

Schriftenreihe  
des Bundesbeauftragten für  
Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Band 14

**Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung**

Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als  
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung  
zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung

Verlag W. Kohlhammer

Alle Rechte vorbehalten

Herausgeber: Der Präsident des Bundesrechnungshofes  
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 53048 Bonn

Druck: SZ Druck, Sankt Augustin

Verlag: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart  
Printed in Germany 2006

ISBN 978-3-17-019783-1

## **Vorwort**

Die öffentliche Verwaltung nutzt seit Jahren in zunehmendem Maße die Unterstützung externer Berater. Sie tut dies insbesondere dort, wo neuartige und komplexe Aufgaben zu bewältigen sind, moderne technische und wirtschaftliche Entwicklungen nutzbar gemacht werden sollen oder strukturelle Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen zu vollziehen sind. Nach Angaben des Bundesverbandes Deutscher Unternehmensberater entfällt nach einer deutlichen Zunahme im Jahr 2005 knapp ein Zehntel des in diesem Bereich erzielten Umsatzes auf den öffentlichen Sektor.

Der Bundesrechnungshof hat in den zurückliegenden Jahren den Einsatz externer Berater im Bereich der Bundesverwaltung sowohl querschnittlich als auch einzelfallbezogen untersucht. Dabei hat er festgestellt, dass gewisse Fehler immer wieder vorkommen, unabhängig von der Form der Beratung und der Art der Verwaltung.

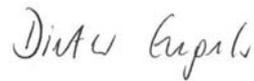
Häufig war neben Fehlern im Vergabeverfahren zu beanstanden, dass weder die Notwendigkeit noch die Wirtschaftlichkeit von Beratungsprojekten ausreichend geprüft und sichergestellt war. Gerade hierin sieht der Bundesrechnungshof jedoch die wesentliche Voraussetzung für einen ordnungsgemäßen Umgang mit diesem Instrument. Die im Vorfeld einer möglichen Einbeziehung externen Sachverständigen notwendigen Arbeitsschritte werden von vielen Verantwortlichen zwar als aufwendig und unbequem empfunden. Sie sind gleichwohl die beste Garantie gegen die Risiken einer Fehlleitung öffentlicher Mittel.

Der vorliegende Bericht unterbreitet Vorschläge für ein wirtschaftliches und transparentes Verfahren beim Einsatz externer Berater und geht dabei

auf die vom Bundesrechnungshof vorgefundenen typischen Mängel und Fehler ein. Kombiniert mit praxisorientierten Hinweisen richtet sich diese Veröffentlichung als Arbeitshilfe an alle Verwaltungen, die Entscheidungen über die Einbindung externen Sachverständigen zu treffen haben.

In vielerlei Hinsicht gelten die nachfolgenden Erkenntnisse und Empfehlungen über die untersuchten Formen der externen Beratung hinaus auch für andere Formen der Inanspruchnahme privatwirtschaftlich erbrachter Leistungen. In allen Fällen sind Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit, Erfolgskontrolle und die Beachtung des Wettbewerbs zwischen verschiedenen Leistungsanbietern grundlegende Prinzipien des Verwaltungshandelns.

Bonn, im November 2006



*Prof. Dr. Dieter Engels  
Präsident des Bundesrechnungshofes  
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit  
in der Verwaltung*

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>6</b>
<b>0 Vorbemerkung</b>	<b>7</b>
<b>1 Eckpunkte für einen sachgerechten Einsatz externer Berater</b>	<b>10</b>
<b>2 Definition des Begriffs „Externe Beratung“</b>	<b>14</b>
<b>3 Handlungserfordernisse und typische Fehlerquellen beim Einsatz externer Berater</b>	<b>18</b>
<b>3.1 Problem beschreiben und Ziel festlegen</b>	<b>18</b>
<b>3.2 Notwendigkeit des Berater Einsatzes prüfen</b>	<b>20</b>
3.2.1 Aktuellen Handlungsbedarf ermitteln	21
3.2.2 Eigene Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung prüfen	23
3.2.3 Vorliegende Erkenntnisse nutzen	28
3.2.4 Notwendige Rahmenbedingungen beachten	29
3.2.4.1 Zeitbedarf planen	30
3.2.4.2 Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln prüfen	31
3.2.4.3 Sachmittel und Personal bereithalten	31
3.2.4.4 Auf Akzeptanz achten	32
<b>3.3 Wirtschaftlichkeit ermitteln</b>	<b>33</b>
3.3.1 In Alternativen denken	33
3.3.2 Alle Handlungsalternativen vergleichen	36
3.3.3 Alternative Formen der externen Beratung berücksichtigen	36
3.3.4 Realistische Datengrundlage der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wählen	38
3.3.5 Nutzen der Beratung erfassen	39
3.3.6 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung (WiBe 4.0) berücksichtigen	40
	3

<b>3.4</b>	<b>Leistung eindeutig beschreiben</b>	<b>42</b>
3.4.1	Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nutzen	42
3.4.2	Leistungsbeschreibung eindeutig fassen	43
3.4.3	Weitere Inhalte festlegen	45
<b>3.5</b>	<b>Verträge eindeutig formulieren</b>	<b>45</b>
3.5.1	Klarheit über Leistung und Ergebnis schaffen	45
3.5.1.1	Leistungsabhängige Honorarvereinbarung vorsehen	47
3.5.1.2	Reise- und Nebenkostenvergütung nach Bundesreisekostengesetz regeln	48
3.5.1.3	Leistungsfristen definieren	49
3.5.1.4	Weitere Vertragsbestandteile regeln	49
3.5.2	Nachträgliche Vertragserweiterungen oder -umgestaltungen nur im Ausnahmefall zulassen	51
<b>3.6</b>	<b>Leistung öffentlich ausschreiben</b>	<b>51</b>
3.6.1	Vergabevorschriften beachten	51
3.6.2	Grenzen der Anwendbarkeit der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) beachten	54
3.6.3	Ausnahmeregelungen der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) nur im begründeten Fall nutzen	57
3.6.4	Vergabevermerk fertigen	63
<b>3.7</b>	<b>Leistung kontrollieren, steuern und abnehmen</b>	<b>64</b>
<b>3.8</b>	<b>Abschließende Erfolgskontrolle durchführen</b>	<b>65</b>
<b>3.9</b>	<b>Transparenz über Beratungsergebnisse und -ausgaben schaffen</b>	<b>66</b>
<b>3.10</b>	<b>Gesamtes Verfahren dokumentieren</b>	<b>72</b>
<b>4</b>	<b>Verantwortliche Entscheidungen in jedem Einzelfall treffen</b>	<b>73</b>

## **Anhänge**

- Anhang 1    Checkliste notwendiger Schritte zur Vorbereitung des Einsatzes externer Berater in der Bundesverwaltung
  
- Anhang 2    Schematische Darstellung der Eckpunkte für einen Berater-einsatz
  
- Anhang 3 a) Beispiel für die Anwendung der Eckpunkte für den Berater-einsatz
  
- Anhang 3 b) Beispielrechnung für die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit eines Berater-einsatzes mit Hilfe der WiBe 4.0
  
- Anhang 4    Mögliche Elemente einer behördeninternen Richtlinie für die Vergabe externer Beratungsleistungen
  
- Anhang 5    Beschlüsse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

## Abkürzungsverzeichnis

<b>A</b>	
AfO	Ausschuss für Organisationsfragen
<b>B</b>	
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BRKG	Bundesreisekostengesetz
BVA	Bundesverwaltungsamt
<b>E</b>	
EG	Europäische Gemeinschaften
<b>G</b>	
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
<b>H</b>	
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
<b>I</b>	
IT	Informationstechnik
<b>K</b>	
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im BMI
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung; auch synonym für „Kosten-Leistungs-Verantwortung“ (KLV)
<b>T</b>	
Tz.	Textziffer
<b>V</b>	
VgV	Vergabeverordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A
VOL/B	Verdingungsordnung für Leistungen, Teil B
<b>W</b>	
WiBe 4.0	Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, Version 4.0

## 0 Vorbemerkung

Ein sachgerechter Einsatz externen Sachverständigen kann der Verwaltung helfen, richtige Antworten auf neue und komplexe Fragestellungen in einem sich rasch verändernden Umfeld zu finden. Die Bedeutung dieses Instruments hat in den zurückliegenden Jahren zugenommen.<sup>1</sup> Gleichzeitig sind Fehlentwicklungen erkennbar geworden, die die Grenzen und Risiken des Beraterinsatzes für die öffentliche Verwaltung verdeutlichen.

Der Bundesrechnungshof ist in seinen Prüfungen immer wieder auf unzureichend begründete, unwirtschaftliche und nicht ordnungsgemäße Beratungsprojekte gestoßen. Er hat seine Erkenntnisse der letzten Jahre<sup>2</sup> in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 15. Juni 2004 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zusammengefasst<sup>3</sup>. Weitere Prüfungserkenntnisse zum Einsatz externer Kräfte, die speziell Fragen der Informationstechnik betrafen, hat der Bundesrechnungshof bereits im Jahr 1998 in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages dargestellt. Die Erkenntnisse haben zu konkreten Empfehlungen der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesre-

---

<sup>1</sup> Laut Bund der Unternehmensberater (Facts & Figures zum Beratermarkt 2005 vom Februar 2006) ist der Gesamtumsatz der Branche von rd. 7 Mrd. Euro im Jahr 1994 auf rd. 13,2 Mrd. Euro im Jahr 2005 gestiegen. Der Anteil des öffentlichen Sektors (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen, Körperschaften des öff. Rechts, öffentliche Unternehmen) betrug daran im Jahr 2005 9,7 % bzw. rd. 1,3 Mrd. Euro.

<sup>2</sup> Bereits im Jahr 1999 lieferte eine vom Bundesrechnungshof durchgeführte Befragung einen umfassenden Überblick über die Praxis von Beratungsprojekten in der Bundesverwaltung. Über 90 Einzelfälle hat er in den Folgejahren u. a. mit der Frage untersucht, ob der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO) beim Einsatz externer Berater durch den Bund beachtet wurde.

<sup>3</sup> Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung vom 15. Juni 2004, Az. 15 – 2004 – 0801.

gierung (KBSt)<sup>4</sup> geführt. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren dem Parlament mehrere Berichte vorgelegt, die sich mit Einzelfragen des Einsatzes externer Berater befassen.

Trotz der sehr unterschiedlichen Aufgabenbereiche der Bundesverwaltung, in denen externe Berater eingesetzt werden, haben die Prüfungen des Bundesrechnungshofes wiederkehrende Verhaltensmuster und Mängel aufgedeckt. Zwei Studien zum Thema Beratereinsatz in der Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung<sup>5</sup> zeigen Parallelen zu diesen Erkenntnissen.

Die aus zahlreichen Prüfungsergebnissen abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Darstellung. Sie sind – nach einer thesenartigen Zusammenfassung der wesentlichen Handlungsnotwendigkeiten beim Umgang mit dem Instrument der externen Beratung in Kapitel 1 und einer begrifflichen Abgrenzung der externen Beratung in Kapitel 2 – im Einzelnen in Kapitel 3 beschrieben. Die Feststellungen und Bewertungen werden dabei durch beispielhaft ausgewählte Prüfungsergebnisse illustriert. Auf eine Nennung der betroffenen Behörden wurde – soweit für die grundsätzliche Aussage der Beispiele entbehrlich – verzichtet. Die Stellungnahmen der betroffenen Bundesbehörden hierzu sind gleichwohl berücksichtigt.

---

<sup>4</sup> Empfehlungen zur Inanspruchnahme von externen Unterstützungsleistungen durch Bundesbehörden im IT-Bereich (KBSt-Empfehlung) vom 16. Januar 2001.

<sup>5</sup> Management Consulting 2004, Trends und Kompetenzen in der Managementberatung, IMCS The Institute of Management and Consulting Sciences, Prof. Dr. Fink, Frühjahr 2004, Rheinbach – nachfolgend Management-Consulting-Studie –. PuMa-Consulting – Studie zur externen Beratung im Kontext der Modernisierung des öffentlichen Sektors; Projektabschlussbericht im Rahmen des Studienganges “Public Management” der FHTW / FHVR Berlin; unter Leitung von Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Juli 2003, Berlin – nachfolgend PuMa-Consulting-Studie –.

Ebenfalls umfassend berücksichtigt sind die Beschlüsse, die der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Berichterstattung des Bundesrechnungshofes gefasst hat. Er hatte am 9. März 2005 den dieser Publikation zugrunde liegenden Bericht<sup>6</sup> zur Kenntnis genommen und die Erwartung geäußert, dass die Verwaltung die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Fehler künftig vermeidet. Er hat zudem die Notwendigkeit verdeutlicht, dass Ausgaben für externe Beratung haushaltsmäßig transparenter gemacht werden und der Beraterbegriff präziser definiert wird. Hierfür hat der Ausschuss am 28. Juni 2006 auf der Grundlage von Vorschlägen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und des Bundesrechnungshofes Orientierungen vorgegeben, die insbesondere in Kapitel 2.1 und 3.9 ihren Niederschlag finden.

Ergänzend zu dieser Darstellung sind im Anhang 1 die wesentlichen Aspekte in einer Checkliste zusammengefasst. Anhang 2 bietet eine schematische Übersicht über die bei der Entscheidung über Beratungsprojekte wesentlichen Fragestellungen und Handlungsnotwendigkeiten. Anhang 3 a) beschreibt einen Beispielfall, der aufzeigt, wie die notwendigen Schritte der Verwaltung beim Einsatz externer Berater in der Praxis aussehen können. In Anhang 3 b) findet sich eine für dieses Beispiel erstellte Wirtschaftlichkeitsrechnung. Mögliche Elemente einer behördeninternen Richtlinie für die Vergabe externer Beratungsleistungen, die auch bei einer entsprechenden internen Regelung des Bundesrechnungshofes berücksichtigt sind, sind als Anhang 4 abgedruckt. Anhang 5 schließlich enthält die Beschlüsse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 9. März 2005 und vom 28. Juni 2006.

---

<sup>6</sup> Vgl. Fn. 3.

## **1 Eckpunkte für einen sachgerechten Einsatz externer Berater**

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben sich folgende Phasen des Beratereinsatzes als besonders wichtig, zugleich aber auch als besonders fehleranfällig erwiesen:

- die Prüfung der Notwendigkeit des Beratereinsatzes,
- die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit,
- das Vergabeverfahren,
- die Erfolgskontrolle sowie
- die Umsetzung und Nutzung der Beratungsergebnisse.

Die hierzu gewonnenen Erkenntnisse lassen sich zu den folgenden zehn Eckpunkten für den Beratereinsatz verdichten:

### **1. Problem beschreiben und Ziel festlegen**

Die von der Verwaltung zu bewältigende Aufgabe, für die die Einschaltung Externer erwogen wird, muss ausführlich und nachvollziehbar beschrieben und abgegrenzt werden. Hierbei sind Ziele und Maßstäbe so festzulegen, dass sie eine spätere Erfolgskontrolle ermöglichen.

### **2. Notwendigkeit des Beratereinsatzes prüfen**

Die Verwaltung muss zunächst kritisch prüfen, ob sie die Leistung selbst erbringen kann, bevor sie die Auftragsvergabe an externe Kräfte in Betracht zieht.

### **3. Wirtschaftlichkeit ermitteln**

Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind alle Lösungsalternativen darzustellen und zu bewerten. Hierzu zählt neben der Eigenleistung z.B. auch die Beauftragung verwaltungsinterner Beratungsteams.

### **4. Leistung eindeutig beschreiben**

Ist die externe Beratung die wirtschaftliche Alternative, dann ist die gewünschte Beratungsleistung durch die Verwaltung eindeutig und umfassend zu beschreiben. Das setzt entsprechende, zumindest grundlegende Fachkenntnisse der Verwaltung im Hinblick auf die zu lösende Aufgabe voraus. Fehlen diese, sind auch eine sachgerechte Beraterauswahl und die spätere Kontrolle des Beratungsprojektes nicht ausreichend gewährleistet.

### **5. Verträge eindeutig fassen**

Die Verträge müssen so abgefasst werden, dass die Leistung sowohl inhaltlich als auch zeitlich eindeutig beschrieben und kontrollierbar ist. Wo möglich sollte mit werkvertraglichen Elementen sichergestellt werden, dass die zu erbringende Leistung in ihrem Ergebnis ausreichend nachvollziehbar bewertet und ggf. eingefordert werden kann. Damit Leistungsanbieter ihr Angebot darauf einstellen können, sollte die Verwaltung schon vor der Leistungsvergabe einen Vertragsentwurf erstellen.

## **6. Leistung öffentlich ausschreiben**

Die Leistung muss grundsätzlich öffentlich, ggf. auch europaweit ausgeschrieben werden. Eine freihändige Vergabe kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht; auch hier ist grundsätzlich ein Wettbewerb sicherzustellen.

## **7. Leistung kontrollieren, steuern und abnehmen**

Die Verwaltung kann durch sachgerechte Kontrolle und Steuerung des Beratungsprojekts wesentlich zu einem erfolgreichen Abschluss beitragen. Die Beratungsergebnisse müssen zudem zeitnah abgenommen werden, damit etwaige Ansprüche aus vertragswidrigem Verhalten oder Schlechtleistung geltend gemacht werden können.

## **8. Abschließende Erfolgskontrolle durchführen**

Abhängig vom Beratungsgegenstand sollten die Ergebnisse durch die Verwaltung sachgerecht genutzt und fortgeschrieben werden. Die gesamte Maßnahme muss abschließend einer nachvollziehbaren Erfolgskontrolle unterzogen werden.

## **9. Transparenz über Beratungsergebnisse und -ausgaben schaffen**

Es sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, um wesentliche Informationen zu Beratungsschwerpunkten und -ergebnissen ressortübergreifend im Sinne eines Wissensmanagements zur Verfügung zu stellen. Die Ausgaben für Beratungsprojekte sind im Haushaltsvollzug mit der Möglichkeit der späteren Auswertung zu erfassen.

## **10. Gesamtes Verfahren dokumentieren**

Die einzelnen Schritte von der Problembeschreibung über die Notwendigkeitsprüfung bis hin zur Umsetzung von Beratungsergebnissen sind von der Verwaltung nachvollziehbar zu dokumentieren.

## 2 Definition des Begriffs „Externe Beratung“

Die Nutzung externen Sachverständs für die Wahrnehmung von Bundesaufgaben wird mit unterschiedlichen Bezeichnungen beschrieben. So spricht der Haushaltsgesetzgeber bei Titel 526 02 von Sachverständigen, die KBSt verwendet den Begriff der Unterstützungsleistungen, andere sprechen von Gutachtern. Daneben existieren weitere Differenzierungen des Beraterbegriffs, etwa durch die Bezeichnung Unternehmensberater, Consultant oder Coach.

Um angesichts der begrifflichen Vielfalt eine eindeutige und klare Abgrenzung des Begriffs „externe Beratung“ zu ermöglichen, hat der Bundesrechnungshof seiner Untersuchung folgende Definition zugrunde gelegt:

Gegenstand der **externen Beratung** ist eine entgeltliche Leistung, die dem Ziel dient, im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen des Auftraggebers praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln und zu bewerten, den Entscheidungsträgern zu vermitteln und ggf. ihre Umsetzung zu begleiten.

**Leistungsempfänger** sind dabei Einrichtungen der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung sowie Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung, soweit sie durch Bundesmittel institutionell gefördert werden; **Leistungserbringer** ist eine außerhalb dieses Bereichs tätige natürliche oder juristische Person.

Diese Definition schließt somit aus:

- das wissenschaftliche Gutachterwesen und die im Auftrag der Verwaltung durchgeführte Forschung. Diese Gutachten legen den Schwerpunkt auf theoretische Lösungsansätze, kommen zu über die konkrete

Entscheidungssituation des Auftraggebers hinaus gültigen Ergebnissen und leisten keine Hilfestellung bei der praktischen Umsetzung.

- sonstige Leistungen Dritter, bei denen der Auftragnehmer Tätigkeiten oder Arbeitsergebnisse schuldet, mit denen die von der Verwaltung verfolgten Ziele unmittelbar verwirklicht werden (z.B. Sicherung eines Gebäudes durch einen Wachdienst, Installation einer Software, Prozessbevollmächtigte).
- Mischformen der Leistungserbringung, bei denen der Beratungsanteil im Verhältnis zur übrigen Leistung (sonstige Dienstleistung, Lieferbeziehung) eine untergeordnete Rolle spielt.

Die Bundesregierung hat sich dieser begrifflichen Abgrenzung im Grundsatz angeschlossen. Sie hat darüber hinaus aber deutlich gemacht, dass nach ihrer Ansicht folgende konkrete Leistungen nicht zu den Beratungsleistungen zählen:

- *Verträge zur Beantwortung von technischen oder rechtlichen Fragestellungen der laufenden Verwaltung in Einzelfällen oder zur Beantwortung von Fragen durch Kommissionen,*
- *Gutachten oder Beratungen im Zusammenhang mit Forschungsförderprojekten, begleitende wissenschaftliche Evaluierungen zu Fördermaßnahmen,*
- *wissenschaftliche Gutachten zu spezifischen Zwecken,*
- *Aufträge für Redemanuskripte sowie*
- *Beratungsleistungen in Verträgen, in denen Nicht-Beratungsleistungen überwiegen (z.B. Kauf von 50 Kopiergeräten mit drei Tagen Beratung hinsichtlich der Aufstellung und Netzeinbindung).*

Das Vorliegen eines Werkvertrages spricht nach Einschätzung der Bundesregierung in der Mehrzahl der Fälle ebenfalls gegen eine Einordnung als externe Beratung. Sie sieht darin allerdings keinen Widerspruch zu der vom Bundesrechnungshof vertretenen Auffassung, dass die Form des Werkvertrages auch für Beratungsleistungen angestrebt werden sollte, wo dies im Einzelfall möglich und sinnvoll ist.

Eine umfassende Definition von Beratungsleistungen kann daher in Werkverträgen vereinbarte Leistungen nicht generell ausnehmen.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung am 28. Juni 2006 die oben dargestellten, seiner Bitte nach einer präziseren Definition folgenden Abgrenzungen zur Kenntnis genommen. Er hat dabei ebenfalls verdeutlicht, dass die Definition auch in Werkverträgen vereinbarte Beratungsleistungen umfassen sollte. Im Ergebnis stellt die Kombina-

tion der oben dargestellten Positivdefinition mit den Ausnahmetatbeständen (grau schattierte Abschnitte auf S. 14 und 16) eine für die Praxis in den Bundesbehörden verwendbare, auf einem breiten Abstimmungsprozess beruhende Definition dar.

Mit Blick auf die nachfolgende Darstellung ist bei der begrifflichen Abgrenzung allerdings zu beachten, dass die in Kapitel 3 beschriebenen Erkenntnisse und Hinweise nicht zwingend auf den Beratungsbegriff beschränkt sind. Auch bei anderen Formen der Einbindung Dritter gelten die Anforderungen insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit, die Vergabe und die Erfolgskontrolle der Leistungen zumeist in gleichem Maße.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes kommt der Einhaltung dieser Kriterien besondere Bedeutung zu, wenn es um die Wahrnehmung von typischen und dauerhaft anfallenden Aufgaben der Verwaltung durch Dritte geht. Soweit untersuchte Fälle aus diesem Bereich zu Erkenntnissen geführt haben, die auch für den Einsatz externer Berater von Bedeutung sind, sind sie in diese Darstellung eingeflossen. Sie unterscheidet im Übrigen nicht zwischen den unterschiedlichen Inhalten von Beratungsleistungen, da die Mehrzahl der hier dargestellten Befunde und Empfehlungen hiervon unabhängig ist. Soweit Besonderheiten für einzelne Beratungsgegenstände gelten, wird hierauf hingewiesen.

### **3 Handlungserfordernisse und typische Fehlerquellen beim Einsatz externer Berater**

#### **3.1 Problem beschreiben und Ziel festlegen**

Auslöser für einen möglichen externen Beratungsbedarf der Verwaltung sind zumeist notwendige Anpassungen an neue politische oder gesetzliche Vorgaben, an technische Entwicklungen oder an sonstige Rahmenbedingungen sowie erkannte Mängel und Probleme in Verwaltungsabläufen. In allen diesen Fällen weicht das Verwaltungshandeln von einem gewünschten Soll ab.

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes ist es nicht selten die Verwaltungsspitze selbst, die ein solches Anpassungserfordernis feststellt und unmittelbar den Anstoß für eine Beratung gibt. Auch empirische Studien bestätigen diese Feststellung<sup>7</sup>, wonach im Untersuchungszeitraum bei fast zwei Dritteln der Beratungseinsätze der Impuls direkt von der Behördenleitung kam.

Um die erforderliche Grundlage für eine Problemlösung zu schaffen, ist es in allen Fällen wesentlich, dass die Verwaltung den Ist-Zustand sowie das angestrebte Ziel festlegt und konkretisiert und die aufgetretenen oder bereits erkannten Schwierigkeiten hinsichtlich der Zielerreichung genau analysiert. Dies ist auch dann unverzichtbar, wenn die Behördenleitung ein Beratungsvorhaben initiiert hat.

Die durch den Bundesrechnungshof gewonnenen Prüfungserkenntnisse verdeutlichen, dass sich die Entscheidungen über den Einsatz externer Berater insgesamt zu selten auf eine ausführliche und nachvollziehbare Problemanalyse stützen. Dies zeigt das folgende Beispiel:

---

<sup>7</sup> Siehe PuMa-Consulting-Studie, a.a O., S. 51.

Ein Bundesministerium beabsichtigte, sich bei der Konzeption einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sowie eines Controllings durch Externe beraten und bei der Einführung dieser Instrumente unterstützen zu lassen. Es schrieb die Leistung im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs aus.

Noch bei der Auswertung der Angebote bestanden innerhalb des Bundesministeriums unterschiedliche Auffassungen über die Projektziele. Einige Projektverantwortliche vertraten die Ansicht, dass untersucht werden solle, *ob* eine KLR wirtschaftlich sei, andere wiesen darauf hin, dass es nur noch um ein Konzept zur Einführung, d.h. um das „*Wie*“ gehe. Die Ausschreibung war sowohl in diesem als auch in anderen Punkten nicht eindeutig abgefasst.

Als Folge davon wichen auch die in den Angeboten formulierten Ziele der Anbieter voneinander ab, so dass unterschiedliche Leistungen angeboten wurden und die Preise nicht vergleichbar waren. Die ungenauen Festlegungen belasteten auch den weiteren Projektverlauf erheblich.

Eine sachgerechte Problem- und Zieldefinition für notwendige Anpassungen der Verwaltung an veränderte oder neue Anforderungen erfordert im Wesentlichen zunächst eine Analyse des Ist-Zustandes. Dabei sind u.a. folgende Fragen zu beantworten:

- Wie ist die aktuelle Situation zu bewerten?
- Welches Problem ist aufgetreten, welche Anpassung ist erforderlich?
- Welche Rahmenbedingungen herrschen vor (z.B. rechtliche, zeitliche oder finanzielle Restriktionen)?

Notwendig ist ferner eine Beschreibung des angestrebten Soll-Zustandes, die sich z.B. an den Fragen

- Was soll erreicht werden?
- In welchem Zeitrahmen soll es erreicht werden?
- Welche messbaren Kriterien kennzeichnen diesen Soll-Zustand?

orientiert. Versäumnisse bei diesen Überlegungen führen häufig zu unwirtschaftlichen Ergebnissen oder Mängeln bei der weiteren Bearbeitung. Die hierbei gewonnenen Informationen sind Voraussetzung für spätere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, für eine im Falle der Auftragsvergabe notwendige Leistungsbeschreibung, aber auch für die Erfolgskontrolle der Gesamtmaßnahme.

Die Sorgfalt, mit der diese Überlegungen angestellt werden, ist von wesentlicher Bedeutung für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens. Fehlt eine eindeutige Zielvorgabe, ist häufig schon die Auswahl eines geeigneten Beratungsansatzes unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht ausreichend möglich.

### **3.2 Notwendigkeit des Beratereinsatzes prüfen**

Die Bundeshaushaltsordnung (BHO) lässt nur solche Ausgaben und Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zu, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Bevor sich die Verwaltung entscheidet, externe Berater zur Aufgabenerledigung hinzuzuziehen, ist sie verpflichtet, zunächst die Notwendigkeit der Beratung (§ 6 BHO) zu prüfen.

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes sowie empirische Studien belegen, dass Behörden vielfach Gründe für einen Beratereinsatz angeben,

die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Ziel einer effektiven Problemlösung standen: Hierzu zählt z.B. die „Erschließung anderer Sichtweisen“ oder die „bessere Durchsetzbarkeit von Ergebnissen gegenüber der Politik“. Derartige Gründe rangieren oft vor dem Ziel, fehlendes fachliches oder technisches Know-how ausgleichen zu müssen.<sup>8</sup>

Eine Beratung kann nur insoweit notwendig im Sinne des § 6 BHO sein, als keine verwaltungseigenen Erkenntnisse vorliegen oder aufgebaut werden können.

Ob eine externe Beratung notwendig ist, wird maßgeblich u.a. durch folgende Faktoren bestimmt:

- Es besteht ein aktueller zeitlicher und inhaltlicher Handlungsbedarf.
- Die Behörde verfügt nicht über ausgebildete Fachleute.
- Die Behörde hat keine Möglichkeiten, zeitgerecht Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter zu Fragen des Handlungsbedarfs fortzubilden.
- Die Behörde hat keine Möglichkeiten, auf entsprechende Erkenntnisse anderer Behörden zurückzugreifen.
- Die unerlässlichen Rahmenbedingungen sind erfüllt (dazu zählen z.B. erforderliche Haushalts- und Sachmittel oder rechtliche Voraussetzungen ebenso wie eine entsprechende Zeitplanung).

### 3.2.1 Aktuellen Handlungsbedarf ermitteln

Bei der Prüfung der Notwendigkeit des Beratereinsatzes muss die Verwaltung untersuchen, ob zum Entscheidungszeitpunkt ein aktueller Handlungsbedarf besteht. Aus der unter Tz. 3.1 beschriebenen Problemanalyse kann hervorgehen, dass ein Handeln der Verwaltung fachlich und zeitlich geboten ist.

---

<sup>8</sup> Siehe auch PuMa-Consulting-Studie, a.a.O., S. 52.

Ist ein Handlungsbedarf gegeben, hat die Verwaltung zu entscheiden, wann der optimale Zeitpunkt vorliegt, um die Problemlösung in Angriff zu nehmen. Dies gilt vor allem dann, wenn die Beratung nur ein Teilaspekt eines größeren Vorhabens ist oder wenn mehrere Beratungen beabsichtigt sind, die inhaltliche Berührungspunkte aufweisen. Ergibt außerdem z.B. die Problemanalyse, dass mit weiteren Änderungen der Rahmenbedingungen zu rechnen ist (z.B. wenn weitere Gesetzesänderungen geplant sind), so ist dies bei der Wahl des geeigneten Zeitpunktes entsprechend zu berücksichtigen. Es sollte sichergestellt sein, dass die jeweilige externe Beratung in das Gesamtvorhaben zeitlich sinnvoll eingebettet ist, um größtmögliche Synergieeffekte erzielen und den Beratungsbedarf minimieren zu können.

Der folgende Fall verdeutlicht, dass die Wahl des Zeitpunkts und des Ablaufs für die Durchführung des Beratungsprojektes ein wesentlicher Faktor ist, dem häufig zu wenig Beachtung geschenkt wird:

Ein Bundesministerium beabsichtigte, mit Hilfe externer Berater die betriebswirtschaftlichen Abläufe in fünf Dienststellen mit vergleichbaren Aufgaben zu optimieren. Das Beratungsprojekt begann bei der Dienststelle, die die umfangreichsten Aufgaben und die komplexesten Abläufe aufwies. Das Bundesministerium ging davon aus, dass viele der dort erarbeiteten Lösungen auf die übrigen Dienststellen übertragbar sein würden, so dass diese nur einen geringen Beratungsbedarf im Hinblick auf spezifische Probleme haben würden. Dennoch wurden die Untersuchungen der Dienststellen 2 bis 5 ausgeschrieben, während die Beratung der Dienststelle 1 noch lief und noch keine Optimierungsergebnisse vorlagen. Die ursprünglich nacheinander vorgesehenen Untersuchungen der Dienststellen 3 und 4 wurden zusammengefasst und zeitlich parallel vorgenommen. Der in den Angeboten der externen Beratungsunternehmen veranschlagte Zeitaufwand für die Optimierungsberatungen unterschied sich nur geringfügig für die einzelnen Dienststellen und ließ keine Synergie- und Einspareffekte durch die Gleichartigkeit der Beratungsfälle erkennen.

### 3.2.2 Eigene Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung prüfen

Hat die Verwaltung einen aktuellen Handlungsbedarf festgestellt, gilt es zunächst die eigenen Handlungsmöglichkeiten zu ermitteln.

Die vom Bundesrechnungshof geprüften Bundesbehörden begründeten die Notwendigkeit des Beratereinsatzes häufig mit einer sowohl quantitativ als auch qualitativ unzureichenden Personalausstattung.

Es ist nicht zu verkennen, dass zunehmend knappere personelle Ressourcen die Verwaltung gerade dann mit gravierenden Personalengpässen konfron-

tieren, wenn über die Daueraufgaben hinaus größere Projekte zu betreuen oder komplexere Fragestellungen zu lösen sind. Im Regelfall aber sollte die Verwaltung in der Lage sein, im Rahmen sachgerechter Prioritätensetzung ausreichende personelle Kapazitäten auch für solche Aufgaben einzusetzen. Insbesondere größeren Dienststellen sollte es möglich sein, zeitlich begrenzte Projektorganisationen mit eigenem Personal zu bilden, um kurzfristig thematische Schwerpunkte setzen zu können. In keinem Fall kann jedoch allein der Mangel an eigener personeller Kapazität als sachgerechte Begründung dafür gelten, externe Kräfte hinzuzuziehen.

Im Hinblick auf die Qualifikation der Beschäftigten ist zu berücksichtigen, dass das Verwaltungspersonal ohnehin in der Lage sein müsste, für die Problemlösung wesentliche Tätigkeiten und Aufgaben zu übernehmen. Dies gilt auch dann, wenn externe Berater beauftragt werden. In aller Regel wird es nämlich unverzichtbar sein, dass eigene Kräfte die Tätigkeit der Berater begleiten und ihnen die notwendigen Informationen zugänglich machen. Häufig wird das eigene Personal ohnehin in der Lage sein müssen, die von Externen aufgezeigten Lösungen eigenständig umzusetzen.

Selbst wenn fachliches Know-how nur einmalig und befristet benötigt werden sollte, gilt es zu prüfen, inwieweit eine Qualifizierungsmaßnahme für eigenes Personal der externen Beratung vorzuziehen ist.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass es grundsätzlich nicht sinnvoll sein kann, Steuerungsaufgaben der Verwaltung wie das Erstellen der Leistungsbeschreibung, die Kontrolle eines externen Auftragnehmers und die Leistungsabnahme selbst auf Externe zu übertragen. Immer wieder ist bei Bundesbehörden zu beobachten, dass auch solche Kernaufgaben einer verantwortlich handelnden Verwaltung an externe Kräfte übertragen werden.

Dies zeigt beispielhaft der folgende Wortlaut einer im Bundesanzeiger veröffentlichten Ausschreibung, mit der ein Bundesministerium externen Sachverstand für die Steuerung eines seit Jahren laufenden, von Privatunternehmen im Auftrag des Bundes durchgeführten Großprojekts suchte:

Die Hinzuziehung des externen Beraters sollte dem Ziel dienen, „den Bund kontinuierlich in die Lage zu versetzen, den Stand und die Realisierbarkeit der Systemerrichtung eigenständig einzuschätzen.“ Dazu sollte durch den Beraterinsatz bei dem Auftragnehmer „eine Vor-Ort-Präsenz errichtet werden, die die Verfahren und Inhalte der zentralen Prozesse im engen Kontakt mit den Verantwortlichen (...) beobachtet, die entsprechenden Berichte (...) validiert und eigenständige Analysen und Bewertungen vornimmt.“

Solcher Kernaufgaben darf sich eine Bundesbehörde nicht entledigen. Ohne die Fähigkeit, z.B. die Projektentwicklungen eigenständig zu bewerten und mit den angestrebten Zielen zu vergleichen, ist es auch nicht möglich, Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und ihnen entgegenzusteuern.

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes weisen darauf hin, dass die Steuerung und Kontrolle gerade bei komplexen Großprojekten nicht immer gewährleistet ist. Zugleich zeigen die Prüfungen, dass die Bundesbehörden die Kompetenz des eigenen Personals häufig unterschätzen oder aus anderen, nicht fachlichen Erwägungen heraus nicht nutzen. Das folgende Beispiel verdeutlicht dies:

Ein externes Beratungsunternehmen wurde beauftragt, ein Detailkonzept für die Organisation einer Bundesbehörde zu entwickeln. Die Bundesbehörde hatte etwa 1 ½ Jahre zuvor acht Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich jeweils mit Teilaspekten des Vorhabens befassten.

Die externe Beratung wurde im Wesentlichen mit fehlender Fachkompetenz der eigenen Beschäftigten und damit begründet, dass das Personal mit seinem „Tagesgeschäft“ fast vollständig ausgelastet sei. Auch hätten die Ergebnisse der Arbeitsgruppen qualitativ nicht den Anforderungen genügt.

Dennoch stützte sich der beauftragte externe Berater bei seinen Vorschlägen wesentlich auf die Ergebnisse der internen Arbeitsgruppen.

Insgesamt hat der Bundesrechnungshof den Eindruck gewonnen, dass die Notwendigkeit der externen Beratung oftmals vorschnell bejaht wird. Dies ist nur dann zu vermeiden, wenn an die Prüfung der Notwendigkeit strenge Maßstäbe angelegt werden. Als eigene Handlungsmöglichkeiten, mit denen eine verwaltungsinterne Lösung anstelle eines Beratereinsatzes erreicht werden kann, kommen insbesondere in Betracht:

– Schulungsmaßnahmen

Fehlen dem eigenen Personal Fachkenntnisse, so ist eine mögliche Alternative, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Schulungsmaßnahmen zu qualifizieren. Bei der Bewertung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist einerseits zu berücksichtigen, dass sich der dauerhafte Wissenszuwachs für die Verwaltung positiv auswirkt, andererseits sind die Kosten der Ausbildung sowie möglicherweise hierdurch bedingte Verzögerungen für das Beratungsprojekt einzubeziehen.

- Umsetzung, Versetzung, Abordnung  
Soweit die unmittelbar für das Projekt zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten nicht ausreichen, sollte die Verwaltung immer prüfen, ob Beschäftigte aus anderen Verwaltungsbereichen herangezogen werden können.
- Änderung von Prioritäten anderer Maßnahmen  
Es ist auch zu prüfen, welche anderen Aufgaben ggf. vorübergehend nicht oder mit geringerer Intensität wahrgenommen werden können, um Verwaltungspersonal für das Projekt freizusetzen.
- Einrichten zentraler Kompetenzteams innerhalb des Geschäftsbereichs  
Insbesondere Ressorts mit größerem Geschäftsbereich sollten prüfen, ob ein oder mehrere zentrale Teams eingerichtet werden können, die bestimmte Projekte (z.B. Organisationsuntersuchungen, Personalbedarfsermittlungen, IT-Projekte etc.) dienststellenübergreifend bearbeiten. Diese Lösung hat den langfristigen Vorteil, dass die Verwaltung ein breites Fachwissen auf dem jeweiligen Gebiet erlangt.
- Nutzung verwaltungseigener Beratungsteams  
Insbesondere beim Bundesverwaltungsamt (BVA) sind seit einigen Jahren zentrale Teams eingerichtet, die Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen vornehmen und in Fragen der Eingruppierung von Beschäftigten sowie bei Fragen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beraten. Darüber hinaus bietet das BVA auch Hilfestellungen und Beratungen im IT-Bereich und zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente an. Diese Teams werden nicht nur für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (BMI) tätig, sondern stehen – soweit Kapazitäten frei sind – nach Zustimmung durch das BMI auch für andere Geschäftsbereiche der Bundesverwaltung

unterstützend zur Verfügung. Die Bundesbehörden sollten daher vor einem Beratungsauftrag prüfen, ob auf solche verwaltungsinternen Unterstützungsmöglichkeiten zurückgegriffen werden kann. Bei der Bewertung dieser Alternativen im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist zu beachten, dass der Auftraggeber grundsätzlich die Personalkosten auf der Grundlage der Personalkostensätze des BMF zu erstatten hat, wenn das BVA außerhalb des Geschäftsbereiches des BMI tätig wird.

### 3.2.3 Vorliegende Erkenntnisse nutzen

Soweit möglich ist eine Beratung auf diejenigen Teilaspekte zu begrenzen, zu denen der Verwaltung noch keine oder nur eingeschränkte Informationen vorliegen. Darauf hat der Bundesrechnungshof u.a. in seinen Bemerkungen 2002 zum Einführungsstand der KLR in den Pilotbehörden des Bundes (Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 95, S. 271) ausdrücklich hingewiesen.

Der erforderliche Beratungsumfang kann durch die Auswertung vorliegender Erkenntnisse reduziert werden. Ein solches – haushaltsrechtlich gebotenes – Vorgehen erfordert, dass die Verwaltung sorgfältig ermittelt, ob und in welchem Umfang die aufgrund der Problemanalyse (Tz. 3.1) für erforderlich gehaltenen Informationen oder Erkenntnisse bereits vorliegen (z.B. im eigenen Geschäftsbereich, bei anderen Ressorts) oder aus Gutachten oder früheren Untersuchungen abgeleitet werden können.

In den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen wurde dies häufig nicht beachtet. Teilweise ließen die Verwaltungen sogar bereits vorhandene Informationen von externen Beratern erneut erfassen:

Verschiedene Sozialversicherungsträger beauftragten externe Beratungsunternehmen mit Organisationsuntersuchungen, ohne zuvor eigene Erkenntnisse über Mängel in der Ablauf- und Aufbauorganisation zu verwerten oder die Beratungsaufträge auf Teilfragen oder bestimmte Bereiche zu beschränken. Es kam zu Doppelarbeiten sowohl bei der Datenerhebung als auch bei der Neukonzeption der Abläufe, weil Berater auftragsgemäß vorhandene Daten neu erfassten oder Vorschläge für Bereiche unterbreiteten, deren Umgestaltung bereits vorher feststand.

#### 3.2.4 Notwendige Rahmenbedingungen beachten

Hat die Verwaltung die Notwendigkeit eines Beratungsprojekts festgestellt, so setzt dessen Durchführung außerdem voraus, dass erforderliche Rahmenbedingungen rechtzeitig – das heißt grundsätzlich vor Ausschreibung der Leistung – erfüllt sind oder mit ausreichender Sicherheit bis dahin erfüllt werden. Dazu zählen z.B. Leitungsentscheidungen oder auch Ergebnisse von Voruntersuchungen. Soweit die Verwaltung Einfluss nehmen kann, sollte sie auf die rechtzeitige Erfüllung solcher Rahmenbedingungen hinwirken. Sind solche Voraussetzungen hingegen von der Verwaltung nicht hinreichend beeinflussbar oder sind sie mit erheblichen Unsicherheiten behaftet (z.B. noch zu beschließende Gesetzesänderungen), kann im Regelfall nicht von einem geeigneten Zeitpunkt für die Beratung ausgegangen werden (vgl. Tz. 3.2.2). Darüber hinaus sollten weitere Voraussetzungen erfüllt sein:

#### 3.2.4.1 Zeitbedarf planen

Für die Planung, Vorbereitung und Durchführung von Beratungsprojekten müssen die Bundesbehörden ausreichend Zeit vorsehen.

Insbesondere die Klärung der Wirtschaftlichkeit des Beratungsprojektes, die Beschreibung der Leistung und die Formulierung der Verträge bedürfen eines entsprechenden Vorlaufs. Dabei ist vor allem zu klären, ob zwingende Termine für Teil- und Endergebnisse vorgegeben sind. Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen Beratungsprojekte vorgefunden, deren Ergebnisse wegen Zeitablaufs obsolet geworden waren. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies:

In einem Beratungsprojekt sollten die zu erwartenden spezifischen Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion auf einen bestimmten Bereich dargestellt werden. Die Beratungsergebnisse wurden jedoch so spät vorgelegt<sup>9</sup>, dass sie als Grundlage für politische Entscheidungen ebenso wie für die ursprünglich beabsichtigte Veröffentlichung nicht mehr verwendbar waren.

Für die Nutzbarkeit und damit auch die Wirtschaftlichkeit einer externen Beratung ist es wesentlich, dass die Verwaltung den für das Beratungsprojekt zur Verfügung stehenden Zeitrahmen so wählt, dass das mit der Beratung angestrebte Ziel auch erreicht werden kann.

Es ist nicht sachgerecht, wenn unter Hinweis auf bestehenden Zeitdruck auf erforderliche Vorarbeiten für ein Beratungsprojekt verzichtet wird. Nur wenn nachweislich davon ausgegangen werden muss, dass allein mit einer

---

<sup>9</sup> In dem genannten Fall hat die Bundesbehörde wegen der Verzögerungen, die vom externen Berater zu vertreten waren, das Honorar gemindert.

schnellen Beratung ein drohender schwerer Schaden abgewendet werden kann, erscheint der Verzicht auf die vorbereitenden Schritte zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit vertretbar.

#### 3.2.4.2 Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln prüfen

Die Beauftragten für den Haushalt einer Bundesbehörde sind bereits bei der Planung einer externen Beratung einzubinden, damit frühzeitig die Erfordernisse des Haushalts berücksichtigt werden können. Schon zu diesem Zeitpunkt ist so weit wie möglich die finanzielle (haushaltstechnische) Umsetzung zu planen. Bevor eine externe Beratungsleistung ausgeschrieben wird, ist sicherzustellen, dass für das gesamte während der Vertragslaufzeit (voraussichtlich) zu zahlende Honorar Haushaltsmittel und ggf. Verpflichtungsermächtigungen in ausreichender Höhe verfügbar sind.

#### 3.2.4.3 Sachmittel und Personal bereithalten

Wesentlich für den Erfolg des Beratungsprojekts sind neben anderen Kriterien verwaltungsinterne Rahmenbedingungen. So sollte die Verwaltung sicherstellen, dass ihr die erforderlichen Sachmittel (z.B. IT, technische Geräte) sowie das notwendige Personal für die Erfüllung der ihr im Beratungsprojekt zufallenden Aufgaben zur Verfügung stehen. Dies betrifft die fachliche Mitarbeit während der Tätigkeit des externen Beraters ebenso wie die sich daran anschließende Kontrolle und Abnahme der Beratungsleistung.

Die Verwaltung sollte diese Faktoren schon vor der endgültigen Entscheidung über die Wirtschaftlichkeit der Problemlösung bedenken, um die notwendigen Vorbereitungen treffen zu können.

#### 3.2.4.4 Auf Akzeptanz achten

Eine externe Beratung kann nur dann die beabsichtigte Wirkung entfalten, wenn ihr Ergebnis bei den Beschäftigten und den Führungskräften der Verwaltung auf Akzeptanz stößt:

Eine Beratung musste abgebrochen werden, weil die *„Sinnhaftigkeit des Projektes, der Ansatz und die Vorgehensweise ... zum Teil massiv in Frage gestellt [wurden]“* und *„kein bzw. wenig Interesse an einer Teilnahme am Projekt ...“* bestand. Sie hat damit Haushaltsmittel verbraucht, die bei sorgfältigerer Analyse im Vorfeld hätten eingespart werden können.

In den vom Bundesrechnungshof untersuchten Fällen haben externe Berater selbst darauf hingewiesen, dass die Information von Beschäftigten, Interessenvertretungen und Führungskräften sowie insbesondere die Schaffung von Akzeptanz für die Projektziele Aufgaben sind, die die Verwaltung selbst wahrnehmen muss und die wesentlichen Einfluss auf den Erfolg des Projektes haben.

Es ist originäre Aufgabe der Führungskräfte aller Verwaltungsebenen, die Ziele von Beratungsprojekten gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu vertreten und das notwendige Verständnis für Änderungen zu wecken. Die Akzeptanz großer Projekte wie z.B. Organisationsuntersuchungen oder -änderungen, Personalbedarfsermittlungen oder die Einführung einer KLR setzt voraus, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter rechtzeitig über Ziele, Ablauf und Ergebnisse informiert werden.

### **3.3 Wirtschaftlichkeit ermitteln**

#### 3.3.1 In Alternativen denken

Wirtschaftliches Handeln setzt Denken in Alternativen voraus, die zu bewerten sind. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Bewertungsinstrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit.

Die Entscheidung für eine bestimmte Bewertungsmethode<sup>10</sup> wird davon beeinflusst, ob sich die Auswirkungen in Geldbeträgen (monetär) oder anderen quantifizierbaren Größen messen lassen, oder ob sie nicht quantifizierbar sind. Überall dort, wo monetär quantifizierbare Daten zur Verfügung stehen, kommen für den Innenbereich der Verwaltung grundsätzlich statische (z.B. Kostenvergleich) oder dynamische Methoden (z.B. Kapitalwertmethode) einzelwirtschaftlicher Untersuchungen in Frage. Zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, ist die Kapitalwertmethode grundsätzlich die am besten geeignete Methode. Der Kostenvergleich hingegen sollte nur bei Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung und ohne längerfristige Auswirkungen zum Einsatz kommen.

Für die Bewertung nicht monetär messbarer Faktoren kann ergänzend die Nutzwertanalyse herangezogen werden.

Stehen zum Entscheidungszeitpunkt in der Planungsphase quantitative Kriterien überhaupt nicht zur Verfügung, so ist zumindest eine nachvollziehbare Befassung mit den für diesen Fall entscheidenden qualitativen Fragen erforderlich.

---

<sup>10</sup> Hilfestellungen zu den Methoden der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen enthalten die VV zu § 7 BHO und die Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (Anlage zum Rundschreiben des BMF vom 31.08.1995 – II A 3 – H 1005 – 23/95).

Aspekte der Wirtschaftlichkeit sind sowohl bei der Planung neuer oder der Änderung laufender Maßnahmen (Planungsphase) als auch während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach dem Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) zu bewerten.<sup>11</sup> Dabei bilden die Überlegungen in der Planungsphase die eigentliche Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.

In jedem Fall sind alle diese Überlegungen grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen und zu dokumentieren, die mit der Maßnahme verantwortlich befasst ist. Bei der Auswahl der angemessenen Vorgehensweise sind Wirtschaftlichkeitserwägungen einzubeziehen.<sup>12</sup> So muss beispielsweise der Aufwand für Ermittlung oder Schätzung von Daten und für Berechnungen in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung der Maßnahmen stehen. Bei voraussichtlich geringem finanziellem Volumen einer Maßnahme<sup>13</sup> wird in der Regel eine rein beschreibende Bewertung ausreichen, wenn die für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderliche Datengrundlage nicht unmittelbar oder nicht ohne erheblichen Ermittlungsbzw. Schätzaufwand verfügbar ist. Auch aus einer solchen Beschreibung muss sich aber eine klare und nachvollziehbare Bewertung ergeben.

Nach VV Nr. 2.1 zu § 7 BHO sollten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,

---

<sup>11</sup> Vgl. VV Nr. 2 Abs. 2 zu § 7 BHO.

<sup>12</sup> Vgl. VV Nr. 2.3.1 zu § 7 BHO.

<sup>13</sup> Beispielsweise dann, wenn die maßgebliche Betragsgrenze für freihändige Vergaben voraussichtlich nicht überschritten wird. Vgl. hierzu § 3 Nr. 4 p VOL/A; siehe auch Tz. 3.6.3, S. 58.

- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich 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,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme sowie
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Vorfeld von externen Beratungsaufträgen ausgesprochen selten durchgeführt wurden. Bei der dieser Darstellung zugrunde liegenden Querschnittsprüfung wurde bei keinem von über 90 näher erhobenen Beratungsfällen eine solche Untersuchung vorgefunden.

Der seitens der Bundesverwaltung gelegentlich beklagte Aufwand derartiger Analysen kann einen völligen Verzicht auf geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht rechtfertigen. Die hierfür notwendigen Arbeiten lassen sich auf ein Mindestmaß reduzieren, wenn die vorausgehenden Schritte zur Vorbereitung einer externen Beratung (Problemanalyse, Zieldefinition – vgl. Tz. 3.1 – und Notwendigkeitsprüfung – vgl. Tz. 3.2) sorgfältig abgearbeitet wurden.

Wissenschaftliche Untersuchungen weisen darauf hin, dass auch in der Privatwirtschaft Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zum Beratereinsatz eine wesentliche Bedeutung haben. So belegt eine empirische Untersuchung, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen (Beratungs-) Leistung und (Beratungs-) Preis zwar für 63 % der befragten Unternehmen eine hohe Bedeu-

tung hat. Jedoch sahen nur 4 % von ihnen dieses Verhältnis als „angemessen“ an, hingegen betrachteten 53 % es als „kaum noch angemessen“.<sup>14</sup> Damit hatten mehr als die Hälfte der befragten Auftraggeber Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der Beratungsleistung.

### 3.3.2 Alle Handlungsalternativen vergleichen

Kern jeder Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist der Vergleich von Handlungsalternativen. Je nach Entscheidungssituation ist dabei eine Handlungsoption dem Ist-Zustand (vgl. Tz. 3.1) gegenüberzustellen oder es sind zwei oder mehrere mögliche Handlungsvarianten miteinander zu vergleichen.

Als Ausgangspunkt für eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen zunächst alle Handlungsalternativen ermittelt und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten verglichen werden. Dazu zählen in dem hier betrachteten Zusammenhang nicht nur der Vergleich von verschiedenen Arten der Beratungsleistung (vgl. Tz. 3.3.3), sondern insbesondere auch die eigenen Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung (vgl. Tz. 3.2.2).

### 3.3.3 Alternative Formen der externen Beratung berücksichtigen

Wirtschaftlich handeln bedeutet auch, den nach Umfang und Tiefe geeigneten Beratungsansatz zu wählen. In Betracht kommen insbesondere folgende Beratungsformen:

- Ein Workshop als einmaliges Seminar für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Hierbei kann insbesondere der Vorteil eines externen Beraters, gewohnte Sichtweisen, Abläufe und Strukturen aus völlig anderer Perspektive in Frage stellen zu können, genutzt werden, ohne die ei-

---

<sup>14</sup> Siehe Management-Consulting-Studie, a.a.O., S. 165.

genen Möglichkeiten der Problemlösung in den Hintergrund treten zu lassen.

- Ein Coaching im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ als befristete Begleitung eigenen Personals zur Erreichung eines bestimmten Ziels oder als Diskussionsprozess zwischen Berater und Entscheidungsträger. Eine Besonderheit des Coaching liegt darin, dass der Coach einen größeren Schwerpunkt auf methodische als auf inhaltliche Ratschläge legt und die Beratungsleistung interaktiv stattfindet. Für die Verwaltung bedeutet das Coaching oftmals einen intensiveren Einsatz eigenen Personals. Externe Berater haben darauf hingewiesen, dass aus ihrer Sicht das Coaching dann ein ungeeigneter Ansatz ist, wenn die Verwaltung nur geringe eigene Personalkapazitäten zur Verfügung stellt.
- Eine fachspezifische Beratung mit im Wesentlichen von Externen eigenständig erarbeiteten Handlungsempfehlungen.

Der Workshop erfordert erfahrungsgemäß den geringsten, die fachspezifische Beratung den größten Mitteleinsatz. Wirtschaftlich handelt die Verwaltung, die „nur so viel Beratung wie nötig“ einsetzt.

Ein offenkundiger Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit liegt vor, wenn – wie in einigen Fällen vom Bundesrechnungshof festgestellt – zusätzlich zu einem Coach ein weiterer externer Berater mit konkreten Projektaufgaben im gleichen Themenkreis beauftragt wird oder wenn mehrere Berater eingesetzt werden, deren Aufgabe es u.a. ist, sich gegenseitig zu kontrollieren.

In diesen Fällen zahlt die Verwaltung das Methodenwissen und teilweise die erbrachten Leistungen doppelt.

### 3.3.4 Realistische Datengrundlage der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wählen

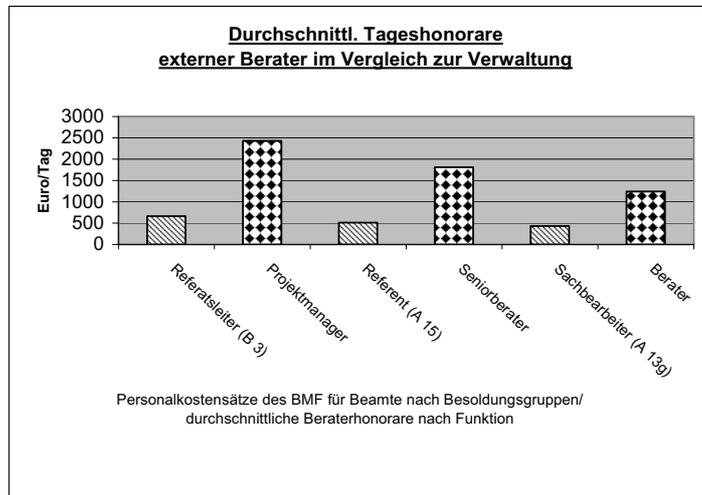
Wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist die Einbeziehung möglichst realistisch geschätzter, relevanter Entscheidungsgrößen. Dazu gehören z.B. der Umfang der benötigten Beratertage, die Honorarhöhe sowie die Zeitpunkte von Zahlungen und Leistungen. Ansätze für diese Überlegungen bieten Erfahrungen aus anderen Projekten, die auch bei anderen Bundesbehörden abgefragt werden können.

Besonderes Augenmerk sollte bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Höhe der Honorare gelten. Wie die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes zeigen, können die durchschnittlichen tagesbezogenen Kosten der externen Beratung das Vierfache der Kosten für eigenes Personal der Verwaltung erreichen.

Die folgende Abbildung stellt die in den untersuchten Fällen gezahlten durchschnittlichen Beratungshonorare pro Tag in Euro den Personalkosten für Verwaltungspersonal (inkl. Versorgungszuschlag, Personalneben- und Personalgemeinkosten) gegenüber<sup>15</sup>:

---

<sup>15</sup> Bei der Berechnung der durchschnittlichen Beratungshonorare (auf der Basis der bis in das Jahr 1999 zurückreichenden untersuchten Beratungsfälle) sind nur Honorare berücksichtigt, die keine Reise- oder/und Nebenkosten enthalten. Die heute in Rechnung gestellten Honorare dürften über diesen Werten liegen. Angaben über durchschnittlich gezahlte Beraterhonorare veröffentlicht regelmäßig der Bundesverband der Unternehmensberater BDU e.V. ([www.bdu.de](http://www.bdu.de)). Nach einer vom BDU am 10.04.2006 veröffentlichten Untersuchung liegt das in der Consultingbranche übliche Tageshonorar für Einzelberater mit längerer Berufserfahrung im Schnitt bei 1405 Euro, für Berater im Senior-Status bei 1850 Euro. Die zum Vergleich angegebenen Personalkostensätze der Bundesverwaltung werden vom BMF veröffentlicht ([www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)).



In wenigen Fällen setzten Beratungsunternehmen auch Assistenten ein. Die Honorare für diesen Personenkreis waren im Wesentlichen mit den Personalkostensätzen für Beamtinnen und Beamte des mittleren Dienstes vergleichbar.

### 3.3.5 Nutzen der Beratung erfassen

Für die Frage, ob eine externe Beratung wirtschaftlich ist, ist auch ihr erwarteter Nutzen nachvollziehbar, wo möglich anhand messbarer Kriterien festzustellen. Dem steht nicht entgegen, dass der tatsächliche Nutzen einer externen Beratung im Vorfeld nicht immer abschließend bestimmt werden kann, da die Beratungsergebnisse naturgemäß noch nicht feststehen. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Planungsphase beruhen insoweit häufig auf noch ungesicherten Plandaten (s.o. Tz. 3.3.1).

Als Nutzen der Beratung ist auch der dauerhaft wirksame Wissenstransfer in die Behörde zu berücksichtigen. Dies setzt allerdings voraus, dass der externe Berater eng mit den Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern zusammenarbeitet.

An dieser Stelle beklagt auch die Wirtschaft z.B., dass so genanntes „Herrschaftswissen“ in den Beratungsunternehmen zurückbleibt und nicht an sie als Auftraggeber weitergegeben wird. So hat diese Transferleistung für 76 % der in einer Studie befragten Unternehmen eine hohe Bedeutung, aber nur 7 % hatten bei ihrem Beratungsprojekt das Gefühl, der Wissenstransfer sei „hoch“ gewesen. 22 % beklagten, er sei lediglich „gering“ ausgefallen.<sup>16</sup>

Es kann unter diesem Gesichtspunkt nachteilig sein, vom potenziellen Bieter zu fordern, „*dass ... Mitarbeiter ... so gering wie möglich zusätzlich zu ihren originären Aufgaben belastet werden.*“

Derartige Forderungen, die der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen wiederholt vorgefunden hat, beschränken die Möglichkeiten eines Wissenszuwachses beim Verwaltungspersonal und erhöhen letztlich die Abhängigkeit von externer Beratung.

### 3.3.6 Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung (WiBe 4.0) berücksichtigen

Eine Möglichkeit für die Bewertung von Alternativen im Vergleich zu einem Ist-Zustand kann eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit Hilfe der WiBe 4.0<sup>17</sup> sein. Sie sollte jedenfalls bei Beratungsprojekten von größerer

<sup>16</sup> Siehe Management-Consulting-Studie, a.a.O., S. 461.

<sup>17</sup> Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, Version 4.0 – 2004, Schriftenreihe der KBSt, ISSN 0179-7263, Band 68, August 2004.

finanzieller Bedeutung und mehrjährigen Maßnahmen in Betracht gezogen werden. Dieses ursprünglich für IT-Beschaffungen entwickelte softwaregestützte Verfahren kann in seiner neuesten Version auch für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen anderer finanzwirksamer Maßnahmen herangezogen werden.

WiBe 4.0 berücksichtigt neben der Wirtschaftlichkeit im monetären Sinne insbesondere auch die Wirtschaftlichkeit im weiteren Sinne. Dabei werden monetär nicht messbare Ansätze von Dringlichkeitskriterien, qualitativ-strategischen Kriterien und externen Effekten berücksichtigt.

Alle bewertungsrelevanten qualitativen und quantitativen Kriterien sind in einem Katalog erfasst. Der Anwender kann den Kriterienkatalog an die Gegebenheiten des Einzelfalls anpassen. Die Software bietet vier Berechnungsmodule:

- WiBe KN für die monetär quantifizierbaren Kosten- und Nutzen-Kriterien, ggf. ergänzt um die Angabe von Risikozuschlägen. Sie beruht auf der Kapitalwertmethode und trennt haushaltswirksame von nicht haushaltswirksamen (kalkulatorischen) Kosten und Nutzen.
- WiBe D für die Dringlichkeitskriterien.
- WiBe Q für die Qualitätskriterien.
- WiBe E für die Kriterien der externen Effekte.

Die letzten drei Module führen zur erweiterten Wirtschaftlichkeit und beruhen auf der Methodik der Nutzwertanalyse.

In Anhang 3 a) ist ein Beispiel für einen Beratereinsatz beschrieben, dessen Wirtschaftlichkeit mit Hilfe der WiBe 4.0 und einem speziell für dieses Beratungsprojekt entwickelten Kriterienkatalog berechnet worden ist. Die für dieses Beispiel erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist in Anhang 3 b) abgedruckt.

Nähere Informationen zur WiBe 4.0 bietet die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im BMI (KBSt) unter [www.kbst.bund.de](http://www.kbst.bund.de).

### **3.4 Leistung eindeutig beschreiben**

#### 3.4.1 Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nutzen

Wesentliche Elemente einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung können – sofern sie für den Einsatz externer Berater sprechen – als Grundlage für die erforderliche Leistungsbeschreibung verwendet werden. Dies gilt insbesondere für die ausführliche Beschreibung des Beratungsziels, des Beratungsgegenstands und der Beratungsform, der personellen und sachlichen Unterstützung sowie der dafür benötigten Haushaltsmittel.

Die Leistungsbeschreibung hat die Ziele und Bedürfnisse der beauftragenden Verwaltung vollständig darzustellen.

Die vom Bundesrechnungshof wiederholt vorgefundene Verfahrensweise, das Erstellen einer solchen Leistungsbeschreibung einem Externen zu übertragen, ist häufig mit Problemen behaftet. So sind bei der späteren Vergabe der Leistung evtl. Wettbewerbsvorteile des Erstellers der Leistungsbeschreibung auszugleichen, was in der Praxis zumeist schwierig sein dürfte.<sup>18</sup>

Immer wieder nutzen die Bundesbehörden das Argument fehlender Fachkenntnisse, um Aufgaben wie die Erstellung einer Leistungsbeschreibung an Externe zu übertragen.

---

<sup>18</sup> Vgl. die mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom 1. September 2005 neu gefasste Regelung in § 4 Abs. 5 der Vergabeverordnung.

Eine Bundesbehörde wollte die Reinigung ihrer Fußbodenflächen an ein Reinigungsunternehmen vergeben.

Sie beauftragte ein externes Reinigungsunternehmen damit, die Leistungsbeschreibung zu erstellen und begründete den Auftrag mit mangelnden eigenen Fachkenntnissen.

Gerade für die Beschreibung einfacher Leistungen bedarf es keiner spezifischen Kenntnisse. Soweit sich die Bundesbehörde bei Einzelheiten unsicher war, hätte sie Erfahrungen anderer Bundesbehörden abfragen können, da es sich um eine in allen Verwaltungsgebäuden notwendige Leistung handelt.

Sieht sich die Verwaltung nicht in der Lage, die Leistung selbst zu beschreiben, ist dies ein Indiz, dass das Projekt noch nicht dafür geeignet ist, um externen Sachverstand hinzuzuziehen. Wenn die Verwaltung das zu lösende Problem nicht beschreiben kann, dürfte sie auch kaum in der Lage sein zu prüfen, ob eine von einem externen Berater erarbeitete Leistungsbeschreibung ihrem Bedarf entspricht.

#### 3.4.2 Leistungsbeschreibung eindeutig fassen

Beratungsleistungen sollten von vornherein so deutlich beschrieben sein, dass in einem wettbewerbsorientierten Auswahlverfahren vergleichbare Angebote zu erwarten sind (§ 8 Nr. 1 Abs. 1 VOL/A). Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes zeigen jedoch, dass dies häufig auch dort nicht der Fall war, wo eine eindeutige Leistungsbeschreibung ohne weiteres möglich gewesen wäre.

Unschärfe oder pauschalisierte Aufgabenbeschreibungen bergen die Gefahr, dass die Verwaltung den notwendigen Beratungsumfang in zeitlicher und damit auch finanzieller Hinsicht nicht realistisch einschätzen und die Leistung später nicht hinreichend kontrollieren kann. Daher sollten folgende Inhalte auf jeden Fall in der Leistungsbeschreibung enthalten sein:

- die konkrete Darstellung dessen, was mit der eigentlichen Beratung erreicht werden soll (Beratungsziel),
- die Festlegung, über welche Qualifikation und Erfahrung das einzusetzende Personal verfügen soll,
- eine genaue Beschreibung von Beratungsumfang und Beratungstiefe (z.B. lediglich Konzepterstellung oder Begleitung der Realisierung oder sogar Gewährleistung der Realisierung) und
- bis wann die Beratungsergebnisse vorliegen sollen.

Nach den Untersuchungsergebnissen des Bundesrechnungshofes kann nicht erwartet werden, dass externe Berater selbst auf eindeutige, scharf abgegrenzte Aufgabenzuweisungen drängen. Unschärfen in der Beschreibung der Beratungsziele können aus externer Sicht vielmehr die Gelegenheit bieten, Ansatzpunkte für neue oder zusätzliche Beratungsaktivitäten zu entwickeln.

Außerdem sollten Beratungsziel, -gegenstand und -umfang so festgelegt werden, dass die Ergebnisse grundsätzlich von eigenen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern ohne weitere externe Unterstützung umgesetzt oder weiterverwendet werden können.

Die von der öffentlichen Verwaltung erstellten Projektbeschreibungen wurden von Beratungsfirmen in einer Umfrage zu deren Qualität mit 52,5 % lediglich als „befriedigend“ und nur mit 15 % als „gut“ eingestuft.

Von den befragten Verwaltungen waren hingegen 64,4 % der Überzeugung, qualitativ gute Projektbeschreibungen abgegeben zu haben.<sup>19</sup> Dieses Bild deckt sich mit den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes. So war immer wieder festzustellen, dass aus Sicht der Verwaltung hinreichende Leistungsbeschreibungen objektiv fehlerhaft waren.

#### 3.4.3 Weitere Inhalte festlegen

Für die spätere Vertragsgestaltung und für die Leistungskontrolle wichtige Elemente sollten – wo immer möglich – bereits in der Leistungsbeschreibung niedergelegt werden. Dazu gehört z.B., dass die Verwaltung deutlich macht, welche fachlichen Qualifikationen und welche Berufserfahrung sie von den Beratern erwartet. In geeigneten Fällen sollten Nachweise gefordert werden. Zudem sollte auf wesentliche Abrechnungsmodalitäten beispielsweise für Reise- und Nebenkosten oder Reisezeiten hingewiesen werden (vgl. Tz. 3.5.1.2).

### 3.5 Verträge eindeutig formulieren

#### 3.5.1 Klarheit über Leistung und Ergebnis schaffen

Da die Verwaltung als Auftraggeberin bereits in den Verdingungsunterlagen auf wesentliche Vertragsbestimmungen hinweisen muss und insofern zweckmäßigerweise ein Vertragsentwurf vor Einleitung des Vergabeverfahrens erarbeitet sein sollte, sind die wesentlichen vertraglichen Regelungen bereits vor dem eigentlichen Vergabeverfahren zu konkretisieren.

Von entscheidender Bedeutung ist, dass der Vertrag Klarheit über die zu erbringende Leistung und die angestrebten Ergebnisse schafft (s. Tz. 3.4.2) und dabei konkrete Bewertungskriterien und Zwischenschritte vorgibt.

---

<sup>19</sup> Siehe PuMa-Consulting-Studie, a.a.O., S. 62.

In einem Vertrag mit einem Medienberater wurde der Vertragsgegenstand wie folgt beschrieben:

„Gegenstand des Vertrages ist die Durchführung eines Projektes zur Beratung [des Auftraggebers] durch [den Auftragnehmer] und zur Unterstützung der Interessen [des Auftraggebers] im Bereich der Kommunikation und bei der politischen Lobbyarbeit. [Der Auftragnehmer] wird dazu in enger Abstimmung mit ... positionierende, additive und kreative Kommunikations-Dienstleistungen durchführen. Zudem sind ... Beratungsleistungen im Umfang von regelmäßig zwei Beratertagen je Kalenderwoche durch Herrn ... als Projektverantwortlichem ... vor Ort in ...“ vereinbart.

Ist die Leistung derart unbestimmt, begründet dies Zweifel an der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit der Leistung und birgt erhebliche Risiken für die rechtliche Qualität der Vereinbarung. Solche Vertragsregelungen beschreiben weder den Inhalt noch den Umfang der zu erbringenden Leistungen in ausreichender Weise. Auch sind keine Ansatzpunkte für eine Kontrolle und Bewertung der Berateraktivitäten erkennbar (Ergebnisse, Termine und Meilensteine, Inputgrößen).

Rechte und Pflichten beider Vertragsparteien, Honorar, personelle und sachliche Unterstützungen sollten im Vertrag eindeutig bestimmt sein. Daneben sollten weitere Regelungen aufgenommen werden, von denen die im Folgenden genannten Aspekte nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes besondere Aufmerksamkeit erfordern:

### 3.5.1.1 Leistungsabhängige Honorarvereinbarung vorsehen

Schon bei der Erstellung der Leistungsbeschreibung ist zu prüfen, welche Art der Honorarvereinbarung für die angestrebte Beratung zweckmäßig und wirtschaftlich ist. Soweit die Art der Beratung dies zulässt, sollten die Verträge in klarer und eindeutiger Form eine messbare, nachvollziehbare Leistung mit der geschuldeten Gegenleistung in Beziehung setzen. Dies ist besonders in Werkverträgen möglich. Auch bei anderen Vertragstypen bieten sich leistungs- oder erfolgsabhängige Vergütungen an. So kommt werkvertraglichen Elementen wie der Vorlage eines schriftlichen Beratungsberichtes eine wichtige Bedeutung bei der Kontrolle und Durchsetzung von Leistungspflichten bei Beraterverträgen zu.<sup>20</sup> Entsprechende Vertragsregelungen sollten durch die Vereinbarung von Höchstbeträgen und Haftungsregelungen oder Vertragsstrafen für Schlechtleistungen und die Nichteinhaltung des vereinbarten Zeitrahmens wirksam ergänzt werden.

Untersuchungen belegen, dass das Erfolgshonorar bei Beratungsprojekten in der öffentlichen Verwaltung bisher kaum eine Rolle spielt (3,4 %). Vorherrschend ist das Festpreishonorar (76,3 %), gefolgt vom Zeithonorar (35,6 %).<sup>21</sup> Dies bestätigt die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes, wonach von den Verwaltungen in der Regel die Beratertätigkeit an sich oder der Ablauf bestimmter Beratungszeiträume honoriert wird. Der Erfolg als Gradmesser für die Höhe des Honorars wird hier bisher kaum herangezogen.

---

<sup>20</sup> Vgl. Entscheidung des OLG Düsseldorf vom 7.11.2005 – 15 U 117/04.

<sup>21</sup> Siehe PuMa-Consulting-Studie, a.a.O., S. 72.

### 3.5.1.2 Reise- und Nebenkostenvergütung nach Bundesreisekostengesetz regeln

Die Vergütung von Reise- und Nebenkosten wurde in der Praxis sehr unterschiedlich gehandhabt:

So wurden Reise- und/oder Nebenkostenpauschalen zwischen rd. 70 und 220 Euro/Tag vereinbart, prozentuale Nebenkostenpauschalen betragen zwischen rd. 5 % und 18 % des Bruttotageshonorars und erreichten im Einzelfall nahezu die Höhe der gesamten pro Tag anfallenden Vergütung eines Projektmitarbeiters im öffentlichen Dienst. Reise- und Wartezeiten wurden teilweise ohne Einschränkung vergütet.

Fallen bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch öffentlich Bedienstete Reise- oder Nebenkosten an, so werden diese nach den Regelungen des Bundesreisekostengesetzes (BRKG) abgegolten. Es ist kein sachlich zwingender Grund zu erkennen, warum bei der Beauftragung externer Berater, die an der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben mitwirken, andere Regelungen gelten sollten. Die in der Praxis gezahlten, teilweise sehr hohen Reisekostenpauschalen stellen oftmals Ausgaben dar, die bei einem oberflächlichen Honorarvergleich nicht unmittelbar erkennbar sind. Die Verwaltung sollte daher bereits in der Leistungsbeschreibung (vgl. Tz. 3.4.3) darauf hinweisen, dass Reise- und Nebenkosten grundsätzlich nach dem BRKG abzurechnen sind. Gleiches gilt für die Anrechnung von Reisezeiten. Soweit sich die Verwaltung aus besonderen Gründen veranlasst sieht, von der – aus Sicht des Bundesrechnungshofes angemessenen – Orientierung an den im öffentlichen Dienst geltenden Reise- und Nebenkostenregelungen abzuweichen, sollten diese Gründe dokumentiert werden.

### 3.5.1.3 Leistungsfristen definieren

Die Verträge sollten genau festlegen, bis zu welchem Zeitpunkt die Beratungsleistung zu erbringen ist und zu einer verwertbaren Grundlage für das weitere Handeln der Verwaltung geführt haben muss. Diese Fristen sind ausreichend zu bemessen (§ 11 Nr. 1 VOL/A). Wo möglich sollten zudem während des Beratungsprojekts einzuhaltende Termine für Zwischenberichte oder Teilergebnisse vereinbart werden (so genannte „Meilensteine“; § 11 Nr. 2 VOL/A). Dem Auftragnehmer muss bewusst sein, dass zum vertraglichen Abschlusszeitpunkt alle vereinbarten Leistungen erbracht sein müssen. Noch nicht erbrachte Leistungen sollten als Vertragsverletzung behandelt und nicht – wie dies vielfach festzustellen ist – zum Anlass für einen Folgeauftrag bzw. eine Verlängerung des Beratungsauftrages genommen werden.

Dabei ist es grundsätzlich unerheblich, ob die vertraglich vereinbarten Termine auf einem zwingenden fachlichen Grund beruhen oder ob sie von der Verwaltung beispielsweise aus haushaltsrechtlichen oder politischen Gründen gewählt wurden.

### 3.5.1.4 Weitere Vertragsbestandteile regeln

Die Verwaltung sollte beim Abschluss von Beratungsverträgen auch die folgenden Gesichtspunkte berücksichtigen:

- Die externen Berater sollten – wo nötig – auf die Wahrung der Amts- und Dienstgeheimnisse verpflichtet werden.
- Die Qualifikation der externen Berater, die für den Auftragnehmer tätig werden, sollte präzise festgelegt werden.

- Die Fälligkeit von Honorarzahlungen sollte sich nicht ausschließlich nach bestimmten Terminen oder Projektabschnitten richten. Sie sollte, wo immer möglich, davon abhängig gemacht werden, dass die zu erbringenden (Teil-)Leistungen inhaltlich und zeitlich vertragsgemäß erfüllt und von der Verwaltung abgenommen wurden (§ 17 Nr. 1 Satz 1 und 2, § 17 Nr. 2 VOL/B).
- In geeigneten Fällen ist darauf zu achten, dass das uneingeschränkte Nutzungsrecht der Beratungsergebnisse auf die Verwaltung übertragen wird. Soweit der Auftragnehmer ein berechtigtes Interesse und die Möglichkeit hat, die Ergebnisse auch anderweitig zu nutzen, sollte die Verwaltung Regelungen vereinbaren, die eine angemessene Beteiligung der Verwaltung an dem durch die anderweitige Nutzung erzielten Ertrag vorsehen.
- Es sollten grundsätzlich Bestimmungen aufgenommen werden, die es der Verwaltung ermöglichen, längerfristig angelegte Beratungsprojekte abubrechen und den Vertrag zu kündigen. Dies kann erforderlich werden, wenn z.B. erkennbar wird, dass die Leistung nicht (mehr) benötigt wird oder wesentliche Voraussetzungen (noch) nicht erfüllt sind. Für diese Fälle sollten Regelungen angestrebt werden, nach denen nicht das Gesamthonorar, sondern lediglich das Honorar für bereits erbrachte Leistungsteile fällig wird.

Unabhängig vom Charakter der vertraglichen Regelung (s. Tz. 3.5.1.1) sollte stets vereinbart werden, dass Grundlagen und Ergebnisse der Beratung schriftlich dokumentiert werden.

### 3.5.2 Nachträgliche Vertragserweiterungen oder -umgestaltungen nur im Ausnahmefall zulassen

Will die Verwaltung nach Vertragsabschluss zusätzliche Leistungen mit dem Auftragnehmer vereinbaren oder vertragliche Bestimmungen umgestalten, ohne ein erneutes Vergabeverfahren durchzuführen, ist dies nur unter den in § 5 Abs. 2 e und f VOF und § 3a Nr. 2 f und g VOL/A genannten engen Voraussetzungen zulässig.

Unter anderem gilt dabei grundsätzlich die Voraussetzung, dass nicht mehr als 50 % des ursprünglichen Auftragswertes von der beabsichtigten Umgestaltung betroffen sind. Diese Grenze wird insbesondere bei mehrmaligen Erweiterungen oder Vertragsverlängerungen oftmals überschritten. Die Verwaltung muss bei allen beabsichtigten Vertragserweiterungen oder -umgestaltungen prüfen, ob hierin ein eigener vergabepflichtiger Vorgang zu sehen ist.

## 3.6 Leistung öffentlich ausschreiben

### 3.6.1 Vergabevorschriften beachten

Die nationalen und europäischen Vergabevorschriften setzen rechtliche Rahmenbedingungen für die Auftragsvergabe der öffentlichen Verwaltung. Ein möglichst umfassender Wettbewerb soll dazu beitragen, dass der Bund Güter und Dienstleistungen zu einem möglichst guten Verhältnis zwischen Preis und Leistung beschaffen kann; zugleich wird seine wirtschaftliche Macht als starker Nachfrager auf den Märkten durch verbindliche Verhaltensregeln begrenzt und für die Marktbeteiligten transparent gemacht.

Die wesentlichen Grundsätze des Vergaberechts sind im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelt. Daneben enthält die Vergabeverordnung (VgV) allgemeine Regelungen des Vergabeverfahrens. Die

Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A), die Verdingungsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) sowie die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) enthalten die jeweils geltenden detaillierten Verfahrensvorschriften bei der Ausschreibung von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen sowie freiberuflichen Leistungen.

Ob im jeweiligen Vergabeverfahren rein nationale oder durch europäisches Recht geprägte Regelungen angewendet werden, hängt vom geschätzten Auftragswert (ohne Umsatzsteuer) ab, da die europäischen Vergaberegulungen erst oberhalb bestimmter Schwellenwerte gelten. Diese Schwellenwerte sind in § 2 VgV geregelt.<sup>22</sup>

In jedem Fall ist der öffentliche Auftraggeber verpflichtet, Aufträge grundsätzlich im Wege des offenen Verfahrens (EU-weite Ausschreibung) bzw. der öffentlichen Ausschreibung (nationale Ausschreibung) zu vergeben und damit einen offenen Wettbewerb zu gewährleisten.

Von dieser Regel darf nur bei Vorliegen der in den Verdingungsordnungen geregelten Ausnahmetatbestände abgewichen werden. So ist, sofern die Natur der Leistung oder besondere Umstände dies rechtfertigen (z.B. § 3 Nr. 3 VOL/A), auch eine beschränkte Ausschreibung<sup>23</sup>, in eng begrenzten Ausnahmefällen (z.B. § 3 Nr. 4 VOL/A) auch eine freihändige Vergabe zulässig<sup>24</sup>. Mit Erreichen der Schwellenwerte der VgV gelten entsprechende Ausnahmeregelungen für das Nichtoffene Verfahren (entspricht der beschränkten Ausschreibung) und das Verhandlungsverfahren (entspricht der

---

<sup>22</sup> Zurzeit betragen die Schwellenwerte für Liefer- und Dienstleistungsaufträge der obersten oder oberen Bundesbehörden 137.000 Euro, für alle anderen Behörden 211.000 Euro.

<sup>23</sup> Z.B. nur ein beschränkter Kreis von Unternehmen kann die Leistung ausführen (außergewöhnliche Fachkunde oder Leistungsfähigkeit oder Zuverlässigkeit ist erforderlich).

<sup>24</sup> Z.B. es kommt aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht oder bei geringfügigen Nachbestellungen im Anschluss an einen bestehenden Vertrag.

freihändigen Vergabe) des europäischen Vergaberechts (§ 3a Nr. 1 Abs. 5 und Nr. 2 VOL/A).<sup>25</sup>

Sowohl der beschränkten Ausschreibung als auch der freihändigen Vergabe soll – soweit zweckmäßig – ein öffentlicher Teilnahmewettbewerb vorausgehen. Dabei werden potenzielle Bieter öffentlich aufgefordert, ihre Bereitschaft zu erklären, an einer beschränkten Ausschreibung teilzunehmen; aus der Gruppe der Bewerber wird dann eine beschränkte Anzahl gebeten, ein konkretes Angebot abzugeben.

Dem Wettbewerb wird in der Praxis oft nicht genug Beachtung geschenkt. So werden Beratungsaufträge teilweise völlig ohne Wettbewerb vergeben. Sofern für freiberuflich erbrachte Beratungsleistungen nicht die VOL/A, sondern die VOF herangezogen wird (vgl. Tz. 3.6.2), erfolgt dies nicht selten in ungerechtfertigter Weise. Bei Anwendung der VOL/A werden deren Ausnahmeregelungen häufig in Anspruch genommen, obwohl die Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Bei einer wissenschaftlichen Untersuchung gaben nur 16,9 % der befragten Stellen in der öffentlichen Verwaltung an, ihre Beratungsprojekte im Wege der öffentlichen Ausschreibung vergeben zu haben. 40,6 % der Aufträge wurden im Wege der beschränkten Ausschreibung und 22 % im Wege der freihändigen Vergabe vergeben<sup>26</sup>. Von den freihändigen Vergaben erfolgten 63,2 % ohne vorherigen Teilnahmewettbewerb. Dabei gaben die Befragten als höchstes Auftragsvolumen am häufigsten den Bereich zwischen 150.000 und 200.000 Euro an.

---

<sup>25</sup> Im Folgenden werden zur Vereinfachung die Begriffe des nationalen Vergaberechts verwendet, sofern eine Differenzierung nicht erforderlich ist.

<sup>26</sup> Siehe PuMa-Consulting-Studie, a.a.O., S. 55 (für den Rest der Befragten lagen keine Informationen vor).

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen den Eindruck gewonnen, dass nicht ausreichend wettbewerbsorientierte und transparente Auftragsvergaben an externe Berater durch die komplexen Regelungen des in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Vergaberechts begünstigt wurden, teils dienten diese auch als Vorwand für den Verzicht auf wettbewerbsorientierte Verfahren.

Wettbewerbliche Verfahren zur Auswahl externer Berater sind eine wesentliche Voraussetzung für wirtschaftliche Lösungen und für ausreichende Transparenz. So hat die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Rechnungshöfe in einem Beschluss vom Mai 2004 die Notwendigkeit betont, dass Beraterverträge – abgesehen von Bagatellfällen – auch dann ausgeschrieben werden müssen, wenn die Auftragswerte die Schwellenwerte der Vergabeverordnung unterschreiten.

Klare und weitgehend einheitliche vergaberechtliche Regelungen begrenzen die Möglichkeiten, sachfremde Vergabeentscheidungen hinter komplexen Fallkonstruktionen, schlecht abgegrenzten Anwendungsbereichen und zahlreichen Ausnahmeregelungen des Vergaberechts zu verschleiern. Dieser Aspekt sollte bei der Weiterentwicklung des auch nach Auffassung der Bundesregierung gegenwärtig komplexen und schwer handhabbaren deutschen Vergaberechts berücksichtigt werden.

### 3.6.2 Grenzen der Anwendbarkeit der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) beachten

Die VOF sieht im Gegensatz zur VOL kein grundsätzliches Ausschreibungsgebot, sondern als Regel das Verhandlungsverfahren mit Bekanntmachung vor. Diese weniger formalen, von Auftraggebern häufig als vorteilhaft empfundenen Wettbewerbsregeln knüpfen aber zugleich an klar umrissene Voraussetzungen an. Die VOF ist danach nur dann anwendbar, wenn

- die Beratungsleistung freiberuflich erbracht wird,
- die gewünschte Beratungsleistung vorab nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbar ist und
- der voraussichtliche Auftragswert den einschlägigen Schwellenwert erreicht.

Nachfolgend werden die einzelnen Bedingungen näher erläutert:

a) Die Beratungsleistung wird freiberuflich erbracht:

Dies setzt voraus, dass die benötigte Leistung entweder nur von freiberuflich Tätigen<sup>27</sup> angeboten wird oder zumindest von einer tatsächlich bestehenden Konkurrenzsituation zwischen gewerblichen Unternehmen und freiberuflich Tätigen auszugehen ist. In jedem Fall muss vorausgesetzt werden, dass mit Angeboten von freiberuflich Tätigen zu rechnen ist.

Die Verwaltung muss daher zunächst prüfen, ob die Leistung ihrer Art nach grundsätzlich auch von einem Freiberufler erbracht werden könnte. In einem zweiten Schritt muss sie sich die notwendige Marktübersicht verschaffen, um beurteilen zu können, ob tatsächlich Freiberufler mit gewerblichen Unternehmen im unmittelbaren Wettbewerb stehen.

Entscheidend ist, dass in dem betroffenen Marktsegment wirklich Freiberufler tätig sind und nicht nur Gewerbebetriebe. Allein die potenzielle Fähigkeit freiberuflich Tätiger, derartige Leistungen zu er-

---

<sup>27</sup> Der Begriff des freiberuflich Tätigen ist in der VgV unter Verweis auf § 18 Abs. 1 Nr. 1 EStG definiert: es gehören u.a. Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, beratende Volks- und Betriebswirte dazu.

bringen, vermag die Anwendbarkeit der VOF noch nicht zu begründen. Wenn aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalls nicht mit einem Angebot von freiberuflich Tätigen zu rechnen ist, ist die VOF nicht anzuwenden. Das wird insbesondere bei sehr hohen Auftragswerten regelmäßig der Fall sein.

- b) Die gewünschte Beratungsleistung ist vorab nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbar:

Sind die gewünschten freiberuflich zu erbringenden Leistungen vorab eindeutig und erschöpfend beschreibbar, so sind sie nach dem 2. Abschnitt der VOL/A zu vergeben (§ 2 Abs. 2 Satz 2 VOF)<sup>28</sup>. Eine etwaige Nichtbeschreibbarkeit darf nicht auf die Unfähigkeit oder die Unwilligkeit der Verwaltung, die Leistung hinreichend zu beschreiben, zurückzuführen sein (vgl. Tz. 3.4.1).

Der Bundesrechnungshof hält es in der Regel für möglich, Beratungsleistungen ausreichend eindeutig und erschöpfend zu beschreiben. Dies gilt ungeachtet dessen, dass die Beschreibung der Leistung im Einzelfall durchaus schwierig sein und beträchtlichen Arbeitsaufwand verursachen kann. Auch in solchen Fällen kann sich die Verwaltung nicht ohne weiteres auf die Anwendbarkeit der VOF berufen. Sie ist vielmehr verpflichtet, alle Möglichkeiten zu nutzen, um das für die Beschreibung der Leistung notwendige Fachwissen zu erlangen und

---

<sup>28</sup> Die einschlägigen Vorschriften unterscheiden sich hier in der Terminologie. Während § 5 Satz 2 VgV, der auf die VOF verweist, von Dienstleistungen spricht, „deren Lösung vorab eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann“ bezieht sich § 2 Abs. 2 Satz 2 VOF auf „eindeutig und erschöpfend beschreibbare freiberufliche Leistungen“. Da es nach der Formulierung in Art. 30 Abs. 1 Unterabs. c der Richtlinie 2004/18/EG für die Zulässigkeit des Verhandlungsverfahrens maßgeblich darauf ankommt, dass „vertragliche Spezifikationen nicht so genau festgelegt werden können“, dass der Auftrag im offenen Verfahren vergeben werden kann, geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass es maßgeblich auf die Beschreibbarkeit der Leistung ankommt.

damit auch die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der VOL/A zu schaffen. Gelingt dies nicht, stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit und Kontrollierbarkeit der Beratung.

- c) Der voraussichtliche Auftragswert erreicht den einschlägigen Schwellenwert:

Die VOF ist nur anzuwenden, wenn der voraussichtliche Auftragswert bei einer Leistung, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht oder im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten wird, die Schwellenwerte der Vergabeverordnung<sup>29</sup> erreicht (§ 2 Abs. 2 VOF).

Wird der Schwellenwert nicht erreicht, ist wegen des Ausschlusses freiberuflicher Leistungen auch die VOL/A nicht unmittelbar anzuwenden. Es gelten jedoch die Bestimmungen des Haushaltsrechts (§ 1 zweiter Spiegelstrich VOL/A i.V.m. § 6 Abs. 1 und § 30 HGrG, § 55 BHO). Danach ist grundsätzlich eine Öffentliche Ausschreibung geboten. Die Verwaltung hat in diesen Fällen das Vergabeverfahren mangels unmittelbar anwendbarer „einheitlicher Richtlinien“ i.S.v. § 55 Abs. 2 BHO an der VOL/A zu orientieren. Dies gilt auch für die dort (§ 3 Nr. 4 VOL/A) geregelten Ausnahmen vom Ausschreibungsgebot.

### 3.6.3 Ausnahmeregelungen der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) nur im begründeten Fall nutzen

§ 3 Nr. 4 VOL/A beschreibt die Voraussetzungen, unter denen ein öffentlicher Auftraggeber Leistungen im freihändigen Verfahren vergeben kann. Die Regelung verweist dabei auf Besonderheiten der Leistung oder der in-

---

<sup>29</sup> Vgl. Fußnote 22.

frage kommenden Leistungsanbieter, die dazu führen, dass eine Ausschreibung nicht zweckmäßig ist (z.B. nur bei einem Unternehmen vorhandene Qualifikationen, Anschlussaufträge und Nachbestellungen, besondere Dringlichkeit, Geheimhaltungsbedarf etc.). Zudem sieht die Vorschrift in § 3 Nr. 4 p VOL/A eine – durch ministerielle Erlasse zu regelnde – Geringfügigkeitsgrenze vor.

Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen bedarf – außer im Geringfügigkeitsfall – einer nachvollziehbaren Begründung. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes vergaben die Behörden ihre Aufträge vielfach freihändig, ohne dass dies in ausreichendem Maß sachlich begründet war. Zudem wurde häufig außer Acht gelassen, dass die Ausnahmeregelungen den Auftraggeber keineswegs von der Verpflichtung befreien, ein möglichst wettbewerbsorientiertes Verfahren zu wählen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist insbesondere die Inanspruchnahme folgender Ausnahmetatbestände kritisch zu hinterfragen:

– Besondere Erfahrung (§ 3 Nr. 4 a VOL/A)

Die Tatsache, dass ein externer Berater aus anderen Projekten in der öffentlichen Verwaltung spezielle Erfahrungen hat, kann allein eine freihändige Vergabe nicht rechtfertigen. Sie ist gegebenenfalls bei der Feststellung der erforderlichen Fachkunde der Bewerber in einem Wettbewerbsverfahren zu berücksichtigen.

Eine Bevorzugung von Anbietern aufgrund von bestehenden oder früheren Leistungsbeziehungen entspricht nicht dem Wettbewerbsgedanken des Vergaberechts; in solchen Fällen ist die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der VOL/A, die auf Leistungen zielt, die wegen ihrer Besonderheit nicht im Wettbewerb angeboten werden können, nicht gerechtfertigt.

– Eilbedürftigkeit (§ 3 Nr. 4 f VOL/A)

Die häufig verwendete Begründung, es liege ein besonderer, nicht vorhersehbarer Zeitdruck vor, der den Verzicht auf Wettbewerb rechtfertige, hält in aller Regel einer näheren Prüfung nicht stand. Der Bundesrechnungshof fand vielfach Hinweise darauf, dass auch einige der als besonders eilig klassifizierten Beratungen durchaus nicht so zeitkritisch waren, denn die Beratungen verzögerten sich später teilweise erheblich oder die Beratungszeiträume wurden wiederholt verlängert, ohne dass die beauftragende Behörde hierdurch das Beratungsziel gefährdet sah. Zudem zeigte der tatsächliche Projektverlauf in vielen der vom Bundesrechnungshof untersuchten Fälle, dass ein Wettbewerbsverfahren zu Beginn nur zu unwesentlichen Verzögerungen des Projekts geführt hätte. Schließlich ist auch zu beachten, dass eine vergaberechtlich relevante Eilbedürftigkeit nicht von der Verwaltung (mit-)verursacht sein darf. In den geprüften Fällen konnte der Bundesrechnungshof nur selten feststellen, dass eine etwaige Eilbedürftigkeit ohne Mitwirkung der Bundesbehörde entstanden war.

Eine besondere Dringlichkeit im Sinne dieser Regelung der VOL/A ist nur gegeben, wenn durch ein nicht vorhersehbares Ereignis im Allgemeininteresse liegende Leistungen erforderlich werden, um plötzlich auftretende bedeutsame Schäden oder Gefahren zu beseitigen und es dem Auftraggeber deshalb nicht zuzumuten ist, die Fristen der vorrangigen Vergabeverfahren einzuhalten. Liegen diese Merkmale nicht vollständig vor, kann die Regelung des § 3 Nr. 4 f VOL/A nicht herangezogen werden.

Das folgende Beispiel zeigt, dass sowohl die Frage der Unvorhersehbarkeit des Handlungsbedarfs als auch die unterstellte Dringlichkeit oftmals nicht hinreichend geprüft werden:

Die freihändige Vergabe eines Auftrages mit einem Wert über 1 Mio. Euro an einen Medienberater wurde in einem Vergabevermerk mit der „*höchsten geschäftspolitischen strategischen Bedeutung der schnellen Umsetzung*“ der Beratung und mit den besonderen fachspezifischen Kernkompetenzen des Beratungsunternehmens begründet. Die Eilbedürftigkeit und die zwingenden Gründe i.S.d. § 3 a Nr. 2 d VOL/A wurden mit *dem Reformbedarf der Bundesbehörde, anstehenden Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen und einer drohenden Verschlechterung wichtiger ökonomischer Zielgrößen* begründet.

Keiner der von der Bundesbehörde herangezogenen Faktoren für die Begründung der Eilbedürftigkeit konnte einer rechtlichen Prüfung standhalten. Alle genannten Entwicklungen zeichneten sich bereits über längere Zeiträume ab und wurden von der Bundesbehörde selbst vorbereitet oder intensiv begleitet. Eine frühzeitige Reaktion auf diese Entwicklung, unter Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen, wäre ohne weiteres möglich gewesen.

- Mangelnde Beschreibbarkeit (§ 3 Nr. 4 h VOL/A)

Um freihändige Vergaben zu rechtfertigen, haben sich Bundesbehörden in einigen der geprüften Fälle auch darauf berufen, dass die Leistung nicht hinreichend beschreibbar sei:

Ein Bundesministerium begründete die freihändige Vergabe an einen externen Berater in einem Vermerk wie folgt:

*„Die freihändige Vergabe ist nicht nur wegen der Dringlichkeit der Auftragsvergabe begründet, sondern auch, weil wegen fehlenden Fachwissens beim ... die Leistung des Auftrages nach Art und Umfang nicht so eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann, dass hinreichend vergleichbare Angebote erwartet werden können.“*

Eine derartige Begründung reicht nicht aus, um eine freihändige Vergabe zu rechtfertigen. In dem angeführten Beispielfall beruhten – wie in vielen anderen vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen – die Schwierigkeiten der Bundesbehörden keinesfalls auf einer objektiv schlechten Beschreibbarkeit der Leistung, sondern auf fehlender Sachkenntnis des Verwaltungspersonals. Solche durch die Verwaltung selbst zu verantwortenden bzw. behebbaren Probleme können nicht den Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung begründen. Sie rechtfertigen weder die Anwendung der VOF gemäß § 2 Abs. 2 VOF (vgl. Tz. 3.6.2) noch die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des § 3 Nr. 4 h VOL/A.

- Anschlussauftrag an Entwicklungsleistungen (§ 3 Nr. 4 b VOL/A)

Auch die vom Bundesrechnungshof vorgefundene Begründung des „Anschlussauftrages an Entwicklungsleistungen in angemessenem Umfang“ hielt einer näheren Prüfung nicht immer stand:

Ein Bundesministerium betrachtete es als „Entwicklungsleistung“ im Sinne des § 3 Abs. 4 Nr. 4 b VOL/A, dass der Berater „die Vorstellungen [des Bundesministeriums] über die Vorgehensweise zur Konzeptionierung und Einführung einer KLR und eines Kostencontrollings [ ], wie die Planungen für die Projektdurchführung ...“ entwickelt hatte.

Im Rahmen des „Anschlussauftrages“ sollte dieser Berater nun die Qualitätssicherung für das – einem anderen Berater übertragene – Projekt zur KLR-Einführung übernehmen.

Der Begriff der Entwicklungsleistung wird – wie dieses Beispiel zeigt – in der Praxis weit ausgelegt. Die Entwicklung eines Einführungskonzeptes zu einem keineswegs neuen Verfahren wie der KLR kann nicht dazu gezählt werden. Von Entwicklungsarbeiten kann nur dann gesprochen werden, wenn technisch neuartige Produkte oder Verfahren für die Verwaltung geschaffen werden. Solche „echten“ Entwicklungsarbeiten sind nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes in der Gesamtbetrachtung der Bundesverwaltung eher selten anzutreffen.

Häufig wird auch die Regelung, dass bei erteilten Folgeaufträgen von einer Ausschreibung abgesehen werden kann, eher großzügig ausgelegt. Die einschlägigen Ausnahmetatbestände der §§ 3 Nr. 4 d bzw. 3a Nr. 2 f VOL/A verlangen hierfür einerseits das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen und beschränken andererseits den zulässigen Wert des Nachtrags auf 20 % bzw. 50 % des Hauptauftrags.

#### 3.6.4 Vergabevermerk fertigen

Die vom Bundesrechnungshof geprüften Bundesbehörden haben nur selten beachtet, dass sie nach § 30 Abs. 1 VOL/A (gleichlautend § 18 VOF) einen Vermerk fertigen müssen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen zeitnah dokumentiert. Sie waren sich auch häufig nicht der Tatsache bewusst, dass das Fehlen eines Vergabevermerks zur Rechtswidrigkeit des Vergabeverfahrens führen kann<sup>30</sup>. Aus dem Vergabevermerk muss sich u.a. nachvollziehbar ergeben,

- aus welchen Gründen und auf welcher rechtlichen Grundlage eine bestimmte Vergabeart gewählt wurde und
- weshalb im Rahmen der Wertung der Angebote die Zuschlagsentscheidung zugunsten eines bestimmten Bieters getroffen wurde.

In den Ausnahmefällen, in denen die Beratungsleistung freihändig vergeben wird, ist das Verfahren durch die Verwaltung so zu protokollieren, dass alle für die Bewertung der Angebote relevanten Aussagen der Bewerber festgehalten werden und das Ergebnis der Wertung umfassend nachvollzogen werden kann.

---

<sup>30</sup> Vgl. z.B.: Thüringer Oberlandesgericht, Vergabesenat, Beschluss vom 30. Januar 2003, Az: 6 Verg 9/01 (zu: Vergabekammer Thüringen, Beschluss vom 18. Mai 2000, Az.: 216-4003.20-012/00-GTH), oder: BayObLG München, Vergabesenat, Beschluss vom 1. Oktober 2001, Az: Verg 6/01.

### **3.7 Leistung kontrollieren, steuern und abnehmen**

Die Verwaltung kann durch sachgerechte Kontrolle und Steuerung des Beratungsprojekts zu einem erfolgreichen Abschluss wesentlich beitragen. Ein solches „Projektcontrolling“, das auch eine begleitende Erfolgskontrolle im Sinne von VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO beinhaltet, fehlte bei nicht wenigen der untersuchten Fälle völlig. Dies führte zu nicht oder nicht ausreichend brauchbaren Beratungsergebnissen, obwohl die Verwaltung bereits während des Projektverlaufs Fehlentwicklungen hätte erkennen können.

Insbesondere die eindeutige und erschöpfende Beschreibung der vereinbarten Leistung im Vertrag ermöglicht die spätere Kontrolle und, darauf aufbauend, die Geltendmachung von Ansprüchen auf Nachbesserung oder Honorarkürzung gegenüber dem Auftragnehmer. Nur vage beschriebene und letztlich unbestimmte Leistungen sollten in jedem Fall vermieden werden. Formulierungen wie z.B. „Unterstützung des Auftraggebers bei ...“ oder „... wird darüber hinaus als Berater zur Verfügung stehen“, sind wegen ihrer Unbestimmtheit ungeeignet, eine wirkungsvolle Leistungskontrolle zu ermöglichen.

Eine sachgerechte Steuerung und Kontrolle von Beratungsprojekten setzt zudem voraus, dass die Verwaltung über die nötige personelle Kapazität und das nötige Know-how verfügt, um die Beratungsleistung bewerten und ggf. kritisch hinterfragen sowie Anforderungen im Projektverlauf präzisieren zu können. Diese Forderung kann leichter erfüllt werden, wenn die Verwaltung selbst, nicht ein externer Dritter, das Beratungsziel definiert hat (vgl. Tz. 3.1, 3.2).

Die Beratungsergebnisse müssen zeitnah abgenommen werden, damit etwaige Ansprüche der Verwaltung aus vertragswidrigem Verhalten oder Schlechterfüllung geltend gemacht werden können. Die Abnahme der Leistung ist schriftlich zu erklären und zu dokumentieren.

### **3.8 Abschließende Erfolgskontrolle durchführen**

Mehrere vom Bundesrechnungshof untersuchte Fälle gaben Anlass zu Zweifeln, ob Beratungsergebnisse zu den beabsichtigten Wirkungen führten oder überhaupt als Entscheidungsgrundlage verwendet wurden. Die häufig in den geprüften Unterlagen gefundenen Hinweise, Beratungsergebnisse würden „zur Kenntnis“ genommen oder im weiteren Entscheidungsprozess „berücksichtigt“, reichen als Beleg für die Umsetzung und den sinnvollen Einsatz von Haushaltsmitteln nicht aus.

Eine erfolgreiche Beratung sollte den weiteren Verlauf des Handelns, der Willensbildung oder kommender Entscheidungen erkennbar beeinflusst haben. Führen hingegen qualitative Mängel des Beratungsergebnisses oder eine veränderte Ausgangslage (z.B. geänderte politische Rahmenbedingungen, Sperrung von veranschlagten Haushaltsmitteln) dazu, dass die Ergebnisse nicht umgesetzt werden können, sind die Gründe schriftlich festzuhalten.

Die Forderung nach umfassender und nachvollziehbarer Dokumentation (vgl. Tz. 3.10) gilt auch für die Entscheidung, welche (Teil-) Ergebnisse einer Beratung umgesetzt werden. Auch ist zeitnah festzuhalten, aus welchen Gründen den Empfehlungen ggf. nicht gefolgt werden soll, wer dies entschieden hat und zu welchem Zeitpunkt diese Entscheidung getroffen wurde.

Entsprechend den Vorgaben in den VV zu § 7 BHO ist nach Abschluss des Projektes zu klären, inwieweit die mit der Beratung verfolgten Ziele erreicht wurden. Sind die Ziele nicht oder nur teilweise erreicht worden, sollte die Analyse nachvollziehbar danach differenzieren, ob die Gründe in der Beratungsleistung selbst, in der grundsätzlichen Eignung von Beratungsleistungen für die Erreichung des Ziels oder in nicht vorhersehbaren bzw. beeinflussbaren sonstigen Faktoren liegen. In einem weiteren Schritt ist der tatsächliche Mitteleinsatz für das Beratungsprojekt darzustellen, ein Abgleich mit den Planungen vorzunehmen und etwaige Abweichungen zu analysieren. Die Erfolgskontrolle erfordert schließlich eine auf den tatsächlichen Ergebnissen aufbauende Aussage über die Wirtschaftlichkeit, für die Mitteleinsatz und Zielerreichung in angemessener Weise in Beziehung gesetzt werden müssen. Für den Wert einer solchen Erfolgskontrolle ist entscheidend, dass Fakten und Bewertungen so aufgearbeitet werden, dass daraus Rückschlüsse für künftige Projekte gezogen werden können.

### **3.9 Transparenz über Beratungsergebnisse und -ausgaben schaffen**

Zwischen den Bundesbehörden findet nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes kein ausreichender Erfahrungsaustausch zu Beratungsprojekten statt; es fehlt am Austausch der Inhalte ebenso wie an begleitenden Informationen zu den Beratungsprojekten. Auch im Rahmen anderer Untersuchungen haben sich zur Frage des Informationsaustausches ähnliche Schwachstellen ergeben. Bereits in seinen Bemerkungen 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4226 Nr. 84, S. 253) hat der Bundesrechnungshof gefordert, die ressortübergreifende Koordination bei der Einführung der KLR zu verstärken, um Unwirtschaftlichkeiten und insbesondere den unnötigen Einsatz externer Berater in verschiedenen Ressorts zu gleichen oder ähnlichen Fragestellungen zu vermeiden.

Ein Ansatzpunkt für eine ressortübergreifende Wissensvermittlung sind die so genannten Pilotberatungen, die von Beginn an mit dem Ziel durchgeführt werden, Beratungsergebnisse für mehrere Ressorts verfügbar zu machen. Der Einsatz solcher Pilotberatungen ging wesentlich auf eine Initiative des BMF zurück, das aus Gründen der Haushaltstransparenz zu diesem Zweck Mittel im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) bereitgestellt hatte, die von den Ressorts angefordert werden konnten. Pilotberatungen können dann zu einer effizienten Nutzung von Beratungsergebnissen und zur Vermeidung von Doppelarbeiten beitragen, wenn dem ressortübergreifenden Ansatz durch sachgerechte Abgrenzung von gemeinsamen Fragestellungen, intensive Koordinierung und größtmöglichen Informationsfluss Rechnung getragen wird. Diese positiven Wirkungen werden jedoch nicht erreicht, wenn die genannten Anforderungen nicht erfüllt sind. Dies zeigt das folgende Beispiel:

Im Rahmen eines so genannten Servicebereich-Pilotprojektes untersuchte ein externer Berater die Organisation, Durchführung und Abrechnung von Dienstreisen in obersten Bundesbehörden bei einem Bundesministerium. Die Empfehlungen dieser externen Beratung sollten laut Vertrag verallgemeinerungsfähig und auf alle anderen obersten Bundesbehörden übertragbar sein.

Nach Abschluss dieses Pilotprojektes kam eine andere oberste Bundesbehörde zu dem Ergebnis, dass die Empfehlungen aus dem Pilotprojekt übernommen werden sollten, hielt aber für die Umsetzung u.a. wegen fehlenden eigenen Fachwissens externen Sachverstand für nötig. Sie beauftragte aufgrund einer freihändigen Vergabe den externen Berater, der bereits die Pilotberatung durchgeführt hatte. Die Leistungsbeschreibung für dieses Beratungsprojekt umfasste auch Aspekte, die bereits Gegenstand des Pilotprojektes gewesen waren.

Generell sollten alle Möglichkeiten, den Informationsaustausch zwischen den Behörden zu verbessern, umfassend genutzt werden. So sind z.B. ressortübergreifende Arbeitskreise und Ausschüsse, die zu den verschiedensten Fachthemen eingerichtet sind, durchaus auch dazu geeignet, Informationen über Umfang, Art und Inhalt von (externen) Beratungen unmittelbar auszutauschen. Beispielhaft zu nennen sind im Bereich der Bundesverwaltung der Ausschuss für Organisationsfragen (AfO) sowie der Ausschuss für Information und Kommunikation. Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) beschließen diese Ausschüsse die für die Zusammenarbeit der Bundesministerien erforderlichen organisatorischen und technischen Standards und wirken beratend und koordinierend darauf hin, dass die Bundesministerien und die Behörden ihrer Geschäfts-

bereiche ihre Strukturen unter organisatorischen, wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkten ständig verbessern (§ 20 Abs. 2 GGO). Als weitere ressortübergreifende Fachgremien sind der Bund/Länder-Arbeitskreis „Kosten- und Leistungsrechnung“ oder das jährlich stattfindende Treffen der Ressortkoordinatorinnen und -koordinatoren für KLR und Controlling („Bundescontroller-Treffen“) des BMF zu nennen. Ein intensiver, ausdrücklich auch auf Fragen des Berateinsatzes ausgerichteter Informationsaustausch in einem solchen Rahmen könnte unmittelbar dazu beitragen, die mehrfache Beauftragung von externen Beratern mit gleichen Fragestellungen zu vermeiden.

Über einen solchen fachbezogenen Austausch hinaus könnten weitere Ansätze für ein systematisches Wissensmanagement herangezogen werden. So ließe sich die Intranetplattform des Bundes als zentrales Informations- und Wissensportal der Bundesverwaltung dazu nutzen, fachbezogene Beratungsergebnisse anderen interessierten Behörden zur Verfügung zu stellen.

Wenn insbesondere Informationen zu

- den Beratungsthemen, -inhalten und -schwerpunkten,
- den Beratungsergebnissen,
- den am Beratungsprojekt beteiligten Stellen der Bundesverwaltung,
- den Evaluierungsergebnissen sowie
- den Ansprechpartnern für ergänzende Informationen

für alle Behörden verfügbar gemacht werden, könnte ein beträchtlicher Synergie-Effekt eintreten. Dies könnte Doppelarbeit vermeiden helfen und sicherstellen, dass vorhandene Erfahrungen z.B. zu Beauftragung, Abwicklung und Kontrolle von Beratungsleistungen einer großen Gruppe von potenziellen Auftraggebern zur Verfügung stehen. Das Recht, solche Daten

zumindest verwaltungsintern zu verbreiten, sollte bereits bei Vertragsabschluss festgelegt werden (s.o. Tz. 3.5.1.4).

Von wesentlicher Bedeutung für eine transparente Nutzung des Instruments der externen Beratung durch die Bundesverwaltung ist die Form der Veranschlagung und Verbuchung der hierfür anfallenden Ausgaben. Ein Überblick über diese Ausgaben ist notwendig, um den Bundesbehörden selbst eine Grundlage für die Beurteilung des Umfangs von Beratungsaktivitäten, der längerfristigen Entwicklung in diesem Bereich und des Risikos einer zu starken Beratungsabhängigkeit zu geben; aus diesem Grund hat auch das Parlament mehrfach sein Interesse an einem solchen Überblick verdeutlicht.<sup>31</sup>

Externe Beratungsleistungen werden innerhalb der Einzelpläne der obersten Bundesbehörden bei verschiedenen Haushaltstiteln veranschlagt. Diese Praxis erschwert den Überblick über die für Aufträge an externe Berater veranschlagten und gezahlten Mittel. Eine verbindliche Zuordnung zu einer für alle Einzelpläne vorgegebenen Titelnummer im Bundeshaushalt – wie z.B. dem bestehenden Titel 526 02 „Kosten für Sachverständige“ – würde die Transparenz der geplanten und tatsächlichen Ausgaben für diesen Zweck unmittelbar erhöhen. Sie birgt aber auch die Gefahr, dass der Bezug der Ausgaben zu anderen in Fachtiteln ausgewiesenen Sachaufgaben (z.B. Ausgaben für IT, für einzelne Projekte oder politische Programme) verloren geht und insoweit fehlende Transparenz an anderer Stelle in Kauf genommen werden müsste.

---

<sup>31</sup> Vgl. die Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen der Fraktion der CDU/CSU zur Vergabep Praxis und Kosten externer Beratung der Bundesregierung vom 04.02.2004 (Bundestagsdrucksache 15/2458) und 24.03.2004 (Bundestagsdrucksache 15/2762) mit einer umfassenden Darstellung der im Zeitraum von 1999 bis 2003 vergebenen Berateraufträge; Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 9. März 2005 in Anhang 5.

Um dennoch zu einer größeren Transparenz bei diesen Ausgaben zu gelangen, sollten entsprechende Daten unterjährig im Haushaltsvollzug erfasst werden. Grundsätzlich stehen hierfür nach einer Analyse des BMF eine Verschlüsselung der Ausgabebuchung durch den Bewirtschafter im elektronischen Haushaltsbewirtschaftungssystem des Bundes (HKR-Verfahren) auf dort vorhandenen Informationsfeldern oder eine ressorteigene Datenerfassung in nach eigener Verantwortung zu gestaltenden Datenbanken zur Verfügung. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bietet dabei eine möglichst einheitliche Erfassung im HKR-Verfahren die beste Möglichkeit, um eine auf vergleichbaren Grundlagen aufbauende, aussagefähige Datenbasis zu schaffen, ohne hierfür mit vermeidbarem Mehraufwand gesonderte Erfassungssysteme und –verfahren einrichten zu müssen.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seinem Beschluss vom 28. Juni 2006 (s. Anhang 5) das BMF gebeten, die Ressorts bereits im Haushaltsführungserlass für das Haushaltsjahr 2007 zu einer Erfassung der Zahlungen für externe Beratung anzuhalten und dabei die Verfahren für die Erfassung zu konkretisieren, ein möglichst einheitliches Vorgehen sicherzustellen und auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu achten. Er hat das BMF ferner darum gebeten, nach Ablauf eines Haushaltsjahres - erstmals mit der endgültigen Rechnungslegung 2007 - jährlich die Ergebnisse der Datenerfassung durch die Ressorts zusammenzustellen und dem Haushaltsausschuss zeitnah darüber zu berichten.

Die Bewirtschafter von Ausgaben, die für Beratungsprojekte im Sinne der Definition in Kapitel 2 anfallen, sind vor diesem Hintergrund gehalten, die hierzu in den jährlichen Haushaltsführungserlass des BMF aufgenommenen Regelungen zu beachten und die notwendigen Beiträge für eine Gesamtübersicht der Ausgaben für externe Beratung zu leisten.

### **3.10 Gesamtes Verfahren dokumentieren**

Das gesamte Beratungsprojekt von der Problemanalyse und der Zieldefinition (vgl. Tz. 3.1) bis hin zur Umsetzung der Beratungsergebnisse (Tz. 3.9) muss kontinuierlich dokumentiert werden. Dies gilt nicht nur für die Vergabe im Vergabevermerk gem. § 30 VOL/A. Die regelmäßige und zeitnahe Dokumentation des Projektfortschritts ist auch eine unverzichtbare Grundlage sowohl für die begleitende als auch abschließende Erfolgskontrolle (vgl. dazu Nr. 2.2 der VV zu § 7 BHO).

Eine begleitende Dokumentation hilft, Doppelarbeiten zu vermeiden und stellt für erst später in dem Projekt eingesetzte Beschäftigte der Behörde ebenso wie für die Planung künftiger Projekte wesentliche Informationen bzw. Erkenntnisse bereit. Dabei soll die begleitende Dokumentation den Projektverlauf in allen entscheidenden Schritten nachzeichnen. Teilentscheidungen, Meilensteinergebnisse oder mit dem Auftragnehmer vereinbarte Veränderungen des Beratungsgegenstandes sowie der Rahmenbedingungen sollten in jedem Fall festgehalten werden.

Es sollte vermieden werden, dass die Dokumentation aus einer Vielzahl unstrukturierter Teilinformationen besteht, die sowohl die Ermittlung der wesentlichen Projektdaten als auch die spätere Verwertung der Informationen bzw. Erkenntnisse durch Dritte deutlich erschwert. Die sorgfältige Auswahl der wichtigen Einzelinformationen und ihre strukturierte Aufarbeitung stellt somit eine entscheidende Voraussetzung für eine Projektdokumentation dar, die hinsichtlich Inhalt, Form und Umfang den Anforderungen sowohl des Auftraggebers der Beratungsleistung als auch möglicher (Nach-) Nutzer der Erkenntnisse gerecht wird.

Die Abschlussdokumentation soll alle relevanten Informationen gebündelt und für Dritte nachvollziehbar darstellen. Dadurch wird gewährleistet, dass

die wesentlichen Aspekte wie beispielsweise Beratungsgegenstand, Projektverlauf und Ergebnis bei Bedarf für alle Beteiligten vollständig zur Verfügung stehen. Darüber hinaus sollte sie Aufschluss darüber geben, ob die Beratungsziele erreicht wurden. In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, welche Gründe für den Erfolg bzw. Misserfolg ursächlich waren. Die Abschlussdokumentation sollte ebenfalls darstellen, welche (Teil-) Ergebnisse umgesetzt werden und begründen, wenn Beratungsergebnisse nicht für die Umsetzung vorgesehen sind.

#### **4 Verantwortliche Entscheidungen in jedem Einzelfall treffen**

Die kritische Auseinandersetzung des Bundesrechnungshofes mit dem Einsatz externer Beratung in der Bundesverwaltung soll den Blick darauf nicht verstellen, dass dieses Instrument die Tätigkeit der Verwaltung wirksam unterstützen kann, wenn ihre Problemlösungen mit eigenen Kräften nicht möglich sind. Die Prüfungserkenntnisse zeigen aber, dass so vielfältig wie die Einsatzmöglichkeiten externen Sachverständigen auch die Risiken und möglichen Fehler sind.

Es ist daher aus Sicht des Bundesrechnungshofes in jedem Fall unerlässlich, dass bereits in den Entscheidungsprozessen der Verwaltung alle Möglichkeiten genutzt werden, unwirtschaftliche Beratungsprojekte zu vermeiden. Dazu trägt es ganz wesentlich bei, wenn die Verwaltung der Transparenz dieser Prozesse und ihrer Orientierung am Grundsatz eines wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns erkennbar hohe Priorität einräumt. Hierzu sollen die vorgenannten Hinweise des Bundesrechnungshofes eine Unterstützung bieten. Diese Orientierungspunkte können jedoch nicht die Verantwortung der Entscheidungsträger ersetzen, alle Faktoren einzubeziehen, die für eine sachgerechte Beurteilung möglicher Bera-

tereinsätze notwendig sind. Ihre Vorbereitung und Begleitung muss in jedem Einzelfall mit der gebotenen Sorgfalt vorgenommen werden. Dabei ist das Bewusstsein von wesentlicher Bedeutung, dass der Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit für die Einschaltung externen Sachverständigen in demselben Maße gilt wie für eigenes Handeln. Externe Beratung kann kein Entscheidungersatz für eine verantwortlich handelnde Verwaltung sein. Sie kann und darf auch nicht als Umweg angesehen werden, über den Handlungsoptionen auch dort realisiert werden können, wo ansonsten Grenzen staatlichen Handelns zu ziehen sind. Mögliche Erwägungen, mit dem Rückgriff auf Externe beispielsweise haushaltsrechtliche Regelungen, die Knappheit eigener personeller Ressourcen oder Widerstände gegen beabsichtigte Maßnahmen – seien sie extern oder intern – umgehen zu können, dürfen in der Bundesverwaltung keinen Raum haben. Ausschlaggebend für die Beurteilung von Beratungsprojekten kann nur die Antwort auf die Frage sein, ob sie wirksam dazu beitragen, staatliches Handeln nachhaltig effektiver und effizienter zu gestalten.

## Check-Liste notwendiger Schritte zur Vorbereitung des Einsatzes externer Berater in der Bundesverwaltung

- **Problem beschreiben und Ziel festlegen**
  - Ausgangssituation (Ist-Zustand) umfassend analysieren, Problem beschreiben, dazu
    - die aktuelle Situation (Ist-Zustand) ermitteln und beschreiben,
    - das aufgetretene Problem, die erforderliche Anpassung (Auslöser für Handlungsbedarf) identifizieren und
    - vorherrschende Rahmenbedingungen (z.B. rechtliche, zeitliche oder finanzielle Restriktionen) benennen.
  - Zielsetzung eindeutig und nachvollziehbar beschreiben (angestrebter Soll-Zustand), dabei
    - Soll-Zustand inhaltlich festlegen und
    - messbare Kriterien für den Soll-Zustand (Ausmaß, zeitlicher Bezug) ermitteln und festlegen.
  
- **Notwendigkeit des Berater Einsatzes prüfen**
  - Grundsätzlichen, akuten Handlungsbedarf zum Entscheidungszeitpunkt (§ 6 BHO, Notwendigkeit) belegen.
  - Eigene Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung prüfen.
  - Sofern Handlungsdefizite verbleiben, diese abgrenzen gegen
    - bereits vorhandene Erkenntnisse der Verwaltung, z.B.
      - innerhalb des eigenen Geschäftsbereichs oder desjenigen anderer Ressorts oder
      - aus Gutachten und Untersuchungen zurückliegender Projekte,
    - anderweitige Möglichkeiten der Deckung von Informationslücken durch
      - Schulung des eigenen Personals,
      - Umsetzung, Versetzung, Abordnung oder andere Personalmaßnahmen,
      - Bereitstellung zusätzlicher personeller Kapazitäten durch geänderte Prioritätensetzung,
      - Einrichtung zentraler Kompetenzteams innerhalb der Verwaltung,
      - Nutzung verwaltungsinterner Beratungsteams.

- Notwendige Rahmenbedingungen klären und sicherstellen, insbesondere
  - sachliche und rechtliche Voraussetzungen abgrenzen,
  - zur Verfügung stehenden Zeithorizont festlegen,
  - Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln (ggf. einschl. Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen) prüfen,
  - ggf. zur Verfügung stehende Sachmittel und Personalkapazitäten der eigenen Verwaltung ermitteln,
  - zu erwartende Akzeptanz von möglichen Ergebnissen abschätzen.

□ **Wirtschaftlichkeit ermitteln**

- Mögliche Handlungsalternativen identifizieren.
- Eine dem Bedarf angemessene Form der externen Beratung wählen:
  - Workshop,
  - Coaching,
  - Beratung im engeren Sinne (fachspezifische Beratung).
- Eine angemessene Methode zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit wählen (z.B.: Verwendung des Berechnungsprogramms WiBe 4.0. Dieses basiert auf einer um eine Nutzwertanalyse ergänzten Kapitalwertmethode).
- Der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung realistische Daten zugrunde legen.
- Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase durchführen.
- Die wirtschaftliche Handlungsalternative ermitteln.

□ **Leistung eindeutig beschreiben**

- Ziele und Bedürfnisse umfassend darstellen.
- Leistungsbeschreibung eindeutig und klar abfassen, d.h. (vgl. auch unten Verträge eindeutig fassen)
  - Leistungen des Auftraggebers darstellen,
  - Leistungen des Auftragnehmers festlegen, d.h.
    - Umfang der Beratung abgrenzen,
    - Individuelle Anforderungen an das Beraterteam festlegen (Qualifikation, Berufserfahrung),
    - Fristen für Zwischenergebnis und Endergebnis festlegen,
    - Wissenstransfer mit Rechte-Übergang bestimmen,
  - Honorarfragen abschließend und eindeutig regeln (bevorzugt Erfolgshonorar),

- sonstige wichtige Regelungen treffen, z.B. Reise- und Nebenkosten, Reisezeiten, Haftungsfragen, Vertragsstrafen sowie Bestimmungen, die es der Verwaltung ermöglichen, längerfristig angelegte Beratungsprojekte abzubrechen und den Vertrag zu kündigen.

**Verträge eindeutig fassen**

- Rechte und Pflichten beider Vertragsparteien eindeutig bestimmen.
- Vertragsgegenstand genau festlegen.
- Risiken von Klauseln beachten, die Vertragserfüllung von der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln abhängig machen.
- Möglichst erfolgsabhängige Vergütungen vereinbaren.
- Reise- und Nebenkostenvergütungen an den Regelungen für die öffentliche Verwaltung orientieren.
- Verbindliche Zeitplanungen vereinbaren.
- Berater – wenn nötig – auf Amts- und Dienstgeheimnisse verpflichten.
- Qualifikation der Berater präzise festlegen, entsprechende Nachweise fordern.
- Zahlungstermine von Leistungserfüllung abhängig machen.
- Honorarminderung bei Leistungsverzug festlegen.
- Nutzungsrechte an Beratungsergebnissen auf Verwaltung übertragen.
- Außerordentliche Kündigungsrechte vorsehen.

**Leistung öffentlich ausschreiben**

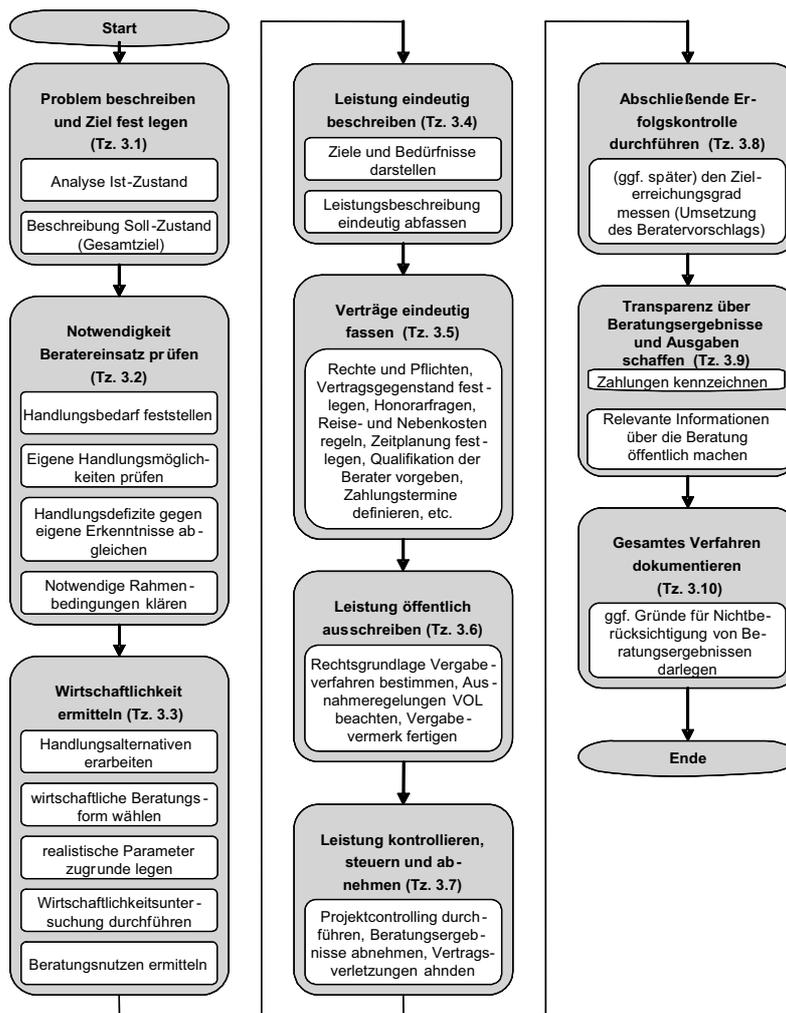
- Zutreffende Rechtsgrundlage für das Vergabeverfahren bestimmen.
- Grundsätzlich öffentliche Ausschreibung zur Sicherstellung von Wirtschaftlichkeit und Transparenz durchführen.
- Ausnahmeregelungen nach VOL und VOF restriktiv auslegen.
- Bei Änderungen des Bedarfs ggf. neues Vergabeverfahren in Gang setzen.
- Vergabe umfassend und nachvollziehbar im Vergabevermerk dokumentieren.

**Leistung kontrollieren, steuern und abnehmen**

- Sachgerechtes Projektcontrolling durch ausreichende personelle Kapazität und Know-how der Verwaltung sicherstellen.
- Zwischenergebnisse und Gesamtleistung des Beraters kritisch bewerten.
- Anforderungen im Projektverlauf nötigenfalls präzisieren.
- Beratungsergebnisse zeitnah abnehmen.
- Etwaige Ansprüche der Verwaltung aus Nichterfüllung oder vertragswidrigem Verhalten konsequent geltend machen.

- **Abschließende Erfolgskontrolle durchführen**
  - Realisierung des Beratervorschlags beschreiben.
  - Grad der Zielerreichung messen.
  - Zusammenhang zwischen Beratungsergebnis und Zielerreichung klären.
  - Wirtschaftlichkeit nachweisen.
  
- **Transparenz über Beratungsergebnisse und -ausgaben schaffen**
  - Behördenübergreifende Foren für den fachlichen Austausch nutzen.
  - Input in Wissensmanagement der Bundesverwaltung vorsehen (Intranet des Bundes)
  - Vorgaben des BMF im Haushaltsführungserlass zur Erfassung der Beratungsausgaben umsetzen
  
- **Gesamtes Verfahren dokumentieren, Umsetzung und Nutzung der Ergebnisse sicherstellen**

### Schematische Darstellung der Eckpunkte für einen Beratereinsatz



- nicht bedruckt -

**Beispiel für die Anwendung der Eckpunkte für den Beratereinsatz**

*Hinweis: Das nachfolgende Beispiel zeigt die mögliche Anwendung der Eckpunkte für den Beratereinsatz in der Praxis. Die Darstellung beschränkt sich dabei auf einige wesentliche Informationen. Sie stellt weder eine vollständige Beschreibung des zugrunde liegenden Planungs- und Entscheidungsprozesses noch aller innerhalb der Eckpunkte anzustellen- den Überlegungen dar. Das Beispiel ist in Anlehnung an ein tatsächlich durchgeführtes Beratungsprojekt unter Verwendung der im Anhang 1 abgebildeten Check-Liste entwickelt worden.*

**Das E-Learning-Seminar „Grundlagen“**

Das Bundesamt X hat aufgrund einer neuen gesetzlichen Regelung ab Januar 200Y Bürgerinnen und Bürgern auf Antrag eine neue Leistung zu erbringen, die es in dieser Form zuvor noch nicht gegeben hat.

Das Gesetzgebungsverfahren für diese neue Aufgabe war gekennzeichnet durch häufige Änderungen der Vorgaben für Leistungsart, -umfang und -bedingungen. Erst mit der Verabschiedung des Leistungsgesetzes durch das Parlament acht Monate vor dessen Inkrafttreten sind alle relevanten Details verbindlich normiert. Damit ist erst zu diesem Zeitpunkt (Mai 200X) Planungssicherheit für das Bundesamt X gegeben.

Bei der sich an die Gesetzgebung anschließenden organisatorischen Ausgestaltung der entsprechenden Arbeitsabläufe zur Leistungsgewährung ist es dem Bundesamt X nicht möglich, auf Erfahrungen aus eigenen Bereichen oder der übrigen Bundesverwaltung zurückzugreifen. Arbeitsabläufe, technische Unterstützung sowie Schulungsinhalte für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen neu erarbeitet werden. Da der Haushaltsgesetzgeber entsprechende Planstellen und Stellen für die neue Aufgabe erst für das Haushaltsjahr 200Y zur Verfügung stellt, müssen vorbereitende Arbeiten parallel zu den übrigen Aufgaben des Bundesamtes X erledigt werden.

Das Bundesamt X wird ab dem Jahr 200Y für die neue Aufgabe 60 verwaltungserfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus anderen Behörden einsetzen. Diese sollen in den Besonderheiten der neuen Aufgabe fortgebildet, aber auch laufend über aktuelle Entwicklungen – insbesondere über entscheidungsrelevante Ergebnisse erwarteter Gerichtsurteile und Verwaltungsstreitverfahren – informiert werden.

Das Bundesamt trifft zügig nach Verabschiedung des Gesetzes die notwendigen Vorbereitungen für dessen Umsetzung. Es sieht sich wegen der vorgenannten Anforderungen veranlasst, an Stelle einer mehrtägigen Einführungsschulung als Präsenzveranstaltung eine arbeitsbegleitende Know-how-Vermittlung (Fortbildung) als „Training on the job“ vorzubereiten.

### **Schritt 1: Problem beschreiben und Ziel definieren**

#### **Ausgangssituation:**

- Die Fortbildung der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist erforderlich, da das notwendige Wissen für die spezifischen Aufgaben weder durch die allgemeine Verwaltungsausbildung vermittelt worden ist noch durch Berufserfahrung gesammelt worden sein kann. Es sind 60 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in kurzer Zeit zu schulen.
- Eine Fortbildung in Form einer mehrtägigen Präsenzveranstaltung ist aus Zeit- und Kapazitätsgründen nicht möglich, da es viele Wochen dauern würde, bis alle neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Grundlagenschulung erhielten. Die neue Leistungsverwaltung muss noch im Verlauf des Januar 200Y in vollem Umfang funktionsfähig sein.

- Die Inhalte der Grundlagenfortbildung können sich ab Januar 200Y noch verändern, da die Rechtsmaterie durch Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen zusätzlich ausgestaltet werden wird.
- Zum Zeitpunkt der Entscheidung (Mai 200X) gewinnt das E-Learning in Form des Web-Based-Training (WBT) immer mehr an Bedeutung für die Praxis. Dies sind Lernprogramme, die Lehrstoff interaktiv und multimedial aufbereitet online am PC zur Verfügung stellen. Ein solches Programm erfüllt alle Anforderungen des Bundesamtes X: Es kann arbeitsbegleitend eingesetzt und jederzeit erweitert werden.

**Zielsetzung:**

- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden in Form einer arbeitsbegleitenden Fortbildung (Training on the job) mit Hilfe eines speziell für die neue Aufgabe entwickelten E-Learning-Seminars geschult.
- Das E-Learning-Seminar unterweist in allen für die neue Aufgabe erforderlichen „Grundlagen“ und bietet später die Plattform, Änderungen und Erweiterungen zu vermitteln.
- Das Seminar steht am 2. Januar 200Y einsatzbereit zur Verfügung.

## **Schritt 2: Notwendigkeit Beratereinsatz prüfen**

### **Handlungsbedarf:**

Da die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ab Januar 200Y eine völlig neue Rechtsmaterie anzuwenden haben, ist eine Fortbildung unmittelbar nach Arbeitsaufnahme unumgänglich.

Das Bundesamt X muss sofort handeln, da nur acht Monate zur Verfügung stehen und die Entwicklung einer E-Learning-Plattform erfahrungsgemäß mindestens sechs Monate dauert.

### **Eigene Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung:**

- Für die inhaltliche Gestaltung des neuen Fortbildungsangebots stehen Fachleute des Bundesamtes X zur Verfügung, ebenso aus den Bereichen Aus- und Fortbildung und IT.
- Die für die spätere Nutzung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlichen technischen Voraussetzungen (Hard- und Software) sind vorhanden.
- Für die Entwicklung eines E-Learning-Seminars sind allerdings grundlegende Kenntnisse erforderlich, um notwendige Fachinhalte in pädagogisch und lernpsychologisch zweckmäßiger Weise interaktiv und multimedial aufbereiten zu können. Zusätzlich sind Kenntnisse über Hilfsmittel und Werkzeuge des didaktischen Designs unerlässlich.

Dieses Know-how ist beim Bundesamt X nicht vorhanden.

### **Handlungsdefizite abgrenzen:**

Um Fachinhalte in zweckmäßiger Weise in ein E-Learning-Seminar überführen zu können, werden Erkenntnisse der Mediendidaktik, -pädagogik und Lernpsychologie benötigt.

Dem Bundesamt X fehlt das Know-how, um

- pädagogisch und lernpsychologisch zweckmäßige Ratgeberformulierungen, Hypertexte, Simulationen und Planspiele, zweckmäßige Instruktionen, Übungen und Aufgaben sowie Feedbackfragen mit Antwort aufbereiten zu können und
- eine lernfreundliche, angeleitete Informationsverarbeitung sowie ein organisiertes Üben zu ermöglichen und Übungen so auszulegen, dass dem Nutzer eine begleitende Erfolgskontrolle möglich ist.

### **Notwendige Rahmenbedingungen klären und sicherstellen:**

- Der neue Aufgabenbereich gehört zu den gesetzlichen Aufgaben des Bundesamtes X. Es kann weder auf die Aufgabenwahrnehmung verzichten noch hinnehmen, dass aufgrund mangelnder Ausbildung fehlerhaft gearbeitet wird.
- Erste Markterkundungen ergeben, dass der für die Entwicklung eines E-Learning-Seminars unter Berücksichtigung des erforderlichen Vorlauf zur Verfügung stehende Zeitrahmen von rund einem halben Jahr zwar knapp bemessen wäre, aber aller Voraussicht nach ausreichen würde.
- Entsprechende Haushaltsmittel könnten rechtzeitig bereitgestellt und festgelegt werden.

- Sachmittel und Personal für eine Projektgruppe „E-Learning-Seminar“ könnten rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Die Projektmitglieder könnten für die Projektarbeit zeitweise von anderen Aufgaben freigestellt werden.
- Die Akzeptanz für ein solches Projekt könnte bereits frühzeitig durch entsprechende Konzeptgespräche mit den verantwortlichen Vorgesetzten hergestellt werden.

...

### **Schritt 3: Wirtschaftlichkeit ermitteln**

Die erforderlichen Kenntnisse können auf verschiedene Art und Weise erlangt werden. Zu klären ist, welcher Weg wirtschaftlich im Sinne des § 7 BHO ist.

#### **Handlungsalternativen:**

##### *a) Eigenentwicklung*

Eigene oder zum Bundesamt X abgeordnete oder versetzte Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter erschließen sich durch spezielle Fortbildungsmaßnahmen die erforderlichen pädagogischen und lernpsychologischen Kenntnisse zur interaktiven und multimedialen Aufbereitung des vorhandenen Lehrstoffes. Da solche Fortbildungsmaßnahmen am Markt angeboten werden, handelt es sich hierbei um eine grundsätzlich realisierbare Alternative.

Aus den solchermaßen geschulten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Kompetenzteams zu bilden bietet sich nicht an, weil die Erarbeitung

von E-Learning-Seminaren dieser speziellen Art nicht häufig genug vorkommen wird. Fremde Kompetenzteams mit vergleichbaren Kenntnissen, auf die das Bundesamt X zurückgreifen könnte, stehen nicht zur Verfügung.

*b) Fremdentwicklung*

Die Entwicklung des E-Learning-Seminars durch eine Fremdfirma erscheint grundsätzlich möglich. Es gibt Anbieter für E-Learning-Seminare, bei denen online Fachinformationen als Fortbildung angeboten werden. Das Bundesamt X müsste einer Fremdfirma die entsprechenden Fachinformationen zur Verfügung stellen, damit diese dann unter Anwendung ihrer eigenen pädagogischen und lernpsychologischen Kenntnisse die interaktive und multimediale Aufbereitung vornehmen und anschließend das Seminar via Internet anbieten kann.

Die bereits am Markt angebotenen E-Learning-Seminare sind von ihrer Komplexität und ihrem fachlichen Gehalt vergleichbar mit den Anforderungen, die das Bundesamt X für die Bewältigung seiner neuen Aufgabe benötigt. Insoweit wäre dies ebenfalls eine realisierbare Alternative.

*c) Beratereinsatz*

Letztendlich gibt es die Alternative, externen Sachverstand beizuziehen um die für die interaktive und multimediale Aufbereitung des Lehrstoffes erforderlichen pädagogischen und lernpsychologischen Kenntnisse zu gewinnen. Es gibt Berater, die sich auf diesen Aspekt der modernen Fortbildung spezialisiert haben und genau diese Kenntnisse anbieten.

In einem solchen Fall würde sowohl ein Coaching als auch ein Workshop als Beratungsform ausscheiden. Hier käme nur eine fachspezifische Beratung des Bundesamtes X in Frage. Auch dies wäre eine realisierbare Alternative.

### **Realistische Datengrundlage:**

#### *a) Eigenentwicklung*

Die zu schulenden Personen müssten ein vertieftes Verständnis der pädagogischen, didaktischen und wirtschaftlichen Bedeutung neuer Lerntechnologien entwickeln, sich Kenntnisse verschiedener Hilfsmittel und Werkzeuge des didaktischen Designs aneignen und neue Lerntechnologien für den Einsatz in der Arbeitsumgebung planen und konzeptionieren können.

Erforderliche wissenschaftlich fundierte Inhalte der Weiterbildung sind Tele-Tutoring, Medieninformatik, -didaktik und -pädagogik, Bildungsmanagement sowie Management multimedialer Projekte. Die dafür erforderliche Ausbildung ist aufwendig und dauert rund ein Vierteljahr. In dieser Zeit stehen die zu schulenden Beschäftigten nicht für ihre eigentlichen Aufgaben zur Verfügung.

Für die sich an eine solche Schulung anschließende Entwicklung eines speziellen E-Learning-Seminars verblieben bei dieser Lösung lediglich drei Monate. Dies könnte durch einen höheren Personaleinsatz in der eigentlichen Entwicklungsphase sowie durch Vorziehen vorbereitender Arbeiten ausgeglichen werden.

*b) Fremdentwicklung*

Aus Marktrecherchen gewinnt das Bundesamt X die Erkenntnis, dass nur wenige Anbieter E-Learning-Seminare als WBT-Seminare (Web-Based-Training) entwickeln. Das sind in der Regel Komplettangebote, die in erster Linie über die Inhalte verkauft werden und nur am Rande über die methodisch-didaktischen Belange.

Vergleichbare Seminare, bei denen durch den Anbieter auch alle fachlichen Inhalte entwickelt werden mussten, verursachen voraussichtliche Kosten von rd. 300.000 Euro. Dabei nimmt der fachliche Input den Löwenanteil dieser Summe ein, gefolgt von Aufwendungen für die technische Realisierung.

Eine Entwicklungszeit von sechs Monaten würde voraussichtlich ausreichen. Die Höhe der Kosten wird von der Frage der Nutzungsmöglichkeiten des neuen Programms für den Anbieter abhängen.

*c) Beratereinsatz*

Für externe Berater, die nur die oben beschriebenen methodisch-didaktischen Aufgaben zu erfüllen haben, müssen nach Marktrecherchen für vergleichbare Arbeiten rd. 30.000 Euro Beratungskosten angesetzt werden.

Die zur Verfügung stehende Entwicklungszeit würde ausreichen. Die Vereinbarung eines Festpreishonorars scheint möglich.

### **Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Planungsphase:**

Zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der möglichen Vorgehensvarianten wurden die monetär messbaren Kriterien sowie die nicht-monetär fassbaren Qualitätskriterien mit Hilfe der WiBe 4.0 berechnet. Zu diesem Zweck wurde ein eigener Kriterienkatalog entwickelt und verwendet, der im Anhang 3 b) abgedruckt ist. Die Ergebnisse der Berechnungen sind nachfolgend dargestellt, die Berechnung der monetär messbaren Faktoren führt zu folgendem Ergebnis:

	E-Learning Eigenentwicklung	E-Learning reine Fremdleistung	E-Learning als Beratungsprojekt
Kapitalwert (gesamt)	- 118.266,95	- 332.884,87	- 100.706,93
Kapitalwert (haushaltswirksam)	- 26.054,65	- 328.353,69	- 47.147,65
Kapitalwert (nicht haushaltswirksam)	- 92.212,30	- 4.531,18	- 53.559,28

Die Variante E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung mit Berater-einsatz hat den günstigsten Kapitalwert erreicht.

Die Ergebnisse der Bewertung der einzelnen nichtmonetären Faktoren führen zu folgenden Ergebnissen:

	E-Learning reine Eigenent- wicklung	E-Learning reine Fremdleistung	E-Learning als Beratungsprojekt
Summe der Nutzwertpunkte	720	430	850

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in der Planungsphase ergibt, dass die Variante c) mit deutlichem Abstand zur nächsten die wirtschaftlich

günstigste Variante darstellt, d.h. die methodisch-didaktischen Kenntnisse zur Entwicklung des E-Learning-Seminars werden durch einen externen Berater in das Projekt eingebracht. Die zur Bewertung der qualitativen Faktoren durchgeführte Nutzwertanalyse bestätigt die Vorteilhaftigkeit der Variante c).

Damit ist die Realisierung der Variante c) sowohl in monetärer als auch in qualitativer Hinsicht wirtschaftlich.

#### **Schritt 4: Leistung eindeutig beschreiben**

**Ziele und Bedürfnisse der eigenen Verwaltung umfassend und authentisch darstellen:**

...

**Leistungen des Auftragnehmers:**

Der Auftragnehmer hat die erforderlichen pädagogischen und lernpsychologischen Erkenntnisse zu liefern, damit der Auftraggeber vorhandenen Lehrstoff interaktiv und multimedial aufbereiten und in ein E-Learning-Programm überführen kann:

- Der Auftragnehmer berät den Auftraggeber bei der Überführung des vorhandenen Lehrstoffes in ein E-Learning-Seminar. Dabei bringt der Auftragnehmer die neuesten Erkenntnisse der Mediendidaktik, -pädagogik und Lernpsychologie in die Projektarbeit ein.
- Der Auftragnehmer unterstützt den Auftraggeber dabei, den Lehrstoff in Form von pädagogisch und lernpsychologisch zweckmäßigen Rat-

geberformulierungen, Hypertexten, Simulationen und Planspielen, zweckmäßigen Instruktionen, Übungen und Aufgaben sowie Feedbackfragen mit Antworten aufzubereiten.

- Der Auftragnehmer stellt sicher, dass der interaktiv und multimedial aufbereitete Lehrstoff eine lernfreundliche, angeleitete Informationsverarbeitung sowie ein selbst organisiertes Üben ermöglicht. Lernspiele, Übungen und Wissenstests sind so auszulegen, dass dem Nutzer eine begleitende Erfolgskontrolle möglich ist.
- Das Seminar ist am 1. Januar 200Y im Echteinsatz verfügbar. Zuvor ist seine Leistungsfähigkeit durch einen Pilotdurchlauf zu testen.
- ...

**Leistungen des Auftraggebers:**

- ...
- Es wird beim Auftraggeber eine Projektgruppe „E-Learning-Seminar“ eingerichtet, die aus einem Fachverantwortlichen, einem Mitarbeiter des IT-Referats (Anwendungsentwicklung) sowie den Beratern des Auftragnehmers bestehen wird.
- ...

**Honorar:**

Es wird ein erfolgsabhängiges Festhonorar vereinbart, das in ... Raten gezahlt wird: ...

**Sonstige wichtige Regelungen:**

Reise- und Nebenkosten werden nicht gesondert erstattet.

Die vom Auftragnehmer eingesetzten Berater müssen ihre persönliche Qualifikation im Bereich Medienpädagogik, -didaktik sowie Lernpsychologie nachweisen.

...

<b>Schritt 5: Verträge eindeutig fassen</b>
---

**Rechte und Pflichten beider Vertragsparteien eindeutig bestimmen:**

...

**Vertragsgegenstand genau festlegen, dabei Risiken von Klauseln beachten:**

... Gegenstand des Vertrages ist die Weitergabe pädagogischer und lernpsychologischer Erkenntnisse zur interaktiven und multimedialen Aufbereitung vorhandenen Lehrstoffs in Form von Ratgeberformulierungen, Hypertexten, Simulationen oder Planspielen für ein E-Learning-Seminar „Grundlagen“. Dabei sind die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse der Mediendidaktik, -pädagogik und Lernpsychologie zu berücksichtigen. Das beiliegende Leistungsverzeichnis ist Vertragsbestandteil.

Die Arbeiten sind so rechtzeitig abzuschließen und zu erproben, dass das Seminar am 2. Januar 200Y einsatzbereit ist.

...

### **Möglichst erfolgsabhängige Vergütungen vereinbaren:**

Es wird ein erfolgsabhängiges Festhonorar gewährt, das in ... Raten gezahlt wird: ...

Das Festhonorar umfasst sämtliche Nebenkosten (z.B. Fahrgelder, Reise- und Aufenthaltskosten, Post- und Fernsprechgebühren, Druck- und Versandkosten, Bürokosten, Versicherungsprämien) sowie die gesetzlich geltende Mehrwertsteuer.

Sofern das Seminar nicht am 2. Januar 200Y einsatzbereit zur Verfügung steht und der Auftragnehmer diesen Umstand zu vertreten hat, wird für jeden weiteren Monat der Verzögerung ....

Erfüllt das Seminar nicht die in der Leistungsbeschreibung vom ... festgelegten Qualitätsmerkmale (Schlechtleistung), so behält sich der Auftraggeber vor, ...

### **Leistungsfristen**

Das Regiebuch ist bis zum ... fertig gestellt.

Der Prototyp ist bis zum ... der Projektleitung vorzustellen, danach fällt die endgültige Entscheidung für die Pilotversion.

Die Pilotversion steht spätestens am ... zur Verfügung.

Der Echtbetrieb wird am 2. Januar 200Y aufgenommen.

#### **Weitere Vertragsbestandteile:**

... Der Auftraggeber erhält das volle Nutzungsrecht am neuen Seminar. Der Auftragnehmer kann mit Einwilligung und im Einzelfall die Erfahrungen aus dem Projekt für eigene Zwecke nutzen. Eine entsprechende Genehmigung wird schriftlich erteilt.

...

#### **Schritt 6: Leistung öffentlich ausschreiben**

Das voraussichtliche Auftragsvolumen liegt unter den Grenzen für eine EU-weite Ausschreibung, daher kommen die Bestimmungen des nationalen Vergaberechts zur Anwendung.

Das Bundesamt X führt eine öffentliche Ausschreibung über die elektronische Vergabepattform des Bundes durch.

...

Alle Gründe für das Vergabeverfahren sowie für die Zuschlagserteilung an den wirtschaftlichen Bieter werden im Vergabevermerk aktenkundig gemacht.

#### **Schritt 7: Leistung kontrollieren, steuern und abnehmen**

Die Projektgruppe „E-Learning-Seminar“ überwacht alle Phasen des Projekts. Es finden regelmäßig Abstimmungen zwischen der Projektgruppe und dem Berater statt. Nach Abnahme der Pilotversion steht das E-Learning-Seminar rechtzeitig zur Verfügung.

...

Das neue Seminar steht im Januar 200Y für die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung. Das Interesse und die Akzeptanz sind groß.

...

#### **Schritt 8: Abschließende Erfolgskontrolle durchführen**

Die Plandaten werden mit den Ist-Werten verglichen und der Grad der Zielerreichung wird ermittelt.

#### **Schritt 9: Transparenz schaffen**

Das Bundesamt X wird seine Erfahrungen mit diesem Beratungsprojekt in Arbeitskreise hineinragen, die sich mit Aus- und Fortbildung beschäftigen. Die für diesen Beraterinsatz erforderlichen Kosten sind bei Titel 526 02 des Bundesamtes X gebucht und mit der Bezeichnung „Berater-einsatz E-Learning-Seminar“ ausgewiesen. Die Zahlung ist entsprechend den Vorgaben des BMF gekennzeichnet.

#### **Schritt 10: Gesamtes Verfahren dokumentieren**

Alle Phasen des Beratungsprojekts werden begleitend dokumentiert.

**Beispielrechnung für die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit eines Beraterereinsatzes mit Hilfe der WiBe 4.0<sup>32</sup>**

Im Anhang 3 a) wurde anhand des Beispiels des E-Learning-Seminars „Grundlagen“ dargestellt, wie die Anwendung der Eckpunkte zu einer Entscheidung darüber führen kann, ob der Einsatz eines externen Beraters zur Erarbeitung einer Problemlösung gerechtfertigt erscheint. Zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit der Alternativen in diesem Beispielfall wurden zunächst geeignete Handlungsalternativen ermittelt und alle relevanten Entscheidungskriterien herausgearbeitet. Anschließend wurden die monetären Faktoren mit Hilfe der Kapitalwertmethode (Wirtschaftlichkeit im monetären Sinne) und die qualitativen Nutzenmerkmale mit Hilfe einer Nutzwertanalyse (Wirtschaftlichkeit im weiteren Sinne) bewertet. Diese Wirtschaftlichkeitsrechnungen wurden mit Hilfe der WiBe 4.0 vorgenommen. Im Folgenden sind die bei der Berechnung verwendeten Grundlagen im Einzelnen dargestellt, um das mögliche Vorgehen an diesem Beispiel zu illustrieren. Das hier dargestellte Verfahren setzt voraus, dass wesentliche monetäre und qualitative Aspekte des Beraterereinsatzes nach einem strukturierten Schema bewertet werden; es erhebt nicht den Anspruch eines durchgängig anwendbaren Standards für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Beratungsprojekten.

<sup>32</sup> Vgl. KBSt: WiBe 4.0 – Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere bei der IT, Version 4.0 – 2004, Schriftenreihe der KBSt, Band 68.

Für das dargestellte Beispiel wurden drei eigenständige Vorgehensvarianten nacheinander berechnet – E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung, E-Learning-Seminar als reine Fremdentwicklung und E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung mit Beraterereinsatz – und anschließend anhand ihrer monetären und nicht-monetären (qualitativen) Gesichtspunkte miteinander verglichen. Bei diesen Berechnungen wurde unterstellt, dass alle drei Vorgehensvarianten zu vergleichbaren Endergebnissen für den Nutzer führen.

Der nachfolgend abgedruckte Kriterienkatalog wurde auf die Gegebenheiten dieses Beispielfalls mit Hilfe des Katalogeditors der WiBe 4.0 ausgerichtet. Ohne den Anspruch auf Allgemeingültigkeit zu erheben, zeigt er mögliche Ansatzpunkte auf, um die relevanten Bewertungskriterien für die Beurteilung der verschiedenen Handlungsalternativen bei einem Beraterereinsatz in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Hilfe der WiBe abzubilden.

## ***Kriterienkatalog***

### *A Dimension: Wirtschaftlichkeit im monetären Sinne*

#### **1 Kosten der Problemlösung**

##### **1.1 Personalkosten**

- 1.1.1 Kosten für eigenes Personal
  - 1.1.1.1 Personalkosten (inkl. Personalgemeinkosten)
  - 1.1.1.2 Kosten für Schulung des eigenen Personals
    - 1.1.1.2.1 Kosten für externe Fortbildung
    - 1.1.1.2.2 Kosten für interne Fortbildung
    - 1.1.1.2.3 Verwaltungskosten
  - 1.1.1.3 Reisekosten (eigenes Personal)

##### **1.2 Dienstleistungskosten**

- 1.2.1 Kosten für einen externen Dienstleister
- 1.2.2 Kosten für eine dienstleistende Behörde

##### **1.3 Kosten der Bereitstellung der technischen Infrastruktur**

- 1.3.1 Kosten für Sach-/Hilfsmittel für die Projektarbeit
  - 1.3.1.1 Hardwarekosten
    - 1.3.1.1.1 Host/Server, Netzbetrieb
    - 1.3.1.1.2 Arbeitsplatzrechner
  - 1.3.1.2 Softwarekosten
    - 1.3.1.2.1 Kosten für die Entwicklung bzw. Beschaffung
    - 1.3.1.2.2 Kosten für die Anpassung von Software und/oder Schnittstellen
    - 1.3.1.2.3 Kosten für die Evaluierung, Zertifizierung und Qualitätssicherung

- 1.3.1.3 Installationskosten
  - 1.3.1.3.1 Bauseitige Kosten
  - 1.3.1.3.2 Verlegung technischer Infrastruktur
  - 1.3.1.3.3 Büro-/Raumausstattung, Zubehör
  - 1.3.1.3.4 Personalkosten der Systeminstallation
- 1.3.1.4 Betriebskosten
  - 1.3.1.4.1 Leitungs-/Kommunikationskosten
  - 1.3.1.4.2 Host-, Server- und Netzkosten
  - 1.3.1.4.3 Verbrauchsmaterial zur Hardware
  - 1.3.1.4.4 Energie- und Raumkosten
  - 1.3.1.4.5 Wartung/Pflege Hard- und Software
  - 1.3.1.4.6 Ersatz-/Ergänzungskosten Hard- und Software
  - 1.3.1.4.7 Datenschutz-/Datensicherungskosten

**1.4 Sonstige Kosten für Sach- und Hilfsmittel**

**1.5 Sonstige Verwaltungskosten** (z.B. für eine ggf. erforderliche Sicherheitsüberprüfung)

**1.6 Transaktionskosten** (wie beispielsweise Kosten für Rechtsberatung, Kosten für die Vertragsformulierung, Informationsbeschaffungskosten, etc.)

## B Dimension: Wirtschaftlichkeit im weiteren Sinne

### 2 Qualitative Merkmale der Problemlösung

Für die nachfolgend dargestellten Kriterien sind jeweils sechs Bewertungsstufen entwickelt worden. Die zu bewertende Alternative ist der Stufe zuzuordnen, deren Ausprägung sie am ehesten entspricht. Die in der Kopfzeile der gewählten Stufe ausgewiesene Zahl gibt den Ausprägungsgrad wieder. Sie wird in der anschließenden Bewertung durch die WiBe mit dem Bewertungsfaktor (Gewichtung) multipliziert, der für jedes Kriterium festzulegen ist.

Nachfolgend ist der Leistungsanbieter derjenige, der die Problemlösung (Vorgehensvariante) erarbeiten soll. Leistungsnachfrager ist der Auftraggeber, Leistungsempfänger derjenige, der mit dem durch die gewählte Vorgehensvariante erarbeiteten Ergebnis künftig im Echtbetrieb arbeiten soll. Leistungsnachfrager und Leistungsempfänger können identisch sein.

#### 2.1 Steuerbarkeit und Kontrolle der Projektarbeit

Mit diesem Kriterium wird bewertet, inwieweit der Entstehungsprozess der Problemlösung bei der gewählten Vorgehensvariante durch die Verwaltung selbst gesteuert und kontrolliert werden kann.

0	2	4	6	8	10
nicht möglich	sehr eingeschränkt möglich, der Leistungsnachfrager kann kaum in Phasen des Prozesses eingreifen und kann keine Zwischenevaluierungen durchführen	eingeschränkt möglich; der Leistungsnachfrager kann in nur wenigen Phasen des Prozesses eingreifen und Zwischenevaluierungen durchführen	eingeschränkt möglich; der Leistungsnachfrager kann in den wesentlichen Phasen des Prozesses eingreifen und Zwischenevaluierungen durchführen	weitestgehend und ohne größere Schwierigkeiten möglich; der Leistungsnachfrager kann in fast allen Phasen des Prozesses eingreifen und Zwischenevaluierungen durchführen	es werden regelmäßig Zwischenevaluierungen durchgeführt (umfassendes Qualitätsmanagement); die eigene Kontroll- und Steuerungskompetenz ist sichergestellt

**Beispiel E-Learning:**

Beispiel	Stufe	Begründung
<b>Bewertungsfaktor: 20</b>		
E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung	8	Die Steuerbarkeit und Kontrolle der Projektarbeit ist weitestgehend und ohne größere Schwierigkeiten möglich, weil alle handelnden Personen (Leistungserbringer und weitere am Prozess beteiligte Personen) der Organisation des Leistungsnachfragers unterstehen und damit deren Weisungsbefugnissen; alle Projektphasen entstehen innerhalb eines Systems.
E-Learning-Seminar als reine Fremdentwicklung	4	Die Steuerbarkeit und Kontrolle der Projektarbeit ist nur eingeschränkt möglich, da auf bereits bestehende „Vorprodukte“ (Teile des Problemlösungsprozesse liegen beim Fremdentwickler bereits vor) zurückgegriffen werden muss; der Leistungsnachfrager kann in nur wenigen Phasen des Prozesses eingreifen und Zwischenevaluierungen durchführen; nicht alle handelnden Personen unterliegen seiner unmittelbaren Steuerungskompetenz.
E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung mit Berater-einsatz	6	Die Steuerbarkeit und Kontrolle der Projektarbeit ist eingeschränkt möglich, da nicht alle handelnden Personen (insbesondere nicht der Leistungserbringer) dem Leistungsnachfrager und damit seiner Weisungsbefugnis unterstehen. Der Leistungsnachfrager kann aber in fast allen Phasen des Prozesses eingreifen und Zwischenevaluierungen durchführen, er kann Art und Inhalt von Teilprozessen beeinflussen.

## 2.2 **Transparenz des Prozesses der Erarbeitung der Problemlösung/ Informationsbereitstellung für Entscheidungsträger**

Mit diesem Kriterium wird bewertet, inwieweit der Entstehungsprozess der Problemlösung bei der gewählten Vorgehensvariante für die Verwaltung bzw. den Leistungsnachfrager transparent ist, indem zeitnahe und umfassende Informationen bereitgestellt werden.

Dieses Kriterium ist neben dem der Steuerbarkeit und der Kontrolle (s.o. unter Nr. 2.1) wichtig, weil für den Leistungsnachfrager – insbesondere den Entscheidungsträger – auch außerhalb unmittelbar steuerungsrelevanter Informationen der Prozess stets transparent sein sollte, um z.B. interne und externe Informationsanforderungen erfüllen zu können.

0	2	4	6	8	10
nicht gewährleistet; der Zugriff auf Informationen hinsichtlich des Prozesses der Erarbeitung ist nicht möglich.	nur geringfügige Transparenz; Informationen nur in sehr geringem Umfang verfügbar	einzelne Informationen sind zugänglich, aber nicht aktuell und zeitnah	einzelne Informationen sind aktuell und zeitnah zugänglich	umfassende Informationen können aktuell und zeitnah abgerufen werden; Informationsstrukturen sind definiert und jederzeit nutzbar	vollständige Information des Leistungsempfängers über alle Prozessschritte; regelmäßiges Berichtswesen

### **Beispiel E-Learning:**

Beispiel	Stufe	Begründung
<b>Bewertungsfaktor: 20</b>		
E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung	10	Diese Variante bietet vollständige Informationen über alle Prozessschritte hinweg; die Informationsstrukturen sind definiert und jederzeit nutzbar; das Informationsmanagement liegt vollständig in der Hand des Leistungsnachfragers, er hat auch Zugriff auf informelle Informationsstrukturen und kann deren Inhalte in seine Überlegungen einbeziehen bzw. für die Entscheidungen der Leitung vorbereiten.
E-Learning-Seminar als reine Fremdentwicklung	4	Der Informationsfluss funktioniert nur auf Anforderung und

		mit Zeitverzug, d.h. einzelne Informationen sind zwar zugänglich, aber nicht aktuell und zeitnah; informelle Informationsstrukturen sind – insbesondere beim Fremdanbieter – für den Leistungsnachfrager nicht erreichbar.
E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung mit Berater-einsatz	8	Eine enge Zusammenarbeit mit Beratern und ein intensives Informationsmanagement sind durch entsprechende Vereinbarungen mit dem externen Berater gewährleistet; informelle Informationen können prinzipiell verfügbar gemacht werden.

### 2.3 Integration des Leistungsnachfragers und -empfängers in den Beratungsprozess

Der Leistungsanbieter alleine kann ein Problem weder analysieren noch lösen. Leistungsanbieter, -nachfrager und -empfänger müssen ein Team bilden, um im Problemlösungsfindungsprozess ohne Reibungsverluste zusammenzuarbeiten. Die Qualität der Zusammenarbeit bestimmt die Brauchbarkeit und Güte der Ergebnisse des Projekts. Darüber hinaus gilt es an dieser Stelle zu bewerten, wie wirksam das Wissen des Leistungsnachfragers und -empfängers in den Prozess der Erarbeitung einer Problemlösung eingebracht werden kann.

0	2	4	6	8	10
der Leistungsanbieter agiert autonom und ohne weitere Unterstützung durch den Leistungsnachfrager	der Leistungsnachfrager soll eine „Scharnierfunktion“ gegenüber den Leistungsempfängern einnehmen; die Ergebnisverantwortung liegt beim Leistungsanbieter; der Leistungsnachfrager soll ihn unterstützen, z.B. durch die Herstellung der erforderlichen Informations- und Arbeitskontakte zu den Leistungsempfängern	der Leistungsanbieter erhält vom Leistungsnachfrager inhaltliche Unterstützung, Ideen und Denkanstöße; der Leistungsnachfrager soll in themenbezogenen Workshops mitwirken und bei den Leistungsempfängern eine 'Multiplikatorenfunktion' wahrnehmen	der Leistungsanbieter erhält vom Leistungsnachfrager strategische Unterstützung und die Vorgabe von Leitlinien für das Projekt	der Leistungsanbieter ermöglicht laufende Kommunikation über das Projekt und bietet das Podium für den Wissensaustausch zwischen den Beteiligten (Leistungsnachfrager und Leistungsempfänger)	der Leistungsnachfrager übernimmt wesentliche Projekt- und Ergebnisverantwortung; hoher Wissenstransfer mit fachlichem Know-how vom Leistungsanbieter an den Leistungsnachfrager und den Leistungsempfänger findet statt

**Beispiel E-Learning:**

Beispiel	Stufe	Begründung
<b>Bewertungsfaktor: 25</b>		
E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung	8	Für den Leistungsanbieter ist die laufende Kommunikation über das Projekt leicht möglich, da er Teil der Institution des Leistungsnachfragers und des Leistungsempfängers ist; er bietet das Podium zum Wissensaustausch, ist allerdings nicht ergebnisverantwortlich; darüber hinaus kann ein Wissenstransfer zwar formal stattfinden, aber der Leistungsanbieter verfügt im vorliegenden Fall nicht vollständig über alle projektrelevanten Kenntnisse und Erfahrungen.
E-Learning-Seminar als reine Fremdentwicklung	2	Der Leistungsnachfrager soll eine „Scharnierfunktion“ gegenüber den Leistungsempfängern einnehmen; die Ergebnisverantwortung liegt beim Leistungsanbieter; der Leistungsnachfrager soll ihn lediglich unterstützen, z.B. durch die Herstellung der erforderlichen Informations- und Arbeitskontakte; ein umfassender Wissenstransfer ist nicht zu erwarten, da der Fremdanbieter seine Kenntnisse und Erfahrungen nicht vollständig an den Leistungsnachfrager oder den Leistungsempfänger weitergeben wird.
E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung mit Berater-einsatz	10	Der Leistungsnachfrager übernimmt Projektleitung und Ergebnisverantwortung, der Leistungsanbieter unterstützt methodisch und inhaltlich begleitend die Projektgruppe. Dadurch und durch die Kenntnisse und Erfahrungen des Leistungsanbieters ergibt sich ein hoher Wissens-Transfer mit fachlichem Know-how von außen.

## 2.4 Möglichkeiten einer Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen

Mit diesem Kriterium soll beurteilt werden, inwieweit es bei der betrachteten Vorgehensweise möglich ist, nachträglich eine Anpassung der Leistung an ggf. geänderte Rahmenbedingungen, Vorgaben oder Schwerpunktsetzungen vorzunehmen. Im Blickpunkt steht dabei vor allem das Risiko zusätzlichen, über die in der Analyse der monetären Wirtschaftlichkeit geschätzten Werte hinausgehenden Aufwands.

0	2	4	6	8	10
eine nachträgliche Modifikation ist ausgeschlossen	Modifikationen sind nur begrenzt möglich; erhebliche zusätzliche Kosten und deutliche zeitliche Verzögerungen sind zu erwarten	Modifikationen sind möglich; zusätzliche Kosten und deutliche zeitliche Verzögerungen sind zu erwarten	Modifikationen sind möglich, zusätzliche Kosten sind zu erwarten, zeitliche Verzögerungen sind zwar zu erwarten, gefährden aber nicht den Projektverlauf	Modifikationen sind möglich, geringfügige zeitliche Verzögerungen gefährden nicht die Leistungserbringung in dem vorgegebenen Zeitrahmen	nachträgliche Modifikation ist ohne Einschränkung realisierbar (zusätzliche Kosten sind nicht zu erwarten, zeitliche Verzögerungen werden nicht eintreten)

### Beispiel E-Learning:

Beispiel	Stufe	Begründung
<b>Bewertungsfaktor: 5</b>		
Niedriger Ansatz, weil die Wahrscheinlichkeit einer nachträglichen Veränderung der Rahmenbedingungen als sehr gering eingeschätzt wurde.		
E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung	8	Zwar sind Modifikationen möglich, aber durch die dadurch zu erwartende Verzögerung wird diese, wenn auch eine Überschreitung des Zeitrahmens verhindert werden kann, zu zusätzlichen Kosten führen.
E-Learning-Seminar als reine Fremdentwicklung	2	Modifikationen sind nur begrenzt möglich. Dabei sind erhebliche zusätzliche Kosten und deutliche zeitliche Verzögerungen zu erwarten, die den gesetzten Zeitrahmen gefährden.
E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung mit Berater-einsatz	10	Modifikation jederzeit möglich, da Leistungsanbieter vertraglich zur Anpassung an fachlich notwendige Änderung verpflichtet wird.

## 2.5 Akzeptanz der Vorgehensweise bei Führungskräften und Mitarbeitern

Mit diesem Kriterium soll bewertet werden, inwieweit die gewählte Vorgehensvariante auf Seiten sowohl der Führungskräfte als auch der Mitarbeiter auf Akzeptanz stößt.

0	2	4	6	8	10
keine Akzeptanz für den Problemlösungsprozess weder bei Führungskräften noch bei Mitarbeitern zu erwarten; Umsetzung nur auf dem Weisungsweg möglich	lediglich geringe Akzeptanz für den Problemlösungsprozess sowohl bei Führungskräften als auch bei Mitarbeitern; erhebliche Anstrengungen zur Förderung der Akzeptanz notwendig	die Meinung über den Problemlösungsprozess ist bei den Führungskräften geteilt, geringe Akzeptanz bei Mitarbeitern; Umsetzung erfordert Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz (Information, Diskussion)	vereinzelte Vorbehalte bei Führungskräften und Mitarbeitern gegen den Problemlösungsprozess, aber keine Gefährdung für die Umsetzung des Vorhabens	durchgängige Akzeptanz für den Problemlösungsprozess bei den Führungskräften, lediglich vereinzelte Vorbehalte auf Seiten der Mitarbeiter	hohe Akzeptanz für den Problemlösungsprozess auf Seiten der Führungskräfte und Mitarbeiter; hoher Zufriedenheitsgrad der Führungskräfte und der Mitarbeiter mit dem gewählten Vorgehen

### Beispiel E-Learning:

Beispiel	Stufe	Begründung
<b>Bewertungsfaktor: 15</b>		
E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung	4	Aufgrund schlechter Erfahrungen aus Vorprojekten ist lediglich eine geringe Akzeptanz für den Problemlösungsprozess sowohl bei Führungskräften als auch bei Mitarbeitern zu erwarten. Es werden Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz notwendig sein.
E-Learning-Seminar als reine Fremdentwicklung	6	Aufgrund schlechter Erfahrung mit der Eigenentwicklung von Problemlösungen stößt dieses Vorgehen überwiegend auf Akzeptanz. Vereinzelte Vorbehalte sind jedoch sowohl auf Seiten der Führungskräfte als auch auf Seiten der Mitarbeiter zu erwarten.

E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung mit Berater-einsatz	8	Es lässt sich glaubwürdig und plausibel vermitteln, dass durch das enge Zusammenwirken zwischen Leistungserbringer und Leistungsnachfrager praxisorientierte Lösungen zu erwarten sind. Dies stellt eine hohe Akzeptanz des Problemlösungsprozess bei den Führungskräften sicher und lässt lediglich vereinzelt Vorbehalte bei den Mitarbeitern zurück.
---	---	---

## 2.6 Übergreifender Nutzen für die Bundesverwaltung

Mit diesem Kriterium wird bewertet, inwieweit die Vorgehensvariante (nicht das erwartete Ergebnis) zu externen Effekten innerhalb der Bundesverwaltung führt. Dies kann sich auf die Auslastung von verwaltungseigenen Kompetenzteams beziehen, das Vorhalten des einmal erworbenen Know-hows für andere Verwaltungsbereiche (behördenübergreifender Informationsaustausch) oder darauf, dass Externe hinsichtlich einer speziellen, auf andere Bereiche übertragbaren Aufgabe schon Erfahrung im öffentlichen Sektor gesammelt haben.

0	2	4	6	8	10
nicht von Bedeutung; keine positiven Wirkungen, keine externen Effekte	geringe Effekte lediglich qualitativer Art zu erwarten	geringe quantitative Effekte und qualitative Effekte zu erwarten	Effekte mittleren Ausmaßes lediglich qualitativer Art zu erwarten	quantitative Effekte mittleren Ausmaßes und qualitative Effekte zu erwarten	deutliche quantitative und qualitative Effekte zu erwarten

### Beispiel E-Learning:

Beispiel	Stufe	Begründung
<b>Bewertungsfaktor: 15</b>		
E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung	4	Es sind geringe quantitative und qualitative Effekte zu erwarten, da behördenspezifische Besonderheiten bei den Vorgehensvarianten überwiegen werden; es wird keine spezifische Expertise erarbeitet, die für andere Einrichtungen von spürbarem Nutzen sein wird.

E-Learning-Seminar als reine Fremdentwicklung	8	Von dieser Vorgehensvariante wird die Bundesverwaltung immer dann profitieren können, wenn sie ähnliche oder gleiche Probleme zu lösen hat; der Leistungserbringer sammelt Expertise bei einer Behörde für andere Behörden und kann sich damit als kompetenter Ratgeber anbieten, ggf. auch monetäre Vorteile an andere Behörden weitergeben.
E-Learning-Seminar als Eigenentwicklung mit Berater-einsatz	10	Diese Vorgehensvariante wird dazu führen, dass spezielle fachliche Kenntnisse des externen Leistungsanbieters auf Verwaltungsangehörige im Wege des Know-how-Transfers übertragen werden und dann dort für andere Projekte zur Verfügung stehen; bei kommenden Projekten zur Lösung vergleichbarer Probleme innerhalb der Bundesverwaltung kann dann auf den Einsatz eines externen Leistungserbringers verzichtet werden, ohne dass die Vorteile dieser Vorgehensvariante verloren gehen.

## C Zusammenführung der Dimensionen:

Zum Abschluss der Wirtschaftlichkeitsberechnung ist das Ergebnis der Kapitalwertrechnung mit dem der Nutzwertanalyse zusammenzuführen. Dabei sind die jeweiligen Teilergebnisse in einer zusammenfassenden Schlusswürdigung durch Gegenüberstellung zu interpretieren.

### C.1 Wirtschaftlichkeit im monetären Sinne

Zusammenstellung der Barwerte und Ermittlung des Kapitalwertes:

	E-Learning Eigenentwicklung SUMMEN		E-Learning reine Fremdleistung SUMMEN		E-Learning Beratungsprojekt SUMMEN	
	Haushalts- wirksam	Nicht haus- haltswirksam	Haushalts- wirksam	Nicht haus- haltswirksam	Haushalts- wirksam	Nicht haus- haltswirksam
Personalkosten (inkl. Personalgemeinkosten)		-90.710,15		-4.531,31		-51.602,62
Kosten für externe Fortbildung	-11.505,6					
Verwaltungskosten		-1.145,22				-1.145,22
Reisekosten (eigenes Personal)	-958,8				-2.397,0	
<b>Σ Personalkosten</b>	<b>-12.464,40</b>	<b>-91.855,37</b>		<b>-4.531,31</b>	<b>-2.397,0</b>	<b>-52.747,84</b>
<b>Σ Dienstleistungskosten</b>			<b>-327.909,6</b>		<b>-31.161,0</b>	
Arbeitsplatzrechner	-1.917,6				-1.917,6	
Kosten für die Anpassung von Software und/oder Schnittstellen	-5.752,8				-5.752,8	
Personalkosten der Systeminstallation		-335,59				-335,59
Host-, Server- und Netzkosten	-95,88				-95,88	
Energie- und Raumkosten	-71,91				-71,91	
Wartung/Pflege der Hard- und Software		-23,97				-23,97
<b>Σ Kosten für die Bereitstellung der techn. Infrastruktur</b>	<b>-7.838,19</b>	<b>-359,56</b>			<b>-7.838,19</b>	<b>-359,56</b>
<b>Σ Sonstige Kosten für Sach- und Hilfsmittel</b>	<b>-5.752,8</b>				<b>-5.752,8</b>	
<b>Σ Transaktionskosten</b>			<b>-453,42</b>			<b>-453,42</b>
Kapitalwert (gesamt)	-26.055,39 (-26.054,65)*	-92.214,93 (-92.212,30)	-328.363,0 (-328.353,69)	-4.531,31 (-4.531,18)	-47.148,99 (-47.147,65)	-53.560,82 (-53.559,28)

\* Die Beträge in den Klammern stellen die von der WiBe selbstständig gerundeten Werte dar. Sie bilden die Grundlage für die folgende Tabelle.

	E-Learning als Eigenentwicklung	E-Learning als reine Fremdleistung	E-Learning als Beratungsprojekt
Kapitalwert (gesamt)	- 118.266,95	- 332.884,87	- 100.706,93

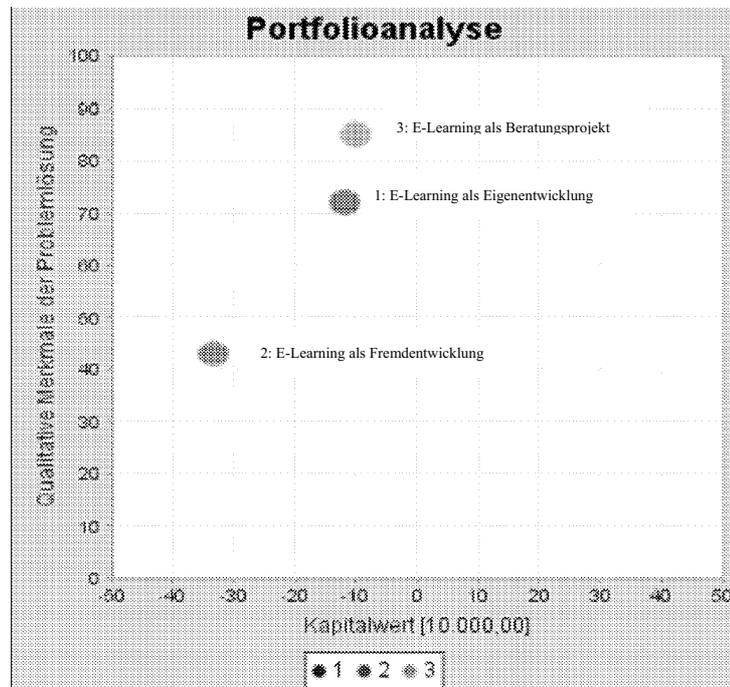
## C.2 Wirtschaftlichkeit im weiteren Sinne

Die Ergebnisse der Bewertung der einzelnen nichtmonetären Faktoren führen zu folgenden Ergebnissen:

Kriterium	Bewertungs- faktor	E-Learning als Eigenent- wicklung		E-Learning als reine Fremdleistung		E-Learning als Beratungsprojekt	
		Stufe	Punkte	Stufe	Punkte	Stufe	Punkte
Steuerbarkeit und Kontrolle der Projektarbeit	20	8	160	4	80	6	120
Transparenz des Prozesses	20	10	200	4	80	8	160
Integration des Leistungsnachfragers und -empfängers in den Beratungsprozess	25	8	200	2	50	10	250
Möglichkeiten der Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen	5	8	40	2	10	10	50
Akzeptanz der Vorgehensweise	15	4	60	6	90	8	120
Übergreifender Nutzen für die Bundesverwaltung	15	4	60	8	120	10	150
Summe	100		<b>720</b>		<b>430</b>		<b>850</b>

## C.3 Gesamtinterpretation nach den KBSt-Kriterien:

Die Vorgehensvariante, die monetär wirtschaftlich ist, entspricht auch der Variante die im erweiterten Sinne wirtschaftlich ist. Die Portfolioanalyse veranschaulicht dies graphisch:



**Entscheidungsvorschlag:**

Es sollte die Vorgehensvariante gewählt werden, bei der das E-Learning-Seminar mit eigenen Kräften unter Begleitung fachkundiger Berater entwickelt wird.

### **Mögliche Elemente einer behördeninternen Richtlinie für die Vergabe externer Beratungsleistungen**

Eine verbindliche Festlegung der Verfahrensschritte zur Vorbereitung und Durchführung eines Beratungsprojekts in der Verwaltung kann einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung von Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit und Transparenz leisten. So haben einige Bundesländer spezielle Grundsätze und Vorgaben erlassen, die in der Regel sowohl für Beratungsleistungen als auch für Gutachter- oder Sachverständigenleistungen gelten. Schleswig-Holstein und Niedersachsen haben jeweils in einer Anlage zu den Verwaltungsvorschriften zu § 55 der Landeshaushaltsordnungen Grundsätze für die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen verankert, denen auch ein Mustervertrag beigefügt ist. Die Landesregierung von Sachsen-Anhalt hat im Jahr 2004 Maßgaben zum Abschluss von Beraterverträgen der obersten Landesbehörden und der ihnen nachgeordneten Behörden sowie der Landesbetriebe beschlossen. Auf Bundesebene existieren Vorgaben auf Behördenebene, die auch dazu dienen, neben den verpflichtenden Verfahrensschritten die jeweils verantwortlichen Organisationseinheiten innerhalb einer Behörde zu benennen. Im Folgenden sind einige Elemente einer hausinternen Richtlinie dargestellt, die auch bei der entsprechenden Regelung des Bundesrechnungshofes berücksichtigt sind:

#### **□ Begriffsbestimmungen**

Externe Beratungsleistungen im Sinne dieser Richtlinie sind Leistungen von Sachverständigen und externen Beratern im Sinne des BWV-Gutachtens „Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung“ sowie IT-Beratungsleistungen mit Ausnahme der Supportleistungen, die zur Aufgabenerfüllung benötigt und nicht mit eigenem Personal erbracht werden können.

Sachverständige sind Personen, die aufgrund ihrer Vorbildung und der ausgeübten Tätigkeit über entsprechenden Sachverstand verfügen, um die aufgeworfenen Sach- oder Rechtsfragen zu beantworten oder zu deren Beantwortung beizutragen; z.B. Gutachter und Hochschullehrer.

Externe Berater sind natürliche oder juristische Personen, die eine entgeltliche Leistung mit dem Ziel erbringen, im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln und zu bewerten sowie ggf. ihre Umsetzung zu begleiten.

Bedarfsträger ist die Organisationseinheit, die die externe Beratungsleistung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

Auftraggeber ist die Vergabestelle, die die erforderliche Leistung beschafft.

Auftragnehmer ist, wer die Leistung erbringt.

## □ Verfahren

### **Aufgabenbeschreibung und Zielfestlegung**

Der Bedarfsträger beschreibt die anstehende Aufgabe ausführlich, nachvollziehbar und hinreichend abgegrenzt. Er benennt dabei so genau wie möglich Erkenntnisse, Erfahrungen oder Informationen, die ihm zur Lösung der anstehenden Aufgabe fehlen. Dabei legt er Ziele und Maßstäbe so fest, dass eine spätere Erfolgskontrolle möglich ist.

### **Prüfung der Notwendigkeit**

Der Bedarfsträger prüft unter Beteiligung des Organisationsreferats, ob er oder eine andere Organisationseinheit die Leistung selbst erbringen kann oder ob es an anderer Stelle des Hauses vergleichbare Erkenntnisse gibt. Darüber hinaus beschreibt er die notwendigen Rahmenbedingungen (z.B. Zeitplanung, voraussichtliche Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln, Sachmitteln und Personal).

### **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Der Bedarfsträger stellt alle Alternativen zur Lösung der Aufgabe dar und bewertet sie im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit. Denkbare Alternativen zur externen Beratung sind z.B. die Eigenleistung oder die Inanspruchnahme anderer Organisationseinheiten.

### **Leistungsbeschreibung und Vertragsentwurf**

Kommt die Inanspruchnahme einer externen Beratungsleistung als wirtschaftliche Alternative in Betracht, beschreibt der Bedarfsträger die erforderliche Leistung eindeutig, umfassend, mit klaren Zeitvorgaben und mit

konkreten Ansatzpunkten für eine spätere Kontrolle. Er erstellt auf dieser Grundlage einen Vertragsentwurf. Dabei sind Regelungen für den Fall der Schlechtleistung und der vorzeitigen Beendigung des Vertrages zu formulieren.

### **Antrags- und Bedarfsprüfung**

Der Bedarfsträger meldet den Bedarf mit einem Antrag, der die Bedarfsbegründung und Angaben zu den von ihm vorgenommenen Prüfschritten und deren Ergebnis enthält. Er fügt den erarbeiteten Vertragsentwurf bei.

Das Haushaltsreferat überprüft die Angaben des Bedarfsträgers – bei IT-Beratungsleistungen unter Beteiligung des IT-Referates. Wird Bedarf an einer externen Beratungsleistung festgestellt, prüft das Haushaltsreferat, ob Haushaltsmittel aktuell zur Verfügung stehen.

Das Haushaltsreferat leitet den Antrag mit den Ergebnissen der Prüfung über [...] und in bedeutenden Fällen über [...] an die Vergabestelle weiter. Die Bedeutung eines Falles kann sich insbesondere aus dem Vertragsgegenstand, der Höhe der Vergütung oder der Konkurrenz zu anderen vorliegenden bzw. zu erwartenden Aufträgen ergeben.

### **Vergabeverfahren**

Die Vergabestelle führt das Vergabeverfahren nach den geltenden vergaberechtlichen Bestimmungen, in der Regel nach der Verdingungsordnung für Leistungen, durch. Die Leistung wird dabei grundsätzlich ausgeschrieben, nur in Ausnahmefällen kann freihändig vergeben werden.

Die endgültige Leistungsbeschreibung erstellt die Vergabestelle anhand des Antrags unter Beteiligung des Bedarfsträgers. An der Beschreibung von IT-Beratungsleistungen wirkt das IT-Referat mit, auch wenn es nicht selbst Bedarfsträger ist.

Im Benehmen mit dem Bedarfsträger entscheidet die Vergabestelle, an wen die Leistung vergeben wird. Bei der Entscheidung ist insbesondere zu prüfen, ob die Vergütung für die Leistung angemessen und (markt-) üblich ist.

### **Vertragschluss**

Nach Mitzeichnung durch das Justizariat und das Haushaltsreferat schließt die Vergabestelle den Vertrag mit dem Auftragnehmer.

### **Abwicklung des Vertrages und Abnahme der Leistung**

Die Abwicklung des Vertrages obliegt der Vergabestelle. Dem Bedarfsträger obliegt es, die externe Beratungsleistung fachlich zu kontrollieren und zu steuern sowie die erbrachte Leistung abzunehmen.

Zahlungen werden daher erst geleistet, wenn der Bedarfsträger schriftlich bestätigt hat, dass die vertraglich vereinbarte (Teil-) Leistung erbracht wurde.

Die Bearbeitung aller vertragsrechtlichen Angelegenheiten bedarf der Mitwirkung des Justiziariats.

### **Erfolgskontrolle**

Ausgehend von der Aufgabenbeschreibung und Zielfestlegung prüft der Bedarfsträger während der Durchführung und nach Abschluss der externen Beratungsleistung, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden. Er stellt dabei abschließend fest, ob die externe Beratungsleistung ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war (Nr. 2.2 der VV zu § 7 BHO).

### **Dokumentation und Verzeichnis**

Die Beteiligten dokumentieren alle Verfahrensschritte in einem Vorgang so, dass auch am Verfahren nicht Beteiligte die einzelnen Schritte nachvollziehen können.

Die Vergabestelle führt ein Verzeichnis der Aufgabenstellungen und Auftragnehmer externer Beratungsleistungen. Dieses ermöglicht den Bedarfsträgern und dem Organisationsreferat zu prüfen, ob zu den Aufgabenstellungen bereits Ergebnisse vorhanden sind.

**Beschluss des Haushaltsausschusses vom 9. März 2005:**

1. Der Haushaltsausschuss nimmt den Bericht des BRH nach § 88 Abs. 2 BHO zum Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung auf Ausschussdrucksache 1734 zur Kenntnis.
2. Der Haushaltsausschuss stellt fest:
  - Die Zahl der Beratungsaufträge hat in der Vergangenheit zugenommen.
  - Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Berater Einsätze und die Ordnungsmäßigkeit der Auftragsvergabe waren gemäß Bericht des BRH in etlichen Fällen nicht gegeben.
  - Der von der Bundesregierung verwendete Beratungsbegriff ist vielschichtig und sollte daher präziser definiert werden.
3. Der Haushaltsausschuss erwartet, dass die in dem Bericht des BRH aufgezeigten Fehler insbesondere hinsichtlich
  - der Feststellung der Notwendigkeit von Berater Einsätzen,
  - der Ermittlung der Wirtschaftlichkeit,
  - des Vergabeverfahrens,
  - der Erfolgskontrolle sowie
  - der Umsetzung und Nutzung der Beratungsergebnissekünftig vermieden werden.
4. Der Ausschuss fordert die Bundesministerien auf, die in dem Bericht genannten Handlungsnotwendigkeiten zu beachten, um einen verantwortungsvollen Umgang mit dem Instrument der externen Beratung zu gewährleisten.

5. Der Haushaltsausschuss begrüßt die Absicht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, diese Empfehlungen zu veröffentlichen und als praktischen Handlungsleitfaden der Bundesverwaltung an die Hand zu geben.
6. Der Haushaltsausschuss bittet das Bundesministerium der Finanzen in Zusammenarbeit mit dem Bundesrechnungshof nach einem Weg zu suchen, die Ausgaben für Beratereinsätze haushaltsmäßig transparenter zu machen und ihm hierzu bis zum 31. Dezember 2005 einen Bericht vorzulegen. Dieser sollte auch einen Vorschlag zur präziseren Definition des Beratungsbegriffs enthalten.
7. Der Haushaltsausschuss bittet unabhängig davon den Bundesrechnungshof, zu gegebener Zeit Kontrollprüfungen durchzuführen und dem Ausschuss zusammenfassend über die Ergebnisse zu berichten.

**Beschluss des Haushaltsausschusses vom 28. Juni 2006:**

1. Der Haushaltsausschuss nimmt den Bericht des Bundesministeriums der Finanzen vom 15. Mai 2006 zur Kenntnis.
2. Der Haushaltsausschuss bittet das Bundesministerium der Finanzen, die Ressorts bereits im Haushaltsführungserlass für das Haushaltsjahr 2007 zu einer Erfassung der Zahlungen an externe Berater anzuhalten und dabei
  - die im Bericht dargelegte Definition der externen Beratung, die auch in Werkverträgen vereinbarte Beratungsleistungen umfassen soll, vorzugeben sowie
  - die Verfahren für die Erfassung zu konkretisieren, ein möglichst einheitliches Vorgehen sicherzustellen und auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu achten.
3. Der Haushaltsausschuss bittet das Bundesministerium der Finanzen ferner darum, nach Ablauf eines Haushaltsjahres – erstmals mit der endgültigen Rechnungslegung 2007 – jährlich die Ergebnisse der Datenerfassung durch die Ressorts zusammenzustellen und dem Haushaltsausschuss zeitnah darüber zu berichten.
4. Die Ressorts werden gebeten, in den Berichterstattergesprächen – erstmals für die Haushaltsberatungen 2007 – eine Übersicht über die jeweils veranschlagten Mittel für Beraterleistungen gemäß obiger Abgrenzung vorzulegen.





