

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen in der Bundesverwaltung



17. Juni 2025

Geschäftszeichen: VII 2 - 0001364 Teil 2

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Externe Beratung: Strategie fehlt, Ausgaben steigen, Berichterstattung unzureichend

Die Bundesregierung hat trotz steigender Ausgaben für externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen keine Strategie, wie die Bundesverwaltung eigene Kompetenzen aufbauen und Abhängigkeiten von Externen vermeiden kann. Damit sind wesentliche Forderungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) nicht erfüllt.

→ Worum geht es?

Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung im Jahr 2020 auf, den Einsatz externer Berater substanziell zu senken. Die Ausgaben sind seitdem um 39 % gestiegen. Hinzu kommt, dass finanziell bedeutsame Leistungen im IT-Bereich seit dem Berichtszeitraum 2020 großflächig aus der Berichterstattung herausgefallen sind. Es fehlt eine Strategie, mit der eigene Kompetenzen aufgebaut und Abhängigkeiten von Externen vermieden werden. Außerdem genügt die Berichterstattung der Bundesregierung nicht, um die Kontrollfunktion des Parlaments durch ausreichende Informationen zu gewährleisten.

→ Was ist zu tun?

Die Bundesregierung sollte eine ressortübergreifende Strategie entwickeln, wie sie den Einsatz externer Berater auf das notwendige Maß reduzieren und eigene Kompetenzen aufbauen will. Die Berichterstattung sollte sich stärker am Informationsbedarf des Parlaments ausrichten. Insbesondere sollte über Leistungen Externer im IT-Bereich berichtet werden, die die Verwaltungsintegrität berühren.

→ Was ist das Ziel?

Die Bundesregierung nutzt so externe Beratung nur im erforderlichen Umfang. In den Kernbereichen der Verwaltung bestehen zukünftig genügend eigene Kompetenzen, um nicht von Externen abhängig zu sein. Das Parlament kann auf Grundlage der Berichterstattung externe Beratung wirksam kontrollieren.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Vorbemerkungen	8
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Berichts Anlass	8
2	Berichterstattung zur externen Beratung.....	9
2.1	Verfahren	9
2.2	Definition	9
3	Ausgaben für externe Beratung	10
4	Forderungen des Haushaltsausschusses.....	12
4.1	Beratereinsatz senken	12
4.2	Eigene Kompetenzen aufbauen und Abhängigkeiten vermeiden.....	13
5	Kritik des Bundesrechnungshofes	14
5.1	Reformbedarf.....	14
5.2	Leistungen Externer im IT-Bereich	15
6	Handlungsbedarf	16
6.1	Strategie fehlt und Ausgaben steigen.....	16
6.2	Kaum Veränderungsbereitschaft.....	17
6.3	Berichterstattung nach wie vor nicht transparent	18
7	Empfehlungen.....	19
7.1	Strategie zum Einsatz externer Berater entwickeln	19
7.2	Beraterberichte reformieren	19
8	Stellungnahme	20
9	Fazit	20

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF Bundesministerium der Finanzen

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung beauftragt seit vielen Jahren externe Berater, um neue und komplexe Aufgaben zu bewältigen. In Kernbereichen der Verwaltung birgt dies Gefahren für die Verwaltungsintegrität. Der Haushaltsausschuss lässt sich deshalb jährlich von der Bundesregierung über den Beratereinsatz berichten. Der Bundesrechnungshof weist mit dem vorliegenden Bericht auf nach wie vor bestehende Defizite bei der Beraterberichterstattung hin. Zudem hat der Bundesrechnungshof geprüft, wie die Bundesregierung Forderungen des Haushaltsausschusses umgesetzt hat, externe Beratung sparsamer einzusetzen. Die gemeinsame Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und des Bundesministeriums des Innern (BMI; vormals Bundesministerium des Innern und für Heimat) ist berücksichtigt.

0.1

Der Haushaltsausschuss hatte im Jahr 2020 gefordert, den Einsatz externer Berater substantiell zu senken. Im Jahr 2023 bekräftigte er diesen Beschluss und formulierte die Erwartung an die Bundesregierung, den Wettbewerbsgrundsatz und die Kompetenzentwicklung in den Ressorts – insbesondere im IT-Bereich – weiter zu stärken und sich unabhängiger von externer Beratung zu machen. Die Bundesregierung hat diese Forderungen jedoch nicht umgesetzt. Obwohl die Ausgaben für externe Beratung seit dem Jahr 2020 um 39 % auf knapp 240 Mio. Euro im Jahr 2023 gestiegen sind, hat sie noch immer keine Strategie, wie sie ihren Beratungsbedarf nachhaltig verringern kann. Hinzu kommt, dass viele Leistungen Externer, insbesondere im IT-Bereich, aus der Berichtspflicht gefallen sind. Eine wirksame parlamentarische Kontrolle der externen Beratung auf der Grundlage der Beraterberichte ist dadurch nicht gewährleistet (Nummern 2 bis 6).

0.2

Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung, eine ressortübergreifende Strategie zum Einsatz externer Beratungs- und Unterstützungsleistungen zu entwickeln. In den Kernbereichen der Verwaltung sollten ausreichend Kompetenz und Kapazität vorhanden sein, um die Kontrolle zu behalten und sich nicht von Externen abhängig zu machen (Nummer 7.1).

0.3

Damit das Parlament seine Kontrollfunktion wahrnehmen kann, sollte die Aussagekraft des Beraterberichts gesteigert werden. Dafür sollte die Bundesregierung

- Ziel und Zweck der Berichterstattung festlegen, um die Berichterstattung aller Ressorts vergleichbar zu machen und dabei die Sicherung der Verwaltungsintegrität betonen,*
- Unterstützungsleistungen – insbesondere im IT-Bereich –, die den Kernbereich der Verwaltung tangieren, nicht ausklammern,*
- 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 Beauftragungsformen verteilen,*
- dafür Sorge tragen, dass die Auftragnehmer vollständig im Beraterbericht genannt werden und*
- den Beraterbericht – wie bereits den Integritätsbericht – nach der abschließenden Behandlung im Haushaltsausschuss mit dessen Zustimmung veröffentlichen (Nummer 7.2).*

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Die Bundesregierung nutzt seit vielen Jahren externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen¹, um neue und komplexe Aufgaben zu bewältigen. Externe Expertise kann die Handlungs- und Innovationsfähigkeit der Verwaltung fördern. Sie ermöglicht es auch, kurzfristige Lastspitzen und Kompetenzlücken zu kompensieren. Der Ratereinsatz birgt aber auch Gefahren für die Verwaltungsintegrität, weil staatliche Gemeinwohlbelange und unternehmerische Gewinnorientierung aufeinandertreffen. Er bedarf daher der effektiven Überwachung und Kontrolle durch das Parlament. Der Haushaltsausschuss lässt sich hierzu jährlich von der Bundesregierung berichten (Beraterberichte). Zuletzt hat die Bundesregierung die Beraterberichte für das Jahr 2022 am 19. Juni 2024 und für das Jahr 2023 am 29. November 2024 vorgelegt.

Die externe Beratung in der Bundesverwaltung hat sich in den vergangenen Jahren stark gewandelt. Es findet mehr externe Beratung statt und die Formen der Beratungsleistungen haben sich ausdifferenziert. Ein Großteil externer Beratungsleistungen wird inzwischen über mehrjährige Rahmenverträge mit Volumen von mehreren zehntausend Beratungstagen abgewickelt. Die Auftragnehmer des Bundes sind oft global agierende Consultinggesellschaften, die jährliche Umsätze im Milliardenbereich erwirtschaften. Hinzu kommen in zunehmendem Maß komplexe IT-Großprojekte der Bundesregierung, an denen Externe umfangreich beteiligt sind.

Im Jahr 2020 forderte der Haushaltsausschuss die Bundesregierung auf, den Einsatz externer Berater substanziell zu senken. Im Jahr 2023 bekräftigte er diesen Beschluss und formulierte die Erwartung an die Bundesregierung, den Wettbewerbsgrundsatz und die Kompetenzentwicklung in den Ressorts – insbesondere im IT-Bereich – weiter zu stärken und sich unabhängiger von externer Beratung zu machen.

1.2 Berichtsanlass

Auf der Grundlage der Beraterberichte für die Jahre 2022 und 2023 weist der Bundesrechnungshof mit dem vorliegenden Bericht auf nach wie vor bestehende grundlegende Defizite der Beraterberichterstattung hin. Zudem hat der Bundesrechnungshof geprüft, wie die Bundesregierung die Forderungen des Haushaltsausschusses umgesetzt hat, den Bedarf der Bundesverwaltung an externer Beratung zu reduzieren.

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

Die gemeinsame Stellungnahme des BMF und des BMI ist berücksichtigt.

2 Berichterstattung zur externen Beratung

2.1 Verfahren

Im Juni 2006 hatte der Haushaltsausschuss das BMF aufgefordert, die Ressorts ab dem Jahr 2007 anzuhalten, die Zahlungen an externe Berater zu erfassen. Dazu sollte es das Verfahren für die Erfassung konkretisieren und dabei externe Beratung definieren, ein möglichst einheitliches Vorgehen sicherstellen und auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse achten. Zudem bat der Haushaltsausschuss das BMF, die Ergebnisse der Datenerfassung durch die Ressorts zusammenzustellen und ihm zeitnah darüber zu berichten. Seitdem gibt das BMF in seinen jährlichen Haushaltsführungs-rundschreiben das Verfahren für die Beraterberichterstattung vor. Danach haben die Ressorts in Einzelberichten² 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. Das BMF stellt die Einzelberichte der Ressorts anschließend zum Beraterbericht³ der Bundesregierung zusammen.

2.2 Definition

Bis zum Berichtsjahr 2019 basierten die Berichte auf der vom BMF vorgegebenen Definition. Um die Transparenz der Berichterstattung zu verbessern, beschloss der Haushaltsausschuss im Jahr 2021, dass dem Beraterbericht rückwirkend ab dem Jahr 2020 eine geänderte Definition des Beraterbegriffs zugrunde gelegt werden soll. Die neue Definition schließt nun auch Unterstützungsleistungen ein, die durch wesentliche Beratungsleistungen und damit mögliche Einflussnahmen Externer geprägt sind. Bestimmte Dienstleistungen im IT-Bereich gelten hingegen ausdrücklich nicht mehr als externe Beratung.

² Der Bericht der Bundesregierung enthält pro Ressort zum Teil mehrere Einzelberichte. Diese stellen die Ausgaben für externe Beratung beispielsweise getrennt nach Haushaltskapiteln oder Sondervermögen dar.

³ Der Bericht der Bundesregierung enthält wegen § 10a Bundeshaushaltsordnung keine Angaben für die Kapitel 0414 (Bundesnachrichtendienst), 0626 (Bundesamt für Verfassungsschutz) und 1414 (Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst). Die diesbezüglichen Berichte werden jeweils gesondert an das Vertrauensgremium des Deutschen Bundestages übersandt und dort abschließend behandelt.

Definition „Externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen“ (Auszug)

„Eine externe Beratungsleistung [ist] eine entgeltliche Leistung, die dem Ziel dient, im Hinblick auf konkrete fachliche Entscheidungssituationen des Auftraggebers / der Auftraggeber 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.“

Nicht als Beratungs- und Unterstützungsleistungen gelten u. a. „operative Dienstleistungen im IT-Bereich zur Entwicklung von IT-(Fach-)Verfahren oder zur Bereitstellung von Kapazität sowie Fachwissen.“

3 Ausgaben für externe Beratung

Die Ausgaben für externe Beratung sind nicht unmittelbar aus dem Haushaltsplan erkennbar, weil sie in unterschiedlichen Zweckbestimmungen etatisiert werden; es gibt keine gesonderten Haushaltstitel für externe Beratung. Die Ausgaben sind daher nur aus den Beraterberichten ersichtlich. In den letzten zehn Jahren stiegen sie erheblich an. Sie wuchsen von 32,1 Mio. Euro im Jahr 2014 auf den bisherigen Höchststand von 296,7 Mio. Euro im Jahr 2019 (vgl. Abbildung 1).

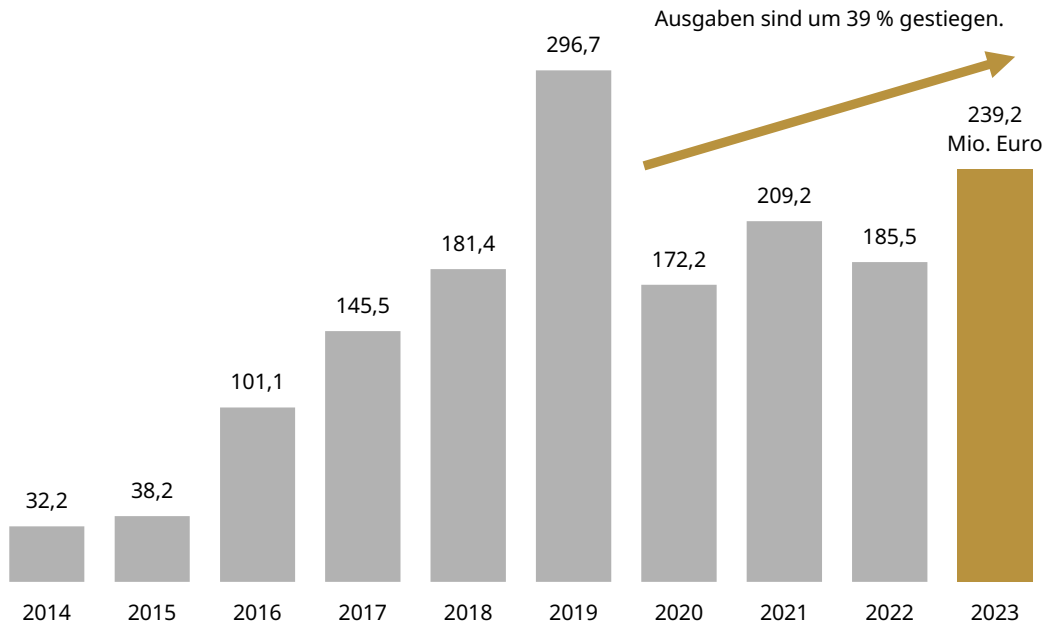
Nach der Neudefinition der externen Beratung sanken die Ausgaben auf 172,1 Mio. Euro im Jahr 2020. Nach Auffassung des BMF war der Ausgabenrückgang im Wesentlichen auf die neue Definition der externen Beratung zurückzuführen. Insbesondere würden Leistungen aus dem IT-Bereich nicht mehr von der Definition erfasst, weil sie keinen beratenden Charakter im Sinne des Beschlusses des Haushaltsausschusses aufweisen.

Seit dem Jahr 2020 stiegen die Ausgaben bis zum Jahr 2023 wieder um 39 % auf knapp 240 Mio. Euro. Insgesamt zahlte die Bundesregierung in den letzten zehn Jahren mehr als 1,6 Mrd. Euro für externe Beratung. Mit etwa 800 Mio. Euro entstand die Hälfte dieser Ausgaben in den letzten vier Berichtsjahren.

Abbildung 1

Ausgaben für externe Beratung steigen

Seit dem Jahr 2020 sind die Ausgaben um 39 % auf knapp 240 Mio. Euro gestiegen.



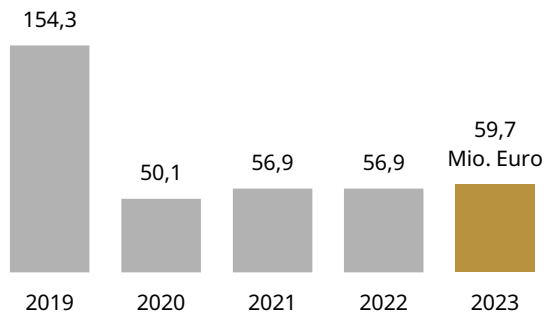
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Beraterberichte des BMF für die Jahre 2014 bis 2023.

Die Ausgaben im Einzelplan 06 (BMI) sanken mit der neuen Definition der externen Beratung wie die zu berichtenden Gesamtausgaben um mehr als zwei Drittel von 154,3 Mio. Euro im Jahr 2019 auf 50,1 Mio. Euro im Folgejahr. Auch das BMI wies darauf hin, dass der Ausgaberückgang im Wesentlichen auf die neue Definition zurückzuführen sei. Im weiteren Zeitverlauf stiegen die Ausgaben wieder um 19 % auf 59,7 Mio. Euro im Jahr 2023 (vgl. Abbildung 2). Damit entfällt ein Viertel der Gesamtausgaben für externe Beratung im Jahr 2023 auf das BMI.

Abbildung 2

Ausgaben des BMI für externe Beratung

Die Ausgaben des BMI stiegen seit dem Jahr 2020 um 19 % auf 59,7 Mio. Euro im Jahr 2023.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Beraterberichte des BMF für die Jahre 2019 bis 2023.

4 Forderungen des Haushaltsausschusses

4.1 Beratereinsatz senken

Der Haushaltsausschuss äußerte im Jahr 2020 die Sorge, die Bundesverwaltung könne zu sehr von externer Beratung abhängig werden und dabei eigene Kompetenzen verlieren. Zudem könnten externe Beratungskräfte die Bundesregierung und -verwaltung beeinflussen und dadurch deren Integrität beeinträchtigen. Er forderte die Bundesregierung auf, Maßnahmen zu ergreifen, um den Einsatz von externen Beratungs- und Unterstützungskräften substantiell zu senken. Die Bundesregierung sollte bis Mitte 2021 einen Bericht vorlegen, in dem jedes Ressort einen konkreten Maßnahmenkatalog und Abbaupfad darlegt. In Fällen, in denen dies nicht oder nur teilweise möglich sei und der Ressortbericht keine quantitativen Zielgrößen und einen Zeithorizont enthielt, sollten die Ressorts mittelbar wirkende Maßnahmen zur Erreichung der Abbauvorgabe konkret beschreiben (z. B. Einrichtung von Arbeitsgruppen zur Entwicklung organisatorischer und personalwirtschaftlicher Abbauansätze).

Das BMF fasste die Einzelberichte der Ressorts redaktionell zu einem Gesamtbericht zusammen. In seinem Anschreiben erwähnte es die Forderung des Haushaltsausschusses, den Beratereinsatz substantiell zu senken. Es äußerte sich aber nicht dazu, inwieweit die Bundesregierung der Forderung nachkommen wollte.

In den Ressortberichten fehlten ganz überwiegend konkrete Abbauziele, die das Abbauvolumen und die zu reduzierenden Fallzahlen in zeitlicher Hinsicht beschreiben. Das Auswärtige Amt wies auf ein Einsparvolumen von „303 901 Euro, zunächst 5 % p. a.“ und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (jetzt: Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt⁴) auf „voraussichtlich rd. 200 000 Euro“ hin. Weitere Erläuterungen fehlten. Lediglich das BMI legte die Grobkonzeption eines 14 Punkte umfassenden Maßnahmenkatalogs vor, der auf eine bessere Steuerung sowie eine perspektivische Reduzierung des Beratereinsatzes abzielte. Die übrigen Ressorts führten in ihren Berichten zusammenfassend aus, keinen konkreten Abbaupfad darstellen zu können, weil externe Beratung nur in wirtschaftlichem und sparsamem Umfang in Anspruch genommen werde. Überdies seien die Ausgaben für externe Beratung gering und fielen im Wesentlichen im IT-Bereich an.

4.2 Eigene Kompetenzen aufbauen und Abhängigkeiten vermeiden

Der Haushaltsausschuss bekräftigte im November 2023 seine bisherigen Maßgabeentschlüsse zu externen Beratungsleistungen und forderte die Bundesregierung auf, den Wettbewerbsgrundsatz und die Kompetenzentwicklung in den Ressorts weiter zu stärken. Hierzu sollte die Bundesregierung im Beraterbericht für das Jahr 2022 eine Strategie vorlegen, wie eigene Kompetenzen für wiederkehrenden Beratungsbedarf in den Ressorts – insbesondere im IT-Bereich – aufgebaut und dadurch externe Beratungsleistungen abgebaut werden können. Die Bundesregierung sollte auch darauf eingehen, inwiefern in Anspruch genommene externe Beratungsleistungen die Ressorts zu einer eigenständigen Fortsetzung der Aufgaben befähigen oder von wiederkehrenden externen Beratungsleistungen abhängig machen, insbesondere in Strategie-, Prozess- und Organisationsgestaltungen.

Das BMF legte den Beraterbericht für das Jahr 2022 am 19. Juni 2024 dem Haushaltsausschuss vor. Eine ressortübergreifende Strategie der Bundesregierung, die auf die Entwicklung interner Beratungskompetenzen anstelle externer Beratung setzt, enthielt der Bericht nicht. Die Bundesregierung traf auch keine zusammenfassenden Aussagen oder Bewertungen, inwieweit sie gegenwärtig von externer Beratung abhängig ist. Keiner der einzelnen Ressortberichte formulierte Ziele und Maßnahmen für eine Abbaustrategie, die sich durch konkrete Zahlen oder Indikatoren messen lassen.

⁴ Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025.

5 Kritik des Bundesrechnungshofes

5.1 Reformbedarf

Im Jahr 2021 hatte der Bundesrechnungshof kritisiert, dass der neuen Definition der externen Beratungs- und Unterstützungsleistungen kein gemeinsames Verständnis von Sinn und Zweck der Berichterstattung zugrunde liegt.⁵ Nach seiner Auffassung dient der Beraterbericht in erster Linie dem Schutz der Verwaltungsintegrität. Für diese bestehen besondere Risiken, wenn Externe in Kernbereichen der Verwaltung eingesetzt werden. Der Beraterbericht hat nicht nur – wie vom BMF vertreten – eine haushaltsspezifische Funktion, sondern soll diesen Gefahren durch größtmögliche Transparenz entgegenwirken. Leistungen Externer im IT-Bereich sollten als externe Beratung gelten, wenn sie geeignet sind, die Steuerungsfähigkeit, die Letztverantwortung und die Integrität der Verwaltung zu gefährden.

Im Jahr 2023 hatte der Bundesrechnungshof beanstandet, dass der Beraterbericht keinen ressortübergreifenden Überblick enthält, wie sich die Beratungsausgaben in der Bundesverwaltung auf die verschiedenen Politikbereiche, administrativen Aufgaben und Beauftragungsformen verteilen und wer die Auftragnehmer sind.⁶ Bei fast einem Drittel der Beratungen mit einem Vertragsvolumen von mehr als 50 000 Euro waren die Auftragnehmer nicht genannt. Außerdem hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass die Beraterberichte – im Gegensatz zu den Berichten zur Integrität in der Bundesverwaltung – nicht veröffentlicht werden.

Das BMF hat die Kritik zurückgewiesen. Ein zusammenfassender Teil sei überflüssig. Zur Begründung verwies es erneut auf die ausschließlich haushaltsspezifische Funktion der Beraterberichte. Die Bundesregierung strebe zwar an, die Namen der Auftragnehmer im Beraterbericht zu nennen. Dabei habe sie jedoch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu wahren. Eine Veröffentlichung lehnte das BMF ab. Protokolle von Sitzungen des Haushaltsausschusses könnten nur auf Beschluss des Ausschusses veröffentlicht werden. Insgesamt müsse die Berichterstattung nicht reformiert werden.

Das BMF ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt. Daher enthalten auch die Beraterberichte für die Jahre 2022 und 2023 keinen zusammenfassenden Abschnitt aus dem ersichtlich ist, wie sich die externen Beratungs- und Unterstützungsleistungen auf Politikbereiche, administrative Aufgaben und Beauftragungsformen verteilen. Zudem werden noch immer nicht alle Namen der Auftragnehmer im Beraterbericht genannt. Auch eine Veröffentlichung ist nicht geplant.⁷

⁵ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 31. Mai 2021 (Gz.: VII 2 - 110306).

⁶ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 9. November 2023 (Gz.: VII 2 - 0001364 Teil 1).

⁷ Dritte haben die Beraterberichte für die Jahre seit 2017 vollständig im Internet verfügbar gemacht.

5.2 Leistungen Externer im IT-Bereich

Der Bundesrechnungshof hat zum Einsatz Externer im IT-Bereich Feststellungen u. a. im Zusammenhang mit der IT-Konsolidierung und der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) getroffen.

IT-Konsolidierung Bund und Netze des Bundes

Die Bundesregierung führt mit der IT-Konsolidierung Bund und den Netzen des Bundes derzeit zwei IT-Großprojekte durch, um ein Fundament für die digitale Zukunft der Bundesverwaltung zu schaffen. BMI und BMF lassen sich bei diesen beiden Projekten umfangreich durch externe Unternehmen unterstützen. Sie riefen dazu in den Jahren 2018 bis 2022 über 500 definierte Leistungen aus 149 Rahmenverträgen ab. Das Volumen umfasste mindestens 261 Mio. Euro und 227 000 Personentage.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes übernahmen Externe im Projekt IT-Konsolidierung Bund dabei mit dem Finanzcontrolling auch eine Kernaufgabe des Projektmanagements. Das BMI prüfte vor der Beauftragung Externer, ob es die benötigte Leistung selbst erbringen konnte. Dabei erkannte es ab dem Jahr 2019, dass ihm Ressourcen und Kompetenzen in folgenden Bereichen fehlten:

- Steuerung von komplexen Entwicklungs- und Einführungsprojekten,
- Projektcontrolling von Großprojekten und in der Projektmanagementunterstützung,
- Vorbereitung und Durchführung komplexer Projekte und Programme im Umfeld der Öffentlichen Verwaltung,
- Konzepte und Prozesse des Vergabemanagements sowie
- Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.

In den Jahren 2018 bis 2022 gab das BMI knapp 28 Mio. Euro für Externe aus, um sich beim Projektmanagement unterstützen zu lassen. Das waren 21 % aller eingekauften Personentage. Externe übernahmen dabei u. a. folgende Aufgaben:

- Projektunterstützung,
- Finanzcontrolling,
- Risikomanagement und
- Veränderungsmanagement.

Das BMI gab an, dass es teilweise von Externen abhängig sei. Zum Beispiel sei die Fortführung einzelner IT-Maßnahmen gefährdet, wenn Externe das Projektmanagement nicht durchführten. Auch wären Externe für das Finanzcontrolling verantwortlich und entwickelten dieses weiter. Aufgrund der Komplexität des Finanzcontrollings seien Externe dafür auch zukünftig erforderlich. Zudem sei das interne fachlich qualifizierte Personal nicht auskömmlich. Das BMI hatte sich im Jahr 2021 das Ziel gesetzt, die

Fähigkeiten seiner Beschäftigten beim Projektmanagement zu stärken. So wollte es vorhandene Schulungen intensiver nutzen und die Steuerung Externer stärken. Bis Ende des Jahres 2023 nahmen 14 von 137 Beschäftigten der Referate der für Digitalisierung zuständigen Abteilung des BMI an Schulungen zum Projektmanagement teil.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMI sich bei einer Kernaufgabe wie dem Finanzcontrolling nicht von Externen hätte abhängig machen dürfen. Dies gefährde die Verwaltungsintegrität. Das BMI könnte die Kontrolle und die letztendliche Verantwortung über wesentliche Entscheidungen verlieren, z. B. darüber, welche Maßnahmen bei knappen finanziellen Ressourcen zu priorisieren sind. Es hätte auch vermeiden müssen, dass der Erfolg einzelner IT-Maßnahmen ausschließlich von Externen abhängt. Das BMI hat zwar erkannt, dass ihm z. B. im Projektmanagement entscheidende Kompetenzen fehlten, um die IT-Großprojekte durchzuführen. Trotzdem ist es ihm nicht gelungen, eigene Beschäftigte in einem ausreichenden Umfang weiterzubilden.

Umsetzung des OZG

Der Bundesrechnungshof prüft aktuell den Einsatz von externen Dienstleistern bei der Umsetzung des OZG. Für die Dienstleistungen entstanden in den Jahren 2021 bis 2023 Ausgaben von rund 341 Mio. Euro. Das BMI stufte von diesen Dienstleistungen nach Maßgabe der geltenden Definition nur einen kleinen Teil als externe Beratung ein. Für die Beraterberichte der Jahre 2021 bis 2023 meldete es insgesamt Ausgaben von 4,2 Mio. Euro für die externe Beratung zur Umsetzung des OZG, d. h. 1,2 % dieser Ausgaben.

6 Handlungsbedarf

6.1 Strategie fehlt und Ausgaben steigen

Die Bundesregierung hat versäumt, eine Strategie zu erarbeiten, mit der

- die Beratungsausgaben gesenkt,
- interne Kompetenzen in den Ressorts gestärkt und
- die Bundesverwaltung dadurch insgesamt unabhängiger von externer Beratung gemacht werden kann.

Sie hat die Forderungen des Haushaltsausschusses somit nicht erfüllt.

Seit dem Jahr 2020 sind die Ausgaben für externe Beratung wieder erheblich angestiegen. Im Jahr 2023 entstanden mit knapp 240 Mio. Euro sogar die zweithöchsten Ausgaben für externe Beratung seit Beginn der Berichterstattung im Jahr 2007. Ein Großteil der Ausgaben ist dabei in den letzten vier Berichtsjahren entstanden, für die bereits die einschränkende Definition der externen Beratung zugrunde zu legen war. Eine nachhaltige und – wie vom Haushaltsausschuss gefordert – substanzielle Verringerung der Ausgaben für externe Beratung konnte die Bundesregierung also nicht erreichen. Die Ausgaben für externe Beratung im Einzelplan 06 sind statt zu sinken um fast 20 % auf knapp 60 Mio. Euro gestiegen. Der 14-Punkte-Plan, mit dem das BMI seinen Beratereinsatz senken wollte, hat im Ergebnis nicht zu Verbesserungen geführt.

Mit der rückwirkenden Einführung der neuen Beraterdefinition für die Berichterstattung ab dem Jahr 2020 sind die berichteten Ausgaben für externe Beratung im Vergleich zum Vorjahr 2019 zwar sehr stark gesunken. Ursache dafür ist jedoch nicht eine geringere Nutzung externer Beratung. Vielmehr ist der Beraterbegriff so gefasst worden, dass insbesondere Leistungen Externer im IT-Bereich großflächig aus der Berichterstattung herausgefallen sind. So hat die Bundesregierung beispielsweise in den Jahren 2021 bis 2023 nach Maßgabe der geltenden Definition nur über 1,2 % der beim BMI angefallenen Ausgaben für externe Leistungen im Zusammenhang mit der OZG-Umsetzung berichtet. Der Zweck der Definition, die wegen der besonderen Gefahren für die Verwaltungsintegrität auf den Einfluss Externer auf Entscheidungen der Bundesregierung abstellt, wird dadurch unterlaufen.

Darüber hinaus zeigt das Beispiel des IT-Großprojektes IT-Konsolidierung Bund, dass die Unterstützung durch Externe bei Kernaufgaben der Verwaltung, wie dem Finanzcontrolling, die Verwaltungsintegrität gefährden kann. Externe unterstützen die Verwaltung bei Kernaufgaben nicht mehr, um kurzfristige Lastspitzen auszugleichen, sondern führen sie über mehrere Jahre selbst aus. In der Folge kann die Verwaltung ihre Steuerungsfähigkeit und letztendliche Verantwortung für wesentliche Entscheidungen verlieren oder sogar von Externen abhängig werden.

6.2 Kaum Veränderungsbereitschaft

Die Berichte der Bundesregierung lassen nur wenig Bereitschaft zu Veränderungen beim Einsatz externer Berater erkennen. Die meisten Ressorts haben darauf verzichtet, die vom Haushaltsausschuss geforderten Einsparstrategien, Abbaupfade und Maßnahmen darzustellen. Entgegen den Maßgaben des Haushaltsausschusses haben die Ressorts auch nicht berichtet, wie die Integrität der Verwaltung durch nachhaltigen Kompetenzaufbau gestärkt werden soll und in welchem Umfang sie auf wiederkehrende externe Beratungsleistungen angewiesen sind. Nach den lückenhaften und vagen Darstellungen in ihren Berichten sei die Bundesverwaltung nur minimal von externer Beratung abhängig. Dass dies nicht nur ein Berichtsdefizit ist, belegt das IT-Großprojekt IT-

Konsolidierung Bund. Obwohl das BMI dabei selbst erkannt hat, dass es für das Projekt im eigenen Kernbereich nicht über genügend eigene Kompetenzen verfügt, konnte es keine ausreichende Weiterbildung mit der Aufgabe betrauter Beschäftigter gewährleisten. Stattdessen haben Externe diese Lücke ausgefüllt. Damit hat sich das BMI bei dem Projekt der IT-Konsolidierung Bund zunehmend und über mehrere Jahre von Externen abhängig gemacht.

6.3 **Berichterstattung nach wie vor nicht transparent**

Damit der Beraterbericht das Parlament sachgerecht über die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in der Bundesverwaltung informieren kann, hält es der Bundesrechnungshof weiterhin für wichtig und sinnvoll, die Berichterstattung zu reformieren und die Aussagekraft der Beraterberichte zu steigern. Nur dann können sie ihren Zweck als Informations-, Steuerungs- und Kontrollinstrument erfüllen. Der Beraterbericht in seiner derzeitigen Form wird diesem Anspruch nicht gerecht:

- Die geltende Definition des Begriffs „externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen“ führt in der Verwaltungspraxis dazu, dass viele Leistungen Externer, insbesondere im IT-Bereich, von der Berichterstattung ausgeschlossen werden, obwohl sie die Verwaltungsintegrität in den Kernbereichen der Verwaltung berühren. Nicht zuletzt wegen der zunehmenden Digitalisierung nimmt die Bundesregierung gerade im IT-Bereich Beratungsleistungen in finanziell erheblichem Umfang in Anspruch. Viele Beratereinsätze sind so der Kontrolle durch den Haushaltsausschuss entzogen.
- Der Beraterbericht informiert lediglich über das Ausgabevolumen und die Zahl der Beratungen im Berichtsjahr und im Vorjahr. Übergreifende Informationen und Zusammenhänge darüber, für welche Politikbereiche und administrativen Aufgaben die Bundesregierung Beratungsleistungen von welchen Auftragnehmern in welchen Beauftragungsformen in Anspruch genommen hat, fehlen.
- Für eine sachgerechte Kontrolle ist die vollständige Nennung der Auftragnehmer erforderlich.
- Für die Öffentlichkeit ist der Beratereinsatz nach wie vor nicht transparent, obwohl sich die Bundesregierung zum transparenten Regierungs- und Verwaltungshandeln bekannt hat.

In dieser Form ist der Beraterbericht für den Haushaltsausschuss nur von begrenztem Nutzen.

7 Empfehlungen

7.1 Strategie zum Einsatz externer Berater entwickeln

Die Bundesregierung sollte nun, wie auch vom Haushaltsausschuss gefordert,

- eine ressortübergreifende Strategie zum Einsatz von externen Beratungs- und Unterstützungsleistungen entwickeln. Mit der Strategie sollte sie insbesondere festlegen, wie und in welchen Bereichen eigene Kompetenzen innerhalb der Bundesverwaltung aufgebaut und dadurch Abhängigkeiten von Externen vermieden werden. Anders als bisher sollte dies als eine gemeinsame ressortübergreifende Aufgabe der Bundesregierung verstanden werden. Es reicht nicht aus, wenn jedes Ressort für sich alleine denkt und handelt.
- Auf Grundlage dieser Strategie sollte externe Beratung nur im erforderlichen Umfang in Anspruch genommen werden. In den Kernbereichen der Verwaltung sollte ausreichend Kompetenz und Kapazität vorhanden sein, um nicht von Externen abhängig zu sein.

7.2 Beraterbericht reformieren

Der Beraterbericht ist weiterzuentwickeln. Dafür sollte die Bundesregierung

- für eine vergleichbare Berichterstattung Ziel und Zweck der Berichterstattung festlegen und dabei die Sicherung der Verwaltungsintegrität betonen,
- die Definition der externen Beratung weit auslegen, um Unterstützungsleistungen, die den Kernbereich der Verwaltung tangieren, insbesondere im IT-Bereich, nicht auszuklammern,
- 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 Beauftragungsformen verteilen,
- dafür Sorge tragen, dass die Auftragnehmer vollständig im Beraterbericht genannt werden und
- den Beraterbericht – wie bereits den Integritätsbericht – nach der abschließenden Behandlung im Haushaltsausschuss mit dessen Zustimmung veröffentlichen.

8 Stellungnahme

Das BMF hat mitgeteilt, den Beraterberichten läge seit dem Berichtsjahr 2020 die vom Haushaltsausschuss beschlossene Definition zugrunde. Es habe die Ressorts darüber informiert. Die Umsetzung obliege nach Artikel 65 Satz 2 Grundgesetz den einzelnen Ressorts. Der Anteil der Auftragnehmer, die in den Beraterberichten namentlich aufgeführt werden, werde nach Einschätzung des BMF zunehmen. Bei allen Ausschreibungen würden potenzielle Auftragnehmer auf diese Berichtspflicht hingewiesen.

Im Projekt IT-Konsolidierung Bund überwache das BMF die von ihm eingesetzten Externen hinreichend. Darüber hinaus habe es Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits berücksichtigt und weitere regelmäßige Kontrollen eingeführt.

Das BMI hat die Auffassung vertreten, die Darstellung im Bericht erwecke den Eindruck, es habe externe Dienstleistungen bei der Umsetzung des OZG willkürlich als externe Beratung eingestuft. Dies treffe nicht zu. Die einschlägigen Leistungen habe es ordnungsgemäß als nicht berichtspflichtig bewertet.

9 Fazit

Der Haushaltsausschuss hat mehrfach seine Erwartung geäußert, dass die Ausgaben für externe Beratung gesenkt werden sollen. Es sollen eigene Kompetenzen aufgebaut werden, insbesondere im IT-Bereich. Diesen Forderungen ist die Bundesregierung nicht nachgekommen. Aus der Stellungnahme wird erneut die geringe Veränderungsbereitschaft deutlich. Um die Erwartungen des Haushaltsausschusses zu erfüllen, muss die geforderte Strategie aufgestellt und umgesetzt werden, um zu tatsächlichen Verbesserungen zu kommen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seinen Empfehlungen.

Essers

Grünwald

Beglaubigt: Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.