



Sachstand

Haushaltsrechtliche Aspekte externer Beraterverträge
Überprüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der
Mitteleranschlagung bzw. -verwendung durch den
Bundesrechnungshof

Haushaltsrechtliche Aspekte externer Beraterverträge

Überprüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelveranschlagung bzw. -verwendung durch den Bundesrechnungshof

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 090/20
Abschluss der Arbeit: 20. August 2020
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Haushaltsrechtliche Kontrollmechanismen in Bezug auf externe Beraterverträge	4
2.1.	Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof	4
2.1.1.	Art. 114 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG)	4
2.1.2.	§§ 6, 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO)	4
2.1.3.	Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit externer Beraterverträge	5
2.2.	Parlamentarische Kontrolle durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages	8

1. Fragestellung

Der Auftraggeber erbittet Informationen über haushaltsrechtliche Kontrollmechanismen bezüglich der Beauftragung externer Berater durch die Ministerien und die Bundesregierung. Hierbei geht es insbesondere um die Überprüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beauftragung durch den Bundesrechnungshof.

2. Haushaltsrechtliche Kontrollmechanismen in Bezug auf externe Beraterverträge

2.1. Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof

2.1.1. Art. 114 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG)

Gemäß Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG überprüft der Bundesrechnungshof die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Die Rechnungsprüfung hat dabei die Rechnungslegung des Bundesfinanzministeriums einschließlich seiner Buchführung zum Gegenstand und kontrolliert die äußere, buchhalterische Korrektheit der Rechnungsführung.¹ Die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung bedeutet dagegen eine rechnungsunabhängige Finanzkontrolle, die sich auf Verwaltungsentscheidungen vor Ausführung der eigentlichen finanziellen Vorgänge bezieht. Ordnungsmäßigkeit meint die Übereinstimmung des staatlichen Handelns (insb. Ausgabe- und Vergabeentscheidungen, aber auch Entscheidungen über die Vereinnahmung der Mittel²) mit Gesetzen und Verwaltungsvorschriften, wobei Anknüpfungspunkt immer ein haushalts- oder finanzwirtschaftlicher Vorfall sein muss.³ Es handelt sich also nicht um eine allgemeine Rechtmäßigkeitsprüfung. Der Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit erfordert die Überprüfung der Kosten-Nutzen-Relationen, also der Zweckmäßigkeit unter betriebswirtschaftlichem oder auch gesamtwirtschaftlichem Blickwinkel, wobei der Prüfungsmaßstab in engem Zusammenhang mit den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) bzw. §§ 6, 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) steht, die die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans anleiten.⁴

2.1.2. §§ 6, 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO)

Gemäß § 6 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. § 7 Abs. 1 S. 1 BHO schreibt die Beachtung der Grundsätze der Wirt-

1 Siekmann in Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 114 Rn. 11.

2 Siekmann in Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 114 Rn. 13.

3 Kube in Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 114 Rn. 105.

4 Kube in Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 114 Rn. 107.

schaftlichkeit und Sparsamkeit vor. Sowohl die Mittelveranschlagung bei Aufstellung des Haushaltsplans als auch die Mittelverwendung in Ausführung des Haushaltsplans sind demnach durch den Bundesrechnungshof auf Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Notwendigkeit“ ist im Sinne eines haushaltsrechtsspezifischen Pendantes zum allgemeineren Erforderlichkeitsmaßstab auszulegen als Erfordernis eines möglichst geringen Mitteleinsatzes zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe.⁵ Dabei wird allerdings nicht gefordert, dass eine Staatsaufgabe stets auf unterstem Niveau wahrgenommen werden muss, sondern lediglich, dass zunächst – unabhängig vom Mitteleinsatz – der Grad der Erfüllung zu bestimmen und anschließend der *dafür* notwendige Finanzbedarf zu ermitteln ist.⁶ § 6 BHO kann mit der Forderung nach dem geringstmöglichen Finanzressourcenverbrauch als Unterfall des Sparsamkeitsprinzips des Wirtschaftlichkeitsgebots aus § 7 Abs. 1 BHO gesehen werden.⁷ Im Gegensatz zu § 7 Abs. 1 S. 2 BHO verpflichtet § 6 BHO aber nur zur Überprüfung des Mitteleinsatzes, nicht der zu erfüllenden Aufgabe selbst.⁸

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip aus § 7 Abs. 1 BHO erfordert entweder, dass der Staat mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis erzielt (Maximalprinzip) oder dass er ein bestimmtes Ergebnis mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz erreicht (Minimalprinzip).⁹ Die eingesetzten Mittel sind also immer ins optimale Verhältnis zum erstrebten Zweck zu setzen (Minimax-Prinzip; Optimal-Prinzip), um einen möglichst effektiven Mitteleinsatz sicherzustellen.¹⁰ Bei der Ausführung des Haushaltsplans, der in aller Regel die Aufgaben (Ergebnis, Ziele) bereits formuliert, steht der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund.¹¹ Dem ebenfalls in § 7 Abs. 1 BHO aufgestellten Grundsatz der Sparsamkeit kommt darüber hinaus keine eigenständige Bedeutung zu, da dieser lediglich einen möglichst geringen Mitteleinsatz zur Zweckerreichung i. S. d. Minimalprinzips fordert.¹²

2.1.3. Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit externer Beraterverträge

Der Bundesrechnungshof überprüft auch die Veranschlagung und Verwendung finanzieller Mittel für den Einsatz externer Berater anhand der erläuterten Kriterien der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit.

5 Gröpl in Gröpl, Bundeshaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 6 BHO Rn. 22.

6 Gröpl in Gröpl, Bundeshaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 6 BHO Rn. 23.

7 Gröpl in Gröpl, Bundeshaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 6 BHO Rn. 24.

8 Gröpl in Gröpl, Bundeshaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 6 BHO Rn. 24.

9 Von Lewinski/Burbar, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 7 Rn. 5.

10 Von Lewinski/Burbar, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 7 Rn. 5.

11 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO), § 7 BHO Nr. 1, abrufbar unter https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_14032001_DokNr20110981762.html, zuletzt aufgerufen am 18.08.2020.

12 Von Lewinski/Burbar, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 7 Rn. 9.

Für die Beurteilung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit externer Beratungsleistungen war es zunächst erforderlich, eine einheitliche Definition des Beraterbegriffs aufzustellen. Auf Ersuchen des Haushaltsausschusses ist dies in einem Bericht des Bundesfinanzministeriums vom 15. Mai 2006 geschehen. Berater sind demnach „Einzelpersonen oder Firmen, die auf vertraglicher Basis beratend tätig geworden sind. Unter Beratung ist demzufolge eine Aussage zu einem bestimmten Fachgebiet zu verstehen. Gegenstand der externen Beratung ist eine entgeltliche Leistung auf vertraglicher Basis, 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. (...) Nicht als Beraterverträge gelten nach dieser Definition:

- Verträge zur Beantwortung von technischen oder rechtlichen Fragestellungen der laufenden Verwaltung in Einzelfällen oder zur Beantwortung von Fragen durch Kommissionen,
- in der Regel Werkverträge,
- Gutachten oder Beratungen im Zusammenhang mit Forschungs- und Bildungsförderungsprojekten, begleitende wissenschaftliche Evaluierungen zu Fördermaßnahmen,
- wissenschaftliche Gutachten zu spezifischen Fachfragen,
- Aufträge für Redemanuskripte sowie
- Beratungsleistungen in Verträgen, in denen Nicht-Beratungsleistungen überwiegen.“¹³

Insbesondere die in der Negativabgrenzung enthaltenen wissenschaftlichen Gutachten haben trotz der einheitlichen Definition in der Vergangenheit zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesrechnungshof und Ministerien geführt. Im Rahmen der Überprüfung der Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) in den Jahren 2014 bis 2018 hat der Bundesrechnungshof sodann festgehalten, dass wissenschaftliche Gutachten auf theoretische Lösungsansätze und nicht auf die Erarbeitung oder Bewertung praktischer Handlungsalternativen zielen und sich damit substantiell von externen Beratungsleistungen unterscheiden.¹⁴ Dass externe Beratungsleistungen in aller Regel auch spezifische Fachfragen zum Gegenstand haben, ist unerheblich.¹⁵

Aufgrund der in zahlreichen Prüfungen des Bundesrechnungshofes zum Einsatz externer Berater festgestellten wiederkehrenden Verhaltensmuster und Mängel hat der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Jahr 2006 ein Gutachten erstellt, das Empfehlungen zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung enthält.¹⁶ Diese Empfehlungen sind in späteren Prüfungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen

13 Bericht des BMF vom 15. Mai 2006 – II A 2 – H 1322 – 28/06 –, S. 6 f.

14 Bundesrechnungshof, Bericht zu externen Beratungsleistungen im Geschäftsbereich des BMU, 29.10.2019 – II 1 - 2019 – 0039 –, Haushaltsausschuss-Drs. 19/4443, S. 32.

15 Bundesrechnungshof, Bericht zu externen Beratungsleistungen im Geschäftsbereich des BMU, 29.10.2019 – II 1 - 2019 – 0039 –, Haushaltsausschuss-Drs. 19/4443, S. 32 f.

16 Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) 2016, Band 14, abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/2006-bwv-band-14-einsatz-externer-berater-in-der-bundesverwaltung>, zuletzt aufgerufen am 18.08.2020.

worden und auch in die „Leitsätze der externen Finanzkontrolle“ des Bundesrechnungshofes eingeflossen.¹⁷

Danach kann eine externe Beratung 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).“¹⁸

Die ordnungsgemäße Prüfung der Notwendigkeit unter Feststellung ggf. bestehender Handlungsalternativen zur Aufgabenerfüllung stellt die Voraussetzung für eine anschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dar, bei der geprüft wird, wie der festgestellte Bedarf wirtschaftlich am sinnvollsten gedeckt werden kann.¹⁹ Gemäß der Nr. 2.1 zu § 7 BHO der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen „mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und methodenabhängig die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben bzw. deren Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der Risiken und der Risikoverteilung,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme,
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen (vgl. Nr. 2.2).“

17 Vgl. „Leitsätze der externen Finanzkontrolle“, 2014 Leitsatz 09/03, abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle/leitsatzsammlung/09-verwaltungsintegritaet/leitsatz-09-03-einsatz-externer-berater-grundsatz>, zuletzt aufgerufen am 18.08.2020.

18 Schriftenreihe BWV 2016, Band 14, S. 21.

19 Bundesrechnungshof, Bericht zu externen Beratungsleistungen im Geschäftsbereich des BMU, 29.10.2019 – II 1 - 2019 – 0039 –, Haushaltsausschuss-Drs. 19/4443, S. 27.

Kern der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist der Vergleich der festgestellten Handlungsalternativen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Dazu zählen zum einen der Vergleich von verschiedenen Arten der Beratungsleistung (z. B. Workshops, Coaching für Mitarbeiter) und zum anderen (insbesondere) die eigenen Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung (z. B. Umsetzungen, Prioritätsverschiebung).²⁰

All diese Faktoren sind durch die Verwaltung eingehend zu prüfen und die Ergebnisse nachvollziehbar zu dokumentieren.²¹ Insbesondere ist es nicht ausreichend, die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der externen Beratungsleistungen pauschal mit der fehlenden Expertise, die Aufgaben selbst oder mit Unterstützung des nachgeordneten Bereichs bewältigen zu können, zu begründen. Vielmehr bedarf es einer einzelfallbezogenen Prüfung, ob – unter Berücksichtigung des erforderlichen Umfangs der benötigten Leistungen und der Dringlichkeit der anstehenden Aufgabe – eigene Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung bestehen, um diesen Engpässen zu begegnen.²²

2.2. Parlamentarische Kontrolle durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Seit dem Jahr 2007 lässt sich der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) regelmäßig über die Ausgaben der Bundesverwaltung für externe Beratungsleistungen informieren. Dazu hat er in seiner 22. Sitzung am 28. Juni 2006 das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beauftragt, die Ressorts zu einer Erfassung der Zahlungen an externe Berater anzuhalten und über die Zahlungen der Ressorts an externe Berater jährlich zu berichten.²³ Seit dem Haushaltsjahr 2018 sind die Ressortmeldungen in tabellarischer Form außerdem um inhaltliche Vorbemerkungen zu ergänzen, in denen die Ressorts darlegen, wie sie im Rahmen ihrer Ressortverantwortung mit dem Thema externe Berater umgehen.²⁴ Zuletzt wurde am 04. Dezember 2019 die Zusammenstellung der Einzelberichte für das Haushaltsjahr 2018 durch das Bundesministerium der Finanzen an den Haushaltsausschuss übermittelt.²⁵

Die Ressortberichte finden auch Eingang in die begleitende Beratung durch den Bundesrechnungshof nach § 88 Abs. 2 BHO.

20 Schriftenreihe BWV 2016, Band 14, S. 36 f.

21 Schriftenreihe BWV 2016, Band 14, S. 72.

22 Schriftenreihe BWV 2016, Band 14, S. 23 f.

23 Beschluss des Haushaltsausschusses v. 28. Juni 2006, abrufbar unter <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA2-20081217-KF01-A005.pdf>, zuletzt aufgerufen am 18.08.2020.

24 Beschluss des Haushaltsausschusses v. 13. Februar 2019, Haushaltsausschuss-Drs. 19(8)3252.

25 BMF, Erfassung der Zahlungen an externe Berater im Haushaltsjahr 2018, Haushaltsausschuss-Drs. 19(8)5568.