung ist, dass an Informationen ein objektives berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht. Ein solches könnte z. B. gegeben sein, wenn das Bekanntwerden einer Information einem Beratungsunternehmen Nachteile im Wettbewerb mit anderen Unternehmen bereiten würde. Aus den Angaben im Beraterbericht lassen sich jedoch weder Zeitaufwände noch Tagessätze ableiten. Die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen im Fall einer vollständigen Veröffentlichung der Beraterberichte erscheint daher gering.

6.5.3 Empfehlung

Die Bundesregierung sollte ihren Beraterbericht im Rahmen der Transparenzoffensive – wie den Integritätsbericht – nach Abschluss der Beratungen im Haushaltsausschuss veröffentlichen.

6.5.4 Stellungnahme

Das BMF hat eine Veröffentlichung des Beraterberichts mit Hinweis auf die GO-BT abgelehnt, wonach Protokolle von Sitzungen des Haushaltsausschusses einschließlich des Rechnungsprüfungsausschusses nur auf Beschluss des Ausschusses veröffentlicht werden dürfen. Zudem sei zu bedenken, dass Auftragnehmer ihre Zustimmung zur Offenlegung ihres Namens zurückziehen könnten, falls der Beraterbericht öffentlich zugänglich gemacht werden sollte.

6.5.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das öffentliche Interesse an der Veröffentlichung des Beraterberichts wiegt schwer. Dagegen hat das BMF mit Ausnahme des Zustimmungsvorbehalts des Haushaltsausschusses nach der GO-BT keine Argumente vorgetragen, die grundsätzlich gegen eine Veröffentlichung des Beraterberichts sprechen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, dass die Bundesregierung den Beraterbericht nach Abschluss der Beratungen im Haushaltsausschuss mit dessen Zustimmung veröffentlichen sollte. Im Hinblick auf die Nennung von Auftragnehmern, die der Bekanntgabe ihres Namens im Beraterbericht nicht zugestimmt haben, besteht die Möglichkeit, die Namen zu anonymisieren (s. Tz. 6.2.5).

7 Fazit

7.1 Zusammenfassende Würdigung

Beim Einsatz externer Berater treffen staatliche Gemeinwohlbelange und unternehmerische Ertragsorientierung in Kernbereichen der Verwaltung aufeinander. Dadurch ist die Integrität und Neutralität der Verwaltung gefährdet. Die Nutzung externer Beratung durch die Bundesregierung bedarf daher der effektiven Überwachung und Kontrolle durch das Parlament.

Der Beraterbericht ist ein Instrument des Parlaments zum Schutz der Verwaltungsintegrität. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesregierung die Beraterberichterstattung in der Vergangenheit mehrfach fortentwickelte und dabei auch seine Vorschläge umsetzte. Die Ausgabentransparenz hat sich dadurch verbessert.

Damit der Beraterbericht das Parlament sachgerecht über die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in der Bundesverwaltung informiert, hält es der Bundesrechnungshof jedoch für geboten, das Verfahren zu reformieren und die Aussagekraft des Berichts weiter zu steigern. Nur dann kann er seinen Zweck als Informations-, Steuerungs- und Kontrollinstrument erfüllen.

Dafür sollte die Bundesregierung

- den Beraterbericht um einen zusammenfassenden Teil ergänzen, aus dem hervorgeht, wie sich die Ausgaben für externe Beratung in der Bundesverwaltung auf die verschiedenen
 - Politikbereiche,
 - administrativen Aufgaben,
 - Auftragnehmer und
 - Beauftragungsformenverteilen,
- dafür Sorge tragen, dass die Auftragnehmer vollständig im Beraterbericht genannt werden,
- gewährleisten, dass die Angaben im Beraterbericht vollständig, einheitlich, fehler- und widerspruchsfrei sind,
- sicherstellen, dass die Beraterberichte zeitnah bereitgestellt werden und
- den Beraterbericht – wie bereits den Integritätsbericht – nach der abschließenden Behandlung im Haushaltsausschuss mit dessen Zustimmung veröffentlichen.

7.2 Stellungnahme

Das BMF hat die Bedeutung und den Nutzen externer Beratung für das Regierungs- und Verwaltungshandeln hervorgehoben. Dagegen betone der Bericht des Bundesrechnungshofes einseitig die Risiken und Gefahren des Beratereinsatzes. Der Beraterbericht sei ein Haushaltsbericht und kein Instrument zum Schutz der Verwaltungsintegrität. Dieser sei von der Bundesregierung ständig weiterentwickelt worden. Die vom Bundesrechnungshof geforderte Reform der Beraterberichterstattung sei daher nicht notwendig.

7.3 Abschließende Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMF überein, dass externe Beratung zu einem effizienten und zukunftsorientierten Regierungs- und Verwaltungshandeln beitragen kann. Sie hilft der Verwaltung, Probleme zu lösen und Ziele zu erreichen, die diese nicht wirtschaftlich mit eigenem Personal realisieren kann. Darauf hinzuweisen ist, dass

- die Beratungsausgaben der Bundesregierung in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind,

- sich die Gefahren für die Verwaltung durch externe Einflussnahme erhöht haben,
- sich die Bundesregierung zum transparenten Regierungs- und Verwaltungshandeln verpflichtet hat und
- dadurch die Notwendigkeit besteht, externe Beratung so transparent wie möglich zu machen.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass der derzeitige Beraterbericht den gestiegenen Transparenzerfordernissen nicht genügt. Er dient nicht nur der Haushaltsaufstellung. Der Beraterbericht ist vielmehr auch ein Informations-, Steuerungs- und Kontrollinstrument, mit dem der Haushaltsausschuss Einfluss auf die Nutzung externer Beratung durch die Bundesregierung nehmen kann. Darüber hinaus trägt der Beraterbericht auch zum Schutz der Verwaltungsintegrität bei. Er schafft Transparenz über die von der Bundesregierung in Anspruch genommenen Beratungsleistungen und wirkt dadurch den Risiken durch externe Einflussnahme entgegen.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Bewertung und empfiehlt, das Verfahren der Beraterberichterstattung zu reformieren und die Aussagekraft des Berichts zu steigern.

Essers

Grünwald

Beglaubigt: Schmid, BPAss, Abteilung VII

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.