

9 Deutsche Rentenversicherung Bund: kostspielige Aufträge für unnötige Beratungen

(Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat beim größten Träger der Deutschen Rentenversicherung zahlreiche Mängel beim Umgang mit externen Beratungsaufträgen festgestellt. So fehlte es regelmäßig an einem nachgewiesenen Bedarf und an konkreten Beratungszielen.

Zumeist war es nicht nachvollziehbar, wie die Beratungsergebnisse in die Praxis umgesetzt wurden oder welchen Mehrwert die zum Teil millionenschweren Beratungsaufträge brachten. Der Bundesrechnungshof bemängelte zudem Mehrfachbeauftragungen von immer wieder gleichen Beratungsfirmen über mehrere Jahre. Dies birgt nicht nur erhebliche rechtliche und wirtschaftliche Risiken, sondern auch inhaltliche. Denn gerade der für Beratungen sinnvolle „Blick von außen“ dürfte dann verloren gehen. Auch wünschten sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedentlich ausdrücklich persönlich bekannte Berater der Beratungsunternehmen. Dies sieht der Bundesrechnungshof besonders kritisch.

Die Bedarfsermittlungen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Leistungsbeschreibungen waren von sehr schlechter Qualität, so dass sie den Vorwurf eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns begründen.

Das Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) hat eine aufsichtsrechtliche Begleitung der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) angekündigt. Da diese aber keine konkreten Abhilfemaßnahmen ergreifen will, ist fraglich, was das BAS begleiten möchte. Insoweit besteht die Gefahr weiterer unwirtschaftlicher Verwendung von Beitrags- und Steuermitteln fort. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die DRV Bund bei der Auftragsvergabe künftig die Vergabevoraussetzungen beachtet und die externen Beratungsleistungen auf ein angemessenes Niveau zurückführt.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Zunehmende Bedarfsanmeldungen und steigende Ausgaben

Die DRV Bund ist als größter Rentenversicherungsträger für 40 % der gesetzlich Versicherten zuständig. Der Bundesrechnungshof prüfte ihre Ausgaben für externe Beratungsleistungen, insbesondere für sogenannte „strategische Beratung“. Für diesen Bereich wuchsen die veranschlagten Haushaltsmittel von 4,5 Mio. Euro im Jahr 2020 auf über 7 Mio. Euro für das Jahr 2024 an.

Keine Bedarfsanalysen und fehlende konkrete Ziele

Die DRV Bund ermittelte in vielen Fällen nicht ihren notwendigen Bedarf an Beratungsleistungen. Auch definierte sie in fast allen geprüften Fällen keine konkreten Ziele, die sie mit der Beratung erreichen wollte. Weder die Ergebnisse noch der Mehrwert der eingekauften Leistungen ließen sich deshalb bewerten. Zudem beschrieb sie die Leistungen nur ungenau oder gar nicht. Beispielhaft sind folgende Fälle:

- Ein Geschäftsbereich ließ sich von einem Beratungsunternehmen eine „Geschäftsordnung“ erstellen. Das Honorar betrug 765 000 Euro. Dafür erhielt die DRV Bund ein knapp 10-seitiges Dokument mit weitestgehend inhaltsleeren Stichworten (z. B. „Schweinerunden“ oder „Surfhören“). Dies war das Ergebnis von 230 Beratungsrunden zwischen Führungskräften und dem Beratungsunternehmen. Wofür der Geschäftsbereich eine eigene Geschäftsordnung benötigte und weshalb diese nicht von eigenen Beschäftigten erstellt werden konnte, hatte die DRV Bund nicht dargelegt. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes erklärte sie, bei der Beratung habe es sich um einen „kulturverändernden Prozess“ gehandelt. Zudem habe man als Folge dieser Beratung eine neue Stabstelle eingerichtet. Diese Mehrwerte könne man aus der Geschäftsordnung nicht zwingend erkennen.
- Eine Abteilung wollte durch ein Beratungsunternehmen ein Konzept für ein Vorhaben- und Projektmanagement der DRV Bund erstellen lassen. Schon bei der Beauftragung stand für sie aber fest, dass dieses Konzept nicht „unbedingt“ umgesetzt werden müsse. Das Ziel der Beratung sei erreicht, wenn das Konzept von den zuständigen Gremien und dem Direktorium der DRV Bund grundsätzlich angenommen werde. Inhaltlich bestand das 250 000 Euro teure Beratungsergebnis aus vorrangig allgemeinen Ausführungen zum Projektmanagement. Die DRV Bund erklärte, dies sei nur ein erster Schritt zum weiteren Aufbau ihres Vorhaben- und Projektmanagements gewesen. Eine praktische Umsetzung war jedoch aus den Unterlagen nicht ersichtlich.

- Die DRV Bund beauftragte für über 50 000 Euro ein Beratungsunternehmen, um Schnittstellen zwischen einem Geschäftsbereich und einer Abteilung zu identifizieren. Ergebnis der Beratung war, ein Gespräch zwischen den Führungskräften der beteiligten Organisationseinheiten zu empfehlen. Selbiges hat nach Angaben der DRV Bund aus „Zeitgründen“ auch drei Jahre nach Beratungsende nicht stattfinden können, obwohl die DRV Bund seinerzeit die Beratung als dringlich erachtet und mit dieser Begründung den Auftrag ohne Ausschreibung vergeben hatte.
- Für eine Führungskraft einer höheren Besoldungsgruppe beauftragte die DRV Bund für 45 000 Euro ein Einzelcoaching. Die Beratung umfasste eine Telefonhotline und schriftlichen Support zum Thema betriebliches Gesundheitsmanagement. Dies sollte die neue Führungskraft unterstützen, das Thema inhaltlich neu auszurichten und ein gemeinsames Rollenverständnis zu entwickeln. Warum die Führungskraft das Einzelcoaching brauchte, begründete die DRV Bund nicht.
- Die DRV Bund beauftragte regelmäßig Beratungsunternehmen, um Besprechungen extern moderieren zu lassen. Dazu gehörten Besprechungen zwischen Verwaltung und Personalvertretung oder zwischen Organisationseinheiten innerhalb der DRV Bund. Diese Veranstaltungen dauerten meist weniger als einen Tag und kosteten jeweils etwa 5 000 Euro. Diese Praxis will die DRV Bund auch künftig beibehalten.

Fragliche Wirtschaftlichkeit und wenig Nutzen

Der Bundesrechnungshof fand Fälle vor, in denen die beauftragten Beratungsunternehmen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder wesentliche Teile hiervon selbst erstellt hatten:

- Bei der Moderation von Tagungen bestand z. B. in mehreren Fällen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus einer Abschrift der veranschlagten Kosten, die das Beratungsunternehmen vorab an die DRV Bund übermittelt hatte.
- In einem anderen Fall übernahm die DRV Bund ausschließlich die Tagessätze und Reisekostenforderungen des Beratungsunternehmens in das hauseigene Formular für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Der Bundesrechnungshof fand außerdem Fälle vor, in denen die Beratungsaufträge für die DRV Bund nicht den erwarteten Nutzen brachten:

- Die DRV Bund startete ein Großprojekt zur Neuorganisation der Personalabteilung. Die Wirtschaftlichkeit des Beratungsauftrages begründete sie damit, Einsparungen erzielen zu wollen. Dem Beratungsunternehmen zahlte sie insgesamt 2,8 Mio. Euro. Statt zu Einsparungen kam es in den folgenden Jahren zu einem deutlichen Stellenaufwuchs in der Personalabteilung.
- In einem weiteren Fall sollte ein Beratungsunternehmen den Einsatz eines IT-Verfahrens in einer Abteilung optimieren. Vorgesehen war, die Arbeit der Abteilung mit der

eingekauften IT-Expertise zukunftsfähig und effizienter zu gestalten. Das Ergebnis der Beratung kann die DRV Bund jedoch nicht verwenden: Die Nutzung der erstellten Kennzahlen ist aus Gründen des Datenschutzes unzulässig.

Die DRV Bund hat eigens Organisationseinheiten eingerichtet, welche die Qualität von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zentral überprüfen. Sie sollen z. B. die Alternativen, die Ziele und auch die Vollständigkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen und die sachliche Richtigkeit bestätigen. In den vom Bundesrechnungshof eingesehenen Akten wurde diese auch bei offenkundigen Mängeln, wie z. B. lückenhaften Angaben, fehlenden Berechnungen oder in sich widersprüchlichen Aussagen bestätigt. Selbst eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dieser Organisationseinheiten für von ihnen beauftragte Beratungsunternehmen wiesen derartige Mängel auf.

Verstöße gegen Vergaberecht

Die DRV Bund verzichtete wiederholt darauf, Aufträge für Beratungsleistungen im Wettbewerb zu vergeben, begründete diese Entscheidung aber nicht ordnungsgemäß. Darüber hinaus schränkte die DRV Bund teilweise die Vergabe im Wettbewerb unzulässig ein. So fanden sich in einzelnen Fällen mehrfache Folgebeauftragungen bereits bekannter Beratungsunternehmen. Die DRV Bund führte dafür stets Alleinstellungsmerkmale an, insbesondere Vorkenntnisse zur DRV Bund. Nachfolgende Fälle sind beispielhaft:

- Mehrfache Folgeaufträge an ein Beratungsunternehmen zur Moderation von Tagungen rechtfertigte die DRV Bund damit, dass ein Vertrauensverhältnis bestehe. Dieses habe sich zwischen dem Direktorium sowie den Abteilungs- und Geschäftsbereichsleitungen und einem Berater aufgebaut.
- Die DRV Bund verzichtete bei einem Auftrag für fast 550 000 Euro auf einen europaweiten Wettbewerb. Sie begründete dies damit, dass nur der mit einem ähnlichen Auftrag vorbefasste und dadurch persönlich bekannte Berater über die nötigen Erfahrungen verfüge. Der Auftrag betraf gängige Themen wie Führungskräfteberatung und Innovation sowie Organisations- und Personalentwicklung.
- Beschäftigte in Leitungsfunktion erkundigten sich schriftlich bei der Vergabestelle, wie sie ein ihnen bekanntes Beratungsunternehmen ohne Vergabeverfahren und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auswählen könnten.
- Die DRV Bund beauftragte die externe Beratung zum Thema Projektmanagement nicht als Ergebnis eines Vergabeverfahrens, sondern aus einem bestehenden Rahmenvertrag. Dieser war jedoch thematisch ganz anders ausgerichtet: Er betraf hauptsächlich Programmierarbeiten sowie die Unterstützung der DRV Bund bei der Einführung ihres neuen IT-Systems.

9.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat bei fast allen geprüften Projekten gravierende Mängel bei der Bedarfsanalyse, der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und dem Vergabeverfahren festgestellt, die sich in mehrfacher Hinsicht wiederholten. Er hält es für unerlässlich, bei der Auftragsvergabe ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Handeln sicherzustellen und die externen Beratungsleistungen im Interesse der Steuer- und Beitragszahlerinnen und -zahler auf ein angemessenes Niveau zurückzuführen.

Dazu gehört, den Bedarf ordnungsgemäß zu ermitteln und konkrete Ziele festzulegen. Konkrete Ziele sind eine wesentliche Grundlage sowohl für eine ordnungsmäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase als auch für die spätere Erfolgskontrolle. Wie die aufgezeigten Mängel belegen, gewährleisteten auch die eigens von der DRV Bund eingerichteten Organisationseinheiten bislang keine Qualitätssicherung. Die geprüften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfüllen die an sie gestellten Anforderungen in den dargestellten Fällen nicht.

Im Ergebnis war in diesen Fällen vor der Beauftragung weder belegt, dass ein Bedarf bestand noch wie dieser wirtschaftlich gedeckt werden kann. Damit verstieß die DRV Bund gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen.

Sie missachtete darüber hinaus das Vergaberecht. So lässt sich eine Auftragsvergabe nur dann rechtlich zulässig auf ein Alleinstellungsmerkmal des Beratungsunternehmens stützen, wenn ein Wettbewerb aus objektiven Gründen nicht besteht, weil aufgrund äußerer Umstände nur ein Unternehmen in Betracht kommt. Dass Externe die DRV Bund bereits durch frühere Aufträge kennen oder ihr gar persönlich bekannt sind, erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Außerdem besteht die Gefahr, dass gerade der für Beratungsaufträge vielfach sinnvolle „Blick von außen“ verloren geht. Eine Mehrfachbeauftragung ist auch aus diesem Grund nur dann zulässig, wenn dem jeweiligen Auftrag ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren vorausging.

Ebenso wenig genügt es für einen Wettbewerbsausschluss die Eilbedürftigkeit der Beauftragung Externer zu behaupten. Sie ist schlüssig darzulegen und zu belegen. Wenn der Wettbewerbsausschluss mit der Eilbedürftigkeit einer Vergabe begründet wird, die eingekaufte Empfehlung dann aber nicht zeitnah umgesetzt wird, weckt das erhebliche Zweifel daran, dass der Verzicht auf Wettbewerb tatsächlich gerechtfertigt war.

Die Vergabe eines Einzelauftrags aufgrund einer Rahmenvereinbarung mit einem Unternehmen bedarf zwar keines Vergabeverfahrens. Dies gilt aber nur dann, wenn die Rahmenvereinbarung den Einzelauftrag auch in inhaltlicher Hinsicht erfasst.

Die DRV Bund hat die Mängel zwar eingeräumt und Verbesserungen angekündigt. Das allein reicht aber nicht. Denn die veranschlagten Ausgaben im Haushaltsplan zeigen

einen weiteren Aufwuchs für sogenannte strategische Beratung. Der Bereich, in dem der Bundesrechnungshof zahlreiche und gravierende Mängel vorgefunden hat.

9.3 Stellungnahme

DRV Bund

Die DRV Bund hat auf den umfassenden Umbruchprozess verwiesen, in dem sie sich befinde. Vieles müsse hierbei neu und grundsätzlich anders gedacht werden. Diese Herausforderung sei die DRV Bund offensiv und systematisch angegangen. Dafür hätten oft neue Wege gegangen und neue Dinge ausprobiert werden müssen. Externe Expertise und Beratungen seien dafür unverzichtbar und ein Grund für die steigenden Ausgaben in diesem Bereich.

Auch hat die DRV Bund ausführlich beschrieben, warum sie Beratungen beauftragt habe, ohne vorab die Bedarfe und konkrete Ziele zu bestimmen. In dem Beispielsfall sei der Auftrag nicht gewesen, eine Geschäftsordnung zu erstellen, sondern einen umfassenden Kultur- und Strukturwandel einzuleiten. Es widerspreche dem Charakter einer solchen kulturverändernden Beratung, die erwarteten Ergebnisse vorab konkret zu benennen oder Ziele zu definieren.

Zu den übrigen Fällen hat die DRV Bund Bedarfe, Ziele und die weiteren Entwicklungen in ihrer Stellungnahme teilweise nachträglich erläutert. So sei aufgrund der Beratung zum Projektmanagement inzwischen in der Abteilung erfolgreich ein Vorhaben- und Projektmanagement etabliert. Die Beratung zu bestehenden Schnittstellen habe ergeben, dass die Doppelstruktur auf Leitungsebene bestehen bleiben müsse. Den Bedarf für das Einzelcoaching einer Führungskraft hätte deren Fachvorgesetzte bejaht. Den Aufträgen für eine externe Moderation von Besprechungen sei stets eine sogenannte „make or buy“-Prüfung vorausgegangen. D. h. man habe geprüft, ob diese Leistung intern erbracht oder eingekauft werden solle. Bei den Treffen mit der Personalvertretung habe sich die DRV Bund angesichts der zu behandelnden Themen und des benötigten Know-hows für eine neutrale externe Moderation entschieden.

Zum Großprojekt „Neuorganisation der Personalabteilung“ hat die DRV Bund die internen Überlegungen dargestellt, die zu der Entscheidung geführt hatten, externe Beratungsleistungen einzukaufen. Auch die Entwicklungen nach Ende des Beratungsauftrages hat sie detailliert nachgezeichnet. Der Stellenaufwuchs sei ein Ergebnis der Beratung. Auf die Wirtschaftlichkeit dieses Projekts ist die DRV Bund nicht eingegangen.

Das nicht nutzbare Beratungsergebnis wegen datenschutzrechtlicher Belange hat die DRV Bund eingeräumt. Sie habe inzwischen ein Verfahren eingerichtet, das bei neuen Projekten u. a. den Datenschutz frühzeitig einbinde.

Mängel bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen habe die DRV Bund zum Teil schon vor der Prüfung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Qualitätssicherung neugestaltet. Zu den Verstößen gegen das Vergaberecht hat die DRV Bund erklärt, sie habe ihre Regelungen überarbeitet und alle Beteiligten nochmals geschult. Inzwischen prüfe sie mehrmalige Beauftragungen derselben Beratungsfirma deutlich strenger und lege Alleinstellungsmerkmale enger aus. Die kritisierte Vergabe an vorbefasste Beratungsunternehmen hat sie erneut mit „umfangreichen Vorerfahrungen“ und bereits „erreichter Vertrauensbasis“ gerechtfertigt. Auf die Kritik, die Beratung zum Projektmanagement aus einem thematisch nicht passenden Rahmenvertrag beauftragt zu haben, ist die DRV Bund nicht eingegangen.

BMAS und BAS

Das Aufsicht führende BAS hat erklärt, es habe das Thema geprüft, allerdings ohne Beanstandungen. Da die DRV Bund die durch den Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zum Teil eingeräumt und Besserungen in Aussicht gestellt habe, wolle es nichts weiter veranlassen. Die von der DRV Bund dargestellten Maßnahmen werde es aufsichtsrechtlich begleiten. Das BMAS hat diese Ankündigung des BAS begrüßt.

9.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Die DRV Bund hat zum Großteil der Mängel nur weitreichende Erklärungen abgegeben. Die Ausführungen der DRV Bund zeugen insgesamt weiter von wenig Problembewusstsein im Umgang mit externen Beratungsleistungen. Inwieweit die Herausforderungen, mit denen sie sich konfrontiert sieht, neue Wege erfordern, beurteilt der Bundesrechnungshof nicht. Bedenklich ist es aber, wenn die DRV Bund damit die festgestellten Mängel rechtfertigen will. Denn: auch schwierige Rahmenbedingungen setzen rechtliche Vorgaben zur Bedarfsermittlung, zur Wirtschaftlichkeitsprüfung und zum Vergaberecht nicht außer Kraft.

Gerade wenn die DRV Bund in diesen Rahmenbedingungen die Ursache für ihren steigenden Mittelbedarf sieht, gewinnt die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung von dafür bewilligten Haushaltsmitteln erst recht an Gewicht. Angesichts der Haltung der DRV Bund zu den festgestellten Mängeln hat der Bundesrechnungshof Zweifel, dass sie ernsthaft bemüht ist, ihre Ausgaben für externe Beratungen angemessen zu begrenzen.

Auf die Kritik des Bundesrechnungshofes ist die DRV Bund nur vereinzelt eingegangen. In keinem der zahlreichen Beispielsfälle waren Bedarf und Ziele vor der Auftragserteilung auch nur ansatzweise so dokumentiert, wie es die DRV Bund nun anführt. Der Bundesrechnungshof bewertet dies daher als nachgeschoben. Ihre Ausführungen ändern nichts daran, dass es die DRV Bund versäumt hat, vor der Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Beratungsleistung den Bedarf hierfür angemessen zu begründen, die Ziele zu konkretisieren und die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Überdies konstruiert die DRV Bund einen Zusammenhang zwischen den Entwicklungen nach Auftragsende und dem Beratungsergebnis. Die heutige Zusammenarbeit der Einheiten ist für die Bewertung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beratung zu Schnittstellen ohne Belang. Sie rechtfertigt auch keine Verstöße gegen das Vergaberecht. Zweifel hatte der Bundesrechnungshof am „dringenden Bedarf“, mit dem die DRV Bund auf eine Ausschreibung verzichtet hatte. Wie sich dies mit ihrer jahrelangen Untätigkeit nach Ende der Beratung vereinbaren lässt, hat die DRV Bund auch jetzt nicht beantwortet. Die schlichte Befürwortung durch Vorgesetzte ersetzt keine ordnungsgemäße Bedarfsprüfung. „Make or buy“-Prüfungen sind Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, müssen aber bestimmten Vorgaben genügen. Die Schilderungen der DRV Bund zum Großprojekt der Neuorganisation der Personalabteilung sind umfangreich. Sie ändern aber nichts an der fraglichen Wirtschaftlichkeit und dem unklaren Nutzen des Beratungsauftrages.

Die DRV Bund übersieht bei ihrem Hinweis auf die neugestaltete Qualitätssicherung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, dass diese während der Prüfung des Bundesrechnungshofes bereits umgesetzt war. Trotzdem blieben offensichtliche Mängel unerkannt oder wurden hingenommen. Dies stellt keine wirksame Qualitätssicherung dar.

Die Ausführungen der DRV Bund zu den vergaberechtlichen Verstößen überzeugen nicht. So spricht sie einerseits von Verbesserungen bei ihren Vergabeprozessen, sieht aber andererseits ihre Praxis in der Vergangenheit als gerechtfertigt an. Insbesondere die Äußerungen der DRV Bund zum Umgang mit persönlich bekannten Beratern lassen kaum Einsicht erkennen. Auch mangelte es in der Vergangenheit nicht an internen Regelungen, sondern daran, diese in jedem Fall als verbindlich anzuerkennen und in der Praxis umzusetzen.

Die angekündigte aufsichtsrechtliche Begleitung des BAS ist allein nicht zielführend. Da die DRV Bund keine Abhilfemaßnahmen genannt hat, ist ungeklärt, was das BAS konkret begleiten will. Der Bundesrechnungshof sieht daher weiter die Gefahr einer unwirtschaftlichen Verwendung von Beitrags- und Steuermitteln. Er hält zwar eine enge aufsichtsrechtliche Begleitung für geboten. Sie muss aber mit einem verbindlichen Handlungsfahrplan verknüpft sein.