



Bonn, den 29. Januar 2007

Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung

Zusammenfassung aus Band 14 der BWV-Schriftenreihe

Die öffentliche Verwaltung nutzt seit Jahren in zunehmendem Maße die Unterstützung externer Berater bei der Bewältigung unterschiedlicher Aufgaben. Ein sachgerechter Einsatz des Sachverständigen Dritter kann der Verwaltung helfen, richtige Antworten auf neue und komplexe Fragestellungen in einem sich rasch verändernden Umfeld zu finden. In zahlreichen Prüfungen sind für den Bundesrechnungshof allerdings Fehlentwicklungen erkennbar geworden, welche die Grenzen und Risiken des Beratereinsatzes für die öffentliche Verwaltung verdeutlichen. Immer wieder hat der Bundesrechnungshof z.B. festgestellt, dass auch solche Aufgaben an Externe übertragen werden, die zu den Kernaufgaben einer verantwortlich handelnden Verwaltung gehören. Vielfach waren die Auftraggeber nicht ausreichend in der Lage, die Beratungstätigkeit sachgerecht zu kontrollieren und zu nutzen. Eine zusammenfassende Bewertung dieser Erkenntnisse veranschaulicht, dass gewisse Fehler symptomatisch sind und immer wieder vorkommen. Sie verdeutlicht außerdem, welche Phasen des Beratereinsatzes besonders wichtig, zugleich aber auch besonders fehleranfällig sind. Hierzu gehören die Prüfung der Notwendigkeit, die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit, das Vergabeverfahren, die Erfolgskontrolle sowie die Umsetzung und Nutzung der Beratungsergebnisse.

Der Bundesrechnungshof hat daher aus seinen Prüfungsergebnissen die folgenden zehn Eckpunkte als wesentliche Handlungserfordernisse identifiziert, die beim Einsatz externer Berater unverzichtbar sind:

-
- (1) **Problem beschreiben und Ziel festlegen:** Die von der Verwaltung zu bewältigende Aufgabe, für die die Einschaltung Externer erwogen wird, muss nachvollziehbar beschrieben und abgegrenzt werden. Hierbei sind Ziele und Maßstäbe so festzulegen, dass sie eine spätere Erfolgskontrolle ermöglichen. Um die erforderliche Grundlage für eine Problemlösung zu schaffen, ist es in allen Fällen wesentlich, dass die Verwaltung den Ist-Zustand, das angestrebte Ziel und die aufgetretenen oder bereits erkannten Schwierigkeiten hinsichtlich der Zielerreichung genau analysiert und festlegt. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes verdeutlichen, dass sich die Entscheidungen über den Einsatz externer Berater insgesamt zu selten auf eine ausführliche und nachvollziehbare Problemanalyse stützen.
 - (2) **Notwendigkeit des Beratereinsatzes prüfen:** Die Verwaltung muss zunächst prüfen, ob sie die Leistung selbst erbringen kann, bevor sie die Auftragsvergabe an externe Kräfte in Betracht zieht. Eine Beratung kann nur dann notwendig werden, wenn keine verwaltungseigenen Erkenntnisse vorliegen oder aufgebaut werden können. Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes belegen jedoch, dass Behörden vielfach Gründe für einen Beratereinsatz angeben, die nicht direkt in Zusammenhang mit dem zu lösenden Problem stehen. Hierzu zählt z. B. die „Erschließung anderer Sichtweisen“ oder die „bessere Durchsetzbarkeit“ von vorgeschlagenen Maßnahmen. Derartige Gründe rangieren deutlich vor dem Grund, fehlendes fachliches oder technisches Know-how ausgleichen zu müssen.
 - (3) **Wirtschaftlichkeit ermitteln:** Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind alle Lösungsalternativen darzustellen und zu bewerten. Hierzu zählt neben der Eigenleistung z. B. auch die Beauftragung verwaltungsinterner Beratungsteams. Wirtschaftliches Handeln setzt Denken in Alternativen voraus, die zu bewerten sind. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – als Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit – im Vorfeld von externen Beratungsaufträgen ausgesprochen selten durchgeführt wurden. Alternativen zur Beauftragung externer privater Berater sind neben der Eigenleistung durch den Bedarfsträger z.B. auch Unterstützungen durch verwaltungsinterne Beratungsteams aus dem eigenen oder einem anderen Geschäftsbereich der Bundesverwaltung.
 - (4) **Leistung eindeutig beschreiben:** Ist die externe Beratung die wirtschaftliche Alternative, dann ist die gewünschte Beratungsleistung durch die Verwaltung eindeutig und umfassend zu beschreiben. Das setzt entsprechende, zumindest grundlegende Fachkenntnisse der Verwaltung im Hinblick auf die zu lösende Aufgabe voraus. Fehlen diese, sind auch eine sachgerechte Beraterauswahl und

die spätere Kontrolle des Beratungsprojektes nicht ausreichend gewährleistet.

Sieht sich die Verwaltung nicht in der Lage, die Leistung selbst zu beschreiben, ist dies ein Indiz dafür, dass das Projekt noch nicht für das Hinzuziehen externen Sachverständs geeignet ist. Wer das zu lösende Problem nicht beschreiben kann oder – wie häufiger zu beobachten – wiederum von einem Dritten beschreiben lassen muss, ist auch nicht in der Lage zu prüfen, ob eine vom externen Berater erarbeitete Leistungsbeschreibung dem eigenen Bedarf entspricht.

- (5) **Verträge eindeutig fassen:** Die Verträge müssen so abgefasst werden, dass die Leistung sowohl inhaltlich als auch zeitlich eindeutig beschrieben und kontrollierbar ist. Wo möglich sollte mit werkvertraglichen Elementen sichergestellt werden, dass die zu erbringende Leistung in ihrem Ergebnis ausreichend nachvollziehbar bewertet und ggf. eingefordert werden kann. Damit Leistungsanbieter ihr Angebot darauf einstellen können, sollte die Verwaltung schon vor der Leistungsvergabe einen Vertragsentwurf erstellen. Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes belegen, dass es von entscheidender Bedeutung ist, dass bereits vor der Vergabe von Leistungen Klarheit über wesentliche Vertragsbestandteile besteht. Dazu gehört die Beschreibung der zu erbringenden Leistung ebenso wie die der angestrebten Ergebnisse. Auch konkrete Bewertungskriterien und Zwischenschritte sollten frühzeitig ausformuliert vorliegen.
- (6) **Leistung öffentlich ausschreiben:** Die Leistung muss grundsätzlich öffentlich, ggf. auch europaweit ausgeschrieben werden. Eine freihändige Vergabe kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht; auch hier ist grundsätzlich ein Wettbewerb sicherzustellen. In der überwiegenden Zahl der vom Bundesrechnungshof geprüften Beratungsaufträge wurde die Leistung ohne Wettbewerb vergeben. Häufig wurde darauf verwiesen, dass für freiberuflich erbrachte Beraterleistungen nicht die VOL/A, sondern die VOF maßgeblich ist. Sie sieht keine öffentliche Ausschreibung, sondern ein Verhandlungsverfahren vor. In anderen Fällen wurde zwar nicht bestritten, dass die Regelungen der VOL/A zu beachten sind; die darin genannten Ausnahmeregelungen z.B. im Hinblick auf die Eilbedürftigkeit der Leistung wurden aber zum Teil in nicht gerechtfertigter Weise in Anspruch genommen.
- (7) **Leistung kontrollieren, steuern und abnehmen:** Die Verwaltung kann durch sachgerechte Kontrolle und Steuerung des Beratungsprojekts wesentlich zu einem erfolgreichen Abschluss beitragen. Die Beratungsergebnisse müssen zudem zeitnah abgenommen werden, damit etwaige Ansprüche aus vertragswidrigem Verhalten oder Schlechtleistungen geltend gemacht werden können. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Beratungsprojekte seitens der Verwaltung nur in wenigen Fällen ausreichend begleitend gesteuert wurden. Auch die Ab-

nahme der Leistung verzögerte sich oft. Vorgefundene vage Leistungsbeschreibungen wie z.B. „Unterstützung des Auftraggebers bei ...“ oder „... wird darüber hinaus als Berater zur Verfügung stehen“ stehen einer wirkungsvollen begleitenden Leistungskontrolle entgegen und sind keine Basis für eine Abnahmeentscheidung.

- (8) **Abschließende Erfolgskontrolle durchführen: Abhängig vom Beratungsgegenstand sollten die Ergebnisse durch die Verwaltung sachgerecht genutzt oder fortgeschrieben werden. Die gesamte Maßnahme muss abschließend einer nachvollziehbaren Erfolgskontrolle unterzogen werden.** Die nach Haushaltsrecht vorgeschriebenen Erfolgskontrollen (Nr. 2.2 der VV zu § 7 BHO) fehlten bei nicht wenigen der untersuchten Fälle völlig. Viele Prüfungserkenntnisse gaben Anlass zu Zweifeln, ob Beratungsergebnisse zu den beabsichtigten Wirkungen führten oder überhaupt als Entscheidungsgrundlage verwendet wurden. Im Ergebnis wurden Haushaltsmittel zum Teil für nicht oder nicht ausreichend brauchbare Beratungsergebnisse ausgegeben, ohne dass zumindest über Erkenntnisse einer abschließenden Erfolgskontrolle Vorsorge für spätere ähnliche Fälle getroffen wurde.
- (9) **Transparenz über Beratungsergebnisse und –ausgaben schaffen: Es sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, um wesentliche Informationen zu Beratungsschwerpunkten und -ergebnissen ressortübergreifend im Sinne eines Wissensmanagements zur Verfügung zu stellen. Die Ausgaben für Beratungsprojekte sind im Haushaltsvollzug mit der Möglichkeit der späteren Auswertung zu erfassen.** Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, dass zwischen den Bundesbehörden ein Erfahrungsaustausch zum Ratereinsatz kaum stattfindet. Es fehlt am Austausch der Inhalte ebenso wie an begleitenden Informationen zu den Beratungsprojekten oder zu Erkenntnissen zum Beratungserfolg. Nur über einen solchen Informationsaustausch lässt sich z.B. vermeiden, dass externe Berater mehrfach mit gleichen Fragestellungen beauftragt werden. Das Bundesministerium der Finanzen hat im Haushaltsführungserlass 2007 erstmals konkrete Vorgaben für eine Erfassung der Ausgaben für externe Beratung formuliert.
- (10) **Gesamtes Verfahren dokumentieren: Die einzelnen Schritte von der Problembeschreibung über die Notwendigkeitsprüfung bis hin zur Umsetzung von Beratungsergebnissen sind von der Verwaltung nachvollziehbar zu dokumentieren.** Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen häufig unzureichende, lückenhafte Aufzeichnungen vorgefunden. Eine umfassende Dokumentation vermeidet Doppelarbeiten und stellt für nachträglich in einem Projekt eingesetzte Mitarbeiter ebenso wie für die Planung künftiger Projekte wesentliche Informationen in komprimierter Form bereit.