



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium des Innern und für Heimat

über die Prüfung

Einsatz externer Berater

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 2 - 2019 - 0101

30. März 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkungen	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Nutzung externer Beratungsleistungen durch das BMI	10
1.3	Prüfungsgegenstand	11
2	Regelungen des BMI zur Beschaffung externer Beratungsleistungen	12
2.1	Regelverfahren	12
2.2	Ausnahmen vom Regelverfahren (Eigenbeschaffungen)	13
2.2.1	Abrufe aus Rahmenvereinbarungen der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes	13
2.2.2	Allgemeine Beschaffungen	13
2.2.3	Anwaltliche Beratungsleistungen	13
2.3	Hausinterne Vorgaben für die Beschaffung externer Beratungsleistungen	13
2.4	Abwicklung von Einzelabrufen aus Rahmenverträgen	14
3	Notwendigkeit und Bedarf externer Beratung	15
3.1	Rechtsgrundlagen	15
3.2	Feststellungen	15
3.3	Bewertung	17
3.4	Empfehlungen	18
3.5	Stellungnahme des BMI	18
3.6	Abschließende Bewertung	19
4	Wirtschaftlichkeit der Beratereinsätze	19
4.1	Rechtsgrundlagen	19

4.2	Feststellungen	20
4.3	Bewertung	22
4.4	Empfehlungen	23
4.5	Stellungnahme des BMI	23
4.6	Abschließende Bewertung	24
5	Beratungsverträge	24
5.1	Vertragsabschluss und -durchführung	24
5.1.1	Rechtsgrundlagen	24
5.1.2	Feststellungen	25
5.1.3	Bewertung	28
5.2	Vertragsfremde Leistungen	29
5.2.1	Rechtsgrundlagen	29
5.2.2	Feststellungen	30
5.2.3	Bewertung	31
5.3	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	31
5.4	Zusammenfassende Stellungnahme des BMI	32
5.5	Zusammenfassende abschließende Bewertung	33
6	Beraterberichterstattung und Ausgabentransparenz	33
6.1	Rechtsgrundlagen	33
6.2	Feststellungen	33
6.3	Bewertung	35
6.4	Empfehlungen	36
6.5	Stellungnahme des BMI	36
6.6	Zusammenfassende abschließende Bewertung	37
7	Neuere Entwicklungen	38

7.1	Feststellungen	38
7.1.1	Bericht an den Haushaltsausschuss zu den externen Beratungsleistungen des BMI vom Juni 2021	38
7.1.2	Einrichtung einer zentralen Vergabeberatungsstelle beim BMI	40
7.1.3	Anpassung der internen Beschaffungsregelungen	41
7.2	Bewertung	42
7.3	Empfehlungen	44
7.4	Stellungnahme des BMI	44
7.5	Zusammenfassende abschließende Bewertung	45
8	Fazit	45

Abkürzungsverzeichnis

B

BBK *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*

Bedarfsträger *Bedarfstragende Organisationseinheiten bzw. Fachreferate*

Beraterberichte *Jährliche Berichte der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Erfassung der Zahlungen an externe Berater*

Beraterdefinition *Vom BMF vorgegebene Begriffsdefinition für die Bundesverwaltung, die beschreibt, was unter einer "externen Beratungs- und Unterstützungsleistung" zu verstehen ist.*

BeschA *Beschaffungsamt des BMI*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BVA *Bundesverwaltungsamt*

D

DLZ *Dienstleistungszentren*

E

Eigenbeschaffungen *Durchführung von Beschaffungsmaßnahmen durch den jeweiligen Bedarfsträger im BMI*

H

Hausanordnung *Hausanordnung Gruppe 3 Blatt 5 „Beschaffungsverfahren im BMI“*

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KdB *Kaufhaus des Bundes*

KoopV *Kooperationsvereinbarung*

M

Meldestellen *Haushaltstitel bewirtschaftende Referate im BMI und Behörden des Geschäftsbereichs*

O

ÖPP *Öffentlich Private Partnerschaften*

P

PD *Partnerschaft Deutschland – Berater der öffentlichen Hand*

PS *Preisstufe*

PT *Projektstage*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages*

T

TKMS *Telekommunikations-Management-System*

U

u. a. *unter anderem*

UVgO *Unterschwelvenvergabeordnung*

V

VGV *Vergabeverordnung*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) nutzt externe Expertise zur Erfüllung seiner vielfältigen Aufgaben, zu denen u. a. die innere Sicherheit, Migration und Integration, gesellschaftlicher Zusammenhalt, Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe sowie die Modernisierung der Verwaltung gehören. Es verantwortete in den letzten Jahren fast die Hälfte der gesamten Beraterausgaben der Bundesregierung.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das BMI die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes externer Berater feststellte und wie es die Beratungsaufträge vergaberechtlich behandelte und abwickelte. Darüber hinaus hat er untersucht, wie das BMI zu den jährlichen Berichten der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über die Erfassung der Zahlungen an externe Berater (Beraterberichte) beitrug.

Der Bundesrechnungshof stellt die Ergebnisse der Prüfung in der vorliegenden Prüfungsmitteilung nach § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO abschließend fest. Die Stellungnahme des BMI vom 23. Dezember 2022 hat er dabei berücksichtigt. (Nummer 1)

- 0.2 Bei 19 von 24 geprüften Beratungsprojekten fand der Bundesrechnungshof weder fundierte Bedarfs- und Problemanalysen noch Ausführungen zu Handlungsalternativen vor. Das BMI begründete den externen Beratungsbedarf zumeist pauschal mit fehlenden Fach- bzw. Spezialkenntnissen oder einer unzureichenden Personalausstattung. In keinem dieser Fälle hatte die Verwaltung untersucht, ob der benötigte Sachverstand innerhalb des Hauses oder der übrigen Bundesverwaltung vorhanden war oder eigene Beschäftigte (z. B. durch Fortbildungen) hätten in die Lage versetzt werden können, die Probleme zu lösen.

Das BMI hat sich nicht zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes geäußert. Der Bundesrechnungshof geht daher davon aus, dass das BMI seine Beanstandungen anerkannt hat. (Nummer 3)

- 0.3 Das BMI versäumte bei 23 von 24 geprüften Beratungsprojekten, vor der Auftragserteilung der externen Beratungsleistungen nachvollziehbar darzulegen, dass die Beauftragung wirtschaftlich ist. Dazu hätte es sowohl im Vorfeld der Beauftragung als auch bei Vertragserweiterungen und -verlängerungen alle realisierbaren Handlungsmöglichkeiten in den Blick nehmen und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vergleichen müssen. Stattdessen überprüfte es nicht einmal bei Leistungen, die es schon seit vielen Jahren an externe Berater vergeben hatte, ob die Auftragserteilung (noch) wirtschaftlich war. In einem Fall legte uns das BMI keine Daten vor.

Das BMI hat auch zu diesem Punkt nicht Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof sieht darin ebenfalls eine Anerkennung seiner Feststellungen. (Nummer 4)

- 0.4 Das BMI muss die Einsätze externer Berater steuern und koordinieren. Es hatte in den Verträgen jedoch nur selten messbare Ziele und konkrete Prüfkriterien vereinbart sowie wesentliche Entwicklungen in den Beratungsprojekten nicht dokumentiert. Daher fehlten ihm häufig die Maßstäbe, um fundiert beurteilen zu können, inwieweit eine Beratung erfolgreich verlief und ob es hätte nachsteuern müssen.

In mehreren Fällen ließ sich das auftraggebende BMI komplette Verträge von den externen Beratern vorgeben, ohne sich selbst in die Vertragsgestaltung einzubringen. Ein solches Vorgehen birgt eine hohe Gefahr, dass Beraterverträge zustande kommen, die für den Bund nachteilige Regelungen enthalten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, seine bedarfstragenden Fachferate (Bedarfsträger) im Prozess von der Anbahnung bis zur Beendigung eines Beratungsvertrages fachlich zu begleiten und zu unterstützen.

Das BMI hat den Feststellungen und Bewertungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Es hat zugesagt, die Bedarfsträger bei Abrufen von Beratungsleistungen aus Rahmenverträgen des Drei-Partner-Modells (3PM) in allen Abwicklungsschritten stärker zu unterstützen. Zur Verbesserung der Vorgangs- und Vertragsdokumentation zu den Beratungsprojekten plant es u. a. eine zentrale IT-Unterstützung.

Der Bundesrechnungshof sieht in den vom BMI eingeleiteten oder in Aussicht gestellten Maßnahmen wichtige Schritte in die richtige Richtung. Sie gehen aber nicht weit genug. Das BMI muss sicherstellen, dass Bedarfsträger externer Beratungsleistungen auch außerhalb des 3PM adäquat fachlich unterstützt werden. Zudem sollte es die Wirksamkeit der angestoßenen Aktivitäten zur Verbesserung des Beratereinsatzes kontrollieren. (Nummer 5)

- 0.5 Externe Beratungsleistungen unterscheiden sich von anderen Formen externer Dienstleistungen. Indem sie Handlungsoptionen für Entscheidungen der Exekutive erarbeiten, übernehmen sie auch Aufgaben, die im Kern ministerieller Natur sind. Mit den Beraterberichten sollte der Haushaltsausschuss deshalb ein vollständiges und verlässliches Bild darüber erhalten, in welchem Umfang die Bundesregierung auf externen Sachverstand zurückgreift.

Bei Behörden im Geschäftsbereich des BMI gab es große Unsicherheiten, wie berichtspflichtige externe Beratungsleistungen von anderen Leistungen abzugrenzen sind. Obwohl dem BMI dies bekannt war, unterstützte und begleitete es die meldepflichtigen Organisationseinheiten bei der Beraterberichterstattung nicht sachgerecht.

Das BMI hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Dennoch hat es bislang nichts unternommen, um die organisatorischen Mängel abzustellen und das Verfahren zur Beraterberichterstattung zu verbessern. Eine ressortinterne Auslegungshilfe für die Beraterdefinition des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) hat es weiterhin abgelehnt, weil vergleichbare Meldungen für die

Beraterberichterstattung seiner Ansicht nach nur durch einheitliche zentrale Vorgaben des BMF oder des Haushaltsausschusses erreicht werden könnten. Zudem hat es erklärt, die Meldepflichtigen hätten sich im Bedarfsfall an das Haushaltsreferat des BMI wenden können.

Das BMI unterschätzt danach noch immer die Bedeutung des Beraterberichts als ein wesentliches Instrument des Parlaments, um sich über die Ausgaben für externe Beratung in der Bundesverwaltung zu informieren. Ohne eine klare transparente Datenbasis kann das Parlament weder seine Budgethoheit sachgerecht ausüben noch seine Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten ausschöpfen. Dem hohen Anspruch an die Datenqualität kann das BMI jedoch nur gerecht werden, wenn es die Beraterberichterstattung in seinem Geschäftsbereich entsprechend priorisiert.

Das BMI bleibt daher aufgefordert, seine Meldestellen im Berichtsprozess aktiv zu begleiten und zu unterstützen. Solange es keine für alle Ressorts verbindliche Auslegungshilfe für die Beraterdefinition des BMF gibt, hat das BMI selbst für die notwendige Einheitlichkeit der Meldungen in seinem Geschäftsbereich Sorge zu tragen. Ein anderes Bundesministerium hat hierzu bereits einen ressortinternen Leitfaden zur Konkretisierung der Beraterdefinition herausgegeben. (Nummer 6)

0.6 Das BMI hat erste Schritte unternommen, um den Beratereinsatz zu verbessern. Es hat

- einen Maßnahmenkatalog erstellt,
- eine zentrale Vergabeberatungsstelle im Ministerium eingerichtet und
- die internen Beschaffungsregelungen angepasst.

Der Bundesrechnungshof hat es darüber hinaus aber auch für erforderlich gehalten, dass das BMI eine ganzheitliche Strategie für einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz externer Beratungsleistungen entwickelt.

Das BMI hat in seiner Stellungnahme angegeben, es verfolge mit seinem Maßnahmenkatalog einen ganzheitlichen Ansatz zur Verbesserung des Beratereinsatzes. Die angestoßenen Aktivitäten hätten bei den nach Abschluss der Erhebungen des Bundesrechnungshofes durchgeführten Beratungsprojekten bereits positive Effekte gezeigt. Das BMI hat diese jedoch nicht weiter ausgeführt.

Der Bundesrechnungshof ist auch nach der Einlassung des BMI nicht überzeugt, dass dessen bisherige Anstrengungen ausreichen, um die strukturellen Schwachstellen bei der Inanspruchnahme externer Beraterleistungen zu beseitigen. Vielmehr sieht er sich dadurch in seiner Auffassung bestätigt, dass das BMI ohne eine klare Strategie zur Optimierung des Beratereinsatzes mit messbaren Zielen und Prioritäten nicht objektiv einschätzen kann, ob und wie die ergriffenen Maßnahmen wirken.

Der Bundesrechnungshof hält zudem an seiner Empfehlung fest, dass sich das BMI zum Schutz der Verwaltungsintegrität einen Gesamtüberblick über die Kernaufgaben berührenden Beratungsprojekte in seinem Geschäftsbereich verschaffen sollte. (Nummer 7)

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Die Aufgaben des BMI umfassen ein breites Spektrum, von der Umsetzung der Innenpolitik in Deutschland über die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, Integration, Sportförderung des Bundes, Informationstechnik bis hin zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Geschäftsbereich des BMI gehören neben dem Ministerium 19 Behörden und Einrichtungen, darunter unter anderem das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK).

Die voranschreitende Digitalisierung, vermehrte Krisenlagen und gestiegene Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger haben auch den Druck auf die Bundesregierung erhöht, sich schnell an veränderte Gegebenheiten anzupassen. Ein sachgerechter Einsatz externer Beratungsleistungen kann es der Bundesverwaltung erleichtern, Lösungen für neuartige und komplexe Probleme zu finden oder moderne technische Entwicklungen nutzbar zu machen.

Das BMF hat seit dem Jahr 2007 auf der Grundlage des Beschlusses des Haushaltsausschusses vom 28. Juni 2006 eine einheitliche Begriffsdefinition für die Bundesverwaltung vorgegeben, was unter einer „externen Beratungs- und Unterstützungsleistung“ zu verstehen ist (Beraterdefinition)¹.

Danach „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“.

Diese Leistungen unterstehen insoweit der parlamentarischen Kontrolle, dass die Bundesregierung (BMF) den Haushaltsausschuss jährlich über die entsprechenden Zahlungen der Bundesverwaltung zu unterrichten hat (Beraterberichte).

Mit „externen Beratungsleistungen“ und „Beratungsprojekten“ sind nachfolgend auch solche gemeint, die Unterstützungsleistungen mit beratendem Charakter umfassen oder bei denen nicht Beratungsgesellschaften, sondern z. B. Rechtsanwaltskanzleien oder Ähnliches beauftragt worden sind.

¹ Die Definition des Beraterbegriffs wurde zuletzt mit Beschluss des Haushaltsausschusses vom 9. Juni 2021 aktualisiert. Die vollständige Fassung hat das BMF mit Rundschreiben an die obersten Bundesbehörden vom 17. Juni 2021, GZ II A 2 – H 1200/08/10073 :027 bekanntgegeben.

1.2 Nutzung externer Beratungsleistungen durch das BMI

Das BMI und seine nachgeordneten Dienststellen haben in den vergangenen Jahren externe Beratungsleistungen von privatwirtschaftlichen Beratungsunternehmen und Rechtsanwaltskanzleien in Anspruch genommen.

Nach eigener Darlegung zieht das BMI externe Berater insbesondere bei Fragestellungen heran, die eine hohe Spezialisierung erfordern und bei denen auf Seiten der Verwaltung die notwendigen Kenntnisse und/oder die erforderlichen Ressourcen nicht ausreichend vorhanden sind. Dies treffe insbesondere auf den IT- und Digitalisierungsbereich zu, für den die meisten Beraterausgaben angefallen seien.

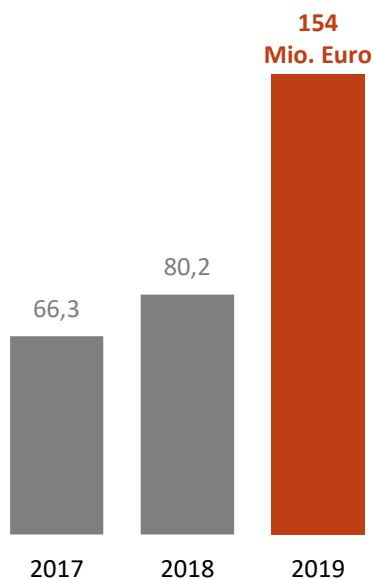
In vielen Themenbereichen (u. a. Digitalisierung) agiere es im Interesse aller Ressorts und als Koordinations- und Dienstleistungsinstanz für die Länder. Ressortübergreifende Vorhaben machten einen Großteil seiner Beraterausgaben aus. Die hierfür eingesetzten Haushaltsmittel kämen der gesamten öffentlichen Verwaltung zu Gute.

Die Ausgaben des BMI für externe Beratungsleistungen sind in den Jahren 2017 bis 2019 gestiegen und haben sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt (s. Abbildung 1). Nach dem Beraterbericht für das Haushaltsjahr 2019 betrugen die Beraterausgaben aller Ressorts 297 Mio. Euro. Davon gab das BMI mit 154 Mio. Euro mehr aus als alle übrigen Ressorts zusammen.

Abbildung 1

Ausgaben des BMI für Beratung stark gestiegen

In den Jahren 2017 bis 2019 haben sich die Ausgaben mehr als verdoppelt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

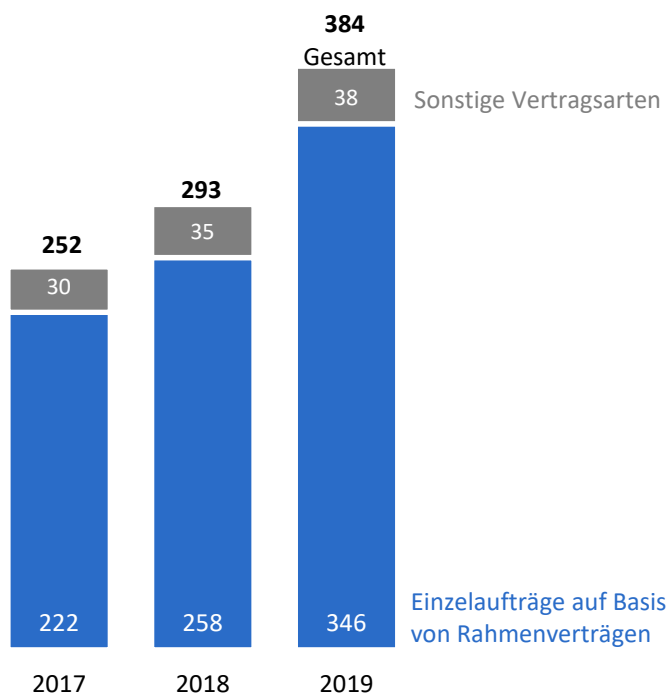
Quelle: Beraterberichte der Bundesregierung für die Haushaltsjahre 2017 bis 2019.

Auch die Anzahl der Beratungsverträge des BMI mit einem Volumen von über 50 000 Euro stieg in den Jahren 2017 bis 2019 deutlich an. Knapp 90 % der Aufträge erfolgten auf Basis eines Rahmenvertrages (s. Abbildung 2). In Rahmenverträgen werden die Bedingungen für mehrere öffentliche Aufträge festgelegt, die während eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen. Konkrete Leistungspflichten entstehen erst, wenn das BMI externe Beratungsleistungen auf der Basis eines Rahmenvertrages durch Abruf beauftragt.

Abbildung 2

Anzahl der Beraterverträge beim BMI hat sich kontinuierlich erhöht

Die Anzahl der Verträge mit einem Volumen von über 50 000 Euro ist zuletzt ebenfalls deutlich angestiegen. Knapp 90 % der Aufträge erfolgten auf Basis eines Rahmenvertrages.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Beraterberichte der Bundesregierung für die Haushaltsjahre 2017 bis 2019.

Erläuterung: Verträge über externe Beratungsleistungen des BMI mit einem Volumen über 50 000 Euro.

1.3 Prüfungsgegenstand

Wir haben geprüft, ob das BMI die geltenden Vorgaben für die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen eingehalten hat. Schwerpunktmäßig haben wir dabei betrachtet, wie das BMI

- die Notwendigkeit und den Beratungsbedarf feststellte und beschrieb,
- die Wirtschaftlichkeit des Beratereinsatzes untersuchte,

- Aufträge vergab und abwickelte,
- zu den jährlichen Beraterberichten an den Haushaltsausschuss beitrug.

Ziel der Prüfung war es, mögliche Schwachstellen aufzuzeigen und Hinweise für einen regelkonformen und wirtschaftlichen Einsatz externer Berater zu geben.

Der Haushaltsausschuss hat im Jahr 2021 den Beraterbegriff für die Berichterstattung an das Parlament neu definiert. Dieser war erstmals für die Berichterstattung über den Beratereinsatz ab dem Jahr 2020 anzuwenden. Unsere Prüfung bezog sich auf Beratereinsätze aus den Jahren davor. Sie konzentrierte sich auf 81 Beraterverträge des BMI der Jahre 2017 bis 2019. Für eine vertiefte Prüfung haben wir 24 Beratungsprojekte ausgewählt.

Darüber hinaus haben wir die uns vom BMI gemeldeten Beratungsverträge mit einem Volumen über 50 000 Euro mit den Angaben in den Beraterberichten der Bundesregierung abgeglichen. Weil uns dabei zum Teil größere Differenzen auffielen, die insbesondere das BBK (Kapitel 0628) betrafen, haben wir von dort exemplarisch zwölf weitere Beratungsfälle in unsere Prüfung einbezogen.

Unsere Prüfungsergebnisse haben wir dem BMI am 19. September 2022 mitgeteilt. Seine Stellungnahme vom 23. Dezember 2022 haben wir in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

2 Regelungen des BMI zur Beschaffung externer Beratungsleistungen

2.1 Regelverfahren

Das BMI hat in der Hausanordnung Gruppe 3 Blatt 5 „Beschaffungsverfahren im BMI“ (Hausanordnung) Regelungen für die Beschaffung externer Beratungsleistungen getroffen, die auch den Abschluss von Dienst- und Werkverträgen, Verträgen mit freien Mitarbeitern u. dgl. einschließen. Beschaffungsmaßnahmen des BMI führte danach grundsätzlich das Beschaffungsamt des BMI (BeschA) durch.

2.2 Ausnahmen vom Regelverfahren (Eigenbeschaffungen)

2.2.1 Abrufe aus Rahmenvereinbarungen der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes

Externe Beratungsleistungen, die aus Rahmenverträgen der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes² abgerufen werden konnten, beschafften sich die bedarfstragenden Organisationseinheiten und Fachreferate (Bedarfsträger) im BMI eigenständig.

Vor einer Beschaffung mussten sich die Bedarfsträger informieren, ob es für die nachgefragte Beratungsleistung einen entsprechenden Rahmenvertrag gab. Lag ein solcher vor, waren sie verpflichtet, diesen zu nutzen. Dies galt auch dann, wenn der Bedarfsträger bei der Bedarfserhebung der zentralen Beschaffungsstelle keinen konkreten Bedarf für die Beratungsleistung angemeldet hatte.

2.2.2 Allgemeine Beschaffungen

Beschaffungen mit einem geschätzten Auftragswert bis zu 25 000 Euro (netto) führten die Bedarfsträger im BMI in der Regel eigenständig durch. Nahmen sie ausnahmsweise Beschaffungen oberhalb dieser Wertgrenze vor, hatten sie die Verantwortung für die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften zu tragen.

2.2.3 Anwaltliche Beratungsleistungen

Leistungen von Rechtsanwälten beschafften sich die Bedarfsträger im BMI ebenfalls eigenständig. Für die Einhaltung der Vergabevorschriften einschließlich Wahl und Begründung des einschlägigen Vergabeverfahrens waren sie in diesem Fall selbst verantwortlich.

2.3 Hausinterne Vorgaben für die Beschaffung externer Beratungsleistungen

Das BMI hat in der bis Februar 2021 geltenden Anlage zur Hausanordnung „Beschaffung von externen Beratungsleistungen“³ besondere Prüfungserfordernisse festgelegt. Soweit Bedarfsträger externe Beratungsleistungen im Rahmen einer Eigenbeschaffung oder durch

² Die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes bündeln den gesamten Bedarf der Bundesverwaltung an Standardprodukten. Dieser bildet die Grundlage für die Vergabe entsprechender Rahmenverträge.

³ Anlage 5 zur Hausanordnung Gruppe 3 Blatt 5 „Beschaffungsverfahren im BMI“, Stand 18. September 2015.

Abruf aus einem Rahmenvertrag beauftragen wollten, hatten sie danach u. a. folgende Punkte eingehend zu prüfen und in einem Vermerk darzustellen:

- Aus welchen Gründen ergibt sich die Notwendigkeit des Beratereinsatzes?
- Welche Aufgaben sollen im Rahmen der externen Beratung wahrgenommen werden?
- Warum kann das Vorhaben nicht mit den im Haus verfügbaren Arbeitskapazitäten und auch nicht in einer nachgeordneten Behörde oder einer Einrichtung, die vom BMI finanziell gefördert wird, durchgeführt werden? Sollen Aufträge zu Organisationsuntersuchungen, Personalbedarfsermittlungen und Projektmanagement an Externe vergeben werden, ist insbesondere zu prüfen, ob das im Organisationsreferat des BMI oder im Bundesverwaltungsamt vorhandene Personal mit seinem spezifischen Fachwissen genutzt werden kann. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist strikt einzuhalten.
- Rechtfertigt das Ergebnis einer durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den Einsatz Externer (Nachweis gemäß § 7 Absatz 2 BHO)?
- Stehen die erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung?
- Welches Vergabeverfahren ist vorzusehen? Welche konkret darzulegenden besonderen Umstände liegen vor, falls von einer vorgegebenen Vergabeart abgesehen werden soll?

Zudem verpflichtete die Anlage zur Hausanordnung die Bedarfsträger, im Vertrag die Ziele der Beratung bzw. des Projektes so konkret festzulegen, dass eine spätere Erfolgskontrolle möglich ist.

2.4 Abwicklung von Einzelabrufen aus Rahmenverträgen

Die Bedarfsträger beauftragten externe Beratungsleistungen auf der Basis von Rahmenverträgen in der Regel eigenständig (vgl. Nummer 2.2.1). Ihren Bedarf deckten sie zumeist über Rahmenverträge im sogenannten Drei-Partner-Modell (3PM) des Bundesverwaltungsamtes (BVA) oder über einen im Kaufhaus des Bundes (KdB) hinterlegten Rahmenvertrag.

Beim 3PM richtete der Bedarfsträger im BMI eine Beratungsanfrage an das BVA. Dieses wählte einen aus seiner Sicht geeigneten Rahmenvertrag mit einem externen Berater aus. Danach stimmte der externe Berater eine sogenannte Kooperationsvereinbarung (KoopV) mit dem BMI ab. Die KoopV umfasste in der Regel eine Projekt- bzw. Leistungsbeschreibung, den Leistungszeitraum, den Personalaufwand des Beraters und ggf. des BMI sowie eine Kostenregelung. Das BVA prüfte die KoopV und leitete sie zur Zeichnung an das BMI weiter. Anschließend schloss das BVA auf Basis des KoopV mit dem externen Berater einen Beratungsvertrag (sog. Einzelauftrag), der die wesentlichen Angaben aus der KoopV (Vertragspartner, Projektlaufzeit, Kosten usw.) enthielt und auf diese referenzierte. Nach Vertragsabschluss im 3PM stand das BVA dem BMI weiterhin als unterstützender Ansprechpartner (z. B. bei der Umsetzung von Vertragsänderungen, Beraterwechsel usw.) zur Verfügung.

Bei einem Direktabruf aus dem KdB trat der Bedarfsträger im BMI unmittelbar mit dem externen Berater in Kontakt.

In beiden Fällen waren die jeweiligen Bedarfsträger im BMI für das Projektmanagement und –controlling des Beratereinsatzes verantwortlich.

3 Notwendigkeit und Bedarf externer Beratung

3.1 Rechtsgrundlagen

Gemäß § 6 BHO dürfen nur Ausgaben geleistet werden, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Nach der Anlage zu Ziffer 6 der Hausanordnung „Beschaffungsverfahren im BMI“⁴ hatte der zuständige Bedarfsträger bei der Beschaffung externer Beratungsleistungen eingehend zu prüfen und in einem Vermerk darzustellen, warum ein Einsatz externer Beratungsleistung notwendig ist und warum das Vorhaben nicht mit den im BMI oder im nachgeordneten verfügbaren Arbeitskapazitäten durchgeführt werden kann.

3.2 Feststellungen

Bei 19 der von uns geprüften 24 Beratungsprojekte fanden wir weder fundierte Bedarfs- und Problemanalysen noch Ausführungen zu Handlungsalternativen vor. Das BMI begründete den externen Beratungsbedarf zumeist pauschal mit fehlenden Fach- bzw. Spezialkenntnissen oder einer unzureichenden Personalausstattung. In keinem dieser Fälle fanden sich konkrete Hinweise, dass die Verwaltung vertieft untersucht hatte, ob der benötigte Sachverstand innerhalb des Hauses oder der übrigen Bundesverwaltung vorhanden war oder eigene Beschäftigte (z. B. durch Fortbildungen) hätten in die Lage versetzt werden können, die bestehenden Probleme zu lösen. In einem weiteren Fall übermittelte uns das BMI trotz mehrmaliger Aufforderung keine Daten.

Beispiel 1

Nach einem Aufgaben- und Stellenzuwachs wollte das BMI im September 2018 die Belegung von Liegenschaften optimieren. Es vergab die Belegungs- und Umzugsplanung an eine externe Firma, die zuvor ähnliche Aufgaben für das BMI übernommen hatte. Zur Begründung führte das BMI aus:

„Im für Liegenschaften zuständigen Sachgebiet [...] des Referates [...] sind die maßgeblichen Funktionen durch einen Todesfall und mehrere langfristige Erkrankungen derzeit nicht besetzt, sodass die Aufgabe der Belegungs- und Umzugsplanung sowie Optimierung der Belegung der Bestandsliegenschaften derzeit nicht übernommen werden kann.“

⁴ Stand 18. September 2015.

Auf unsere Frage, warum die Belegungsplanung nicht durch die Projektgruppe Neubau Moabiter Werder hätte erfolgen können, die zuvor die Belegungsplanung für die neue Hauptliegenschaft durchgeführt hatte, teilte das Referat mit, diese sei nicht mehr zuständig gewesen.

Beispiel 2

Das Referat [...] betreute das BMI und weitere Dienststellen des Bundes mit Telekommunikations- und Informationstechnik. Dabei kamen zahlreiche Technologien zum Einsatz, die stetig weiterentwickelt werden mussten. Zur Unterstützung des Referats bestanden seit dem Jahr 2006 gleichartige Rahmenverträge mit einer Fremdfirma, die alle vier Jahre neu ausgeschrieben wurden. Im Jahr 2019 sollte erneut ein Rahmenvertrag unter dem Titel „Systemintegration“ über das BeschA ausgeschrieben werden. Zur Unterstützung bei der Ermittlung, Durchführung und Bewertung der Vergabe beauftragte das BMI im April 2019 einen externen Dienstleister mit der Anforderungserhebung, der Erstellung der Vergabeunterlagen und der Bewertung der Angebote. Das Referat begründete die Notwendigkeit wie folgt:

„Allein durch [Referatsbezeichnung] - Personal könnte die oben beschriebene notwendige Vorarbeit und Durchführung nicht fristgerecht (Ende November 2019) erledigt werden. Das BeschA hat extra für die Unterstützung ihrer Kunden beim Erstellen korrekter und vollständiger Ausschreibungsunterlagen einen Rahmenvertrag an die [...] vergeben, um dadurch die Qualität der Unterlagen zu steigern und das Risiko nachfolgender Rechtsstreitigkeiten zu minimieren. Denn dafür sind die Anforderungen an die Ausschreibungsunterlagen erheblich gestiegen. So muss z. B. im Vorfeld exakt beschrieben werden, für welche Antworten es wie viele Bewertungspunkte gibt. Dies könnte [Referatsbezeichnung] mittelfristig nicht leisten.“

Beispiel 3

Das BMI nutzte seit mehreren Jahren externe Beratungsleistungen aus einem Rahmenvertrag mit einem IT-Dienstleister zur Anpassung und Weiterentwicklung seines Internetauftritts. Den Bedarf und die Notwendigkeit der Inanspruchnahme externer Beratung begründete es bei jedem Einzelabruf stets wie folgt:

„Die Inanspruchnahme externer Unterstützungsleistungen bei solchen komplexen Programmierarbeiten ist üblich und notwendig, da das erforderliche technische Know-how im BMI nicht vorgehalten werden kann“.

Beispiel 4

Das BMI nahm externe Beratungsleistungen aus einem Rahmenvertrag mit einem IT-Dienstleister in Anspruch, um sein geltendes Rechte- und Rollenkonzept für die Administration der IKT-Netzinfrastruktur im BMI an die aktuellen Bedürfnisse anzupassen. Den Bedarf und die Notwendigkeit der externen Beauftragung begründete es wie folgt:

„Eine Beauftragung durch einen externen Dienstleister ist notwendig, da internes Personal mit vergleichbaren Kenntnissen oder Qualifikationen im benötigten Zeitraum nicht zur Verfügung steht“.

Beispiel 5

Das BMI ließ sich bei der Beschaffung eines Telekommunikations-Management-Systems von einem externen Beratungsunternehmen unterstützen, mit dem es einen „Rahmenvertrag zur Beratung und Unterstützung bei Vergabeverfahren für IT-Leistungen“ geschlossen hatte. Den Bedarf und die Notwendigkeit der Heranziehung des externen Sachverständigen begründete es wie folgt:

„Auf Grund der begrenzten Ressourcen im AB ... (Arbeitsbereich) (nur ein SB (Sachbearbeiter)) und der Komplexität des Vorhabens ist zur Unterstützung des BMI im Rahmen dieser Ausschreibung die Beauftragung der Firma [...] über den RV [...] des BMI mit der Firma [...] geplant“.

Beispiel 6

Das BMI beauftragte im Jahr 2016 einen externen Dienstleister, ein Eckpunktepapier für eine neue DLZ-Strategie des Bundes zu erarbeiten. Das Papier sollte Eckpunkte für einen Masterplan definieren, der die Grundlage für die Neuausrichtung der DLZ-Anbieterlandschaft in der folgenden Legislaturperiode darstellt. Das zugrundeliegende Projekt war bereits in der 16. Legislaturperiode initiiert und in der 17. Legislaturperiode fortgeführt worden. Im Sommer 2017 erweitert das BMI den Auftrag und beauftragte den Dienstleister mit der Erarbeitung eines „Diskussionspapiers für einen Masterplan DLZ“, das die Kernthemen für einen DLZ-Masterplan beschreiben und Optionen zu deren Ausgestaltung darlegen sollte. Die Notwendigkeit der externen Vergabe begründete das BMI wie folgt:

„Aufgrund der prioritären Bearbeitung der Projekte des Regierungsprogramms „Digitale Verwaltung 2020“ stehen Kräfte des BMI, des Geschäftsbereichs oder vom BMI unterstützter Einrichtungen für die Erbringung der unter Ziffer III. beschriebenen Leistungen nicht zur Verfügung.“

3.3 Bewertung

Das BMI hat vielfach nicht hinreichend nachgewiesen, ob, warum und in welchem Umfang es notwendig war, externe Berater in seine Aufgabenerledigung einzubinden. Auch wenn es nach eigener Darlegung im IT- und Digitalisierungsbereich einen besonders hohen Bedarf an externer Expertise hat (vgl. Nummer 1.2 und 7.1.1), durfte es auch in diesen Fällen nicht darauf verzichten, die Notwendigkeit des Beratereinsatzes in jedem Einzelfall nachvollziehbar zu untersuchen und zu dokumentieren, warum die anstehenden Aufgaben nicht mit verwaltungseigenen Ressourcen erledigt werden konnten.

Um die Beratungsausgaben auf das Notwendige zu beschränken, hätte das BMI zudem den Bedarf jeweils so genau wie möglich feststellen müssen. Dazu hätte es vor jeder Auftragsvergabe den problematischen Ist-Zustand genau analysieren und explizit untersuchen müssen, ob es die Beratungsleistungen ganz oder zumindest teilweise selbst erbringen kann. Pauschale Aussagen des BMI wie beispielsweise, es verfüge nicht über das erforderliche Fachpersonal, oder der formelhafte Verweis auf die Komplexität eines Vorhabens reichen jedenfalls nicht aus, um die Notwendigkeit der Inanspruchnahme externen Sachverständigen zu rechtfertigen. Insbesondere gilt dies, wenn ein externer Beratungsbedarf über mehrere Jahre von der Verwaltung immer wieder formelhaft bestätigt wird.

Wir halten es insbesondere für bedenklich, wenn sich das BMI bei Kernaufgaben ministerieller Tätigkeit von externen Beratern unterstützen lässt (z. B. bei der Erarbeitung von Strategiepapieren wie in Beispiel 6). Gerade in diesem sensiblen Bereich ist besonders kritisch zu hinterfragen, warum das Know-how des BMI angeblich nicht ausreichend war, um diese Aufgaben gänzlich in Eigenregie zu erledigen. Das BMI stellt nach eigener Darstellung hohe Qualifikationsanforderungen an sein Personal. Daher sollte es auch in der Lage sein, die anfallenden Aufgaben qualitativ gut zu erledigen oder bei fehlendem Fachwissen sich dieses anzueignen.

3.4 Empfehlungen

Wir verkennen nicht, dass das BMI vor allem im IT- und Digitalisierungsbereich erheblichen Anpassungs- und Veränderungsbedarf hat. Gleichwohl ist die Inanspruchnahme verwaltungsfremder Expertise an enge Voraussetzungen zu knüpfen. Vor einer Beauftragung muss die Verwaltung insbesondere nachweisen, dass sie für die Erledigung einer unaufschiebbaren, inhaltlich klar abgegrenzten Beratungsleistung auch bei sachgerechter Prioritätensetzung keine ausreichenden personellen Kapazitäten im Geschäftsbereich oder in der Bundesverwaltung verfügbar machen kann. Wir halten es zudem für wichtig, dass das BMI genügend eigene Fachexpertise in neuen Aufgabenbereichen aufbaut, um seine Steuerungsaufgaben auch ohne externe Unterstützung erfüllen zu können.

Wir haben das BMI gebeten, sicherzustellen, dass die Bedarfsträger die Anforderungen an die Prüfung der Notwendigkeit beachten. Hierzu sind in jedem Einzelfall

- der konkrete Beratungsbedarf zu überprüfen und zu beschreiben,
- die eigenen Handlungsmöglichkeiten zu analysieren sowie
- alle (internen und externen) Lösungsalternativen darzustellen.

Die Voraussetzungen für eine externe Beratung sind dabei nicht nur formelhaft, sondern umfassend und nachvollziehbar zu begründen.

3.5 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat sich nicht zu unseren Feststellungen geäußert.

3.6 Abschließende Bewertung

Wir bewerten dies als konkludente Anerkennung unserer Beanstandungen. Das BMI bleibt aufgefordert, unsere Empfehlungen umzusetzen. Die weitere Entwicklung werden wir beobachten.

4 Wirtschaftlichkeit der Beratereinsätze

4.1 Rechtsgrundlagen

Nach § 7 Absatz 2 BHO ist die Bundesverwaltung verpflichtet, für alle finanzwirksamen Maßnahmen – d. h. für alle Verwaltungsentscheidungen, die zu einer Einnahme oder Ausgabe für den Bundeshaushalt führen können – angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind nach VV Nummer 2 zu § 7 BHO bei der Planung neuer Maßnahmen (Planungsphase), sowie während der Durchführung und nach Abschluss von Maßnahmen vorzunehmen. Die Planungsphase bildet die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.

Gemäß VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und methodenabhängig die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben bzw. deren Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der Risiken und der Risikoverteilung,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme,
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Alle Arbeitsschritte einschließlich Annahmen, Datenherkunft und Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind nachvollziehbar zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen (VV Nummer 2.4.2 zu § 7 BHO).

Nach der Hausanordnung des BMI Ziffer 2 der Anlage zu Ziffer 6 hatte der zuständige Bedarfsträger bei der Beschaffung externer Beratungsleistungen eingehend zu prüfen und in einem Vermerk darzustellen, ob das Ergebnis einer durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 BHO den Einsatz externer Leistungserbringer rechtfertigt.

4.2 Feststellungen

Wir stellten bei den 24 vertieft untersuchten Beratungsprojekten fest, dass in 16 Fällen keine fundierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowohl im Vorfeld der externen Beratungsaufträge als auch bei Vertragserweiterungen und -verlängerungen stattfanden. In einem Fall legte das BMI keine Daten vor. Fünf Fälle waren Teil eines Großprojektes. Für diese legte das BMI uns eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor, in der die einzelnen externen Beratungsleistungen nicht gesondert betrachtet waren.

Bei Abrufen aus Rahmenverträgen sah das BMI das Kriterium der Wirtschaftlichkeit in der Regel von vornherein als erfüllt an. Es begründete dies stets pauschal damit, dass das Vergabeverfahren, welches zum Abschluss der Rahmenverträge geführt habe, die Gewähr dafür biete, dass die Leistungen zu den wirtschaftlichsten Konditionen in Anspruch genommen werden könnten.

Beispiel 7

Im Jahr 2019 sollte erneut ein Rahmenvertrag unter dem Titel „Systemintegration“ über das BeschA ausgeschrieben werden (s. Beispiel 2). Zur Unterstützung bei der Ermittlung, Durchführung und Bewertung der Vergabe beauftragte das BMI einen externen Dienstleister auf der Grundlage eines Rahmenvertrages, den das BeschA mit dem Dienstleister geschlossen hatte. Zur Wirtschaftlichkeit führte das BMI aus:

„Der Abruf erfolgt aus dem Rahmenvertrag 20628 des Beschaffungsamtes. Das Vergabeverfahren, welches zum Abschluss des Rahmenvertrages geführt hat, liefert die Gewähr dafür, dass die Leistungen zu den wirtschaftlichsten Konditionen in Anspruch genommen werden können.“

Beispiel 8

Das BMI schloss im Jahr 2016 einen Dienstvertrag über „Leistungen zur Beratung und Unterstützung bei Vergabeverfahren für IT-Leistungen“ auf der Basis eines „Rahmenvertrages zur Beratung im Bereich Wissensmanagement, Web 2.0, soziale Netzwerke und Kollaborationsplattformen“, den es mit einer externen Beratungsfirma geschlossen hatte. Mit der Beratung sollte der weitere Ausbau der ressortübergreifenden Zusammenarbeit bei der Erbringung von Bibliotheksdienstleistungen unterstützt werden. In den begründenden Unterlagen ging das BMI nicht auf die Frage der Wirtschaftlichkeit der externen Beratung ein. Stattdessen hielt es in einem Vermerk fest:

„Für den kalkulierten Beratungsaufwand entsteht ein Bedarf an Haushaltsmitteln in Höhe von 272 034 Euro (brutto) als Obergrenze. Alle anfallenden Leistungen werden nach tatsächlich entstandenem Aufwand abgerechnet“.

Danach erweiterte und verlängerte das BMI den Vertrag insgesamt viermal. Im Vermerk zum ersten Änderungsvertrag führte es zur Wirtschaftlichkeit der Beratung aus:

„Die notwendigen Kompetenzen, Qualifikationen und Arbeitskapazitäten für die im Einzelvertrag beschriebenen Arbeiten stehen weder im Haus noch in den Geschäftsbereichsbehörden zur Verfügung“. [...] „Aus Sicht des BMI sind keine alternativen Möglichkeiten ersichtlich, die das Erreichen des gewünschten Zielzustandes gewährleisten. Die zu bewältigenden Aufgaben sind Teil eines laufenden Prozesses. Dieser Bedarf lässt sich nicht durch andere Formen externer Beratung (Studien o. ä.) befriedigen“. [...] „Das Vergabeverfahren, welches zum Abschluss des Rahmenvertrages geführt hat, gewährleistet grundsätzlich, dass Beratungsleistungen zu den wirtschaftlichsten Konditionen in Anspruch genommen werden können“. [...] Für die geplante Beauftragung ist [...] keine Ausnahme vom Grundsatz der Wirtschaftlichkeit erkennbar, sodass die Inanspruchnahme des Rahmenvertrages eine optimale Zweck-Mittel-Relation darstellt“.

Die Vermerke des BMI zu den nachfolgenden Änderungsverträgen waren jeweils im Wortlaut identisch. Für die Beratungsleistungen verausgabte das BMI insgesamt 626 280,65 Euro (brutto) und damit mehr als das Doppelte des ursprünglich veranschlagten Betrages.

Beispiel 9

Das BMI ließ sich seit Jahren bei der Anpassung und Weiterentwicklung des Internetauftritts des BMI von einem externen IT-Beratungsunternehmen beraten, mit dem ein Dienstleistungszentrum des Bundes einen Rahmenvertrag geschlossen hatte (s. Beispiel 3). Als der Einzelvertrag des BMI Ende des Jahres 2016 auslief, hielt es den Abschluss eines neuen Dienstleistungsvertrages für das Jahr 2017 mit dem IT-Dienstleister für erforderlich. Zur Begründung der Wirtschaftlichkeit der erneuten Beauftragung führte das BMI in einem Vermerk aus:

„Die Inanspruchnahme externer Unterstützungsleistungen bei der technisch-administrativen Betreuung eines Internetauftritts ist üblich und notwendig, da das erforderliche Know-how im BMI nicht vorgehalten werden kann“. [...] „Da es sich bei der geplanten Dienstleistungsvereinbarung mit [Name der Firma] um einen Abruf aus einem Rahmenvertrag handelt, kann die Wirtschaftlichkeit grundsätzlich unterstellt werden. Zudem besteht gemäß HAO Gr. 3 Bl. 5 sogar die Verpflichtung, im Falle eines bestehenden Rahmenvertrags diesen auch zu nutzen“.

Mit gleichlautender Begründung griff das BMI jeweils auch in den Folgejahren auf die Beratungsleistungen des externen Rahmenvertragspartners zurück. Für die Leistungen verausgabte das BMI jährlich Beträge im niedrigen sechsstelligen Bereich.

In einem weiteren Fall führte das BMI zur Wirtschaftlichkeit ohne weitere Begründung oder Darstellung denkbarer Alternativen aus, die angestrebte Leistung sei erforderlich und die Kosten stünden in einem angemessenen Verhältnis zu dem Nutzen.

Beispiel 10

Das BMI beauftragte im Jahr 2016 einen externen Dienstleister, ein Eckpunktepapier für eine neue DLZ-Strategie des Bundes zu erarbeiten (s. Beispiel 6). Zur Wirtschaftlichkeit führte das BMI aus:

„Die im Angebot (Anlage 1) beschriebenen Leistungen sind in der Rahmenvereinbarung vom 15. Oktober 2012 (Anlage 2) berücksichtigt und die Kosten über- oder unterschreiten nicht die in dieser Rahmenvereinbarung getroffenen Festlegungen. Die zum Ankauf vorgesehene Leistung ist auch nicht bereits ganz oder in Teilen im Rahmen anderer Vergaben berücksichtigt worden. Die angestrebte Leistung ist erforderlich und die Kosten stehen in einem angemessenen Verhältnis zu dem Aufwand/Nutzen.“

4.3 Bewertung

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind eine zentrale Voraussetzung, um Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzen zu können. Sie dienen der systematischen Klärung, wie ein festgestellter Beratungsbedarf wirtschaftlich zu decken ist.

Das BMI hat es in der Regel versäumt, vor der Auftragserteilung von externen Beratungsleistungen zu untersuchen, ob die Beauftragung wirtschaftlich ist. Dazu hätte es bei der Planung und Durchführung der einzelnen Maßnahmen sowie bei wesentlichen Vertragsänderungen alle realisierbaren Handlungsmöglichkeiten in den Blick nehmen und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vergleichen und darstellen müssen. Stattdessen überprüfte das BMI nicht einmal bei Leistungen, die es schon seit vielen Jahren an externe Berater vergeben hatte, ob die Auftragserteilung (noch) wirtschaftlich war. Die – soweit überhaupt vorhanden – oberflächlichen und pauschalen Aussagen des BMI zur Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes erfüllten regelmäßig nicht die geltenden Mindestanforderungen (VV Nummer 2 zu § 7 BHO). Dabei stand der minimale Aufwand, den das BMI betrieben hat, um die Wirtschaftlichkeit der Beratereinsätze zu bewerten, auch in einem offenkundigen Missverhältnis zur Höhe der Ausgabenbelastungen, die durch die Beauftragungen verursacht wurden. Auf einer solchen ungenügenden Beurteilungsgrundlage konnte das BMI keine sachgerechten Entscheidungen treffen.

Abrufe aus Rahmenverträgen sind nicht per se wirtschaftlich. Auch bei Vorliegen eines rechtsgültigen Rahmenvertrages über externe Beratungsleistungen ist die Verwaltung deshalb verpflichtet, vor einem möglichen Leistungsabruf die Wirtschaftlichkeit des Beratereinsatzes nachzuweisen. Die Bedarfsträger hätten deshalb auch in diesen Fällen nicht auf angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen verzichten dürfen.

Aufgrund der genannten Defizite besteht deshalb ein nicht unerhebliches Risiko, dass Beratereinsätze des BMI unwirtschaftlich waren.

4.4 Empfehlungen

Vor der Beauftragung finanzwirksamer Beratungsleistungen muss die Verwaltung angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen mit vertretbarem Aufwand durchführen, um zu klären, auf welchem Weg ein zuvor festgestellter Beratungsbedarf wirtschaftlich im Sinne des § 7 BHO erfüllt werden kann.

Wir haben vom BMI erwartet, dass es die Anforderungen an die Prüfung der Wirtschaftlichkeit vollumfänglich beachtet. Dazu hat es jeweils alle grundsätzlich in Frage kommenden Lösungsmöglichkeiten einzubeziehen. Es sollte dabei insbesondere auch untersuchen und bewerten,

- wie sich Personalneueinstellungen (Stellenaufwuchs) auf den (externen) Beratungsbedarf des BMI auswirken,
- ob andere Aufgaben innerhalb des Ressorts vorübergehend nicht oder mit geringerer Intensität wahrgenommen werden können, um Personal für die Deckung prioritären Bedarfs freizusetzen,
- inwieweit derartiger Bedarf durch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gedeckt werden kann,
- ob für eine wirtschaftliche Bedarfsdeckung zentrale verwaltungseigene Kompetenz- oder Serviceteams eingerichtet werden sollten, die bestimmte Leistungen dienststellenübergreifend anbieten,
- inwieweit Mischformen aus Eigen- und Fremdwahrnehmung zur Lösung anstehender (Beratungs-)aufgaben wirtschaftlich sind,
- ob – insbesondere bei einem über mehrere Jahre fortbestehenden externen Beratungsbedarf – eine Erledigung mit eigenen Kräften oder eine Ausgliederung bzw. Privatisierung der Aufgabe auf Dauer wirtschaftlich ist,
- welche Kriterien im Einzelfall herangezogen werden sollten, um den Erfolg einer Beratungsmaßnahme zu beurteilen und die getroffenen Annahmen zu validieren.

Ergänzende praktische Hilfestellungen für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bieten die Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) zum „Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung“⁵ sowie die „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung“⁶.

4.5 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat auch zu diesem Punkt nicht Stellung genommen.

⁵ Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 14 – Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung, 2006.

⁶ Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 18 – Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, 2013.

4.6 Abschließende Bewertung

Wir gehen davon aus, dass das BMI unsere Beanstandungen anerkennt und unsere Empfehlungen aufgreift. Deren Umsetzung werden wir im Blick behalten.

5 Beratungsverträge

5.1 Vertragsabschluss und -durchführung

5.1.1 Rechtsgrundlagen

Damit Beratungsprojekte erfolgreich durchgeführt werden können, müssen sich die Vertragsparteien über die zu erbringenden Leistungen und die erwarteten Ergebnisse einig sein und diese im Vertrag klar fixieren. Die eindeutige und erschöpfende Beschreibung der vereinbarten Beratungsleistungen im Vertrag bildet zugleich die Grundlage für die spätere Steuerung und Kontrolle der Beratungsprojekte.

Rahmenvereinbarungen dürfen die vorgeschriebenen Laufzeitbeschränkungen nach § 21 Vergabeverordnung (VgV), § 15 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) nicht überschreiten. Bei Einzelverträgen ist die Dauer der Vertragslaufzeit zwar nicht verbindlich geregelt. Eine ungeschriebene Grenze stellt jedoch der Wettbewerbsgrundsatz dar, wonach Anbieter nicht über einen sehr langen Zeitraum oder gar auf unbegrenzte Zeit von der Leistung und dem Wettbewerb ausgeschlossen werden dürfen.

Die Verantwortung für die Vergabe und das Monitoring von Beraterverträgen oblag im BMI den bedarfstragenden Fachreferaten entsprechend der hierfür geltenden Hausanordnung Gruppe 3 Blatt 5 „Beschaffungsverfahren im BMI“.

Anlage 5 Ziffer 3 der Hausanordnung regelte, wie Beraterverträge zu formulieren sind. Danach sollten der Vertragsgegenstand und der Umfang der zu erbringenden Leistung möglichst konkret benannt werden. Zudem waren im Vertrag die Ziele der Beratung bzw. des Projektes so konkret festzulegen, dass eine spätere Erfolgskontrolle möglich ist.

Um ein einheitliches Verfahren beim Abschluss von Verträgen im üblichen Sinne zu erreichen, sollten die im Intranet des BMI eingestellten Vertragsmuster bzw. für IT-Beschaffungen und IT-Dienstleistungen die Musterverträge der/des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik als Anhalt verwendet werden.

5.1.2 Feststellungen

Das BMI schloss in 22 der 24 untersuchten Beratungsprojekte ausschließlich nach Aufwand abzurechnende Beratungsverträge. Bei fünf dieser 22 Beratungsprojekte sah die jeweils zugrundeliegende Rahmenvereinbarung nur eine Vergütung nach Zeitaufwand vor. Bei den übrigen 17 Beratungsprojekten prüfte das BMI nicht, ob leistungs- oder erfolgsabhängige Vergütungselemente hätten wirksam vereinbart werden können. Die untersuchten Verträge enthielten bis auf wenige Ausnahmen keine messbaren Ziele, konkreten Leistungsfristen oder Pflichten zur Vorlage bestimmter Arbeitsergebnisse.

In vier Fällen ließ sich das auftraggebende BMI komplette Verträge von den auftragnehmenden Vertragspartnern formulieren.

Beispiel 11

Das BMI schloss im Jahr 2017 nach Einholung eines Kostenangebots mit einer Anwaltskanzlei eine „Rechtsberatungs-, Vergütungs- und Haftungsbegrenzungsvereinbarung“. Die Vereinbarung stellte *„einen Rahmenvertrag dar, dessen Bestimmungen für jede Einzelbeauftragung gelten, sofern die Parteien im Einzelfall nichts anderes vereinbart haben“*.

Die Vereinbarung trug das Logo der Anwaltskanzlei und war undatiert. Sie enthielt keine Regelungen zur Vertragsdauer, zu dem in Aussicht genommenen Auftragsvolumen und zur Vergabe von Einzelaufträgen. Die Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Leistungen (VOL/B) waren nicht vereinbart worden.

Das BMI hatte die Vereinbarung offenbar anstandslos unterschrieben. Auf unsere Nachfrage konnte das BMI das Zustandekommen der Vereinbarung nicht erklären.

Beispiel 12

Nach einem Aufgaben- und Stellenzuwachs vergab das BMI die Belegungs- und Umzugsplanung an eine externe Firma, die zuvor ähnliche Aufgaben für das BMI übernommen hatte (s. Beispiel 1). Das BMI nahm das per E-Mail übersandte Angebot der Firma durch Antwortmail an, ein gesonderter Vertrag wurde nicht geschlossen. Das BMI nahm keinen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung, die Modalitäten waren allein durch das Angebot der Firma bestimmt.

Beispiel 13

Das BMI ließ sich im Jahr 2016 bei der Beschaffung eines Telekommunikations-Management-Systems (TKMS) von einer externen Beratungsfirma unterstützen, mit dem es zuvor einen *„Rahmenvertrag zur Beratung und Unterstützung bei Vergabeverfahren für IT-Leistungen“* geschlossen hatte. (s. Beispiel 5)

In einem Gespräch mit der Beratungsfirma definierte das BMI zunächst die „*notwendigen Aufgaben*“ und ließ anschließend von dieser den Entwurf für den Einzelauftrag übersenden. Der Vertragsentwurf der Beraterfirma, der die vom Berater zu erbringenden Leistungen nur vage umschrieb und keine konkreten Ansatzpunkte für eine Kontrolle und Bewertung der Berateraktivitäten enthielt, wurde er vom BMI ohne Weiteres akzeptiert.

Das BMI hielt es bei 13 der 24 von uns näher betrachteten Beratungsprojekten für erforderlich, nachträglich die Leistungsumfänge und/oder -zeiträume seiner Beratungsverträge zu erweitern bzw. zu verlängern. In einem Fall lieferte uns das BMI keine Daten. In 12 der 13 Fälle dokumentierte es die jeweiligen Gründe nur in Form allgemeingültiger Aussagen oder gar nicht. Welche konkreten Arbeiten die externen Berater mit welchem Aufwand und mit welchen Ergebnissen bis zum Zeitpunkt der Vertragsänderung bereits erbracht hatten, machte das BMI in der Regel nicht aktenkundig. Es fertigte auch keine zusammenfassenden Vermerke an, in denen es wesentliche Entwicklungen und Fortschritte in den Beratungsprojekten festhielt. Durch die Nachtragsverträge haben sich die Beratungsprojekte in vielen Fällen signifikant verteuert.

Beispiel 14

Bei der Beschaffung eines TKMS (s. Beispiel 5/13) hielt das BMI im Jahr 2017 eine Erweiterung des Einzelvertrages mit folgender Begründung für erforderlich:

„Erst nach Schließung des Einzelvertrages [...] wurden im Zuge der Auftaktveranstaltung zum Projekt folgende Leistungsinhalte identifiziert, welche die [Name der ext. Beratungsfirma] zu den bereits im Vertrag vereinbarten Leistungsinhalten erbringen soll:

- Marktanalyse & Auftragswertschätzung
- Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gem. WiBe 5.0

Dies hat zur Folge, dass entgegen der bisherigen Kalkulation höhere Aufwände anfallen werden.

Aufgrund der begrenzten Ressourcen im AB [Bezeichnung Organisationseinheit] (nur ein SB) und der Komplexität des Vorhabens soll der bestehende Vertrag um diese Aspekte ergänzt werden.

Danach sind die derzeit kalkulierten Kosten von maximal 27 370 Euro inkl. MwSt. (= 23 000 Euro netto) um maximal weitere 13 137,60 Euro inkl. MwSt. (11 040 Euro netto) auf somit insgesamt 40 507,60 Euro inkl. MwSt. (34 040,00 Euro netto) zu erhöhen.“

Beispiel 15

Das BMI ließ sich im Jahr 2016 von einer externen Beratungsfirma bei der Inbetriebnahme des neuen Informations- und Bibliotheksportals des Bundes unterstützen, mit dem es zuvor einen „*Rahmenvertrag zur Beratung im Bereich Wissensmanagement, web 2.0, soziale Netzwerke und Kollaborationsplattformen*“ geschlossen hatte. Nach dem Einzelauftrag vom 5. Januar 2016 war die Beratungsleistung bis 31. Dezember 2016 zu beenden. Die Vergütung hatte nach Aufwand zu erfolgen. Dafür wurden 195 PT [Projektstage] der PS [Preisstufe] 1 und 40 PT der PS 2 in Ansatz gebracht. Die vertragliche Aufwandsobergrenze wurde mit 228 600 Euro (netto) angegeben.

Mehrfach erweiterte und verlängerte das BMI danach Leistungsumfang und -zeitraum des Beratungsvertrages. Die Nachträge begründete es jeweils in fast wortgleichen Vermerken mit Projektverzögerungen im Gesamtprojekt. Dabei gab das BMI immer wieder dieselben „verbliebenen“ Beratungsaufgaben an.

Mitte 2019 war die Beraterleistung abgeschlossen. Das BMI vergütete der Beratungsfirma dafür insgesamt 429 PT der PS 1 und 116 PT der PS 2 im Gesamtwert von 626 280,71 Euro.

Dokumentierte Aussagen zum Erfolg der externen Beratung, die die Anforderungen nach Nummer 2.2 zu § 7 BHO erfüllten, fanden wir bei unseren Erhebungen bei keiner der von uns betrachteten Beratungsleistung vor.

Beispiel 16

Das BMI hatte einen externen Berater beauftragt, es bei einem Vergabeverfahren für IKT-Leistungen zu unterstützen. Nach Abschluss des Projekts führte das BMI keine Erfolgskontrolle durch. Stattdessen ließ es sich vom externen Berater nach Beendigung des Vergabeverfahrens ein Projektreview vorlegen. Dass die Erbringung der externen Beratungsleistung darin gar nicht thematisiert worden war, nahm das BMI anstandslos hin.

Beispiel 17

Das BMI konnte uns im Beispielsfall 15 keine Unterlagen zur Erfolgskontrolle übermitteln. Stattdessen teilte es uns mit, die Ziele des Ratereinsatzes seien erreicht worden. Der externe Berater habe sämtliche Dokumente geprüft bzw. erstellt. Aufgrund des anschließenden Go-Live des neuen Informations- und Bibliotheksportals sei das vom BMI gewünschte Ziel erreicht worden.

Dass das Beratungsprojekt 2 1/2 Jahre länger gedauert und fast dreimal so viel gekostet hat als geplant, erwähnte das BMI nicht.

5.1.3 Bewertung

Das BMI hat es vor Abschluss der Beratungsverträge regelmäßig versäumt, zu untersuchen, welche Vertragsform wirtschaftlich ist. So hat es ohne Rücksicht auf die jeweilige Sachlage ausschließlich Dienstverträge geschlossen, die nur nach geleistetem Arbeitsaufwand (Projekttag) zu vergüten waren und bei denen allein der Bund das Risiko für den Projekterfolg zu tragen hatte. Dabei hätte es möglicherweise auch andere für den Bund vorteilhaftere Regelungsmöglichkeiten gegeben, wie z. B. die Vereinbarung eines Werkvertrages oder werkvertraglicher Elemente, bei denen auch ein konkretes Arbeitsergebnis bzw. ein bestimmter Erfolg geschuldet wird.

Das BMI muss die Einsätze externer Berater steuern und koordinieren. Dafür braucht es Kennzahlen und Indikatoren. Da es mit den externen Beratern jedoch nur selten messbare Ziele und konkrete Prüfkriterien vereinbart hatte und wesentliche Entwicklungen in den Beratungsprojekten nicht dokumentierte, fehlten ihm häufig die Maßstäbe, um fundiert beurteilen zu können, inwieweit eine Beratung erfolgreich verlief und wo nachgesteuert werden musste.

Das BMI hat in den Beispielfällen 11 bis 13 gegen seine eigenen hausinternen Vorgaben verstoßen, indem es die Vertragsangebote der externen Berater akzeptierte, ohne sich selbst aktiv in die Vertragsgestaltung einzubringen und die für diese Zwecke vorgeschriebenen Vertragsmuster zu Grunde zu legen. Ein solches Vorgehen birgt eine hohe Gefahr, dass Beraterverträge zustande kommen, die für den Bund nachteilige Regelungen enthalten. Hinzu kommt, dass externe Berater als ertragsorientierte Wirtschaftsunternehmen – auch wenn sie Rahmenvertragspartner des Bundes sind – in erster Linie kommerzielle Interessen vertreten, die nicht unbedingt deckungsgleich mit den Gemeinwohlinteressen des Bundes sind. So ist beispielsweise der Abschluss eines unbefristeten Rahmenvertrages über Beratungsdienstleistungen – wie im Beispielfall 11 – nicht zulässig. Das BMI darf die Verantwortung für die inhaltliche Ausgestaltung der Beratungsverträge nicht aus der Hand geben. Insbesondere muss es dafür sorgen, dass die Vereinbarungen mit seinen Vertragspartnern in jeder Hinsicht eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Auftragserfüllung gewährleisten.

Wir haben bemängelt, dass das BMI Auftragserweiterungen und -verlängerungen oft nicht sachgerecht begründete, obwohl sich diese erheblich finanziell auswirkten und die Grundlagen für die Beurteilung des Beratungserfolgs beeinflussten. Bei der Änderung bestehender Beratungsverträge, die auf mehrjährigen Rahmenverträgen mit Volumen von mehreren zehntausend Beratertagen basieren, läuft der Bund in der Regel nicht Gefahr, eine Neuausschreibungspflicht auszulösen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass die Aktenführung vernachlässigt wird.

Das BMI vernachlässigte auch seine Pflicht, die Beratungsprojekte spätestens nach deren Abschluss einer Erfolgskontrolle im Sinne einer Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu unterziehen. Da das BMI keinen systematischen Soll-Ist-Abgleich bei seinen Beratungsprojekten durchführte und Abweichungen nicht analysierte, konnte es kaum gesicherte Erkenntnisse aus seinen Erfahrungen im Umgang mit den externen Beratern

ableiten. Es ist daher auch fraglich, ob es ohne diese Daten Bedarfe und Möglichkeiten des Um- bzw. Nachsteuerns zuverlässig erkennen und einschätzen konnte. Darüber hinaus hat das BMI dadurch auch Chancen ungenutzt gelassen, Erkenntnisgewinne für zukünftige Beratungsprojekte zu generieren.

Das BMI konnte sich seiner Verantwortung für die Kontrolle des Erfolgs seiner Beratungsprojekte auch nicht dadurch entziehen, dass es sich von Externen z. B. Projektreviews hat erstellen lassen. Erfolgskontrollen sollen den Einsatz von Haushaltsmitteln gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber rechtfertigen. Eine solche Kernaufgabe sollte die Verwaltung stets mit eigenem Personal erledigen⁷. Insbesondere sehen wir es kritisch, wenn die Verwaltung externe Berater mit Projektreviews für Beratungsprojekte beauftragt, in die diese selbst involviert sind. In einem solchen Fall ist die für die Aufgabenerledigung notwendige Objektivität und Neutralität nicht gewährleistet.

5.2 Vertragsfremde Leistungen

5.2.1 Rechtsgrundlagen

Öffentliche Aufträge an externe Berater unterliegen dem Haushalts- und dem Vergaberecht und müssen grundsätzlich im Wettbewerb vergeben werden⁸. Für die Vergabe von Rahmenverträgen gelten grundsätzlich dieselben Vorschriften wie für die Vergabe entsprechender öffentlicher Aufträge.

Rahmenverträge dienen dazu, die Bedingungen für die öffentlichen Aufträge festzulegen, die während eines bestimmten Zeitraums zwischen den Vertragsparteien vergeben werden sollen, insbesondere auf den Preis⁹. Für die inhaltliche Ausgestaltung von Rahmenverträgen gelten bestimmte Mindestanforderungen. U. a. muss der Leistungsgegenstand möglichst eindeutig und erschöpfend beschrieben werden.

Konkrete Leistungspflichten werden erst durch die Vergabe der auf einem Rahmenvertrag basierenden Einzelaufträge begründet. Dabei darf der Inhalt des Rahmenvertrages durch die Einzelaufträge nicht wesentlich abgeändert werden¹⁰.

⁷ Vgl. Leitsatz 09/03 Einsatz externer Berater – Grundsatz;
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/leitsaetze-der-externen-finanz-kontrolle/leitsatzsammlung/09-verwaltungsintegritaet/leitsatz-09-03-einsatz-externer-berater-grundsatz>.

⁸ § 97 Absatz 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und § 2 Absatz 1 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO).

⁹ § 103 Absatz 5 GWB und § 15 Absatz 1 UVgO.

¹⁰ Siehe § 21 Absatz 2 Vergabeverordnung (VgV) und § 15 Absatz 3 UVgO.

5.2.2 Feststellungen

Das BMI und die Behörden seines Geschäftsbereichs nutzten für die Beauftragung externer Beratungsleistungen häufig bestehende Rahmenverträge. In den nachfolgend dargestellten Fällen wurden Beratungsleistungen auf der Basis von Rahmenverträgen beauftragt, die dieses Leistungsspektrum gar nicht abdeckten.

Beispiel 18

Das BMI beabsichtigte im Jahr 2016, ein Eckpunktepapier für eine neue DLZ-Strategie des Bundes zu erarbeiten (s. Beispiel 6), wonach bestimmte Aufgaben bei nachgeordneten Behörden des Bundes gebündelt werden sollten. Hierzu beauftragte das BMI im November 2016 die ÖPP Deutschland AG, später umbenannt in: Partnerschaft Deutschland – Berater der öffentlichen Hand (im Folgenden: PD). Die Vereinbarung über den Abruf entsprechender Beratungsleistungen erfolgte auf der Grundlage der „Rahmenvereinbarung über die Erbringung von Beratungsleistungen für ÖPP-Projekte“ vom 15. Oktober 2012. Gegenstand der Rahmenvereinbarung waren „Beratungsleistungen für konkrete ÖPP-Projekte und für ÖPP-Grundlagenarbeit“.¹¹ Einen Bezug zu ÖPP-Projekten wies die beauftragte Beratungsleistung nicht auf.

Beispiel 19

Das BBK schloss im Jahr 2016 einen Rahmenvertrag mit einem IT-Systemhaus. Gegenstand des Rahmenvertrages war der Kauf von Notebooks und Zubehör einschließlich der zugehörigen Systemservices (Herbeiführung, Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der Betriebsbereitschaft der Systeme) für die Bedarfsträger.

Danach vergab das BBK im Jahr 2017 mit Verweis auf den Rahmenvertrag mindestens vier Einzelaufträge über externe Beratungsleistungen, die nicht im Leistungskatalog des Rahmenvertrages enthalten waren. Der Auftragswert der Beratungen, die im Zusammenhang mit einer anderen Beschaffungsmaßnahme (Erprobung von Komponenten für die Beschaffungsmaßnahme CBRN Messleitkomponenten) standen, belief sich auf insgesamt 60 800 Euro (netto).

Beispiel 20

Das BeschA schloss im Jahr 2014 für das BBK (Bedarfsträger) mit einer Firma einen IT Systemvertrag über die Bereitstellung des IT-Systems „Modulares Warnsystem MoWaS“, das aus den Komponenten Warnserver, Sende- und Empfangsstation sowie einer Software-Anwendung besteht. Die hierfür vom Auftragnehmer zu erbringenden Einzelleistungen waren im Vertrag detailliert beschrieben.

¹¹ Siehe § 2 der Rahmenvereinbarung.

Danach vergab das BeschA im Jahr 2018 unter Bezugnahme auf den Vertrag mindestens fünf Einzelaufträge über externe Beratungsleistungen. Derartige Leistungen waren im Leistungskatalog des Vertrages nicht genannt. Der Auftragswert der Beratungen, die für die Erstellung mehrerer Fachkonzepte in Anspruch genommen wurden, betrug insgesamt 592 521 Euro (netto).

5.2.3 Bewertung

Die Dienststellen des BMI hätten nur solche Leistungen unter Bezugnahme auf den jeweiligen Rahmenvertrag beauftragen dürfen, die in dem zugehörigen Leistungskatalog ausdrücklich benannt sind. In den angeführten Beispielfällen waren die Beauftragungen der externen Beratungsleistungen jedoch vertragsfremd und verstießen deshalb gegen die vergaberechtlichen Bestimmungen. Die Leistungen wurden dadurch grundlos dem Wettbewerb entzogen und potentielle Auftragnehmer ausgeschlossen.

5.3 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Die zum Teil erheblichen Mängel, die wir sowohl bei der Anbahnung als auch beim Vollzug der Beratungsverträge festgestellt haben, deuten darauf hin, dass die dezentralen Bedarfsträger mit der eigenständigen Beschaffung und Abwicklung von Beratungsleistungen oftmals überfordert waren. Um dieses strukturelle Defizit zu beseitigen, haben wir folgende Empfehlungen gegeben:

- Das BMI sollte die Bedarfsträger bei allen Abwicklungsschritten im Vertragsprozess begleiten und unterstützen. Diese Funktion könnte von einer zentralen Stelle innerhalb des Ressorts wahrgenommen werden, bei der das einschlägige Know-how gebündelt vorliegt und die die Bedarfsträger (z. B. bei der konkreten Ausgestaltung der Verträge, dem Abfassen von Leistungsbeschreibungen und -zielen, dem Erstellen von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, der Vornahme von Erfolgskontrollen) fachlich berät und unterstützt. Dabei sollte diese auch angemessen kontrollieren, ob die BMI-internen Vorgaben zur Beschaffung externer Beratungsleistungen eingehalten und die vorgeschriebenen Vertragsmuster angewendet werden.
- Das BMI sollte vor Auftragserteilung stets untersuchen, welche Art der Vergütung für die angestrebte Beratungsleistung zweckmäßig und wirtschaftlich ist. Projekte, die nur nach Aufwand vergütet werden, haben den Nachteil, dass der Berater nur seine Arbeitszeit schuldet und damit ausschließlich der Bund das Risiko für den Projekterfolg zu tragen hat. Deshalb sollte das BMI - abhängig von der Art der Beratung - auch leistungsabhängige Vergütungsformen wie beispielsweise Werkverträge in Betracht ziehen, bei denen vorab eine messbare Leistung oder ein konkretes Arbeitsergebnis definiert wird, für deren Erbringung der Berater verantwortlich ist und für die er eine Gegenleistung erhält.
- Aber auch in den Fällen, in denen aufgrund der Art der Leistung nur ein aufwandsbezogener Dienstleistungsvertrag in Betracht kommt, sollte die Verwaltung möglichst konkrete

Ansatzpunkte und klare Kriterien bestimmen, nach denen die Beraterleistung gesteuert und kontrolliert werden kann.

- Das BMI sollte die Vorgangsdokumentation für seine Beratungsprojekte optimieren und dafür sorgen, dass alle wesentlichen, den sachbezogenen Geschehensablauf belegenden Informationen und Daten hinreichend dokumentiert werden. Insbesondere ist vollständig nachvollziehbar darzustellen, ggf. warum und welche wesentlichen Änderungen im Verlauf eines Beratungsprojekts aufgetreten sind, wie die Verwaltung auf diese reagiert hat und welche Folgen (z. B. Auftragsänderungen und -verlängerungen) daraus resultierten. Wir empfehlen dem BMI, hierfür standardisierte IT-basierte Formulare und Checklisten zu entwickeln und diese hausintern verpflichtend vorzugeben.
- Das BMI sollte zudem darauf hinwirken, dass die für die Beratereinsätze verantwortlichen Organisationseinheiten die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen vornehmen. Diese sollten dabei insbesondere auch untersuchen, welche Beratungsprojekte sich anders entwickeln, höhere Kosten verursachen oder länger andauern als geplant, welche Gründe hierfür jeweils ausschlaggebend waren und welche Schlussfolgerungen aus den gemachten Erfahrungen für die künftige Nutzung externer Beratungsleistungen gezogen werden können. Wir empfehlen, hierfür ebenfalls standardisierte IT-basierte Muster zu entwickeln, die den Nutzer durch den Prozess führen und anleiten.
- Das BMI sollte außerdem durch sachgerechte organisatorische Maßnahmen sowie fachaufsichtsrechtliche Kontrollen sicherstellen, dass externe Beratungsleistungen von den Bedarfsträgern ausschließlich auf der Basis von solchen Rahmenverträgen beauftragt werden, die diesen Leistungsgegenstand explizit beinhalten. Ggf. sind die Rahmenverträge vergaberechtskonform entsprechend anzupassen.

5.4 Zusammenfassende Stellungnahme des BMI

Das BMI hat den Feststellungen und Bewertungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Es hat zugesagt, die Bedarfsträger künftig bei Abrufen von Beratungsleistungen aus Rahmenverträgen des 3PM in allen Abwicklungsschritten stärker zu unterstützen. Hierzu sollen die beratenden und begleitenden Funktionen des 3PM von der vorvertraglichen Anbahnung über die Prozessbegleitung bis hin zum Projektabschluss erweitert werden.

Das BVA habe mit dem BMI bereits eine Handreichung zur Ermittlung der adäquaten Art der Vergütung für die angestrebte Beratungsleistung gefertigt. Diese werde allen Bedarfsträgern zur Entscheidungsunterstützung zur Verfügung gestellt. Zudem will das BMI eine Prüfliste für die Ausgestaltung von Haushaltsvermerken erstellen und in einen zentralen Projektmanagementleitfaden integrieren, der derzeit überarbeitet werde. Die Vorgangs- und Vertragsdokumentation zu den Beratungsprojekten soll durch eine zentrale IT-Unterstützung verbessert werden.

5.5 Zusammenfassende abschließende Bewertung

Wir sehen in den vom BMI begonnenen oder in Aussicht gestellten Maßnahmen wichtige erste Schritte, die geeignet sind, einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz externer Beratungsleistungen zu gewährleisten. Sie reichen zur Beseitigung der festgestellten strukturellen Defizite bei der Anbahnung und dem Vollzug der Beratungsverträge jedoch nicht aus. Das BMI muss auch dafür sorgen, dass die geltenden Vorgaben für die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen von allen Bedarfsträgern eingehalten werden. Es greift deshalb zu kurz, wenn es ausschließlich die Nutzer von 3PM-Beratungsleistungen prozessbegleitend fachlich unterstützen will. Darüber hinaus halten wir es nach wie vor für unverzichtbar, dass das BMI – idealerweise durch eine zentrale Stelle innerhalb des Ressorts – auch angemessen kontrolliert, ob seine neuen Maßnahmen zur Verbesserung des Beratereinsatzes hinreichend wirksam sind.

6 Beraterberichterstattung und Ausgabentransparenz

6.1 Rechtsgrundlagen

Der Haushaltsausschuss lässt sich von der Bundesregierung turnusmäßig über die Ausgaben der Bundesverwaltung für den Einsatz externer Berater unterrichten. Die Ressorts müssen dazu jährlich dem BMF die externen Beratungsleistungen aus ihrem Geschäftsbereich melden, die der Beraterdefinition entsprechen (vgl. Nummer 1.1).

Externe Beratungsleistungen unterscheiden sich von anderen Formen externer Dienstleistungen. Indem sie Handlungsoptionen für Entscheidungssituationen der Exekutive erarbeiten, übernehmen sie auch Aufgaben, die im Kern ministerieller Natur sind. Das Parlament muss sich daher ein verlässliches und vollständiges Bild darüber machen können, in welchem Umfang die Bundesregierung sich auf externen Sachverstand stützt.

6.2 Feststellungen

Im BMI war das Haushaltsreferat dafür verantwortlich, den Beitrag zum turnusmäßigen Beraterbericht an den Haushaltsausschuss zu erstellen.

Es führte hierzu einmal jährlich eine Abfrage - mit Verweis auf die Vorgaben des BMF - bei allen Haushaltstitel bewirtschaftenden Referaten des Hauses sowie der Behörden des Geschäftsbereichs (Meldestellen) durch und führte deren Rückmeldungen ohne weitere Prüfung zusammen. Anschließend leitete es den Beitrag des BMI zum Beraterbericht an das BMF weiter. Beim BMI gab es keine Organisationseinheit, der die Aufgabe zugewiesen

worden war, auf eine sachgerechte und nach einheitlichen Kriterien vorgenommene Zuordnung von Dienstleistungen zur externen Beratung zu achten.

Die Anwendung der bis Juni 2021 geltenden Beraterdefinition führte häufig zu Unklarheiten und Missverständnissen¹². Das BMI nahm dies nicht zum Anlass, seine Meldestellen durch weitere organisatorische Maßnahmen darin zu unterstützen, externe Beratungsleistungen von anderen Dienstleistungen korrekt abzugrenzen.

So beschränkte sich das Haushaltsreferat in seinen internen Anforderungen für die Berichterstattung auf die vom BMF geforderten Angaben. Es überließ es allein den Meldestellen zu entscheiden, ob es sich bei einer Leistung um eine externe Beratungsleistung im Sinne der Definition durch das BMF handelte und sie meldete.

Das BMI gab auch keine Handlungsanweisungen heraus, um den Meldestellen die Erkennung, Erfassung und Meldung externer Beratungsleistungen nach einheitlichen Maßstäben zu erleichtern. Es vertrat die Auffassung, eine solche Handlungsanweisung müsste entweder vom HHA selbst beschlossen oder vom BMF als federführendem Ressort einzelplanübergreifend vorgegeben werden. Ansonsten würde die Vergleichbarkeit der Zahlen im Gesamtbericht der Bundesregierung gefährdet.

Das BMI ging nach eigenen Angaben von der Konsistenz der Meldungen zur Beraterberichterstattung aus, weil regelmäßig dieselben Meldestellen von der Abfrage durch das Haushaltsreferat betroffen wären. Im Übrigen hätten sich diese bei Unsicherheiten im Einzelfall an das Haushaltsreferat wenden können.

Die Meldestellen meldeten dem Haushaltsreferat jeweils nur die Fälle, in denen es sich nach ihrer Einschätzung um eine berichtspflichtige externe Beratungsleistung im Sinne der Definition handelte. Wenn sie eine Beratungsleistung als nicht meldepflichtig einstufen, dokumentierten sie ihre Entscheidungsgründe nicht.

Wir haben untersucht, ob die uns vom BMI gemeldeten Beratungsfälle mit einem Vertragsvolumen über 50 000 Euro mit den Darstellungen in den Beraterberichten der Bundesregierung für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 übereinstimmten. Dabei fielen zum Teil größere Abweichungen auf. Wir haben das BMI deshalb gebeten, exemplarisch für zwölf der von ihm genannten Beratungsfälle beim BBK (Kapitel 0628) zu erklären, warum diese in den Beraterberichten der Bundesregierung nicht aufgeführt waren.

¹² Vgl. hierzu auch E-Mail des BMF an die Ressorts mit Betreff „Massgabebeschluss 19/8414 Definition Externe Beratung“ vom 29. März 2021. Darin wies das BMF die Ressorts auf den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom 10. Februar 2021 (HHA-Drs. 19/8414) hin, in dem dieser die Bundesregierung aufgefordert hatte, sich gemeinsam mit dem Bundesrechnungshof auf eine einheitliche Definition über die Begrifflichkeit der externen Beratung zu verständigen. In diesem Zusammenhang führte das BMF auch aus, dass *„der Begriff „Beratungs- und Unterstützungsleistungen“ [...] weder haushaltsrechtlich noch haushaltswirtschaftlich gebräuchlich und daher auch nicht allgemeingültig näher definiert ist und die den Ressorts daher eingeräumte „offene Auslegung“ mehrfach zu – erwartbar – nicht vergleichbaren Zahlen sowie zu Unklarheiten und Missverständnissen geführt hat“*.

Das BMI teilte uns mit, nach Ansicht des BBK habe es sich in elf der zwölf Fälle nicht um "externe Beratungsleistungen" im Sinne der Definition gehandelt. Im Rahmen unserer Schwerpunktprüfung seien die Verträge vom BBK jedoch von einem anderen Bearbeiter als Beraterverträge erfasst und dem Bundesrechnungshof übermittelt worden. Das BBK nehme dies zum Anlass, die hausinterne Abfragepraxis zu optimieren und zudem einer regelmäßigen Qualitätskontrolle zu unterziehen, damit zukünftig konsistente Meldungen für die Beraterberichte und vergleichbare Abfragen erfolgen.

In einem weiteren Fall erklärte das BMI, der Beratungsvertrag sei vom BBK mit der regulären jährlichen Meldung für den Beraterbericht an das koordinierende Referat im BMI übermittelt worden. Aufgrund eines Büroversehens sei diese Meldung jedoch nicht in den Gesamtbericht des BMI übertragen worden.

Wir haben uns vom BMI die jeweiligen Verträge des BBK übermitteln lassen. In seinem Anschreiben teilte uns das BMI mit, das BBK habe die einzelnen Verträge aufgrund der Abfrage des Bundesrechnungshofes erneut überprüft. Es sei dabei zu dem Ergebnis gelangt, dass es sich bei zwei Verträgen doch nicht um „externe Beratungsleistungen“ im Sinne der Definition gehandelt habe, weil in diesen Fällen „Nicht-Beratungsleistungen“ überwogen hätten. Dagegen habe das BBK sieben der zwölf Fälle nachträglich als „externe Beratungen“ im Sinne der Definition eingestuft. Eine Begründung konnte das BMI nicht anführen.

6.3 Bewertung

Das BMI hat seine Verantwortung für die Beraterberichterstattung nicht ausreichend wahrgenommen. Die von uns beispielhaft untersuchten Beratungsfälle beim BBK belegen, dass es bei den Meldestellen des BMI große Unsicherheiten gab, wie berichtspflichtige externe Beratungsleistungen von anderen Leistungen abzugrenzen sind. Deren Meldungen waren dadurch insgesamt in hohem Maße fehleranfällig. Dies lässt vermuten, dass die tatsächlichen Beraterausgaben des BMI höher waren als in den jährlichen Beraterberichten der Bundesregierung angegeben.

Die vom Haushaltsausschuss geforderte Qualität der Beraterberichte kann jedoch nur gewährleistet werden, wenn die Meldestellen innerhalb des eigenen Geschäftsbereichs einheitliche Beurteilungsmaßstäbe anwenden. Das BMI hätte die Beraterberichterstattung deshalb nicht nur als rein verwaltungsmäßige Pflichtübung abwickeln dürfen, sondern auch eine sachgerechte inhaltliche Begleitung und Unterstützung seiner Meldestellen sicherstellen müssen.

Hierzu hätte das BMI den Meldestellen z. B. eine ressortinterne Auslegungshilfe für die Beraterdefinition des BMF an die Hand geben können, um es ihnen zu erleichtern, berichtspflichtige externe Beratungsleistungen zu identifizieren. Die Meinung des BMI, eine solche Interpretationshilfe könne nur vom Haushaltsausschuss oder dem BMF vorgegeben werden, teilen wir nicht. Nach unserer Auffassung hätte das BMI mit einer eigenen Arbeitshilfe, die zumindest die Leistungstatbestände der Beraterdefinition anhand konkreter Beispielfälle

aus dem Geschäftsbereich erläutert, zu einer einheitlichen Meldung und damit einer höheren Datenqualität des Beraterberichts an den Haushaltsausschuss beitragen können.

Trotz der großen Unsicherheiten, welche Sachverhalte für den Beraterbericht zuzuliefern waren, kontrollierte das BMI auch nicht, ob die Meldestellen berichtspflichtige Beratungsleistungen ordnungsgemäß erfassten. So hatte das BMI weder dem Haushaltsreferat, den fachaufsichtsführenden Stellen noch dem im Beispiel angeführten BBK die Aufgabe überantwortet, regelmäßig zumindest stichprobenhaft zu überprüfen, ob die Zuordnungen von Dienstleistungen zur externen Beratung sachgerecht und nach einheitlichen Kriterien erfolgten. Das BMI hatte dadurch auch keinen Überblick, wie seine Meldestellen die vom BMF vorgegebene Beraterdefinition in der Praxis anwendeten, ob sie diese dabei - wie vom Haushaltsausschuss gefordert – einheitlich auslegten und mit welchen Negativtatbeständen sie Ausnahmen von der Berichtspflicht begründeten. Hinzu kommt, dass die Meldestellen es auch nicht für notwendig hielten, transparent zu machen, aus welchen Gründen sie Beratungsleistungen als nicht berichtspflichtig einstufen.

6.4 Empfehlungen

Wir haben das BMI gebeten, die strukturellen organisatorischen Mängel bei der Beraterberichterstattung zu beseitigen. Insbesondere haben wir es für erforderlich gehalten, dass es seine Meldestellen im Berichtsprozess sachgerecht begleitet und unterstützt. Dazu sollte es

- seine internen Beschaffungsregelungen für externe Beraterleistungen dahingehend ergänzen, dass die bedarfstragenden Organisationseinheiten/Meldestellen jeweils schon vor der Auftragserteilung sachgerecht zu untersuchen und zu dokumentieren haben, ob und ggf. aus welchen Gründen eine Beratungsleistung als meldepflichtig einzustufen ist oder nicht,
- eine Auslegungshilfe für die geltende Begriffsdefinition der externen Beratungs- und Unterstützungsleistungen vorgeben und deren Anwendung möglichst an konkreten Beispielen aus dem eigenen Geschäftsbereich erläutern,
- eine sachgerechte Qualitätskontrolle der Beraterberichterstattung mit klaren Verantwortlichkeiten etablieren, die die Gewähr bietet, dass berichtspflichtige Beratungsleistungen im Ressort ordnungsgemäß erfasst und gemeldet werden. Dies schließt eine regelmäßige mindestens stichprobenhafte Überprüfung ein, ob die Meldestellen die Beraterdefinition einheitlich anwenden.

6.5 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat unseren Feststellungen nicht widersprochen. Dennoch hat es bislang nichts unternommen, um die Mängel abzustellen und das Verfahren zu verbessern.

Das BMI hat an seiner Einschätzung festgehalten, dass vergleichbare Meldungen in der Beraterberichterstattung nur durch einheitliche zentrale Vorgaben des BMF oder des

Haushaltsausschusses erreicht werden könnten. Eine ressortinterne Auslegungshilfe für die Beraterdefinition des BMF greife daher zu kurz.

Im Übrigen hat es wiederholt darauf verwiesen, dass sich die Meldepflichtigen im Bedarfsfall jederzeit an das Haushaltsreferat hätten wenden können.

6.6 Zusammenfassende abschließende Bewertung

Das BMI hat in seiner Stellungnahme keine Argumente vorgetragen, die nicht schon in der Prüfungsmitteilung berücksichtigt worden sind.

Das BMI unterschätzt danach noch immer die Bedeutung des Beraterberichts. Er ist für das Parlament ein wesentliches Instrument, um sich über die Ausgaben für externe Beratung in der Bundesverwaltung zu informieren. Die Zahlungen an externe Berater werden im HKR des Bundes nicht separat erfasst und es gibt dafür auch keine gesonderten Ausgabetitel. Ohne eine klare transparente Datenbasis kann das Parlament weder seine Budgethoheit sachgerecht ausüben noch seine Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten ausschöpfen. Dem hohen Anspruch an die Datenqualität kann das BMI nur gerecht werden, wenn es die Beraterberichterstattung in seinem Geschäftsbereich entsprechend priorisiert.

Das BMI bleibt daher aufgefordert, seine Meldestellen im Berichtsprozess aktiv zu begleiten und zu unterstützen. Solange keine für alle Ressorts verbindliche Auslegungshilfe für die Beraterdefinition des BMF vorgegeben ist, hat das BMI selbst für die notwendige Einheitlichkeit der Meldungen in seinem Geschäftsbereich zu sorgen.

Zu den Bedenken gegen eine ressortinterne Auslegungshilfe für die Beraterdefinition des BMF verweisen wir darauf, dass der Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses (Rechnungsprüfungsausschuss) ein anderes Bundesministerium u. a. aufgefordert hat, die einheitliche und vollständige Erfassung von Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Ressort und in seinen nachgeordneten Behörden sicherzustellen.¹³ Das Bundesministerium stellte daraufhin seinen vertragsführenden Stellen einen ressortinternen Leitfaden zur Verfügung, der die Beraterdefinition des BMF konkretisierte und inhaltlich vertiefte sowie durch praxisnahe Beispiele erläuterte. Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung, dass das BMI ebenso verfahren sollte.

¹³ Kurzprotokoll des Rechnungsprüfungsausschusses Nummer 19/17 vom 31. Januar 2020, Beschluss zu TOP 6.

7 Neuere Entwicklungen

7.1 Feststellungen

7.1.1 Bericht an den Haushaltsausschuss zu den externen Beratungsleistungen des BMI vom Juni 2021

Der Haushaltsausschuss hatte die Bundesregierung mit Maßgabebeschluss vom 26. November 2020 zum Themenkomplex externe Berater (Ausschussdrucksache 19/8293, Beratung zum Einzelplan 06, TOP 29) aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um den Einsatz von externen Beratern und externen Unterstützungskräften substanziell zu senken. Sie sollten ihm bis zum 30. Juni 2021 einen Bericht vorlegen, in dem jedes Ressort für seinen Bereich einen konkreten Maßnahmenkatalog und Abbaupfad darlegt.

Die Bundesregierung legte dem Haushaltsausschuss daraufhin mit Schreiben vom 30. Juni 2021 ihren Gesamtbericht mit den Einzelberichten der Ressorts vor.

Das BMI hat darin für seinen Bereich ausgeführt, es habe bereits Maßnahmen konzipiert und beschlossen, die auf eine verbesserte Steuerung des Beratereinsatzes und auf eine perspektivische Reduktion des Bedarfs an externen Beratern im BMI abzielten.

Die Grobkonzeption des BMI sieht vier Arbeitspakete

- Anbahnung und Beschaffung von externen Beratern und Unterstützungskräften,
- Personalertüchtigung,
- Organisation und Prozesse zur Stärkung der Auftraggeber- und Projektfähigkeit sowie
- Werkzeugunterstützung

mit insgesamt 14 Maßnahmen vor. Die „Maßnahmensteckbriefe“ des BMI bestehen jeweils aus

- einer inhaltlichen Beschreibung,
- Angaben zum zeitlichen Umsetzungshorizont,
- Angaben zum geschätzten Aufwand und
- Angaben zum avisierten Nutzenpotential.

Das BMI erklärte darin beispielsweise zur Maßnahme „passgenauere Ausschreibungen und Rahmenverträge“:

„Für die Etablierung einer künftig passgenaueren Ausschreibung von Unterstützungsleistungen ist ein Paradigmenwechsel notwendig: Weg von „Mitnahme aus gefülltem Regal der 1000 Möglichkeiten“ hin zu „Abruf bestellter Leistungen“. Für eine grundlegende und

langfristige Verbesserung müssen Verantwortlichkeiten bei der Planung, der Beauftragung, der Durchführung und dem Controlling transparent festgelegt werden. Die gemeldeten Bedarfe müssen fundierter bzw. zuverlässiger und die Vergabe flexibler werden. [...]

Das BMI verspricht sich von den Maßnahmen insgesamt einen mittleren bis sehr hohen Nutzen für eine verbesserte Steuerung des Beratereinsatzes und eine substanzielle Senkung des Bedarfs an externen Beratern.

Auf die Grobkonzeption soll eine Feinkonzeption folgen, in der das BMI die 14 Maßnahmen inhaltlich ausdifferenzieren und ggf. auch auf die Geschäftsbereichsbehörden konzeptionell ausweiten will. Danach soll sich die Phase der Umsetzung der Maßnahmen anschließen.

Zur Umsetzung des Maßgabebeschlusses richtete das BMI ein abteilungsübergreifendes Projekt ein, an dem neben den betroffenen Abteilungen des BMI auch die mit Vertragsmanagement und Vergabe betrauten Organisationseinheiten des BVA und des BeschA mitwirkten.

Das BMI geht gleichwohl davon aus, dass

- der Umfang der Beratereinsätze *„vor allem im Bereich von IT-Dienstleistungen im BMI in der kurz- und mittelfristigen Betrachtung u. a. aufgrund der durch das Konjunkturpaket veranlassten Berateraufwände“* steigen wird,
- die zugehörigen Zahlen aufgrund der neuen Beraterdefinition zukünftig *„betragsmäßig anders ausfallen“*.

In seinem Bericht führte das BMI weiter aus, dass es *„im Bereich der IT/Digitalisierung bereits auf die stark gewachsene Anzahl der Aufgaben mit Stellenaufwüchsen reagiert“* habe. Die Personalgewinnung sei teilweise in einem stark nachfragegeprägten Bewerbermarkt erfolgt, der durch erheblichen Wettbewerb mit der Wirtschaft und anderen Behörden geprägt sei. Das BMI habe in den vergangenen Jahren jedoch für seine Fachabteilungen qualifiziertes Personal mit Schlüsselfähigkeiten wie Projektmanagement und Controlling einstellen können. Die vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten Stellen seien inzwischen nahezu vollständig besetzt.

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Anforderungen der Aufgabenerfüllung habe das BMI u. a. seine Abteilung „Digitale Gesellschaft, Informationstechnik (DG) organisatorisch neu strukturiert.

Zu den weiteren flankierenden Maßnahmen zählt das BMI den Aufbau einer zentralen Vergabestatistik. Zudem prüfe es, ob eine interne Beratungseinheit mit eigenen Mitarbeitern eingerichtet werden sollte. Eine solche könnte bedarfsorientiert hausinterne Beratungen zu unterschiedlichen Themenfeldern anbieten und dabei ggf. auch die wesentlichen Querschnitts- und Unterstützungsthemen von Projekten mitgestalten.

7.1.2 Einrichtung einer zentralen Vergabeberatungsstelle beim BMI

Ab dem Jahr 2018 gab es im BMI Überlegungen, eine zentrale Vergabestelle einzurichten. Auslöser war der Wunsch des zuständigen Staatssekretärs, zum Thema Beraterverträge „auskunftsfähig“ zu sein. Beschaffungen und Vergaben, die auch externe Beratungsleistungen einschlossen, erfolgten i. d. R. dezentral durch die jeweils betroffenen Organisationseinheiten. Es gab keine Instanz im BMI, die darüber einen Gesamtüberblick hatte. Das BMI konstatierte damals, dass die Vorgehensweise bei Beschaffungen uneinheitlich sei und insgesamt ein übergreifender standardisierter Bearbeitungsprozess fehle. Daher wurde der *„Aufbau einer behördeneigenen zentralen Beschaffungsstelle ... aus organisatorischer Sicht als erforderlich erachtet.“* Hierzu sollte eine Projektgruppe eingerichtet werden, die den Ist-Stand erheben und ein Konzept erarbeiten sollte. Wegen anderer vordringlicher Aufgaben wurden die Überlegungen zur Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle jedoch zunächst zurückgestellt.

Im Jahr 2019 gab es Gespräche zwischen der Zentralabteilung und der Abteilung DG des BMI, die gesamte Beschaffung in der Abteilung DG zu zentralisieren und einem Referat der Abteilung DG die Aufgabe zuzuweisen, alle *„im Hause existierenden Beraterverträge zu dokumentieren und dadurch auskunftsfähig zu sein.“* Hierzu sollten alle Stellen beim BMI angewiesen werden, bei Abschluss eines Beratervertrags entsprechende Informationen an dieses Referat zu senden. Dabei sollte es ausschließlich um Dokumentation und nicht um die Steuerung und Kontrolle von Beratereinsätzen gehen. Die fachliche Verantwortung für die Vergaben und den korrekten Einsatz von externen Beratern sollte in den Fachreferaten verbleiben.

Die Einrichtung der zuvor ins Auge gefassten zentralen Vergabestelle hielt das BMI nicht mehr für notwendig. Auf der Arbeitsebene sammelte es jedoch weiterhin Argumente für eine solche ganzheitliche Lösung, die auch die Problematik der externen Beratungsleistungen einschließt. Eine Abfrage bei allen Bundesressorts habe ergeben, dass mit Ausnahme des BMI und zwei weiterer Ressorts alle anderen Ressorts sowie das Bundeskanzleramt Referate mit zentralen Zuständigkeiten für Vergaben bzw. Beschaffungen eingerichtet hätten. Eine zentrale Vergabestelle könne zu einem (haus)übergreifenden standardisierten Beschaffungsprozess führen und damit möglicherweise auch zu einer Verbesserung der Qualität von Beauftragungen beitragen.

Das BMI organisierte ab Mitte des Jahres 2020 seine Beschaffung um. Es übertrug in der Abteilung DG dem Referat DG I 5 „Öffentliches Auftragswesen; Digitalisierung öffentlicher Einkauf“ nach personeller Verstärkung folgende zusätzliche Aufgaben:

- Das Referat sollte als zentrale Stelle vergaberechtliche Beratungen als Querschnittsfunktion im BMI durchführen. Auf Nachfrage erklärte das BMI, das Referat DG I 5 nehme zwar eine zentrale Beratungsfunktion wahr. Es habe aber nicht die Aufgabe, in die Arbeit der Fachreferate steuernd oder überwachend einzugreifen. Nach wie vor seien daher die bedarfstragenden Organisationseinheiten für die Beschaffung externer Beratungsleistungen einschließlich Projektmanagement und -controlling der Beratereinsätze verantwortlich.

- Das Referat sollte eine zentrale Vergabestatistik für das Ressort BMI einführen und Beschaffungen im BMI systematisch erfassen. Damit wollte das BMI einerseits der stetig steigenden Zahl von Presse- und parlamentarischen Anfragen nach seinen Auftragsvergaben begegnen. Diese sollten künftig direkt und ohne gesonderte Hausabfragen beantwortet werden können. Andererseits sollen mithilfe der zentralen Vergabestatistik auch alle für den Beraterbericht an den Haushaltsausschuss relevanten Daten erhoben und ein IT-gestützter Datenexport i. S. d. geltenden Beraterdefinition ermöglicht werden.

Auf Nachfrage teilte das BMI mit, die Beraterberichte an den Haushaltsausschuss würden weiterhin vom Haushaltsreferat gefertigt. Die dafür notwendigen Daten sollten künftig jedoch der zentralen Vergabestatistik entnommen werden. Um die Vergabestatistik aktuell zu halten, wollte das BMI die Fachreferate verpflichten, Beschaffungen in der Datenbank binnen einer bestimmten Frist auszuweisen.

- Das Referat wurde beauftragt, federführend konkrete Vorschläge und Maßnahmen zur Senkung des Einsatzes von externen Beratern in Umsetzung des Maßgabebeschlusses des Haushaltsausschusses vom 26. November 2020 (vgl. Nummer 7.1.1) zu erarbeiten.

7.1.3 Anpassung der internen Beschaffungsregelungen

Während unserer Prüfung hat das BMI auch seine Hausanordnung „Beschaffungen im BMI“¹⁴ geändert (vgl. Nummer 2).

1. Einführung einer neuen Beteiligungsregelung des Referates DG I 5

Danach müssen Vorgänge zur Durchführung einer Eigenbeschaffung mit einem geschätzten Auftragswert von mehr als 25 000 Euro (netto) dem Referat DG I 5 vor Einleitung eines Vergabeverfahrens zur Mitzeichnung vorgelegt werden. Die Mitzeichnung bezieht sich ausschließlich auf die vergaberechtliche Zulässigkeit der jeweiligen Beschaffungsmaßnahme. Die Entscheidung über die Beschaffung verbleibt – auch im Fall der Ablehnung der Mitzeichnung – bei der beschaffenden Organisationseinheit.

2. Ergänzung des Abschnitts „Externe Beratungsleistungen“

Das BMI hat klargestellt, dass für die Bedarfsträger von externen Beratungsleistungen nicht nur besondere Prüfungs- sondern auch besondere Dokumentationserfordernisse gelten.

3. Ergänzung der Anlage zur Hausanordnung „Beschaffung von externen Beratungsleistungen“

Das BMI hat die „besonderen Prüfungserfordernisse“ erweitert, die die Bedarfsträger bei der Beschaffung externer Beratungsleistungen zu beachten haben:

¹⁴ Hausanordnung Gruppe 3 Blatt 5 „Beschaffungsverfahren des BMI“, Stand 9. Februar 2021.

- Das BMI hat klargestellt, dass ministerielle Kernaufgaben wegen der besonderen Risiken für die Verwaltungsintegrität grundsätzlich nicht auf externe Berater übertragen werden dürfen und es z. B. nicht zulässig ist, externe Berater mit dem eigenständigen Formulieren von Regelungsentwürfen oder dem federführenden Bearbeiten von Vorlagen für die Hausleitung zu beauftragen.
 - Es hat die Bedarfsträger verpflichtet, zu prüfen und in einem Vermerk darzustellen, wie sichergestellt wird, dass die Entscheidungs-, Steuerungs-, Strategie- und Kontrollhoheit beim Leistungsempfänger verbleibt.
 - Es hat darauf hingewiesen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen sind, die mit der Maßnahme befasst ist (Ziffer 2.4.1 VV-BHO zu § 7).
 - Zudem müssen die Bedarfsträger prüfen und dokumentieren, ob nach Abschluss des Beratungsvorhabens neue dauerhafte Aufgaben verbleiben und ob diese mit den vorhandenen Ressourcen gedeckt werden können.
- In einem neuen Abschnitt „Jährlicher Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages“ machte das BMI außerdem deutlich, dass externe Beratungsleistungen im Sinne der Beraterdefinition in den jährlichen Beraterbericht an den Haushaltsausschuss aufzunehmen und bei der jährlichen zentralen Abfrage der koordinierenden Organisationseinheit zu melden sind.

7.2 Bewertung

Wir haben positiv bewertet, dass das BMI seinem Bericht an den Haushaltsausschuss zufolge nicht nur eine perspektivische Bedarfsreduktion an externen Beratungsleistungen anstrebt, sondern auch die Steuerung des Beratereinsatzes verbessern will. Dabei sollte es auch sicherstellen, dass externe Expertise nur dort zielgerichtet zum Einsatz kommt, wo dies wirklich erforderlich ist. Ebenso hat es bei notwendigen Beratungsprojekten dafür zu sorgen, dass die bestehenden Regelungen zum Beratereinsatz vollumfänglich beachtet werden.

Das BMI hat inzwischen offenbar selbst erkannt, dass die in seinem Ressort bestehenden Schwachstellen bei der Nutzung externer Beratungsleistungen struktureller Lösungen bedürfen. Dafür spricht, dass es in seinem dem Bericht als Anlage beigefügten Maßnahmenkatalog entsprechende Ansätze entwickelt und dazu eigens ein abteilungsübergreifendes Projekt unter Beteiligung der für Vertragsmanagement und Vergabe zuständigen Organisationseinheiten des BVA ins Leben gerufen hat.

Die bisherigen Anstrengungen des BMI reichen alleine jedoch noch nicht aus, um die Ursachen der von uns festgestellten strukturellen Defizite wirksam zu beseitigen. Insbesondere hat es das BMI bislang versäumt, eine handhabbare und ergebnisfokussierte Strategie zu entwickeln. Aus dieser hat es Ziele und Prioritäten für einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Beratereinsatz abzuleiten. An deren Erreichung müssen sich die einzelnen Aktivitäten des Maßnahmenkataloges, aber auch die einschlägigen organisatorischen Strukturen, Geschäftsprozesse, Führungs- und Steuerungssysteme sowie die personellen und finanziellen Ressourcen des BMI ausrichten. Ansonsten können die fachlich zuständigen

Stellen im BMI und in den nachgeordneten Behörden nicht sachgerecht beurteilen, ob ihre Aktivitäten und Bemühungen zur Optimierung des Beratereinsatzes erfolgreich verlaufen und in welchen Bereichen sie ggf. noch nachsteuern müssen.

Wir haben es als Schritt in die richtige Richtung bewertet, dass das BMI eine zentrale Vergabeberatungsstelle mit angeschlossener Vergabestatistik eingerichtet hat. Mit dieser gibt es beim BMI erstmals eine zentrale Stelle, die über einen Gesamtüberblick über die Nutzung externer Beratungsleistungen im Geschäftsbereich verfügt. Dies haben wir als wichtige Voraussetzung gesehen, um die Nutzung externer Beratungsleistungen im BMI effizienter und effektiver zu gestalten. Um das Potential voll auszuschöpfen, halten wir jedoch eine zentrale Vergabestelle mit übergreifenden Koordinierungs-, Steuerungs- und Überwachungsbefugnissen, wie sie in den meisten anderen Ressorts üblich ist, für sinnvoller.

Die untersuchten Einzelfälle haben gezeigt, dass in den Fachreferaten bei Eigenbeschaffungen die verbindlichen vergabe- und haushaltsrechtlichen Regelungen sowie die internen Vorgaben oft nicht eingehalten wurden. Eine zentrale Stelle, die zumindest bei der Eigenbeschaffung von externen Beratungsleistungen die Einhaltung dieser Regelungen sicherstellt, halten wir daher für geboten. Das Referat DG I 5 wurde bereits beauftragt, federführend konkrete Vorschläge und Maßnahmen zur Senkung des Einsatzes von externen Beratern zu entwickeln. Sein Ziel, die Beratereinsätze insgesamt zu optimieren, kann das BMI jedoch nur erreichen, wenn es gleichzeitig dafür sorgt, dass auch die bestehenden Regelungen zum Beratereinsatz von allen bedarfstragenden Organisationseinheiten eingehalten werden. Deshalb sollte sich die Mitzeichnungspflicht einer zentralen Stelle bei Eigenbeschaffungen mit einem Auftragswert von mehr als 25 000 Euro (netto) auch nicht nur auf die vergaberechtliche Zulässigkeit von Beschaffungsmaßnahmen beschränken.

Wir haben die Klarstellung des BMI in seiner Hausanordnung begrüßt, dass ministerielle Kernaufgaben wegen der besonderen Risiken für die Verwaltungsintegrität grundsätzlich nicht auf externe Berater übertragen werden dürfen. Dies entspricht auch der Beschlusslage des Haushaltsausschusses¹⁵, wonach die Einbindung externer Berater in Kernaufgaben der Verwaltung, zu denen insbesondere auch Strategie-, Prozess- und Organisationsgestaltungen gehören, auf begründete Ausnahmen zu beschränken ist. Auch wenn das BMI die Leistungserbringung fachlich begleitet und über den Umgang mit den Beratungsergebnissen entscheidet, besteht dennoch ein signifikantes Einflusspotential für externe Leistungserbringer, das sich nachteilig auf die Unabhängigkeit und Neutralität des Verwaltungshandelns auswirken kann. Dabei ist in die Betrachtung einzubeziehen, dass sich durch die in den letzten Jahren stark angestiegene Zahl der Beratungsaufträge beim BMI tendenziell das Risiko unerwünschter Einflussnahmen erhöht hat (vgl. Nummer 1.2).

¹⁵ Beschluss des Haushaltsausschusses in der 31. Sitzung vom 10. März 2017 TOP 4 (Vorlage des Bundesrechnungshofes; Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die Verträge zur Inanspruchnahme externer Berater).

7.3 Empfehlungen

Wir haben anerkannt, dass das BMI mit dem in seinem Bericht vom Juni 2021 genannten Maßnahmenkatalog (Nummer 7.1.1), der Einrichtung einer zentralen Vergabeberatungsstelle im Ministerium (Nummer 7.1.2) und der Anpassung der internen Beschaffungsregelungen (Nummer 7.1.3) erste wichtige Schritte unternommen hat, um den Beratereinsatz zu verbessern. Zur Beseitigung der strukturellen Defizite im Umgang mit externen Beratungsleistungen reichen diese jedoch noch nicht aus. Wir haben es insbesondere für notwendig gehalten, dass das BMI eine ganzheitliche Strategie entwickelt, die die Grundlage für ein gemeinsames, zielorientiertes Handeln bildet. Hierzu sollte es strategische Ziele für einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz externer Beratungsleistungen definieren und diese so herunterbrechen, dass alle Beteiligten in seinem Geschäftsbereich diese als handlungsleitend verstehen und beachten. Alle organisatorischen Strukturen, Geschäftsprozesse, Führungs- und Steuerungssysteme sowie die finanziellen und personellen Ressourcen des BMI sollten hierbei einbezogen und auf das Erreichen dieser strategischen Ziele ausgerichtet werden.

Wir haben angeregt, eine zentrale Stelle mit der operativen Umsetzung dieser Aufgabe zu beauftragen und diese dazu mit weitergehenden Koordinierungs-, Steuerungs- und Überwachungsbefugnissen auszustatten.

Bei allen Eigenbeschaffungen von externen Beratungsleistungen durch Fachreferate sollte die Vergabeberatungsstelle auch sicherstellen, dass die vergabe- und haushaltsrechtlichen Regelungen eingehalten werden. Hierzu sollte die ohnehin bei Eigenbeschaffungen mit einem Auftragswert von mehr als 25 000 Euro vorgesehene Mitzeichnung entsprechend erweitert werden.

Darüber hinaus sollte sich das BMI einen Gesamtüberblick verschaffen, welche Beratungsprojekte in seinem Geschäftsbereich ministerielle Kernaufgaben berühren und diese im Hinblick auf mögliche Risiken für die Unabhängigkeit und Neutralität des Verwaltungshandelns bewerten. Hierzu könnte die beim Referat DG I 5 neu eingeführte zentrale Vergabestatistik herangezogen werden, die auch die Daten für die Beraterberichterstattung an das BMF enthalten soll (vgl. Nummer 7.1.2).

7.4 Stellungnahme des BMI

Das BMI führt aus, es habe bereits viele der von uns aufgezeigten Mängel selbst erkannt und zum Anlass genommen, interne Vorgaben, Prozesse und Strukturen zu verbessern.

Mit den im Ressortbericht zum Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom 26. November 2020 dargestellten 14 Einzelmaßnahmen verfolge es einen ganzheitlichen Ansatz zur Verbesserung des Beratereinsatzes. Zum Teil müsste es diese jedoch erst noch umsetzen.

Das BMI hat erklärt, die von ihm angestoßenen Aktivitäten hätten bei den nach Abschluss der Erhebungen des Bundesrechnungshofes durchgeführten Beratungsprojekten bereits positive Effekte gezeitigt. Worin diese bestanden, hat das BMI nicht weiter ausgeführt.

Darüber hinaus gehende Forderungen des Bundesrechnungshofes hat das BMI grundsätzlich abgelehnt.

7.5 Zusammenfassende abschließende Bewertung

Wir sehen in den bisherigen Anstrengungen des BMI zur Verbesserung des Beratereinsatzes weiterhin wichtige Schritte in die richtige Richtung. Jedoch halten wir diese nach wie vor für nicht ausreichend, die festgestellten strukturellen Defizite bei der Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen zu beseitigen.

Das BMI hat die behaupteten positiven Effekte der von ihm initiierten Maßnahmen nicht konkret benannt. Wir sehen uns dadurch in unserer Auffassung bestätigt, dass das BMI ohne eine klare Strategie zum Beratereinsatz mit daraus abgeleiteten messbaren Zielen und Prioritäten nicht objektiv einschätzen kann, ob und wie seine bisherigen Aktivitäten wirken.

Wir halten zudem an unserer Empfehlung fest, dass sich das BMI zum Schutz der Verwaltungsintegrität einen Gesamtüberblick über die Kernaufgaben berührenden Beratungsprojekte in seinem Geschäftsbereich verschaffen und diese im Hinblick auf mögliche Risiken für die Unabhängigkeit und Neutralität des Verwaltungshandelns bewerten sollte.

8 Fazit

Das BMI hat in den Haushaltsjahren 2017 bis 2019 über 300 Mio. Euro Haushaltsmittel für externe Beratungsleistungen ausgegeben. Dabei sind die Ausgaben stetig angestiegen und haben sich nach dem Beraterbericht für das Haushaltsjahr 2019 sogar fast verdoppelt (vgl. Nummer 1.2). Dem erheblichen Aufwuchs an Beraterausgaben einerseits standen andererseits aber keine adäquaten verwaltungsseitigen Strukturen gegenüber, die einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz gewährleisten.

Unsere Prüfung hat erhebliche strukturelle Schwachstellen in wesentlichen Bereichen des Beratereinsatzes aufgezeigt. Nach unseren Feststellungen bejahte das BMI die Notwendigkeit externer Beratungsleistungen zumeist vorschnell. Deren Wirtschaftlichkeit hinterfragte es nicht einmal in den Fällen kritisch, in denen Kernaufgaben ministerieller Tätigkeit betroffen waren.

Wir halten es zudem für sehr bedenklich, in welchem Ausmaß sich das BMI bei der Ausgestaltung und dem Vollzug der Verträge auf die externen Berater verlassen hat. Teilweise hat es sich ganze Vertragsentwürfe mit kompletten Leistungsbeschreibungen einschließlich des Ansatzes der für die Leistungserbringung erforderlichen Projektstage von seinen

Auftragnehmern vorgeben lassen und diese sogar beauftragt, den Erfolg der eigenen Beratung zu bewerten (Nummer 5.1).

Ein solches Vorgehen birgt ein hohes Risiko von Fehlallokationen. Es trägt auch nicht dem Umstand Rechnung, dass externe Berater als ertragsorientierte Wirtschaftsunternehmen in erster Linie eigene kommerzielle Interessen verfolgen.

Hinzu kommt, dass Rahmenverträge zentraler Dienstleister des Bundes den abrufberechtigten Nutzern zwar einen schnellen, einfachen und ressourcenschonenden Zugang zu verschiedenen externen Beratungsleistungen ermöglichen. Solche niedrigschwelligen Serviceangebote bergen die Gefahr, dass die Bedarfsträger allzu großzügig auf die verfügbaren Beratungsleistungen zurückgreifen und es in der Folge zu einer Übernachfrage kommt. Durch deren Nutzung erhalten sie recht unproblematisch zusätzliche Ressourcen zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Dadurch können sich die Bedarfsträger unter Umständen eine eigene Prioritätensetzung ihrer Personalkapazitäten ersparen.

Zur Sicherstellung der vom Haushaltsausschuss geforderten Qualität der Beraterberichte wird das BMI seine Meldestellen bei der Berichterstattung auch inhaltlich unterstützen und begleiten müssen.

Das BMI hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass es mit den in seinem Ressortbericht zum Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom 26. November 2020 (vgl. Nummer 7.1.1) dargestellten 14 Einzelmaßnahmen einen ganzheitlichen Ansatz zur Verbesserung des Beraterereinsatzes verfolgt. Die initiierten Aktivitäten hätten bereits erste positive Effekte gezeitigt. Unsere darüber hinausgehenden Forderungen hat es grundsätzlich abgelehnt.

Wir sind auch nach der Einlassung des BMI nicht überzeugt, dass dessen bisherige Anstrengungen ausreichen, um die festgestellten strukturellen Schwachstellen bei der Inanspruchnahme externer Beraterleistungen zu beseitigen. Vielmehr sehen wir uns dadurch in unserer Auffassung bestätigt, dass das BMI ohne eine klare Strategie zur Optimierung des Beraterereinsatzes mit messbaren Zielen und Prioritäten nicht objektiv einschätzen kann, ob und wie seine neuen Maßnahmen wirken.

Essers

Grünwald

Beglaubigt: Rogall, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.