



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

Sehr geehrte Leserinnen und Leser!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben den Sonderbericht 17/2022 **"Externe Berater bei der Europäischen Kommission: Reformbedarf vorhanden"** veröffentlicht hat. Dieser Bericht wurde unter der Leitung von François-Roger Cazala, Mitglied des Hofes, erstellt.

Die Europäische Kommission stellt bei der Einstellung und dem Einsatz externer Berater nicht ausreichend sicher, dass sie ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt und ihre Interessen in vollem Umfang wahrt, so die Prüfer, die erhebliche Lücken in der Rahmenregelung für die Nutzung von Beratungsleistungen beanstanden. Es besteht das Risiko, dass sich die Kommission auf bestimmte Anbieter konzentriert und sich zu abhängig von ihnen macht. Zudem könnte es zu Interessenkonflikten kommen, die im Übrigen nicht ausreichend überwacht werden. Die Prüfer sehen auch Schwachstellen bei der Bewertung von Beratungsleistungen und von deren Mehrwert.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 24 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Rechnungshofs stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu). Um auf das Publikationsportal des Rechnungshofs zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

---

### Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

[ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu](mailto:ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu)

[eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Gemäß der [Verordnung \(EU\) 2018/1725](#) – der neuen Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EU-Organe, die am 11. Dezember 2018 in Kraft trat – setzen wir Sie davon in Kenntnis, dass Ihre Daten vom Europäischen Rechnungshof verarbeitet werden. Bitte klicken Sie [hier](#), um zu erfahren, wie der Europäische Rechnungshof Ihre personenbezogenen Daten behandeln wird und wie er sie schützt. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).



## Pressemitteilung

Luxemburg, 30. Juni 2022

# Prüfer sehen potenzielle Risiken bei der Nutzung externer Berater durch die EU-Kommission

Die Europäische Kommission stellt bei der Nutzung und Einstellung externer Berater nicht ausreichend sicher, dass sie ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt und ihre Interessen in vollem Umfang wahrt. So heißt es in einem heute vom Europäischen Rechnungshof veröffentlichten Bericht. Es wurden erhebliche Lücken in der Rahmenregelung für die Nutzung von Beratungsleistungen festgestellt, womit das potenzielle Risiko verbunden ist, dass sich die Kommission auf bestimmte Anbieter konzentriert und sich zu abhängig von ihnen macht. Zudem könnte es zu Interessenkonflikten kommen, die nicht ausreichend überwacht werden. Die Prüfer sehen auch auf Schwachstellen bei der Bewertung der Beratungsleistungen und deren Mehrwert.

So liefert nach Erkenntnissen der Prüfer das Informationssystem der Europäischen Kommission kein vollständiges Bild darüber, wie die Kommission externe Berater einsetzt. Tatsache ist, dass die Kommission für die verschiedensten Beratungs- und Unterstützungsleistungen zunehmend auf externe Dienstleister zurückgreift. In den letzten Jahren hat sie jährlich rund 1 Milliarde Euro für ein breites Spektrum solcher Dienstleistungen für Beratung, Studien, Evaluierungen und Forschung vergeben. Externe Berater werden hauptsächlich herangezogen, wenn es um EU-Maßnahmen auf dem Gebiet der Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik, der Außen-, Umwelt- und Klimaschutzpolitik sowie um internationale Partnerschaften geht. Untersucht wurde in erster Linie, ob es der EU-Kommission gelungen ist, ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen und ihre Interessen zu wahren.

*"Gewisse Aufgaben auszulagern kann nützlich und mitunter notwendig sein", erklärte François-Roger Cazala, das für die Prüfung zuständige Mitglied des Rechnungshofs. "Doch sollte die Europäische Kommission dafür sorgen, dass sie für die von ihr ausgegebenen Gelder auch den größtmöglichen Gegenwert erzielt. Es bedarf größerer Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Frage, welche Aufgaben nach außen vergeben werden können und wie das Risiko der Anbieterkonzentration, der zu großen Abhängigkeit und von Interessenkonflikten eingedämmt wird. Ich hoffe, dass unser Bericht der EU-Verwaltung dabei helfen wird, die richtigen Schritte in diese Richtung einzuleiten."*

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Bericht im Volltext unter [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).

## ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu) @EUAuditors [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Die Prüfer stellten Lücken in der für die Einstellung von externen Beratern geltenden Rahmenregelung fest. Insbesondere für Beratungsleistungen und Forschung – auf die der Löwenanteil der vergebenen Aufträge entfällt – fehlten Richtlinien dazu, in welchem Ausmaß Aufgaben ausgelagert werden können, wie Beratungsdienste definiert seien und wann eher auf internes Know-how und den Sachverstand der eigenen Mitarbeiter gesetzt werden solle. Außerdem führten die Generaldirektionen der Kommission vor der Ausschreibung von Beratungsleistungen für wiederkehrende Aufgaben keine Kosten-Nutzen-Analysen und Bedarfsanalysen durch, um deren Vorteile gegenüber internen Ressourcen abzuwägen.

Zwar seien die Zuschlagskriterien angemessen gewesen, doch habe die Kommission Risiken im Zusammenhang mit der Nutzung externer Berater nicht ausreichend beachtet. Dazu gehörten etwa die Konzentration auf nur wenige Anbieter und die übermäßige Abhängigkeit von einem relativ kleinen Kreis von Dienstleistern. Im Analysezeitraum beauftragte die EU-Kommission 2 769 externe Berater. Allein auf die zehn größten Anbieter entfielen in dieser Zeit 22 % (rund 600 Millionen Euro) der vereinbarten Honorare. Mit anderen Worten: Einige Dienststellen der Kommission verließen sich in übermäßig hohem Maße auf eine relativ geringe Zahl von Auftragnehmern. Nicht selten erhalte ein einzelner Anbieter über mehrere Jahre aufeinanderfolgende Aufträge, obwohl regelmäßig offene Ausschreibungen durchgeführt würden.

Dieses Risiko einer Konzentration auf eine kleine Zahl externer Berater könne dazu führen, dass einige Anbieter, die über umfangreiche Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der Kommission verfügen, bei einer Ausschreibung erfolgreicher seien. So hätten beispielsweise einige Anbieter eine Kombination aus Beratungs-, Umsetzungs- und Bewertungsleistungen für eine bestimmte Generaldirektion der Kommission erbracht, was ihnen insofern einen Wettbewerbsvorteil verschaffen könnte, als sie an der Gestaltung, Umsetzung und Bewertung der EU-Politik im gleichen Bereich beteiligt seien. Die Kommission verfüge zwar über Verfahren, um potenzielle Interessenkonflikte aufzudecken und zu verhindern, doch handele es sich dabei um formale Kontrollen, die an sich nicht garantieren könnten, dass etwas gegen mögliche Interessenkonflikte unternommen werde.

Die EU-Prüfer vermerkten positiv, dass die Kommission bei einzelnen Aufträgen durchaus kontrolliert, ob die Berater die Leistungen in der geforderten Qualität erbracht haben, bevor sie die Rechnungen bezahlt. Doch habe die Kommission – von Aufträgen für Studien und Bewertungen abgesehen – die Leistung externer Berater nicht durchgängig beurteilt. Erfahrungsberichte oder Kosten-Nutzen-Bewertungen nach Erbringung der Beratungsleistungen würden lediglich von einigen Generaldirektionen erstellt, und selbst dann fehle eine zentrale Erfassung der Informationen, die es gestatten würde, die von externen Beratern erzielten Ergebnisse bestmöglich zu nutzen. Dies schränke die Fähigkeit der Kommission ein, Verbesserungsmöglichkeiten zu ermitteln. Auch bestehe so ein größeres Risiko, dass Berater, deren Leistung in der Vergangenheit nicht überzeugt habe, erneut zum Zuge kämen.

Angesichts der starken Nutzung externer Beratung appellieren die EU-Prüfer an die EU-Kommission, ihren Umgang mit solchen Dienstleistungen zu verbessern. Ferner wird die Kommission aufgefordert, die Transparenz zu erhöhen, indem sie regelmäßig und exakt über den Einsatz externer Berater berichtet.

### Hintergrundinformationen

Die Prüfung erstreckte sich auf die aus dem EU-Haushalt finanzierten Dienstleistungen externer Berater, die im Zeitraum 2017–2019 von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben und von ihr als Beratungsleistungen, Studien, Bewertungen oder Forschung erfasst wurden.

Gegebenenfalls wurden auch aktuelle einschlägige Informationen über den Einsatz externer Berater berücksichtigt. IT-Beratungsleistungen waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Der Sonderbericht 17/2022 *"Externe Berater bei der Europäischen Kommission: Reformbedarf vorhanden"* ist auf der Website des Hofes ([eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)) abrufbar.

### Pressekontakt

Pressestelle des Europäischen Rechnungshofs: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

- Vincent Bourgeais: [vincent.bourgeais@eca.europa.eu](mailto:vincent.bourgeais@eca.europa.eu) – Mobil: (+ 352) 691 551 502
- Damijan Fišer: [damijan.fiser@eca.europa.eu](mailto:damijan.fiser@eca.europa.eu) – Mobil: (+352) 621 552 224
- Claudia Spiti: [claudia.spiti@eca.europa.eu](mailto:claudia.spiti@eca.europa.eu) – Mobil: (+352) 691 553 547

Sonderbericht

**Externe Berater bei der Europäischen  
Kommission:****Reformbedarf vorhanden**EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

# Inhalt

	Ziffer
<b>Zusammenfassung</b>	I - IX
<b>Einleitung</b>	01 - 13
<b>Gründe für die Inanspruchnahme externer Berater</b>	01 - 03
<b>Umfang und Art der erbrachten Dienstleistungen</b>	04 - 10
<b>Aufgaben und Zuständigkeiten</b>	11 - 13
<b>Prüfungsumfang und Prüfungsansatz</b>	14 - 17
<b>Bemerkungen</b>	18 - 84
<b>Erhebliche Lücken im Rahmen für die Einbeziehung externer Berater und die Begründung ihrer Inanspruchnahme</b>	18 - 32
Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung: solide Grundlage, aber nur auf Bewertungen und Studien anwendbar	20 - 26
Bedarfsanalysen nicht systematisch durchgeführt oder dokumentiert	27 - 32
<b>Die Vergabeverfahren wurden eingehalten, aber die spezifischen Risiken werden noch nicht gut gemeistert</b>	33 - 56
Bei der Beschaffung von Dienstleistungen externer Berater wurden die Vergabevorschriften eingehalten	34 - 36
Aufsicht der Kommission entsprach nicht dem potenziellen Risikoniveau	37 - 56
<b>Mängel bei der Verwaltung und Nutzung der Dienstleistungen externer Berater</b>	57 - 71
Verwaltung der Einzelverträge vorschriftsgemäß, doch mit Lücken bei der Leistungsbewertung	58 - 64
Unzulängliche Verfahren bei der Nutzung der Ergebnisse von Aufträgen externer Berater	65 - 71
<b>Managementinformationen der Kommission zum Teil korrekt, systematische Berichterstattung unzulänglich</b>	72 - 84
Der Kommission liegen keine genauen Informationen über den Umfang und die Art der Dienstleistungen externer Berater vor, die sie in Anspruch nimmt	73 - 79
Die Kommission berichtet nicht systematisch über ihre Inanspruchnahme externer Berater	80 - 84

## **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

85 - 91

## **Anhänge**

**Anhang I — Beispiele für eine falsche und nicht stimmige  
Kodierung der Kategorie der rechtlichen Verpflichtungen**

## **Abkürzungen**

## **Glossar**

## **Antworten der Kommission**

## **Zeitschiene**

## **Prüfungsteam**

## Zusammenfassung

**I** Die Europäische Kommission setzt zunehmend externe Berater ein, die eine Reihe von Beratungs- und Unterstützungsleistungen erbringen. Der Wert der zwischen 2017 und 2020 beschafften Dienstleistungen belief sich auf rund 3,7 Milliarden Euro. Zu den von der Kommission in Auftrag gegebenen Dienstleistungen gehören Beratungsleistungen, Studien, Bewertungen und Forschungsarbeiten.

**II** Die Entlastungsbehörde und die Medien zeigen in jüngster Zeit ein zunehmendes Interesse an der Nutzung solcher Dienstleistungen durch die Kommission. Dieser Bericht soll zu mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht in diesem wichtigen Bereich beitragen.

**III** Ziel der Prüfung des Hofes war es zu bewerten, ob die Kommission ihren Einsatz externer Berater in einer Weise verwaltet hat, die ihre Interessen wahrt und eine optimale Mittelverwendung gewährleistet. Insbesondere untersuchte der Hof, ob die Kommission

- a) über einen Rahmen für den Einsatz externer Berater mit Vorgaben bezüglich der Formen der von ihnen erbrachten Unterstützung und Regeln zur Rechtfertigung ihrer Inanspruchnahme verfügte;
- b) die entsprechenden Aufträge ordnungsgemäß vergab und die mit der Zusammenarbeit mit Anbietern verbundenen Risiken eindämmte;
- c) die Leistung der externen Berater verwaltete und überwachte und über Verfahren zur Beurteilung der Ergebnisse verfügte;
- d) über zuverlässige und genaue Managementinformationen verfügte und über ihren Einsatz externer Berater berichtete.

**IV** Im Mittelpunkt dieser Prüfung stand der Einsatz externer Berater im Zeitraum 2017-2019, außerdem fanden gegebenenfalls auch aktuelle einschlägige Informationen Berücksichtigung. Der Hof analysierte Finanz- und Managementinformationen über die beschafften Dienstleistungen, befragte Mitarbeiter der Kommission und überprüfte Aufträge, um sich ein Bild über die bestehenden Planungs-, Beschaffungs-, Begründungs-, Evaluierungs- und Managementmodalitäten zu verschaffen.

**V** Er kam zu dem Schluss, dass die Verwaltung des Einsatzes externer Berater durch die Kommission nicht in vollem Umfang sicherstellt, dass das Preis-Leistungs-Verhältnis

optimiert wird. Der Rahmen der Kommission für die Nutzung dieser Dienstleistungen weist erhebliche Lücken auf. Während die Formen der Unterstützung, die von externen Beratern geleistet werden kann, und der Umfang, in dem Aufgaben nach außen vergeben werden können, für Studien und Bewertungen festgelegt sind, ist dies bei anderen von externen Beratern erbrachten Dienstleistungen nicht der Fall.

**VI** Der Einsatz von Beratern birgt auch das potenzielle Risiko von übermäßiger Abhängigkeit, von Wettbewerbsvorteilen, einer Konzentration von Anbietern und potenzieller Interessenkonflikte. Überwachung, Management und Minderung dieser Risiken durch die Kommission auf Ebene des Organs sind nicht ausreichend.

**VII** Bei den von ihm untersuchten Einzelverträgen stellte der Hof fest, dass die Kommission die nötigen Vergabeverfahren durchgeführt und sichergestellt hatte, dass die Berater die geforderten Dienstleistungen in angemessener Qualität erbracht hatten, bevor sie dafür bezahlt wurden. Die Kommission beurteilt jedoch nicht konsequent die Leistung externer Berater und leitet – abgesehen von Studien und Bewertungen – keine Informationen über solche Beurteilungen an all ihre Generaldirektionen weiter. Dies beeinträchtigt die Fähigkeit der Kommission, die Vorteile der erbrachten Dienstleistungen zu ermitteln und darüber Bericht zu erstatten.

**VIII** Schließlich liefern die Informationssysteme der Kommission keine genauen und zuverlässigen Informationen über den Umfang und die Arten der in Anspruch genommenen von externen Beratern erbrachten Dienstleistungen, und es gibt keine systematische Berichterstattung darüber.

**IX** Der Hof empfiehlt der Kommission,

- ihren Rahmen für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen externer Berater weiterzuentwickeln;
- ihr Konzept für die Überwachung und die Minderung der mit der Nutzung dieser Dienstleistungen verbundenen Risiken zu verbessern;
- die Ergebnisse solcher Dienstleistungen zu identifizieren und zu nutzen;
- regelmäßig über die Nutzung dieser Dienstleistungen Bericht zu erstatten.

# Einleitung

## Gründe für die Inanspruchnahme externer Berater

**01** Öffentliche Verwaltungen setzen aus verschiedenen Gründen externe Berater ein. In den letzten Jahren haben sich rasch verändernde Umstände in Verbindung mit begrenzten Verwaltungsressourcen zu einer verstärkten Nutzung dieser Dienstleistungen geführt. Da Berater zunehmend an der Konzeption und Erbringung von Dienstleistungen beteiligt sind, ist auch die Notwendigkeit gestiegen, über Rahmenbedingungen für ihre Nutzung zu verfügen, um eine optimale Mittelverwendung zu erzielen.

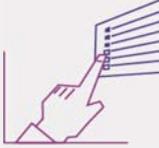
**02** Für die Zwecke dieses Berichts bezeichnet der Ausdruck "externe Berater" private und öffentliche Anbieter professioneller wissensgestützter Dienstleistungen, die innerhalb oder außerhalb der Räumlichkeiten des Kunden arbeiten können. Im vorliegenden Fall ist der "Kunde" die Europäische Kommission. Der Kunde verwendet die Ergebnisse der entsprechenden Dienstleistungen als Input für seine Prozesse zur Entscheidungsfindung und Umsetzung oder zur Unterstützung seiner Verwaltungstätigkeit.

**03** *Tabelle 1* gibt einen Überblick über die Hauptgründe, aus denen die Kommission externe Berater einsetzt.

## Tabelle 1 – Wichtigste Gründe für die Inanspruchnahme externer Berater durch die Kommission

### Auslösende Faktoren

### Vorteile

<p><b>Optimierung des Personalmanagements</b></p> <p>Die Kommission kann es sich nicht leisten, das breite Spektrum an Fähigkeiten und Fachkenntnissen, die sie für spezifische Projekte benötigt, mit Personal abzudecken, zu pflegen und zu erhalten</p>	<p><b>Ergänzende Ressourcen</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ergänzende Ressourcen</b> zur Umsetzung von Maßnahmen für mehrere Interessenträger aus Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern, insbesondere in Zeiten erhöhter Arbeitsbelastung oder wenn Kompetenzen für einen begrenzten Zeitraum benötigt werden</li> <li>• <b>Spezialisierte Fähigkeiten werden benötigt</b> für technische und wissenschaftliche Arbeiten (z. B. Datenerfassung, Datenerhebung, Zusammenstellung, wissenschaftliche und statistische Unterstützung, IT-Entwicklung)</li> <li>• <b>Verbesserte Agilität und Flexibilität</b> angesichts sich wandelnder organisatorischer und politischer Prioritäten</li> </ul>
<p><b>Erzielung von Ergebnissen innerhalb festgelegter Fristen und Kostenparameter</b></p>	<p><b>Programmkonzeption und -durchführung</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Unterstützung der Kommission bei der Konzeption und Durchführung von Strategien und Programmen</b> mit dem Ziel, eine transparente, faktengestützte Entscheidungsfindung zu fördern (z. B. Beiträge zu spezifischen Elementen in Form von Studien oder Evaluierungen)</li> <li>• <b>Flexibler Zugang zu der richtigen Mischung von Kompetenzen</b>, um Kapazitätslücken rasch zu schließen, insbesondere wenn der Bedarf an Mitarbeitern vorübergehend oder ihre Anwesenheit in Mitgliedstaaten oder Nicht-EU-Ländern erforderlich ist</li> <li>• <b>Kostengünstigere Alternativen zum Personal vor Ort</b> für den Kapazitätsaufbau durch technische Hilfe und technische Unterstützung</li> </ul>
<p><b>Unterstützung bei der Entscheidungsfindung</b></p>	<p><b>Unabhängige Sicht</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Glaubwürdige unabhängige Stimme</b> (z. B. wenn dies zur Umsetzung der in den Strategieplänen festgelegten Ziele erforderlich ist)</li> <li>• <b>Externe Standpunkte</b>, um zusätzliche Einblicke in die politischen Maßnahmen und Programme der EU zu gewinnen</li> </ul>

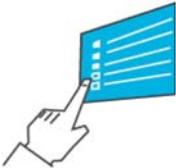
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Befragungen der Kommission.

## Umfang und Art der erbrachten Dienstleistungen

**04** Im Zeitraum 2017-2019, dem Schwerpunkt der Prüfung des Hofes (siehe Ziffer 16), unterzeichnete die Kommission 8 009 Verträge mit externen Beratern. Diese Aufträge hatten einen Gesamtwert von 2,7 Milliarden Euro. Der Gesamtwert der mit externen Beratern geschlossenen Verträge stieg von 799 Millionen Euro im Jahr 2017 auf 955 Millionen Euro im Jahr 2019. Im Jahr 2020 unterzeichnete die Kommission Verträge im Wert von 971 Millionen Euro.

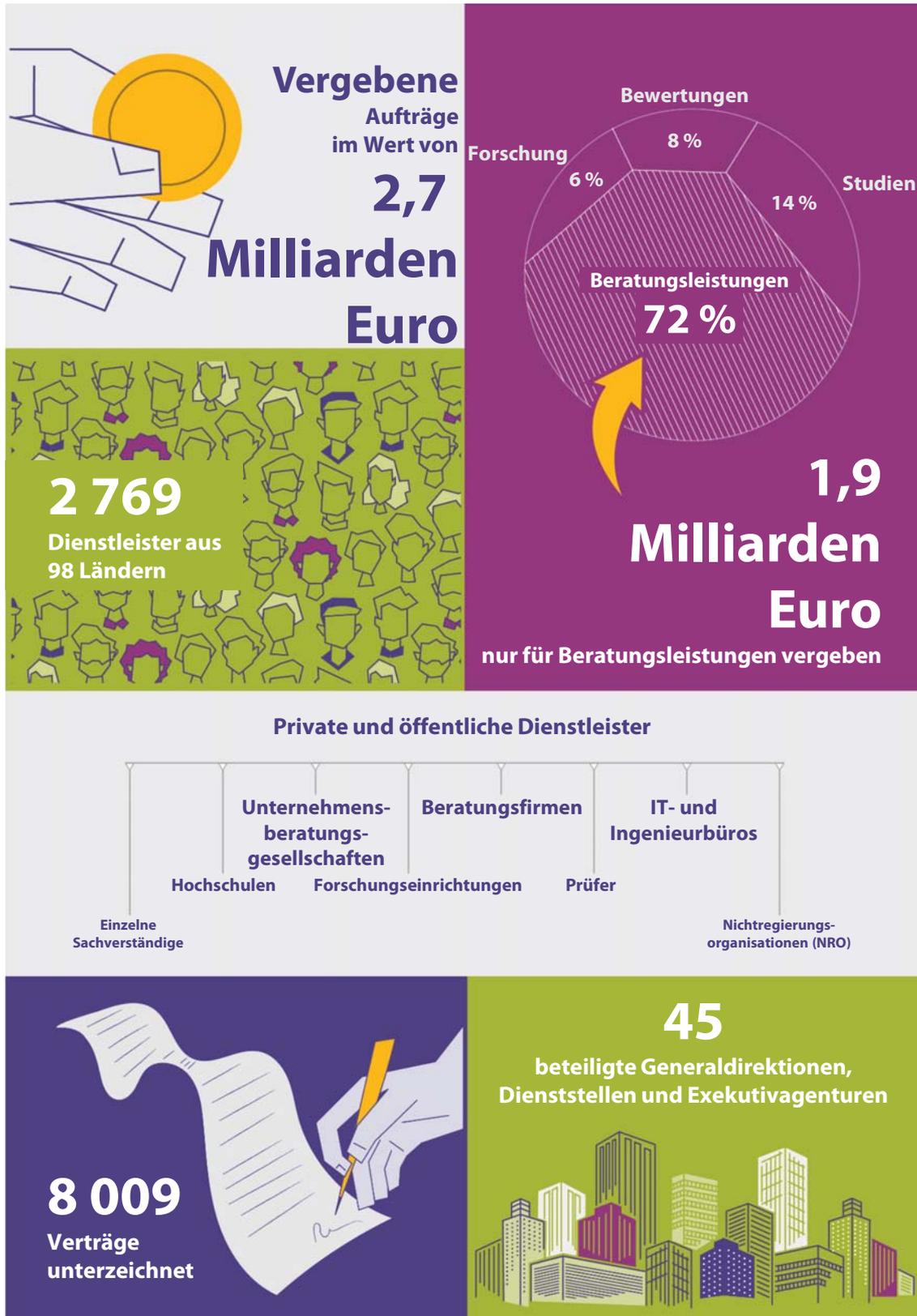
**05** Die Kommission verbuchte diese Dienstleistungen in ihrem Finanzsystem in einer der folgenden Kategorien: Beratungsleistungen, Studien, Bewertungen oder Forschungsarbeiten (siehe [Tabelle 2](#)).

**Tabelle 2 – Kategorien und Beschreibungen der Dienstleistungen externer Berater der Kommission**

	<p><b>Beratungsleistungen</b></p>	<p><b>Beratungsleistungen ohne</b>            "Verwaltungs-, Personal- und Sozialdienste",            "Kommunikation und Veröffentlichung",            "Konferenzen, externe Sitzungen und Reisen",            "Bewertungen", "Studien", "Auditdienste", "IT-Dienste und Nutzungsgebühren für Telekommunikationsdienste", "Rechtsdienste", "Forschung, Entwicklung oder wissenschaftliche Tätigkeiten", "Fortbildungsdienste", "Übersetzung und Dolmetschen"</p>
	<p><b>Studien</b></p>	<p>Alle Arten von Studien (einschließlich Rechtsanalysen)</p>
	<p><b>Bewertungen</b></p>	<p>Ex-ante- oder Ex-post-Bewertung von Projekten, Programmen, Folgenabschätzungen usw.</p>
	<p><b>Forschungsarbeiten</b></p>	<p>Dienstleistungen im Zusammenhang mit Forschung, Entwicklung oder wissenschaftlichen Tätigkeiten, die keiner der bestehenden Dienstleistungskategorien entsprechen</p>

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen aus der Liste der Klassen/Kategorien rechtlicher Verpflichtungen in Bezug auf Aufträge und Finanzhilfen der Kommission auf der Grundlage der Haushaltsordnung von 2015.

**06** Die höchsten im Zeitraum 2017-2019 vertraglich gebundenen Beträge betreffen Dienstleistungen, die als "Beratungsleistungen" erfasst sind (72 %). [Abbildung 1](#) vermittelt einen Einblick in die Inanspruchnahme externer Berater bei der Kommission im Berichtszeitraum.

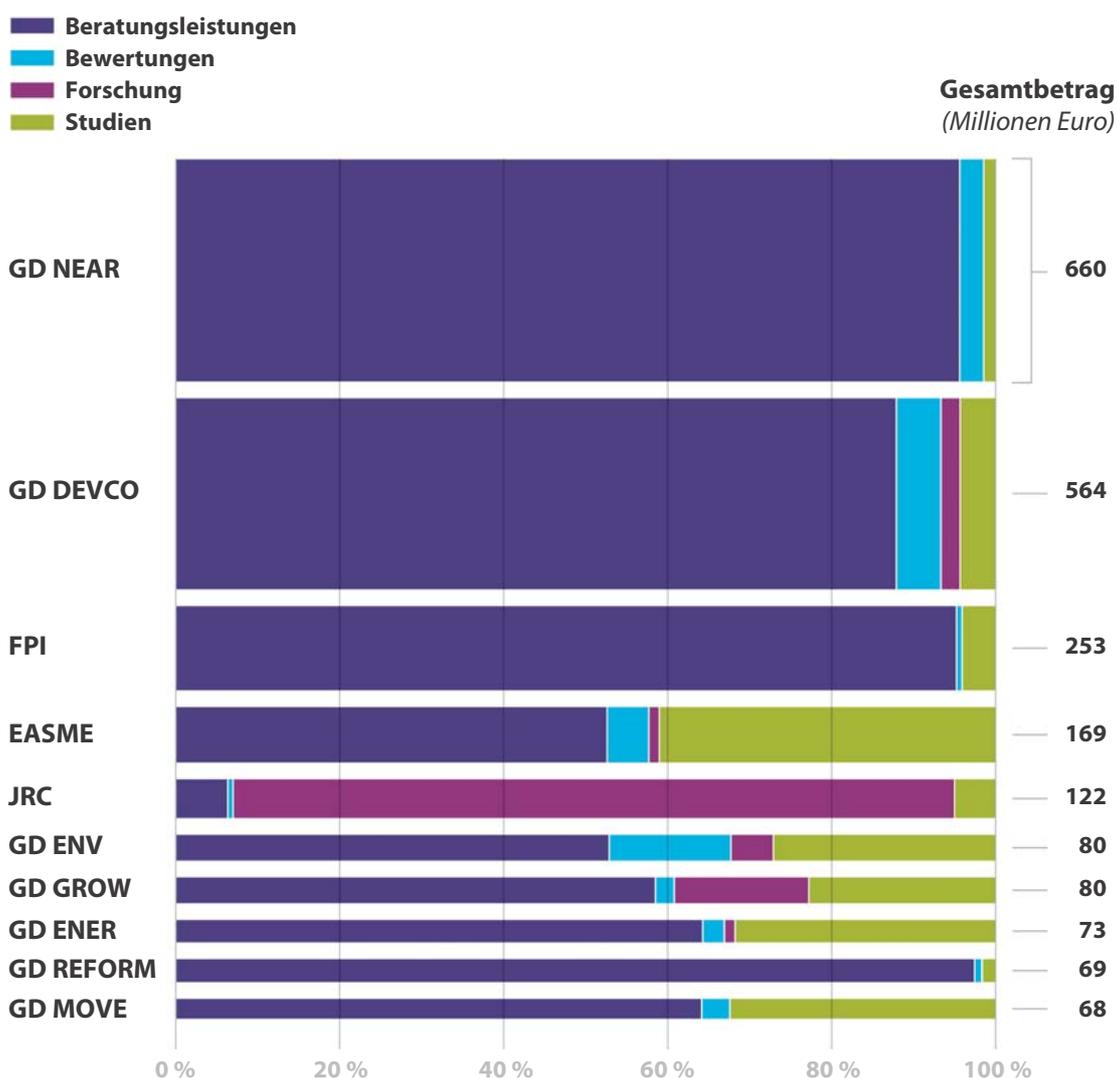
Abbildung 1 – Externe Berater bei der Kommission<sup>1</sup>, 2017-2019

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Finanzdaten der Kommission.

<sup>1</sup> Abteilungen, Dienststellen und Exekutivagenturen, die externe Berater beauftragt haben.

**07** Von den 45 Kommissionsdienststellen, Diensten und Exekutivagenturen, die externe Berater in Anspruch nehmen, entfielen im Zeitraum 2017-2019 insgesamt 2,1 Milliarden Euro auf neun Generaldirektionen der Kommission und eine Exekutivagentur, d. h. 80 % des Gesamtbetrags. Auf die drei Generaldirektionen mit den höchsten Ausgaben entfallen mehr als die Hälfte dieses Gesamtbetrags (Einzelheiten siehe [Abbildung 2](#)).

**Abbildung 2 – Die 10 Kommissionsdienststellen mit den höchsten Ausgaben für externe Berater, 2017-2019**

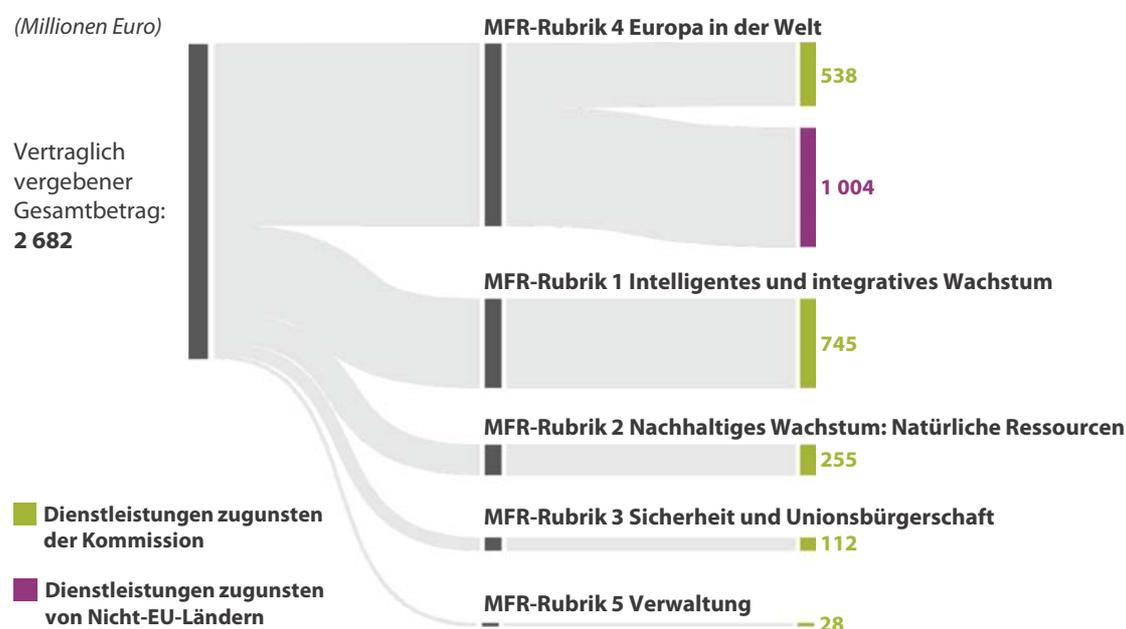


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Finanzdaten der Kommission.

**08** Von den insgesamt an externe Berater vergebenen Aufträgen gingen 98 % an in der EU registrierte Anbieter. Im Zeitraum 2017-2019 wurden 72 % des Gesamtvolumens dieser Dienstleistungen von Anbietern mit Sitz in Belgien, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich bezogen.

**09** Rund 57 % (1 542 Millionen Euro) des Gesamtwerts der mit externen Beratern geschlossenen Verträge wurden im Rahmen der Rubrik 4 "Europa in der Welt" des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) finanziert. Diese Aufträge umfassen Dienstleistungen, die im Rahmen von EU-Programmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern beschafft werden. Die MFR-Rubrik 1 "Intelligentes und integratives Wachstum" (745 Millionen Euro, 28 % des insgesamt vergebenen Betrags) stellt die zweitwichtigste Finanzierungsquelle für Verträge externer Berater dar, während nur etwa 1 % dieser Verträge aus der MFR-Rubrik 5 "Verwaltung" finanziert wurden. **Abbildung 3** enthält eine Aufschlüsselung des Gesamtwerts der mit externen Beratern geschlossenen Verträge unter den verschiedenen MFR-Rubriken.

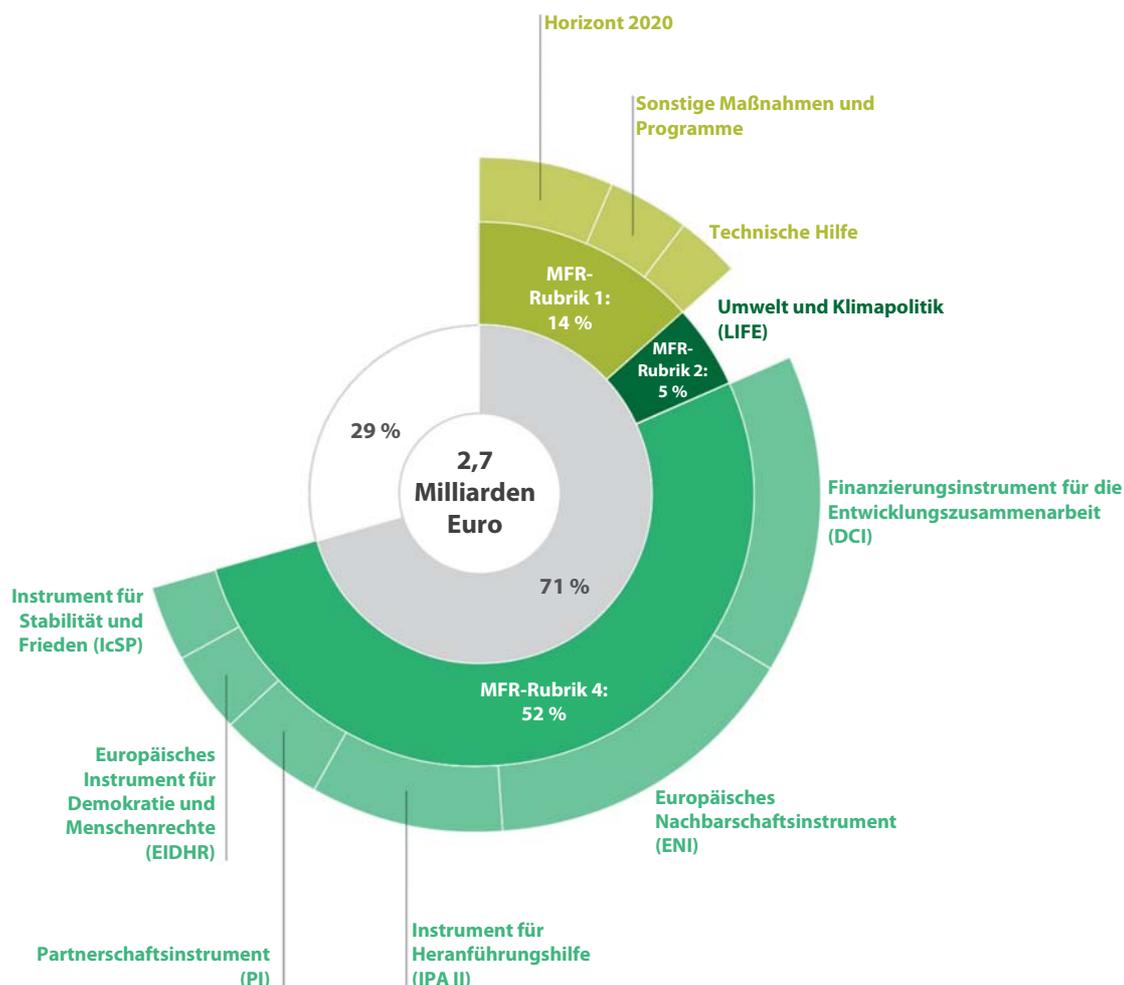
### Abbildung 3 – Finanzierungsquellen für Verträge mit externen Beratern, 2017-2019



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Finanzdaten der Kommission.

**10** Externe Berater sind hauptsächlich an der Umsetzung der Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik der EU, internationaler Partnerschaften, außenpolitischer Instrumente sowie von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen beteiligt. **Abbildung 4** zeigt die 10 EU-Programme und -Instrumente, bei denen am stärksten auf externe Berater zurückgegriffen wurde, wobei sich die Aufträge im Zeitraum 2017-2019 auf 1,9 Milliarden Euro (71 % des Gesamtauftragswerts) beliefen.

**Abbildung 4 – Die 10 EU-Programme und -Instrumente mit dem höchsten Wert der Unterstützung durch externe Berater, 2017-2019**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Finanzdaten der Kommission.

## Aufgaben und Zuständigkeiten

**11** Im Rahmen der dezentralen Verwaltungsstruktur der Kommission sind die Generaldirektionen dafür zuständig, den Bedarf an externen Beratern zu ermitteln und sicherzustellen, dass diese effizient und wirksam eingesetzt werden. Sie sind auch dafür verantwortlich, die mit ihrer Verwendung verbundenen Risiken zu ermitteln, zu bewerten und zu mindern. Wenn die Generaldirektionen einige dieser Risiken als "kritisch" (Risiken mit hoher Priorität) einstufen, sollten sie das Generalsekretariat und die Generaldirektion Haushalt davon in Kenntnis setzen<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Europäische Kommission, C(2018) 7703 final, Mitteilung an die Kommission: Governance in der Europäischen Kommission, 21.11.2018.

**12** Die GD Haushalt und das Generalsekretariat bieten kommissionsinterne Orientierungshilfe und Beratung, um sicherzustellen, dass die Generaldirektionen die Tätigkeiten externer Berater kohärent planen und verwalten, Überschneidungen vermeiden und das Wissensmanagement und die Transparenz verbessern. Wenn die Generaldirektionen im Rahmen ihrer regelmäßigen Bewertungen der Risiken ihrer Tätigkeiten kritische Risiken ermitteln, die sich aus der Inanspruchnahme externer Berater ergeben, so müssen diese den zentralen Dienststellen gemeldet und in eine Liste aller kritischen Risiken aufgenommen werden, die dem Managementkontrollgremium zur Verfügung gestellt wird<sup>3</sup>.

**13** Das Managementkontrollgremium der Kommission sorgt für die Koordinierung, Überwachung und strategische Ausrichtung in kommissionsbezogenen Fragen, einschließlich Ressourcenallokation und Risikomanagement. Es überwacht den Risikomanagementprozess und unterrichtet das Kollegium regelmäßig über seine Ergebnisse. Insbesondere überprüft es die Liste der kritischen Risiken<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> "Risk Management in the Commission – Implementation Guide", aktualisiert im September 2021.

<sup>4</sup> Europäische Kommission, C(2018) 7703 final, [Mitteilung an die Kommission: Governance in der Europäischen Kommission](#), 21.11.2018.

## Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

**14** In den letzten Jahren haben das Parlament<sup>5</sup>, der Rat<sup>6</sup> und die Medien Interesse an der zunehmenden Inanspruchnahme externer Berater durch die Kommission bekundet. Insbesondere wurden Fragen zu Art und Höhe der in Auftrag gegebenen Beträge, zu den Risiken der Konzentration, zur übermäßigen Abhängigkeit und zu Interessenkonflikten sowie zur Notwendigkeit der Inanspruchnahme externer Berater im Gegensatz zum Einsatz interner Mitarbeiter aufgeworfen. Dieser Bericht soll zu mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Inanspruchnahme externer Berater durch die Kommission beitragen.

**15** Die Prüfung des Hofes konzentrierte sich auf die Frage, ob die Kommission ihren Einsatz externer Berater so verwaltet hat, dass die Interessen der Kommission gewahrt und eine optimale Mittelverwendung gewährleistet wurden. Der Hof untersuchte, ob die Kommission

- a) über einen Rahmen für den Einsatz externer Berater verfügte, in dem die Formen der Unterstützung, die diese leisten können, festgelegt und Regeln zur Rechtfertigung ihrer Inanspruchnahme aufgestellt werden;
- b) entsprechende Aufträge ordnungsgemäß vergeben und die potenziellen Risiken, die mit der Zusammenarbeit mit Anbietern verbunden sind, eingedämmt hat;
- c) die Leistung externer Berater verwaltet und überwacht und über Verfahren zur Beurteilung der Ergebnisse verfügt;
- d) über zuverlässige und genaue Managementinformationen verfügte und über ihren Einsatz externer Berater berichtete.

**16** Die Prüfung des Hofes erstreckte sich auf die aus dem EU-Haushalt finanzierten Dienstleistungen externer Berater (siehe Ziffer **02**), die im Zeitraum 2017-2019 von der Kommission in Auftrag gegeben und von ihr als Beratungsleistungen, Studien, Bewertungen oder Forschung erfasst wurden. Der Hof berücksichtigte auch aktuelle

---

<sup>5</sup> Schreiben des Europäischen Parlaments an den Präsidenten der Europäischen Kommission vom 30.3.2021, Entlastung der Kommission für 2019, schriftliche Anfragen an Kommissionsmitglied Hahn, Anhörung vom 11.1.2021 und Entlastung der Kommission für 2019, schriftliche Anfragen an Generalsekretärin Ilze Juhansone, Anhörung vom 6.1.2021.

<sup>6</sup> Ausführliche Antworten der Kommission auf die spezifischen Forderungen des Rates zur Ergänzung des Berichts der Kommission über die Folgemaßnahmen zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2019, KOM(2021) 405 final (Ziffer 33) (*liegt nur in englischer Sprache vor*).

einschlägige Informationen über den Einsatz externer Berater, sofern dies angezeigt war. Im Zuge dieser Prüfung bewertete der Hof keine IT-Unterstützungsleistungen. Diese Dienstleistungen sind sehr spezifisch; sie werden im Rahmen von Aufträgen vergeben, die eine Vielzahl von IT-Dienstleistungen umfassen. Außerdem erfasst die Kommission diese Art der Dienstleistungen in der Regel nicht in ihrem Finanzsystem unter einer der vier oben genannten Kategorien; stattdessen werden sie in einer eigenen Sonderkategorie "IT-Dienste und Nutzungsgebühren für Telekommunikationsdienste" verbucht.

**17** Der Hof erlangte Prüfungsnachweise aus folgenden Quellen:

- a) Aktenprüfungen der Anweisungen, Leitlinien und Checklisten der Kommission in Bezug auf den Einsatz externer Berater, die Beschaffung und Verwaltung solcher Projekte und die Berichterstattung über die erzielten Ergebnisse;
- b) im Zuge der Prüfung durchgeführte Befragungen in 11 Generaldirektionen der Kommission und einer Exekutivagentur<sup>7</sup> über die Praxis bei der Einbeziehung, Verwaltung und Beurteilung der Arbeiten externer Berater und bei der Ermittlung der gewonnenen Erkenntnisse; der Hof traf seine Auswahl auf der Grundlage vertraglich vergebener Beträge über den gesamten EU-Haushalt hinweg und unter Einbeziehung unterschiedlicher Arten der Mittelverwaltung;
- c) Durchsicht von 20 Aufträgen für Dienstleistungen externer Berater, die aus vier dieser 11 Generaldirektionen ausgewählt und zwischen 2017 und 2019 vergeben wurden; für diese Durchsicht wählte der Hof die Generaldirektionen aus, die die meisten Aufträge vergeben hatten (GD NEAR, Gemeinsame Forschungsstelle (JRC), GD REFORM, GD GROW), sowie verschiedene Arten von Dienstleistungen, die externen Beratern in Auftrag gegeben wurden;
- d) Analyse der Finanz- und Managementinformationen, die über Dienstleistungen verfügbar sind, die zwischen 2017 und 2019 in Auftrag gegeben und als Beratungsleistungen, Studien, Bewertungen und Forschung in Auftrag gegeben wurden.

---

<sup>7</sup> GD AGRI, GD BUDG, GD EMPL, GD ENV, GD GROW, GD HR, JRC, GD NEAR, GD REFORM, Eurostat, EASME und Generalsekretariat der Europäischen Kommission.

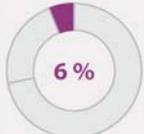
# Bemerkungen

## Erhebliche Lücken im Rahmen für die Einbeziehung externer Berater und die Begründung ihrer Inanspruchnahme

**18** In diesem Abschnitt des Berichts liegt das Hauptaugenmerk des Hofes auf dem Rahmen der Kommission für den Einsatz externer Berater. Der Hof untersuchte, ob dieser Rahmen gemeinsame Grundsätze und Leitlinien für die Planung und Begründung des Einsatzes externer Berater umfasste.

**19** *Table 3* veranschaulicht Umfang und Art der Dienstleistungen externer Berater, die von der Kommission in den vier Kategorien erfasst wurden, die im Prüfungsumfang des Hofes für den Zeitraum 2017-2019 enthalten sind.

**Tabelle 3 – Dienstleistungen externer Berater – Art und Umfang, 2017-2019**

Umfang der zu erbringenden Dienstleistungen		Art der Dienstleistungen
<p><b>EU-Programmdurchführung</b> Einsatz externer Berater (Beschaffung ihrer Dienstleistungen), geregelt in Programmdokumenten und Finanzierungsvereinbarungen (z. B. SRSP (<i>Structural Reform Support Programme</i> – Programm zur Unterstützung von Strukturreformen), Maßnahmen im Außenbereich, LIFE, Horizont 2020 und Finanzhilfeteam für das türkisch-zyprische Gemeinschaftsprogramm)</p> <p><b>Unterstützungsdienste</b> Unterstützung bei der Umsetzung der Managementpläne der Generaldirektionen, betrifft häufig wiederkehrende alltägliche Tätigkeiten</p> <p><b>Fachspezifische Dienstleistungen</b> Dienstleistungen zur Schließung von Kapazitätslücken bei neuen Modalitäten, z. B. im Bereich der IT-Entwicklungen</p>	<p><b>Beratungsleistungen</b> (1)(2)</p>  <p>72 %</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projekte der technischen Hilfe und Dienstleistungen für technische Unterstützung</li> <li>• Externe Sachverständige, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der Räumlichkeiten der Kommission tätig sind, mit erneuerten Verträgen (z. B. Dienstleistungen im Bereich Statistik, Datenverarbeitung, Informationsbeschaffung)</li> <li>• IT-bezogene Beratung</li> <li>• Von der Exekutivagentur in Auftrag gegebene Dienstleistungen zur Durchführung der von der zuständigen Generaldirektion übertragenen Programme, in Übereinstimmung mit den Anforderungen des übertragenen Programms</li> <li>• Dienstleistungsverträge zur Durchführung von Aufgaben im Rahmen von Managementplänen</li> </ul>
<p>Dienstleistungen im Zusammenhang mit der <b>Agenda für bessere Rechtsetzung</b> oder der <b>Programmkonzeption und -durchführung</b></p>	<p><b>Studien und Bewertungen</b> (1)</p>  <p>22 %</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchführung von Studien, Bewertungen, Folgenabschätzungen</li> <li>• Technische, sektorbezogene Studien und Analysen sowie Dienstleistungen der Datenerfassung</li> </ul>
<p>Dienstleistungen/Tätigkeiten im Bereich <b>Forschung, Entwicklung oder wissenschaftliche Tätigkeiten</b></p>	<p><b>Forschung</b> (1)</p>  <p>6 %</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erstellung von Studien oder Bewertungen, Datenerfassung, technische Unterstützung im Zusammenhang mit den Forschungstätigkeiten der JRC</li> <li>• Wartung und Ausrüstung der Labors</li> <li>• Verlängerung von Marken und Zahlungen für Patente</li> <li>• Organisation von Fortbildungskursen und Konferenzen</li> <li>• Stilllegung kerntechnischer Anlagen</li> </ul>

1) Dienstleistungen zugunsten der **Kommission**

2) Dienstleistungen zugunsten von **Mitgliedstaaten** und **Nicht-EU-Ländern**

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von im Finanzsystem der Kommission erfassten Daten.

## Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung: solide Grundlage, aber nur auf Bewertungen und Studien anwendbar

**20** Der Hof untersuchte, ob die Kommission über einen gemeinsamen Rahmen verfügte, der Vorschriften, Kernprinzipien und Leitlinien für den Einsatz externer Berater umfasst. Der Rahmen wurde dahin gehend überprüft, ob die verschiedenen Formen wissenschaftlicher Dienstleistungen definiert wurden und Vorgaben dazu bestanden, in welchem Umfang die Kommission externe Berater mit diesen Dienstleistungen beauftragen kann oder sie intern belassen sollte. Ein solcher Rahmen ist wichtig, insbesondere wenn diese Dienstleistungen zur Unterstützung wiederkehrender Tätigkeiten genutzt werden.

**21** Insgesamt nehmen die Generaldirektionen die Dienste externer Berater im Rahmen der Haushaltsordnung<sup>8</sup> und gemäß den allgemeinen Vorschriften für die Beschaffung von Dienstleistungen in Anspruch, die im Vademekum der Kommission für die Vergabe öffentlicher Aufträge beschrieben sind<sup>9</sup>. Dieser Rahmen regelt allgemeine Vorschriften für Dienstleistungsaufträge wie die korrekte Anwendung von Ausschreibungsverfahren und die korrekte Bezahlung erhaltener Dienstleistungen. Er enthält jedoch keine spezifischen Bestimmungen für externe wissenschaftliche Aufträge, insbesondere was die Risiken im Zusammenhang mit dieser Art von Aufträgen angeht (siehe Ziffer 55).

**22** Im Jahr 2002 nahm die Kommission ihre Grundsätze und Leitlinien für die Einholung und Nutzung von Expertenwissen an<sup>10</sup>. Die Grundprinzipien der Qualität, Offenheit und Wirksamkeit sowie die Leitlinien für ihre Umsetzung sollten angewandt werden, "wenn die Dienststellen der Kommission den Rat von Sachverständigen von außerhalb der betreffenden Dienststelle einholen", auch mittels externer Berater.

**23** Die Kommission hat zusätzliche Leitlinien für Studien und Bewertungen erstellt, auf die im Prüfungszeitraum 22 % der Gesamtausgaben für externe Berater entfielen (siehe [Tabelle 3](#)). Im Jahr 2012 gab die Kommission einen Leitfaden zur

---

<sup>8</sup> [Verordnung \(EU, Euratom\) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.7.2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#), ABl. L 193 vom 30.7.2018.

<sup>9</sup> Europäische Kommission, *Vade-mecum on public procurement in the Commission*, Februar 2016, aktualisiert im Januar 2020.

<sup>10</sup> KOM(2002) 0713 endgültig, [Mitteilung der Kommission über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission: Grundsätze und Leitlinien](#), 11.12.2002.

Harmonisierung der Verfahren für die Verwaltung von Studien<sup>11</sup> heraus. Diese Verfahren decken den gesamten Zyklus der Erstellung der Studien ab, von der Planung bis hin zur Bestellung, Verbreitung und Erfassung. Das Dokument enthält eine Definition von Studien und gemeinsame Kriterien für ihre Verwendung. Ab 2015 bieten die Leitlinien und das Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung<sup>12</sup> einen Rahmen für die Durchführung von Bewertungen. Hierzu gehörten die Definition dessen, was unter einer "Bewertung" zu verstehen ist, Vorgaben zur Ressourcenausstattung und die Tätigkeiten, die von externen Auftragnehmern durchgeführt werden können<sup>13</sup>.

**24** Der Hof fand keine ähnlichen Leitlinien für Beratungs- und Forschungsdienstleistungen vor, auf die 78 % der Gesamtausgaben für externe Berater im Prüfungszeitraum entfielen. Dies hat zur Folge, dass, wie aus *Tabelle 3* hervorgeht, Beratungsleistungen ein breites Spektrum von Tätigkeiten abdeckten, von kurzfristigen "Beratungsdienstleistungen" bis hin zu längerfristigen Dienstleistungen, die internes Fachwissen und interne Ressourcen ergänzen. Diese wiederkehrenden Dienstleistungen, die regelmäßig in Anspruch genommen werden, beziehen sich hauptsächlich auf die Durchführung von EU-Programmen oder Managementplänen der Generaldirektionen. Der Rahmen der Kommission enthielt keine klaren Leitlinien und Definitionen zu Beratungs- und Forschungsdienstleistungen und zum Umfang, in dem die Kommission diese Dienstleistungen an externe Berater vergeben konnte.

**25** Der Hof stellte fest, dass eine der für diese Prüfung ausgewählten Generaldirektionen in Ermangelung klarer Leitlinien für alle Generaldirektionen die Faktoren analysierte, die bei der Entscheidung über die Auslagerung von Dienstleistungen zu berücksichtigen waren, darunter:

- Aufrechterhaltung der Kontrolle über Entscheidungsfindung, Strategie und Qualität;
- Kriterien für Tätigkeiten und Prozesse, die nicht ausgelagert werden sollten;
- Gründe für die Auslagerung, die in den technischen Spezifikationen zu erläutern sind.

---

<sup>11</sup> Europäische Kommission, *Harmonised procedures for managing Commission studies*, 4.7.2012.

<sup>12</sup> SWD(2018) 111 final und SWD(2017) 350 final.

<sup>13</sup> Instrument 43: "What is an evaluation and when is required", Instrument 44: "Planning & the 5 year rolling evaluation plan" und Instrument 48: "Conducting the evaluation".

**26** Im Juli 2020 veröffentlichte die Kommission Leitlinien für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen externer Auftragnehmer, die in den Räumlichkeiten der Kommission tätig sind<sup>14</sup>. Darin heißt es, dass die der Kommission durch die Verträge übertragenen Arbeiten niemals nach außen vergeben werden sollten, aber dass die Generaldirektionen Unterstützungsaufgaben auslagern können. Die Leitlinie betrifft hauptsächlich Dienstleistungsaufträge in den Bereichen IT, Kommunikation, Gebäudewartung und Sicherheit. Die Kommission hat keine Leitlinien für externe Berater außerhalb der Räumlichkeiten der Kommission angenommen, um die in Ziffer 24 angesprochenen Probleme zu lösen.

### **Bedarfsanalysen nicht systematisch durchgeführt oder dokumentiert**

**27** Der Hof beurteilte, ob die Kommission den Einsatz externer Berater angemessen begründet und dokumentiert hatte. Untersucht wurde, ob die Generaldirektionen sorgfältig geprüft hatten, warum externe Berater benötigt wurden, und wie dieser Prozess dokumentiert wurde. Der Hof überprüfte die Leitlinien und analysierte die Verfahren bei den 20 von ihm ausgewählten Aufträgen, ergänzt durch Befragungen in den ausgewählten Generaldirektionen.

**28** Der Hof stellte fest, dass die Leitlinien und das Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung Orientierungshilfen für die Planung und Begründung des Einsatzes externer Berater für Bewertungen bieten. Darin heißt es, dass die Generaldirektionen den Rückgriff auf internes Fachwissen als wichtigste Quelle für Erkenntnisse in Erwägung ziehen müssen. Bei der Planung der Bewertungen müssen die Generaldirektionen Schlüsselfaktoren wie die verfügbaren Ressourcen, die erforderlichen und verfügbaren Daten, die Art der gewünschten Analyse und etwaige Überschneidungen mit anderen laufenden Arbeiten berücksichtigen. Die internen und externen Ressourcen, die einer Bewertung zugewiesen werden, müssen in einem angemessenen Verhältnis zu der wahrgenommenen Bedeutung und den erwarteten Auswirkungen der Maßnahme stehen, und zwar sowohl in Bezug auf die Kosten als auch auf den Nutzen<sup>15</sup>.

**29** Für Studien und Bewertungen, die im Rahmen der Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung in Auftrag gegeben werden, sind Systeme vorhanden, mit denen sichergestellt wird, dass die Projektakten einen Antrag enthalten, in dem die Gründe

---

<sup>14</sup> Europäische Kommission, *Guidelines on the use of in-house services providers and assimilated*, 27.7.2020.

<sup>15</sup> Instrument 4: "[Evidence-based better regulation](#)" und Instrument 44: "[Planning & the 5 year rolling evaluation plan](#)".

für die Studie oder Bewertung, ihre Ziele, die erwarteten Ergebnisse, die Auswirkungen, der vorgesehene Verwendungszweck, der vorgesehene Zeitplan und eine Kosten-Nutzen-Analyse dargelegt werden. Der Hof stellte fest, dass die Kommission den Einsatz externer Berater in den untersuchten Fällen angemessen begründet hatte.

**30** Wenn die Generaldirektionen als Beratungs- oder Forschungstätigkeiten eingestufte Tätigkeiten vergeben, dokumentieren sie die Notwendigkeit der Auslagerung im Beschaffungsantrag. Die Generaldirektionen müssen sicherstellen, dass die vorgeschlagene Auslagerung den politischen Anforderungen entspricht und sich nicht mit den Arbeitsprogrammen anderer Generaldirektionen überschneidet.

**31** Bei vielen Beratungsleistungen, die im Rahmen von EU-Programmen in Auftrag gegeben werden, wie technische Unterstützung für Mitgliedstaaten und technische Hilfe für Nicht-EU-Länder, ist der Rückgriff auf externe Berater ein in den Programmvorschriften und Finanzierungsvereinbarungen verankertes Mittel zur Programmdurchführung. In diesen Fällen stellte der Hof fest, dass die Generaldirektionen ihre Bewertung der Frage, ob die Hinzuziehung von Beratern die am besten geeignete Lösung für einen bestimmten Beschaffungsantrag war, nicht dokumentiert haben. Die Kommission teilte dem Hof mit, dass sie die Ressourcenoptionen geprüft habe, die den Einsatz externer Berater in der Programmierungsphase rechtfertigten. Diese Bewertung wurde jedoch nicht dokumentiert, sodass keine Nachweise vorlagen.

**32** Bei Beratungsleistungen, die für die Ausführung wiederkehrender Aufgaben in Ergänzung der internen Ressourcen vergeben werden, führen die Generaldirektionen keine Kosten-Nutzen-Analysen und Bedarfsanalysen durch, um die relativen Vorteile der Hinzuziehung externer Dienstleister im Vergleich zu internen Mitarbeitern zu prüfen, bevor neue Beschaffungsanträge gestellt werden. Der Hof stellte fest, dass eine solche Analyse z. B. für folgende Tätigkeiten nicht durchgeführt wurde:

- Dienstleistungen externer Berater, die innerhalb und außerhalb der Räumlichkeiten der Kommission tätig sind, mit erneuerten Verträgen im Bereich Statistik, die etwa 52 Vollzeitkräften pro Jahr entsprechen;
- wiederkehrende Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Durchführung und Überwachung von EU-Programmen.

## Die Vergabeverfahren wurden eingehalten, aber die spezifischen Risiken werden noch nicht gut gemeistert

**33** In diesem Abschnitt des Berichts wird untersucht, wie die Kommission Dienstleistungen externer Berater in Auftrag gegeben hat, um eine optimale Mittelverwendung zu erzielen und die mit der Inanspruchnahme externer Berater verbundenen Risiken zu mindern.

### Bei der Beschaffung von Dienstleistungen externer Berater wurden die Vergabevorschriften eingehalten

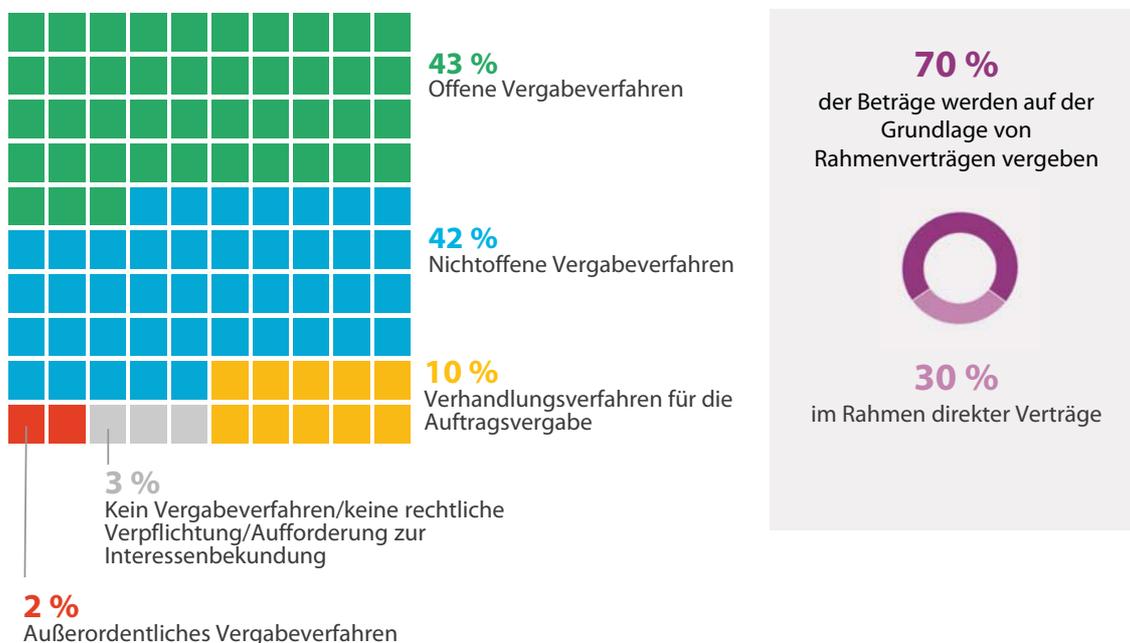
**34** Um eine optimale Mittelverwendung zu erzielen, ist die Kommission gemäß der Haushaltsordnung und ihren eigenen internen Vorschriften verpflichtet, bei der Vergabe von Aufträgen an externe Berater auf wettbewerbliche Auswahlverfahren zurückzugreifen. Diese Verfahren umfassen die Festlegung und Anwendung geeigneter Auswahl- und Zuschlagskriterien. Der Hof bewertete die Vergabeverfahren der Kommission für die Beauftragung externer Berater und nahm eine eingehende Untersuchung der 20 von ihm ausgewählten Aufträge vor.

**35** Der Hof stellte fest, dass die zuständigen Generaldirektionen die Ausschreibungsverfahren im Einklang mit den Anforderungen der Haushaltsordnung und des Vademekums für die Vergabe öffentlicher Aufträge durchgeführt haben (siehe Ziffer **21**). Bei allen 20 überprüften Vergabeverfahren verwendete die Kommission geeignete Zuschlagskriterien (einschließlich eines Preis-Leistungs-Verhältnisses), um eine optimale Mittelverwendung zu berücksichtigen und die erfolgreichen Angebote auszuwählen.

**36** Bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen kann die Kommission zwischen verschiedenen Vergabeverfahren wählen. Sie nutzte meist offene Verfahren (jedes Unternehmen kann ein Angebot einreichen) oder nichtoffene Verfahren (eine begrenzte Zahl von Unternehmen wird zur Abgabe von Angeboten aufgefordert), um externe Berater hinzuzuziehen. Die im Rahmen dieser beiden Verfahren vergebenen Aufträge beliefen sich im Zeitraum 2017-2019 auf 2,3 Milliarden Euro (85 % der insgesamt vergebenen Beträge) (siehe **Abbildung 5**). Da diese Verfahren zeitaufwendig sind, werden Rahmenverträge häufig als effizientes Mittel zur Vergabe von Dienstleistungsaufträgen mit externen Beratern genutzt, da dadurch vermieden wird, dass mehrere Vergabeverfahren eingeleitet werden müssen. Darüber hinaus werden in Rahmenverträgen, die oft von hohem Wert sind, die Bedingungen (z. B. Preis, Qualität) der Einzelverträge festgelegt, die im Rahmen dieser Verträge vergeben werden sollen, damit die Kommission schneller auf das Fachwissen von Beratern zurückgreifen kann,

um dem tatsächlichen Bedarf gerecht zu werden. Im geprüften Zeitraum beruhen 70 % der mit externen Beratern geschlossenen Verträge (1,9 Milliarden Euro) auf Rahmenverträgen.

### Abbildung 5 – Anteil der vertraglich vergebenen Beträge nach Art des Vergabeverfahrens, 2017-2019



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Finanzdaten der Kommission.

## Aufsicht der Kommission entsprach nicht dem potenziellen Risikoniveau

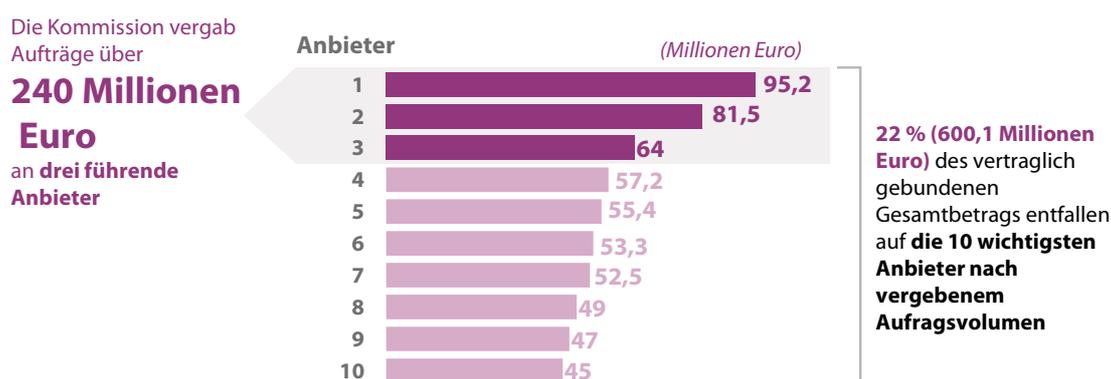
**37** Der Hof prüfte, wie die Kommission potenzielle Risiken der Konzentration und übermäßigen Abhängigkeit, von Wettbewerbsvorteilen und Interessenkonflikten ermittelt und angegangen hat. Der Hof untersuchte auch, ob solche Risiken auf institutioneller Ebene der Kommission zur Kenntnis gebracht und wie sie bewältigt wurden.

### Risiken der Konzentration und übermäßigen Abhängigkeit

**38** Wenn eine Organisation bei der Durchführung von Schlüsseltätigkeiten in hohem Maße auf bestimmte externe Berater zurückgreift, geht sie das Risiko ein, dass sie für die weitere Durchführung dieser Tätigkeiten von diesen Beratern abhängig wird. Der Hof analysierte Management- und Finanzinformationen über Anbieter, um zu bewerten, inwieweit sich die Kommission auf bestimmte Dienstleister stützte und wie stark der Grad der Konzentration der Dienstleistungen ist.

**39** *Abbildung 6* zeigt eine Aufschlüsselung der vertraglich vereinbarten Beträge zwischen den 10 größten Anbietern im Zeitraum 2017-2019. Auf diese 10 größten Anbieter entfielen weniger als 0,4 % der Gesamtzahl (2 769) der externen Berater, die im Berichtszeitraum beauftragt wurden. Gleichzeitig machte der mit ihnen vertraglich vereinbarte Betrag 22 % der im Berichtszeitraum insgesamt vertraglich gebundenen Beträge aus.

### Abbildung 6 – Die zehn größten Anbieter von Dienstleistungen externer Berater nach vertraglich vergebenem Betrag, 2017-2019



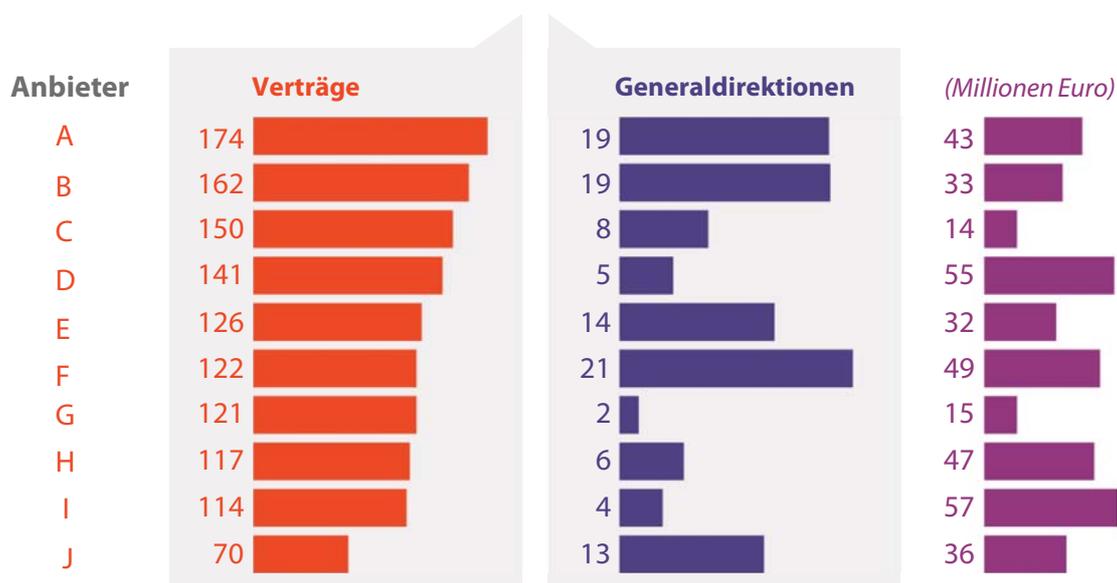
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Finanzdaten der Kommission.

**40** Einige Anbieter erbringen Dienstleistungen externer Berater in mehreren Generaldirektionen der Kommission. Einige dieser Anbieter haben Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften in verschiedenen Mitgliedstaaten. Formal handelt es sich um eigenständige juristische Personen, aber ihre Präsenz bei der Kommission ist größer, wenn sie zusammen betrachtet werden.

**41** *Abbildung 7* zeigt die 10 Einzelanbieter, die im Zeitraum 2017-2019 die meisten Verträge unterzeichnet haben. Die Kommission hat mit diesen Anbietern 1 297 Verträge geschlossen (d. h. 16 % der 8 009 im Berichtszeitraum geschlossenen Verträge, siehe Ziffer **04**). Dies zeigt, dass eine relativ geringe Zahl von Auftragnehmern in allen Dienststellen der Kommission eine relativ hohe Zahl von Aufträgen erhält.

## Abbildung 7 – Die zehn größten Anbieter von Dienstleistungen externer Berater nach Anzahl der Verträge und ihrer Präsenz in den Generaldirektionen, 2017-2019

Einige Anbieter **unterzeichneten eine große Anzahl von Verträgen**, andere sind **in einer Vielzahl von Generaldirektionen vertreten**



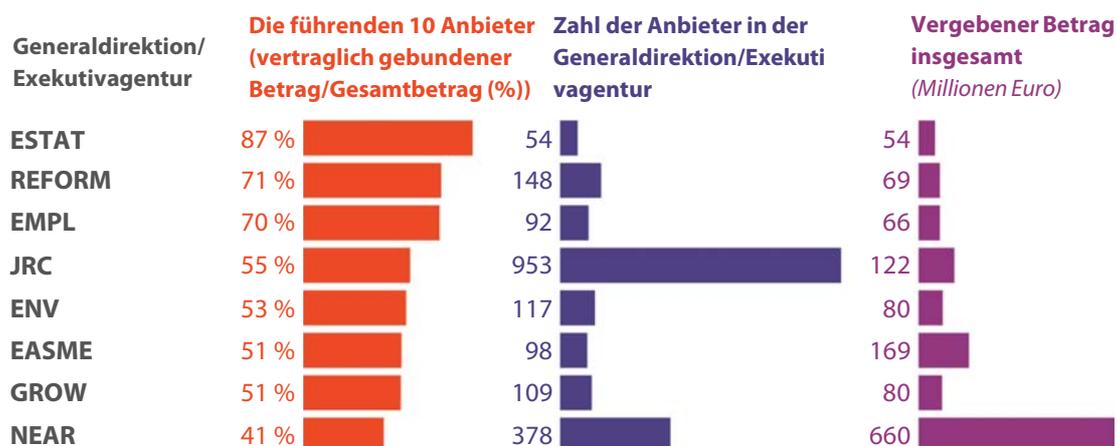
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Finanzdaten der Kommission.

**42** Außerdem analysierte der Hof den Anteil an den insgesamt vergebenen Beträgen, der auf die 10 größten Anbieter in ausgewählten Generaldirektionen entfällt<sup>16</sup>.

**Abbildung 8** zeigt, dass einige Generaldirektionen weitgehend auf eine relativ geringe Zahl von Auftragnehmern angewiesen sind. In der GD ESTAT beispielsweise machten 10 Dienstleister weniger als 19 % der Gesamtzahl der von den Generaldirektionen in Anspruch genommenen Dienstleistungen externer Berater aus, erhielten jedoch 87 % (47 Millionen Euro) des gesamten von der Generaldirektion vergebenen Betrags. In der GD NEAR machten die 10 größten Anbieter weniger als 3 % der Gesamtzahl der Anbieter aus, gleichzeitig entfielen auf sie 41 % (277 Millionen Euro) der an externe Berater vergebenen Aufträge. Diese Konzentration birgt die Gefahr einer übermäßigen Abhängigkeit von bestimmten Auftragnehmern.

<sup>16</sup> Es werden nur Generaldirektionen mit einem Auftragswert von insgesamt mehr als 50 Millionen Euro ausgewiesen.

## Abbildung 8 – Die zehn größten Anbieter erhalten einen hohen Anteil an den insgesamt vertraglich gebundenen Beträgen, 2017-2019



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Finanzdaten der Kommission.

**43** Aufträge, die an externe Berater vergeben werden, erfordern häufig spezifisches technisches Fachwissen, wodurch die Zahl der potenziellen Anbieter begrenzt sein kann. Dennoch gelingt es einigen größeren Anbietern, die oft über umfangreiche Erfahrung in der Zusammenarbeit mit der Kommission verfügen, regelmäßig, solche Aufträge zu erhalten; kleinere Unternehmen haben weniger Erfolg.

**44** Der Hof stellte vier Fälle fest, in denen dieselben Anbieter, obwohl regelmäßig offene Ausschreibungen durchgeführt wurden, über mehrere Jahre aufeinanderfolgende Aufträge erhielten. Folglich ist ein Risiko der Abhängigkeit von externen Beratern festzustellen (siehe [Tabelle 4](#)).

Tabelle 4 – Risiko der Abhängigkeit von externen Auftragnehmern

Fall	Fallbeschreibung
Fall 1	Eine Generaldirektion unterzeichnete Rahmenverträge im Wert von 20,8 Millionen Euro mit einem Anbieter für den Zeitraum 2014-2018 für externe Beratungsleistungen, die für die Durchführung eines EU-Programms erforderlich sind. Eine Exekutivagentur übernahm diese Tätigkeiten von der Generaldirektion im folgenden Programmplanungszeitraum. Sie organisierte neue Ausschreibungsverfahren für den Zeitraum 2019-2023. Im Anschluss an die offenen Verfahren vergab sie an denselben Anbieter einen neuen Rahmenvertrag im Wert von 8 Millionen Euro.
Fall 2	Derselbe Anbieter erhielt den Zuschlag bei zwei aufeinanderfolgenden Ausschreibungsverfahren für technische und rechtliche Unterstützung bei der Verwaltung eines der Portale "Ihr Europa – Beratung" (zwei Verträge mit einer Laufzeit von einem Jahr, einer mit einem Wert von 1,68 Millionen Euro und ein anderer mit einem Wert von 1,73 Millionen Euro).
Fall 3	Eine Generaldirektion vergab einen Rahmenvertrag über Beratungsleistungen an Auftragnehmer, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der Räumlichkeiten der Kommission tätig waren und auf die 27 % des Gesamtbetrags entfielen, der im Zeitraum 2017-2019 für externe Berater vergeben wurde (14,5 Millionen Euro und 104 Aufträge).
Fall 4	51 % der für den Zeitraum 2017-2019 vertraglich gebundenen Gesamtbeträge einer Generaldirektion (36 Millionen Euro) betrafen vier Unternehmen, die auch von anderen Generaldirektionen in großem Umfang genutzt wurden.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

### Risiko von Wettbewerbsvorteilen

**45** Wenn externe Berater von verschiedenen Kommissionsdienststellen stark in Anspruch genommen werden (siehe [Abbildung 7](#)), sammeln sie Erfahrungen. Dies kann ein Vorteil sein, wenn es darum geht, künftige Aufträge zu erhalten. Der Hof prüfte, ob die Kommission über Verfahren verfügte, die die Transparenz des Auswahlverfahrens gewährleisten, sodass Berater oder mit ihnen verbundene Unternehmen, die um einen bestimmten Auftrag konkurrieren, keinen Wettbewerbsvorteil daraus ziehen würden, dass sie bereits andere Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem betreffenden Auftrag erbracht haben.

**46** Der Hof stellte fest, dass einige Anbieter eine Kombination aus Beratungs-, Durchführungs- und Bewertungsleistungen für eine Generaldirektion erbrachten. In solchen Fällen besteht die Gefahr, dass diese Anbieter einen Wettbewerbsvorteil erlangen, weil sie an der Gestaltung, Umsetzung und Bewertung derselben EU-Politik beteiligt sind.

**47** Es besteht auch die Gefahr, dass einige Auftragnehmer einen Wettbewerbsvorteil erlangen, da sie bei der Erbringung von Dienstleistungen für Generaldirektionen

umfangreiche Erfahrungen gesammelt haben, die ihnen bei künftigen Vergabeverfahren nützlich sein werden. In einem Fall hatte ein Anbieter im Jahr 2018 einen Auftrag für die Erstellung von Ausschreibungsunterlagen im Zusammenhang mit einem Bauauftrag (1,1 Millionen Euro) erhalten. Im darauffolgenden Jahr wurde demselben Anbieter ein weiterer Auftrag für die Überwachung derselben Arbeiten (3 Millionen Euro) erteilt.

**48** Einige Generaldirektionen hatten bewährte Verfahren entwickelt, um die Risiken eines begrenzten Wettbewerbs bei der Beschaffung von Dienstleistungen externer Berater zu mindern (Einzelheiten siehe [Kasten 1](#)).

### Kasten 1

#### Bewährte Verfahren zur Begrenzung des Risikos von Wettbewerbsvorteilen

Die JRC führt Marktforschung durch, um sich einen Überblick über das Wettbewerbsniveau in dem Bereich zu verschaffen, in dem sie beabsichtigt, externe Beratungsdienste in Anspruch zu nehmen. Ziel ist es, alle Aufträge unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs auf eine möglichst breite Grundlage zu stellen und die Grundsätze der Transparenz, der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung zu wahren.

Die GD ENV setzte einen Ausschuss zur Bewertung ausgewählter Vergabeverfahren (ENVAC) ein und erstattet der höheren Führungsebene jedes Jahr Bericht über die durchgeführten Ausschreibungen. Im Jahr 2019 betonte der ENVAC, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Vergabeprozesses überwacht werden müsse, da in demselben Jahr bei mehr als der Hälfte der Vergabeverfahren, die zur Vertragsunterzeichnung führten, nur ein Angebot eingegangen war.

Eurostat hat einen Ausschuss eingesetzt, der die zuständigen Anweisungsbefugten in Bezug auf die Leistungsbeschreibung berät. Außerdem analysiert Eurostat die Marktkonzentration, um den Grad des Wettbewerbs zwischen seinen Auftragnehmern aufzuzeigen und das Risiko von Wettbewerbsvorteilen zu begrenzen.

### Risiko von Interessenkonflikten

**49** Der Hof untersuchte die bestehenden Verfahren zur Bewältigung des Risikos von Interessenkonflikten. In der Haushaltsordnung werden Interessenkonflikte definiert und die Maßnahmen festgelegt, die zu ergreifen sind, um sie während der Vergabeverfahren zu vermeiden. Das Vademekum der Kommission für die Vergabe öffentlicher Aufträge enthält weitere diesbezügliche Anweisungen. Es verlangt Erklärungen der Mitglieder des Bewertungsausschusses der Kommission und der Bieter, um zu bestätigen, dass sie sich nicht in einem Interessenkonflikt befinden.

**50** Bei allen 20 vom Hof untersuchten Aufträgen befolgte die Kommission die in der Haushaltsordnung und im Vademekum festgelegten Anforderungen in Bezug auf die Prüfung von Interessenkonflikten. Alle erforderlichen Erklärungen waren unterzeichnet worden, und alle Verträge enthielten eine Standardklausel, wonach die Auftragnehmer jeden Interessenkonflikt erklären mussten, der sich bei der Vertragsausführung ergeben könnte. Dabei handelt es sich um formale Kontrollen, die allein nicht gewährleisten können, dass Risiken von Interessenkonflikten bewältigt werden.

**51** Im Jahr 2021 veröffentlichte die Kommission Leitlinien zur Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten bei der Vergabe von Dienstleistungen<sup>17</sup>. Die Leitlinien der Kommission gehen jedoch nicht auf folgende Risiken ein:

- Tätigkeiten externer Berater und der mit ihnen verbundenen Unternehmen, die im Widerstreit zu ihrem Vertrag mit der Kommission stehen;
- Dienstleistungen externer Berater, die miteinander kollidieren können;
- externe Berater, die verschiedene Kunden (innerhalb oder außerhalb der Kommission) mit widerstreitenden Interessen bei eng verbundenen Aufträgen bedienen.

**52** Interessenkonflikte können sich auch aus Drehtüreffekten beim Karrierewechsel von Kommissionspersonal ergeben: wenn Bedienstete aus dem Dienst ausscheiden und externe Funktionen übernehmen (z. B. im privaten Sektor) oder wenn Einzelpersonen aus dem Privatsektor von der Kommission eingestellt werden. Diese Interessenkonflikte können die unangemessene Nutzung des Zugangs zu vertraulichen Informationen beinhalten: wenn beispielsweise ehemalige Bedienstete der Kommission ihr Wissen und ihre Kontakte nutzen, um Lobbyarbeit im Interesse externer Arbeitgeber oder Kunden zu betreiben.

**53** Nach dem EU-Beamtenstatut<sup>18</sup> müssen sich Beamte, die aus dem Dienst bei der Kommission ausscheiden, ehrenhaft und zurückhaltend verhalten, wenn sie nach ihrem Ausscheiden eine neue Tätigkeit annehmen. Bei der Behandlung möglicher Fälle von Drehtüreffekten wendet die Kommission diese Vorschriften an. Die Wirksamkeit dieser Mechanismen hängt allein davon ab, dass die ausscheidenden Bediensteten der Kommission gegenüber erklären, welcher Arbeit sie in den beiden Jahren nach ihrem

---

<sup>17</sup> Bekanntmachung der Kommission, [Leitlinien zur Vermeidung von und zum Umgang mit Interessenkonflikten gemäß der Haushaltsordnung](#), 9.4.2021.

<sup>18</sup> Zuletzt geändert durch die [Verordnung \(EU, Euratom\) Nr. 1023/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013](#) (ABl. L 287 vom 26.10.2012, Artikel 16).

Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst der EU nachzugehen gedenken. Die für die Auftragsvergabe zuständigen Mitarbeiter versuchen bei der Bewertung der Ausschreibungsunterlagen auch ehemalige Mitarbeiter mit potenziellen Interessenkonflikten zu ermitteln.

**54** Die Bürgerbeauftragte hat in dieser Angelegenheit mehrere Untersuchungen eingeleitet und ist zu dem Schluss gelangt, dass die Vorgehensweisen der Kommission zwar mit den Vorschriften im Einklang stehen, aber mehr getan werden könnte, um diese Vorschriften wirksamer und aussagekräftiger zu gestalten. Die Bürgerbeauftragte empfahl der Kommission, beim Umgang mit Fällen, an denen hochrangige Beamte der Kommission beteiligt sind, einen robusteren Ansatz in Bezug auf das Problem des Drehtüreffekts zu verfolgen<sup>19</sup>. Im Februar 2021 leitete die Bürgerbeauftragte eine neue umfassende Untersuchung ein, die sich damit befasste, wie die Kommission Fälle von Drehtüreffekten unter ihren Mitarbeitern bearbeitet. Die Untersuchung ist Teil einer verstärkten Überwachung der Art und Weise, wie die EU-Verwaltung ethische Verpflichtungen für EU-Bedienstete, die in den Privatsektor wechseln, auferlegt<sup>20</sup>.

#### **Einige Risiken auf Ebene des Organs nicht ausreichend bewertet**

**55** Der Hof untersuchte, wie die Risiken der Konzentration und übermäßigen Abhängigkeit, von Wettbewerbsvorteilen und Interessenkonflikten der Kommission zur Kenntnis gebracht und auf Ebene des Organs bewältigt wurden.

**56** Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Generaldirektionen die Risiken einer Konzentration und übermäßigen Abhängigkeit, eines Wettbewerbsvorteils oder eines Interessenkonflikts nicht ermittelten oder als kritisch bewerteten, wenn sie externe Berater in Anspruch nahmen. Der Hof stellte ferner fest, dass die Risiken einer übermäßigen Konzentration von Anbietern und einer übermäßigen Abhängigkeit auf lokaler Ebene der Generaldirektionen nicht immer sichtbar waren. Dennoch können diese Risiken auf Ebene der Kommission signifikant sein. Folglich könnten sie nur durch eine Beurteilung auf Ebene des Organs korrekt behandelt werden; die Kommission führt jedoch keine derartigen Beurteilungen durch. Einige kritische Risiken könnten daher möglicherweise nicht ermittelt und dem Managementkontrollgremium somit nicht mitgeteilt werden.

---

<sup>19</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608>

<sup>20</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/141928>

## Mängel bei der Verwaltung und Nutzung der Dienstleistungen externer Berater

**57** In diesem Abschnitt geht es darum, wie die Kommission die Aufträge externer Berater verwaltet hat, insbesondere wie sie deren Leistung beurteilt und die Arbeiten ermittelt hat, deren Ergebnisse sinnvollerweise mit anderen Dienststellen geteilt werden könnten.

### Verwaltung der Einzelverträge vorschriftsgemäß, doch mit Lücken bei der Leistungsbewertung

**58** Der Hof untersuchte, ob die Kommission klare Mandate und Modalitäten für die Leistungserbringung für Dienstleistungen externer Berater festgelegt und ob sie angemessene Beträge für die erbrachten Dienstleistungen gezahlt hatte. Der Hof bewertete auch, wie sie die Ergebnisse solcher Aufträge auf Ebene des Organs austauschte und beurteilte. Der Hof bewertete, ob die Kommission sichergestellt hat, dass die Aufträge externer Berater in ihren verschiedenen Generaldirektionen einheitlich verwaltet werden, um die Leistung der Anbieter systematisch zu bewerten, und ob sie den von externen Beratern erbrachten Wert ermittelte.

**59** Die Kommission verwaltete die Aufträge externer Berater (Beratungsleistungen, Forschung, Studien oder Bewertungen) auf der Grundlage des Rechtsrahmens der Haushaltsordnung und der allgemeinen Vorschriften für die Beschaffung von Dienstleistungen, die in ihrem Vademekum für die Vergabe öffentlicher Aufträge enthalten sind. Bei der Beschaffung von Dienstleistungen erstellte die Kommission eine Leistungsbeschreibung, in der die vom Anbieter zu erbringenden Arbeiten sowie die Anzahl und das Format der Fortschrittsberichte, die sie von dem Anbieter während der Auftragsausführung erwartet, festgelegt sind.

**60** Bei allen 20 untersuchten Aufträgen stellte der Hof fest, dass die Kommission die Aufträge gut im Einklang mit ihrem Rechtsrahmen verwaltete. Insgesamt sind in den Aufträgen zwischen der Kommission und dem Anbieter die Überwachungs- und Berichterstattungsmodalitäten sowie das Verfahren zur Überprüfung der zu erbringenden Leistungen festgelegt. Die Kommission prüfte, ob die Berater die Leistungen in der geforderten Qualität erbracht hatten, bevor sie Zahlungen abwickelte.

**61** Die Analyse des Hofes ergab, dass die Kommission bei einigen Beratungsleistungen zusätzliche Qualitätskontrollen bestimmter Leistungen durchgeführt hat:

- Vor der Bezahlung statistischer Dienstleistungen prüfte die Kommission die Qualität der von der Beratungsfirma erstellten Statistiken.
- Für einen Vertrag über technische Unterstützung im Rahmen des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen wurde ein Lenkungsausschuss (unter Beteiligung der zuständigen Dienststelle der GD REFORM, des Mitgliedstaats und des Auftragnehmers) eingerichtet, der die Vertragsausführung überwacht. Dadurch wurde eine regelmäßige Überwachung (häufig mit einem monatlichen Bericht) der Vertragserfüllung sichergestellt.

**62** Wird das Endprodukt verspätet oder mit einem niedrigeren Qualitätsstandard geliefert, so setzt die Kommission in der Regel die geforderte Zahlung aus, bis das Produkt zufriedenstellend geliefert wurde, und beschließt, die in den Vertragsbestimmungen vorgesehenen Sanktionen nicht anzuwenden. Bei drei der 20 ausgewählten Aufträge verhängte die Kommission Sanktionen und kürzte die Zahlungen. Dies erforderte intensive und erhebliche Anstrengungen aufseiten der operativen Referate, um das richtige Qualitätsniveau der Endprodukte zu erreichen.

**63** Zwar gab es in den vom Hof untersuchten Aufträgen gute Beispiele dafür, wie die Kommission die Leistung externer Berater bewertete, doch bewerteten die Generaldirektionen die Leistung nicht einheitlich. Der Hof stellte fest, dass nur einige Generaldirektionen bei Vertragsabschluss systematisch Erfahrungsauswertungen oder eine Ex-post-Kosten-Nutzen-Bewertung durchführten, während andere dies nicht taten. Der Hof ist der Auffassung, dass dies die Fähigkeit der Kommission einschränkt, mögliche Bereiche für Verbesserungen zu ermitteln. Dies erhöht auch das Risiko, dass Berater wieder hinzugezogen werden, die in der Vergangenheit schlechte Leistungen erbracht haben.

**64** Abgesehen von Dienstleistungen, die im Rahmen der besseren Rechtsetzung in Auftrag gegeben wurden (Einzelheiten siehe [Kasten 2](#)), haben die Generaldirektionen die verfügbaren Informationen über die Beurteilung externer Berater (z. B. Übersicht über Kosten, Qualität der Leistungen und Ergebnisse) nicht systematisch in der gesamten Kommission ausgetauscht. Es gab keine zentrale Sammlung von Informationen über den Einsatz von Beratern auf Kommissionsebene, die einen Vergleich und eine Beurteilung der Leistung der Anbieter ermöglichen würde.

## Kasten 2

### Systematische und geteilte Beurteilung der Leistung externer Berater im Rahmen der besseren Rechtsetzung

Nach der Durchführung der Projekte erstellten die operativen Referate einen Bewertungsvermerk, in dem die Leistung des Auftragnehmers (Prüfung anhand der Vertragsklauseln), die geleisteten Arbeiten und die Relevanz der durchgeführten Arbeiten zusammengefasst wurden<sup>21</sup>.

Bei Programmen mit geteilter Mittelverwaltung werden die Fakten einiger Studien und Bewertungen auch mit den Mitgliedstaaten validiert.

Darüber hinaus boten die Leitlinien und das Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung ein Forum, das Netzwerk für bessere Rechtsetzung, in dem Vertreter der operativen Referate "bessere Rechtsetzung" aller einschlägigen Generaldirektionen horizontale Fragen im Zusammenhang mit der Verwaltung der Arbeit externer Berater erörterten. Dies war auch eine Möglichkeit, wichtige Fragen den zentralen Dienststellen der Kommission zur Kenntnis zu bringen.

### Unzulängliche Verfahren bei der Nutzung der Ergebnisse von Aufträgen externer Berater

**65** Der Hof untersuchte, ob die Kommission über geeignete Verfahren verfügte, um die Ergebnisse externer Berater bestmöglich zu nutzen und gegebenenfalls Wissen zu übertragen und zu verbreiten.

**66** Er stellte fest, dass mit den Leitlinien und dem Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung Leitlinien für die Verfolgung und Analyse des Umfangs entwickelt wurden, in dem die Arbeit externer Berater zum Bewertungsprozess der Kommission beiträgt. Die Kommission stellt diese Analyse in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vor, in der die Bewertung zusammengefasst wird. In diesem Dokument wird beschrieben, wie die Kommission bei diesem Prozess die fachliche Beratung genutzt hat<sup>22</sup>.

**67** Der Hof fand keine ähnlichen Leitlinien für Dienstleistungen externer Berater, die über den Rahmen für eine bessere Rechtsetzung hinausgehen. In den ausgewählten Generaldirektionen fand der Hof unterschiedliche Verfahren vor, die es erlaubten festzustellen, ob und wie die Kommission die Ergebnisse und Schlussfolgerungen

<sup>21</sup> Instrument 48: "[Conducting the evaluation](#)".

<sup>22</sup> Instrument 49: "[The staff working document for evaluation](#)".

externer Berater genutzt hat (siehe [Tabelle 5](#)). Das Fehlen eines einheitlichen Ansatzes in ihren verschiedenen Generaldirektionen beeinträchtigt die Fähigkeit der Kommission, die Vorteile der Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen zu bewerten.

**Tabelle 5 – Die Bewertung, wie die Ergebnisse externer Berater tatsächlich genutzt werden, variiert je nach Generaldirektion**

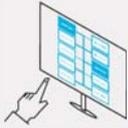
Generaldirektion	Bestehende Verfahren
<b>JRC</b>	Die JRC verfügt über ein System, mit dem analysiert werden kann, wie wissenschaftliche und technische Ergebnisse die Politikgestaltung der EU beeinflusst haben und inwieweit die Beiträge der JRC von der Kommission genutzt werden. Diese Leistungsüberprüfung bezieht sich auf alle Beiträge der JRC, ohne dass unterschieden wird, ob sie von JRC-Mitarbeitern oder von externen Beratern geleistet wurden.
<b>GD AGRI</b>	Die GD AGRI erstellt analytische Aufzeichnungen, in denen die Ziele, die Qualitätsbewertung und die wichtigsten Ergebnisse der Studien sowie deren Verwendung bei der Entwicklung politischer Maßnahmen dargelegt werden.
<b>GD REFORM und GD NEAR</b>	<p>Die GD REFORM und die GD NEAR beschaffen Dienstleistungen von externen Beratern zugunsten von Mitgliedstaaten oder Nicht-EU-Ländern, sind jedoch nicht für die Nutzung der Projektergebnisse oder für die Analyse dieser Verwendung verantwortlich. Dies liegt in der Verantwortung des Endbegünstigten.</p> <p>Zusätzlich zur Ex-post-Bewertung der technischen Unterstützung hat die GD REFORM 2020 damit begonnen, zu überwachen, inwieweit die Mitgliedstaaten die Ergebnisse von Beratungsprojekten nutzen.</p> <p>Die GD NEAR analysiert nicht die Nutzung der Ergebnisse von Beratungsaufträgen, sondern führt Bewertungen auf strategischer Ebene (z. B. Klimawandel, Gleichstellung der Geschlechter), auf operativer Ebene (Projekt/Programm) sowie auf Instrumenten-, Modalitäts- oder Länderebene durch.</p>

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**68** Die Frage des Kompetenztransfers von externen Beratern an Kommissionsbedienstete gilt nicht für alle Arten von Verträgen. Wenn Berater hinzugezogen werden, um eine Kompetenzlücke bei der Kommission zu schließen, kann der Transfer von Kompetenzen an die Kommission ein wichtiger und relevanter Faktor sein. Die Kommission bestätigte, dass bei Dienstleistungsaufträgen der Wissenstransfer von Beratern selten in Betracht gezogen wird. Es wird nicht systematisch geprüft, ob ein Kompetenztransfer erforderlich ist. Keiner der vom Hof überprüften Aufträge enthielt eine spezifische Anforderung für den Kompetenztransfer von den Beratern an die Kommissionsbediensteten.

**69** Die Kommission verfügt über ein Flickwerk von Instrumenten mit Informationen, die für den Austausch von Informationen über Dienstleistungen externer Berater verwendet werden können, aber weniger geeignet sind, die Arbeit dieser Berater zu verbreiten, wie in **Tabelle 6** zusammengefasst.

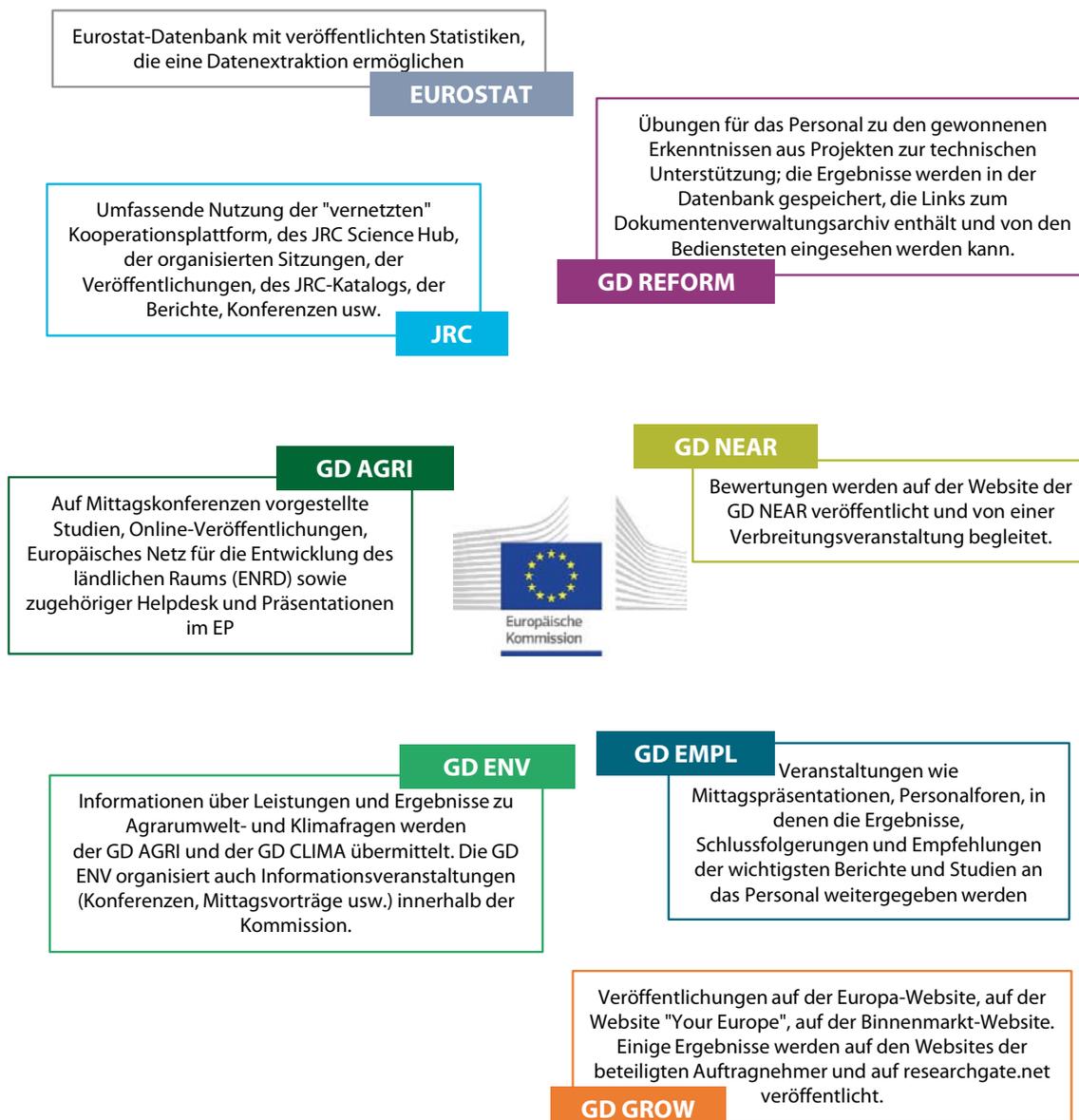
**Tabelle 6 – IT-Tools der Kommission mit Informationen über den Einsatz externer Berater**

 <b>IT-Tool</b>	 <b>Zweck</b>	 <b>Status</b>
<p style="text-align: center;">▼</p> <p><b>ABAC-Modul zur rechtlichen Verpflichtung</b></p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Zentraler Speicher für Finanzhilfen und Aufträge Zentrales Haushalts- und Rechnungsführungsinformationssystem, das in andere IT-Systeme integriert ist</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Liefert Daten zu Aufträgen Qualität, Genauigkeit und Zuverlässigkeit der kodierten Daten sind begrenzt, unterliegen Datenqualitätsprüfungen</p>
<p style="text-align: center;">▼</p> <p><b>Finanztransparenzsystem (FTS)</b></p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Website, auf der Daten über Empfänger verschiedener Finanzierungsarten veröffentlicht werden, die direkt von den Generaldirektionen der Kommission, ihren Bediensteten in den Delegationen der Union oder Exekutivagenturen verwaltet werden  Informationsquelle für FTS ist das ABAC-LC-Modul, das sich auf die Qualität und Zuverlässigkeit der erfassten Daten auswirkt</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Es bietet Suchfunktionen für Aufträge (Empfänger), aufgeschlüsselt nach Art (Klassenkategorie), Auftragsgegenstand oder Bereich, der von der Maßnahme profitiert  Die Informationen über die Empfänger sind begrenzt</p>
<p style="text-align: center;">▼</p> <p><b>Tender Electronic Daily (TED)</b></p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Online-Version des Supplements zum Amtsblatt der EU, in dem die Bekanntmachungen von Vergabeverfahren (von Behörden) veröffentlicht werden</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Die Analyse kann durch Untersuchung der Bekanntmachung des Vergabeverfahrens durchgeführt werden</p>
<p style="text-align: center;">▼</p> <p><b>Archiv des Amtes für Veröffentlichungen</b></p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Zentraler Datenspeicher der interinstitutionellen Datenbank für EU-Studien (IISDB), der es den Nutzern ermöglicht, den Stand von Bewertungen und Studien zu verfolgen</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Informationen hauptsächlich beschränkt auf Studien und Bewertungen, darunter einige technische Studien</p>
<p style="text-align: center;">▼</p> <p><b>Lokale IT-Tools/Daten- und Informationsarchive</b></p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Auf Ebene der Generaldirektionen eingerichtete Datenarchive zur Verfolgung und Verwaltung von Fachwissen</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Informationen beziehen sich auf Outputs, die auf der Ebene der Generaldirektionen erstellt wurden</p>

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**70** Die Generaldirektionen nutzten verschiedene Methoden für den Austausch von Wissen über die Leistungen externer Berater (siehe Beispiele in *Abbildung 9*). Diese Verbreitung war fragmentiert und konzentrierte sich auf die Ebene der Generaldirektionen, wodurch das Potenzial für eine effiziente gemeinsame Nutzung der Ergebnisse externer Berater innerhalb der Kommission verringert wird.

**Abbildung 9 – Verfahren zur Verbreitung der Ergebnisse externer Berater**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**71** Der Hof stellte fest, dass die interinstitutionelle Datenbank für EU-Studien (IISDB) Informationen über geplante und abgeschlossene Bewertungen und Studien enthielt, was eine Verbreitung von Wissen ermöglichen könnte. Seit März 2022 haben alle Organe Zugang zu der Datenbank. Der Hof analysierte die von ausgewählten Generaldirektionen in dieser Datenbank erfassten Informationen. Die

Generaldirektionen hatten Studien auf unterschiedliche Weise erfasst, wobei einige technische Studien (z. B. Berichte, Empfehlungen, technische Analysen) nicht in die Datenbank aufgenommen wurden (siehe [Tabelle 7](#)). Somit enthält die IISDB unvollständige Informationen zu allen durchgeführten Studien, und die Kommission hat sie nicht als umfassendes Instrument für den Wissensaustausch konzipiert.

### Tabelle 7 – Die IISDB enthält keine vollständigen Informationen zu Studien

Generaldirektion	Bestehende Verfahren
JRC	Externe Studien und Bewertungen, die auf Ersuchen anderer Generaldirektionen durchgeführt werden, sind in der IISDB nicht erfasst.
GD AGRI und GD GROW	In der IISDB werden hauptsächlich Studien und Bewertungen erfasst, die im Rahmen der Agenda für bessere Rechtsetzung erworben wurden.  Technische Studien, die im Rahmen der Agenda für bessere Rechtsetzung nicht vorgesehen sind, werden nicht berücksichtigt.
EUROSTAT	Die erstellten Studien und Bewertungen werden aufgezeichnet, mit Ausnahme derjenigen, die für interne Zwecke der Generaldirektion verwendet werden.  Die intern durchgeführten Studien und Bewertungen (wie die Halbzeitbewertungen des Europäischen Statistischen Programms) sind ebenfalls Teil der IISDB.
GD ENV	In der IISDB werden hauptsächlich Studien und Bewertungen erfasst, die im Rahmen der besseren Rechtsetzung durchgeführt wurden.  Studien zur Untersuchung verschiedener Zusammenhänge zwischen Umwelt und Wirtschaft werden auf der Website der Europäischen Kommission über Umwelt und Wirtschaft veröffentlicht und nicht in der IISDB erfasst.
GD EMPL	In der IISDB werden nur Studien und Bewertungen erfasst, die im Rahmen der besseren Rechtsetzung erworben wurden.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

### Managementinformationen der Kommission zum Teil korrekt, systematische Berichterstattung unzulänglich

**72** In diesem Abschnitt betrachtet der Hof die Informationen, die der Kommission im Zusammenhang mit Aufträgen für externe Berater zur Verfügung stehen, sowie die Art und Weise, wie die Kommission über deren Einsatz berichtet hat.

## Der Kommission liegen keine genauen Informationen über den Umfang und die Art der Dienstleistungen externer Berater vor, die sie in Anspruch nimmt

**73** Der Hof bewertete, ob die Kommission über ausreichende und zuverlässige Informationen verfügte, um ihre Inanspruchnahme externer Berater wirksam überwachen und darüber Bericht erstatten zu können, und ob diese Informationen für die verschiedenen Arten von Dienstleistungen verfügbar waren. Der Hof untersuchte, wie die Generaldirektionen der Kommission im Zeitraum 2017-2019 Informationen über diese Dienstleistungen erfasst und Daten geprüft haben.

**74** Seit 2017 ermöglicht das Finanzsystem der Kommission die Erfassung von Dienstleistungsaufträgen externer Berater in vier Kategorien: Beratungsleistungen, Studien, Bewertungen und Forschung. Die Kommission hat klar definiert, was unter den Kategorien "Studien" und "Bewertungen" zu verstehen ist (siehe Ziffer **23**), sie hat den Generaldirektionen jedoch keine klare Definition von Beratungs- und Forschungsdienstleistungen geliefert (siehe Ziffer **24**). Die Definition dieser beiden Kategorien wurde allgemeiner gehalten (siehe **Tabelle 2**). Infolgedessen nutzten die Generaldirektionen sie bei der Erfassung des Einsatzes externer Berater uneinheitlich.

**75** So wird in der Liste beispielsweise die Kategorie "Beratungsleistungen" beschrieben, in der die überwiegende Mehrheit der von externen Beratern erbrachten Dienstleistungen (siehe **Tabelle 3**) als "beratende" Dienstleistungen eingestuft wurde. Der Hof stellte fest, dass die Generaldirektionen ein breites Spektrum von Dienstleistungen in dieser Kategorie erfassten. Dazu gehörten einige Dienstleistungen, die gemeinhin vergeben wurden, wie z. B.:

- Dienstleistungen für die Entwicklung und den Betrieb von IT-Systemen, einschließlich Lizenzen, Wartung, Studien und Unterstützung;
- Dienstleistungen im Bereich Statistik, Datenerhebung und Informationsbeschaffung (die Kerntätigkeiten von Eurostat und Nebentätigkeiten anderer Generaldirektionen);
- technische Unterstützung für Mitgliedstaaten und technische Hilfe für Länder (insbesondere für Nicht-EU-Länder).

Im letzteren Fall wird im Finanzsystem der Kommission der Endbegünstigte der Dienstleistung der externen Berater nicht genannt. Für die MFR-Rubrik 4 "Europa in der Welt" vergibt die Kommission den Großteil dieser Aufträge zugunsten von Nicht-EU-Ländern. Sie machten 1 Milliarde Euro des Gesamtbetrags aus, der im Zeitraum 2017-2019 an externe Berater vergeben wurde. Dies gestattet es der Kommission nicht, ein genaues Bild von ihrem Einsatz externer Berater zu vermitteln.

**76** Die Kategorie "Forschung" umfasst alle Dienstleistungen im Zusammenhang mit Forschung, Entwicklung und wissenschaftlichen Tätigkeiten, die keiner der drei anderen Kategorien zuzuordnen sind. So kodierte die JRC etwa 88 % der von ihr vergebenen Dienstleistungen (107,2 Millionen Euro) als zu dieser Kategorie gehörig. Der Hof stellte fest, dass dies eine Vielzahl von Aufträgen umfasste, von denen einige zu anderen Kategorien gehören (siehe [Tabelle 3](#)): Durchführung von Studien oder Bewertungen, Bereitstellung technischer Hilfe, Laborwartung und -ausrüstung, Datenerfassung, Markenverlängerung und Patentzahlungen, Organisation von Ausbildungskursen und Konferenzen sowie Stilllegung kerntechnischer Anlagen.

**77** Die Kommission verfügt über eine dezentrale Struktur mit vielen verschiedenen Abteilungen, die für die Erfassung von Daten im zentralen Finanzsystem zuständig sind. Die Kommission war sich der Probleme der Genauigkeit der Datenerfassung bewusst und leitete in den Jahren 2020 und 2021 "Bereinigungsmaßnahmen" ein, um Kodierungsfehler oder Ungenauigkeiten im Zusammenhang mit Verträgen externer Berater zu korrigieren. Außerdem wurde 2021 ein Datenqualitäts-Dashboard eingerichtet, um die Qualität der aufgezeichneten Auftragsdaten systematisch zu überwachen.

**78** Trotz dieser Initiativen stellte der Hof noch eine Reihe von Unstimmigkeiten und Fehlern bei der Kodierung von Aufträgen mit externen Beratern durch die Generaldirektionen fest (Einzelheiten siehe [Anhang I](#)).

**79** Infolge unzureichender spezifischer Auftragskategorien und von Fehlern bei der Kodierung fehlte es der Kommission an genauen Informationen über den Umfang und die Art der Dienstleistungen externer Berater, die sie in Auftrag gegeben hatte.

### **Die Kommission berichtet nicht systematisch über ihre Inanspruchnahme externer Berater**

**80** Angesichts des Umfangs des Einsatzes externer Berater durch die Kommission bewertete der Hof, ob eine angemessene systematische Berichterstattung innerhalb der Kommission erfolgt. Die Entlastungsbehörde und andere Interessenträger haben die Kommission um Informationen über die Beträge gebeten, die sie für externe Berater ausgibt (siehe Ziffer [14](#)). Diese Anfragen spiegeln ein echtes öffentliches Interesse an der Anzahl und den Kosten externer Berater sowie an den Arten der erbrachten Dienstleistungen und den damit verbundenen potenziellen Risiken wider.

**81** Es gibt keine interne Berichterstattung und Analyse der Inanspruchnahme oder Ausgaben für externe Berater durch die Kommission. Das

Managementkontrollgremium der Kommission hat sich ad hoc mit der Frage externer Berater befasst, z. B. bei der Annahme von Leitlinien für interne Dienstleister<sup>23</sup>.

**82** Die Berichterstattung über den Einsatz externer Berater erfolgt überwiegend nachfrageorientiert. Auf Anfrage (z. B. vom Europäischen Parlament) erstellt die Kommission auf der Grundlage der in ihrem Finanzsystem erfassten Informationen einen Bericht. Die Generaldirektionen der Kommission müssen die Daten jedoch manuell überprüfen, um sicherzustellen, dass nur die korrekten den betreffenden Dienstleistungen entsprechenden Beträge gemeldet werden. Bei der Prüfung des Hofes wurden Fehler in den Daten der Kommission festgestellt (siehe Ziffer 78).

**83** Die jährliche Management- und Leistungsbilanz der Kommission ist der wichtigste übergeordnete Bericht zu Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsaspekten über die mit dem EU-Haushalt erzielten Ergebnisse. Die jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen berichten über die Leistung auf ihrer Ebene. In beiden Berichtsreihen werden keine Informationen über den Einsatz externer Berater offengelegt.

**84** Die Ausgaben für externe Berater werden aus operativen Mitteln verschiedener EU-Programme finanziert und machen einen sehr geringen Anteil an den gesamten operativen Ausgaben aus. Sie entgehen daher tendenziell der sorgfältigen Kontrolle der Verwendung interner Ressourcen, die aus Verwaltungsausgaben finanziert werden, und der Berichterstattung darüber. Das Fehlen einer umfassenden internen Berichterstattung schwächt die Fähigkeit der Kommission, diese Dienstleistungen im Rahmen des allgemeinen Einsatzes von Ressourcen wirksam zu verwalten und die mit ihrer Bereitstellung verbundenen Risiken zu ermitteln.

---

<sup>23</sup> Europäische Kommission, "Guidelines on the use of in-house services providers and assimilated".

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**85** Die Europäische Kommission vergibt jedes Jahr rund 1 Milliarde Euro für Aufträge an externe Berater, die sie in einem breiten Spektrum von Beratungs-, Studien-, Bewertungs- und Forschungstätigkeiten unterstützen. Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Kommission bei ihrem Einsatz externer Berater weder sicherstellt, dass das Preis-Leistungs-Verhältnis optimiert wird, noch dass sie ihre Interessen in vollem Umfang wahrt.

**86** Er stellte fest, dass der Rahmen der Kommission für den Einsatz externer Berater erhebliche Lücken aufwies. Der Rahmen der Kommission für Beratungsleistungen und Forschung, auf den der größte Teil des an externe Berater vergebenen Betrags entfällt, enthielt keine Vorgaben dazu, inwieweit Aufgaben ausgelagert werden könnten, wie Dienstleistungen externer Berater definiert werden und auf welche Fähigkeiten und Kapazitäten intern zurückgegriffen werden sollte (Ziffern **18-26**).

**87** Für Studien und Bewertungen enthielt der Rahmen der Kommission klare Leitlinien für die Begründung und Dokumentation des Einsatzes externer Berater anstelle internen Personals. Die Kommission hat regelmäßig Berater eingesetzt, um wiederkehrende Tätigkeiten durchzuführen. In vielen solchen Fällen gab es keine Belege dafür, dass eine Bedarfsanalyse durchgeführt wurde (Ziffern **24** und **28-32**).

## Empfehlung 1 – Bestehenden Rahmen für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen externer Berater ergänzen

---

Die Kommission sollte ihren Rahmen für den Einsatz externer Berater weiterentwickeln. Der Rahmen sollte

- a) die verschiedenen Formen der Unterstützung, die externe Berater leisten können, definieren;
- b) Leitlinien für die Durchführung von Bedarfsanalysen (mit Zeitvorgaben für die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen) enthalten, einschließlich Methoden zur Bewertung der Notwendigkeit, Arbeiten auszulagern, anstatt internes Personal dafür einzusetzen;
- c) Kriterien für jene Tätigkeiten und Prozesse enthalten, die innerhalb der Kommission verbleiben und nicht ausgelagert werden sollten.

**Zieldatum für die Umsetzung: bis Dezember 2023.**

**88** Der Hof stellte fest, dass die Kommission bei der Beschaffung von Dienstleistungen externer Berater die Haushaltsordnung und ihre eigenen internen Vorschriften befolgte. Die von der Kommission bei der Auswahl der erfolgreichen Angebote zugrunde gelegten Kriterien waren angemessen (Ziffern **34-36**).

**89** Überwachung und Management wichtiger Risiken durch die Kommission im Zusammenhang mit ihrem Einsatz externer Berater waren nicht ausreichend. Dazu gehören die Risiken der Konzentration der Anbieter und der übermäßigen Abhängigkeit von einer relativ kleinen Zahl von Dienstleistern. Dies birgt die Gefahr, dass einige Anbieter, die über umfangreiche Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der Kommission verfügen, beim Zuschlag von Aufträgen erfolgreicher sind, weil sie einen Wettbewerbsvorteil erlangt haben. Darüber hinaus führte die Kommission alle erforderlichen formalen Kontrollen in Bezug auf Interessenkonflikte durch. Diese Kontrollen können jedoch nicht gewährleisten, dass alle wichtigen Risiken erkannt und behandelt werden. Folglich waren einige erhebliche Risiken im Zusammenhang mit Dienstleistungen externer Berater auf Ebene des Organs nicht ausreichend analysiert worden (siehe Ziffern **38-56**).

## **Empfehlung 2 – Überwachung und Minderung der mit der Inanspruchnahme externer Berater verbundenen Risiken verbessern**

---

Die Kommission sollte ihr Konzept für die Überwachung und Minderung der mit ihrem Einsatz externer Berater verbundenen Risiken verbessern, indem sie

- a) die Risiken der Konzentration und übermäßigen Abhängigkeit auf Ebene der Generaldirektionen und der Kommission regelmäßig überwacht;
- b) die bestehenden Verfahren in Bezug auf die Wettbewerbsvorteile, die von externen Anbietern mit langfristiger Erfahrung in der EU erlangt wurden, klärt;
- c) die Leitlinien zur Vermeidung von Interessenkonflikten durch Einbeziehung noch nicht abgedeckter Risiken vervollständigt;
- d) gewährleistet, dass die Generaldirektionen kritische Risiken ermitteln und melden und dass diese Risiken dem Managementkontrollgremium zur Kenntnis gebracht werden, damit dieses die Bewertung und das Management dieser Risiken beratend koordinieren kann.

**Zieldatum für die Umsetzung: bis Dezember 2023.**

**90** Die Kommission verwaltete die Einzelverträge mit externen Beratern gut. So stellte sie beispielsweise sicher, dass die Berater die Dienstleistungen in angemessener Qualität erbracht hatten, bevor sie Zahlungen an sie leistete. Sie beurteilte jedoch nicht konsequent die Leistung externer Berater und leitete – abgesehen von Studien und Bewertungen – keine Informationen über solche Beurteilungen an all ihre Generaldirektionen weiter. Bei Dienstleistungsaufträgen wird der Wissenstransfer von Beratern selten berücksichtigt, und die Kommission prüft nicht systematisch, ob ein Kompetenztransfer erforderlich ist. Die Verbreitung der Ergebnisse der Beratertätigkeit war fragmentiert und konzentrierte sich auf die Ebene der Generaldirektionen; in einigen Fällen waren die Informationen unvollständig (Ziffern [57-71](#)).

### **Empfehlung 3 – Nutzung der Ergebnisse von Dienstleistungen externer Berater optimieren**

---

Die Kommission sollte den Wert, der mit dem Einsatz von externen Beratern verbunden ist, in kohärenter Weise ermitteln und nutzen, indem sie gegebenenfalls zu folgenden Maßnahmen greift:

- a) systematische Beurteilungen nach Abschluss, um Lehren zu ziehen;
- b) systematische Analyse der Frage, ob ein Wissenstransfer von den Beratern an die Bediensteten der Kommission erforderlich ist;
- c) Vorkehrungen auf Ebene des Organs zur Verbreitung der gewonnenen Erkenntnisse und Ergebnisse sowie zur Ermittlung bewährter Verfahren für Aufträge an externe Berater.

**Zieldatum für die Umsetzung: bis Dezember 2023.**

**91** Die Informationssysteme der Kommission lieferten keine genauen Informationen über Umfang und Art der von externen Beratern erbrachten Dienstleistungen, obwohl diese als ergänzende Ressource zur Erbringung der Leistungen der Kommission genutzt werden. Die Kommission ist sich dieser Situation bewusst und hat kürzlich begonnen, an Verbesserungen zu arbeiten. Sie erstattet dem Parlament und dem Rat nicht systematisch Bericht über die Inanspruchnahme externer Berater, und es gibt keine Berichterstattung auf Organebene (siehe Ziffern [72-84](#)).

## Empfehlung 4 – Berichterstattung über die Inanspruchnahme von Dienstleistungen externer Berater verbessern

---

Die Kommission sollte regelmäßig über ihre Inanspruchnahme externer Berater Bericht erstatten. Diese Berichterstattung sollte auf genauen und vollständigen Daten beruhen und Informationen wie Umfang und Art der erworbenen Dienstleistungen enthalten.

**Zieldatum für die Umsetzung: bis Dezember 2023.**

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Tony Murphy, Mitglied des Rechnungshofs, am 17. Mai 2022 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Klaus-Heiner Lehne  
*Präsident*

# Anhänge

## Anhang I — Beispiele für eine falsche und nicht stimmige Kodierung der Kategorie der rechtlichen Verpflichtungen

In den nachstehenden Tabellen sind Fälle von fehlerhaften (**Tabelle 8**) oder nicht stimmigen (**Tabelle 9**) Kodierungen der Kategorie "Rechtliche Verpflichtung" aufgeführt, die der Hof in den überprüften Dokumenten festgestellt hat. Während des geprüften Zeitraums wäre die Kategorie "Rechtliche Verpflichtung" eines Rahmenvertrags maßgeblich für die Kategorie "Rechtliche Verpflichtung" aller nachfolgenden Einzelverträge, unabhängig vom genauen Gegenstand des Einzelvertrags. Diese Fälle sind in den nachstehenden Tabellen nicht aufgeführt.

### Tabelle 8 – Fehlerhafte Kodierung der Kategorie "Rechtliche Verpflichtung"

Art der Dienstleistung	Kodierung	Anmerkung
Erstellung eines Berichts über das Lizenzumfeld für standardessenzielle Patente (SEP) bei der Einführung des Internets der Dinge	Beratungsleistungen	Endprodukt ist eine Studie
Studien zur Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit und integrierter Bericht 2018: Binnenmarkt für Waren nach 25 Jahren Digitalisierung	Forschungsarbeiten	Endprodukt ist eine Studie
ESP DESIS III – Erbringung externer Dienstleistungen für Entwicklung, Studien und Support für Informationssysteme – LOS 1 – Zweiter Auftragnehmer	Beratungsleistungen	Hätte unter IT-Beratung kodiert werden müssen
Erbringung von Dienstleistungen in den Bereichen Entwicklung und Betrieb von IT-Systemen für Finanz- und/oder Rechnungsführungsinformationen für die öffentlichen Auftraggeber	Beratungsleistungen	Hätte unter IT-Beratung kodiert werden müssen
Lizenzen und Wartung von SAP-Produkten	Beratungsleistungen	Hätte unter IT-Beratung kodiert werden müssen
2017/388-933 – Finanzprüfung der Projekte 2015/356-593 "Verbesserung der Lebensbedingungen"	Beratungsleistungen	Hätte unter Prüfungsleistungen kodiert werden müssen
ENI/2015/365-481 – Organisation von Konferenzen, Seminaren und Sitzungen	Beratungsleistungen	Hätte unter Konferenzen, externe Sitzungen und Reisen kodiert werden sollen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des ABAC-Datensatzes der Kommission für den Zeitraum 2017-2019.

**Tabelle 9 – Ähnliche Dienstleistungen in unterschiedlichen Kategorien rechtlicher Verpflichtungen**

Sachverständigenvertrag – bezahltes Honorar – 30 Tage, keine Reise	Beratungsleistungen
Vertrag mit Sachverständigen – 30 Tage mit Reisezeit	Forschungsarbeiten
Bewertung des Dossiers FAD-2018-0	Forschungsarbeiten
Bewertung des Dossiers FAD-2018-0	Bewertungen
Technisches Sekretariat der Gruppe notifizierter Stellen im Rahmen der Bauprodukteverordnung	Bewertungen
Technisches Sekretariat der ADCO-Gruppe (Verwaltungszusammenarbeit) für die Gremien im Rahmen der Bauprodukteverordnung	Beratungsleistungen
Ökodesign-Folgenabschätzung für Maßnahmen für nachhaltige Produkte	Beratungsleistungen
Folgenabschätzung zur Kennzeichnung allergieauslösender Duftstoffe in Kosmetikprodukten	Studien
Folgenabschätzung zur Überarbeitung der Richtlinie 2000/14/EG über Geräuschemissionen im Freien	Forschungsarbeiten
Dienstleistungsvertrag – EMODNET – LOS 3 Physik	Beratungsleistungen
Dienstleistungsvertrag – EMODNET – LOS 6 Humanaktivität	Studien

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des ABAC-Datensatzes der Kommission für den Zeitraum 2017-2019.

# Abkürzungen

**EASME:** Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen<sup>24</sup>

**ENVAC:** Beratender Ausschuss der Generaldirektion Umwelt für das öffentliche Auftragswesen

**ESTAT/Eurostat:** Statistisches Amt der Europäischen Union

**FPI:** Dienst für außenpolitische Instrumente

**GD BUDG:** Generaldirektion Haushalt

**GD CLIMA:** Generaldirektion Klimapolitik

**GD DEVCO:** Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung, 2021 umbenannt in Generaldirektion für Internationale Partnerschaften (GD INTPA)

**GD EMPL:** Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

**GD AGRI:** Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

**GD ENER:** Generaldirektion Energie

**GD ENV:** Generaldirektion Umwelt

**GD GROW:** Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU

**GD MOVE:** Generaldirektion für Mobilität und Verkehr

**GD NEAR:** Generaldirektion Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen

**GD REFORM:** Generaldirektion Unterstützung von Strukturreformen

**IISDB:** Interinstitutionelle Datenbank für EU-Studien

**JRC:** Gemeinsame Forschungsstelle

**MFR:** Mehrjähriger Finanzrahmen

**SRSP:** Programm zur Unterstützung von Strukturreformen

---

<sup>24</sup> Seit 2021 Exekutivagentur für den Innovationsrat und für kleine und mittlere Unternehmen (EISMEA), um ihrem neuen Mandat und ihren neuen Tätigkeiten Rechnung zu tragen.

# Glossar

**Aufforderung zur Interessenbekundung:** Vorauswahl potenzieller Bieter, die zur Teilnahme an einem nichtoffenen Vergabeverfahren aufgefordert werden.

**Außerordentliches Vergabeverfahren:** Vergabeverfahren, das in Notfällen angewandt wird und Verhandlungen mit Bietern umfasst, die ohne Ausschreibung ausgewählt wurden.

**Jährliche Management- und Leistungsbilanz:** jährlich von der Kommission erstellter Bericht über die Verwaltung des EU-Haushalts und die erzielten Ergebnisse, in dem die Informationen der jährlichen Tätigkeitsberichte ihrer Generaldirektionen und Exekutivagenturen zusammengefasst werden.

**Jährlicher Tätigkeitsbericht:** von jeder Generaldirektion der Kommission, jedem EU-Organ und jeder Einrichtung der Union erstellter Bericht, der Aufschluss gibt über die gemessen an den Zielen erreichten Ergebnisse sowie über den Einsatz der finanziellen und personellen Ressourcen.

**Managementkontrollgremium:** zentrales Leitungsorgan der Kommission, das Koordinierung, Aufsicht, Beratung und strategische Ausrichtung in institutionellen Fragen, einschließlich Ressourcenallokation und Risikomanagement, übernimmt.

**Managementplan:** von jeder Dienststelle der Kommission aufgestellter Jahresplan, in dem die Arbeit der Dienststelle in Bezug auf die Prioritäten und strategischen Ziele der Kommission beschrieben wird und der es ihr ermöglicht, alle ihre Tätigkeiten, Ressourcen und den Personalbedarf zu planen, zu verfolgen und darüber Bericht zu erstatten.

**Nichtoffenes Vergabeverfahren:** öffentliches Vergabeverfahren, an dem nur ausgewählte Bieter teilnehmen können.

**Offenes Vergabeverfahren:** öffentliches Vergabeverfahren, an dem sich alle potenziellen Bieter beteiligen können.

**Rahmenvertrag:** breit angelegte Vereinbarung, unter der mehrere Einzelverträge geschlossen werden können.

**Verhandlungsverfahren für die Auftragsvergabe:** Vergabeverfahren, an dem eine begrenzte Zahl von Bietern beteiligt ist und bei dem der Käufer die Vertragsbedingungen aushandeln kann.

## Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=61461>

## Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=61461>

## Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Tony Murphy, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von François-Roger Cazala, Mitglied des Hofes. Herr Cazala wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Dirk Pauwels und der Attachée Stéphanie Girard, dem Leitenden Manager Colm Friel, der Aufgabenleiterin Daria Bochnar sowie Marion Kilhoffer und Anzela Poliulianaite, Prüferinnen. Alexandra Mazilu und Jesús Nieto Muñoz stellten grafische Unterstützung bereit. Richard Moore leistete sprachliche Unterstützung.



François-Roger Cazala



Colm Friel



Daria Bochnar



Marion Kilhoffer



Anzela Poliulianaite

# URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2022

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt.

Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Hofbediensteten, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtshabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

## **Verwendung des Logos des Hofes**

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Hofes verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-8208-6	1977-5644	doi:10.2865/220843	QJ-AB-22-013-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-8226-0	1977-5644	doi:10.2865/89276	QJ-AB-22-013-DE-Q

Die Kommission greift in großem Umfang auf externe Berater zurück und stellte im Zeitraum 2017-2020 jährlich fast 1 Milliarde Euro für diesen Zweck bereit. Der Hof analysierte, ob die Kommission die Dienstleistungen externer Berater in einer Weise verwaltet, die ihre Interessen wahrt und eine optimale Mittelverwendung gewährleistet. Externe Berater tragen zur Entwicklung der Ziele der Kommission bei. Es bestehen jedoch erhebliche Lücken im kommissionseigenen Rahmen für die Nutzung dieser Dienstleistungen, womit Risiken einer übermäßigen Abhängigkeit und potenzieller Interessenkonflikte verbunden sind. Das diesbezügliche Risikomanagement der Kommission war nicht ausreichend, und ihre Berichterstattung über den Einsatz von Beratern war unzureichend. Der Hof spricht verschiedene Empfehlungen aus, damit hinsichtlich dieser Probleme Verbesserungen erreicht werden.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors



# ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

AUF DEN SONDERBERICHT DES  
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Externe Berater bei der Europäischen Kommission:  
Reformbedarf vorhanden

# Inhalt

I. ALLGEMEINE EINLEITUNG ZU DEN ANTWORTEN DER KOMMISSION.....	2
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES HOFES.....	2
Empfehlung 1 – Bestehenden Rahmen für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen externer Berater ergänzen .....	2
Empfehlung 2 – Überwachung und Minderung der mit der Inanspruchnahme externer Berater verbundenen Risiken verbessern .....	3
Empfehlung 3 – Nutzung der Ergebnisse von Dienstleistungen externer Berater optimieren .....	4
Empfehlung 4 – Berichterstattung über die Inanspruchnahme von Dienstleistungen externer Berater verbessern.....	5

In diesem Dokument sind die Antworten der Europäischen Kommission auf die in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes (im Folgenden „Hof“) enthaltenen Bemerkungen aufgeführt, die im Einklang mit Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) stehen und gemeinsam mit dem Sonderbericht veröffentlicht werden sollen.

# I. ALLGEMEINE EINLEITUNG ZU DEN ANTWORTEN DER KOMMISSION

Externe Beratungsdienste werden von der Kommission beschafft, um Fachwissen und Kenntnisse zu erhalten, die das interne Know-how ergänzen. Die Entscheidung über die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten wird von den Leitern der Kommissionsdienststellen auf der Grundlage ihres Bedarfs sowie einer Bewertung der Risiken und der verfügbaren Ressourcen getroffen. Dies trägt dazu bei, eine effiziente Nutzung der Ressourcen vor dem Hintergrund steigender Anforderungen an die Kommission und knapper Haushaltsmittel zu gewährleisten.

Externe Beratungsdienste können der Kommission zwar wichtige fachliche Beiträge liefern, doch bleibt die Kommission für die Wahrnehmung ihrer eigenen Aufgaben, wie sie in den Verträgen festgelegt sind, einschließlich der Politikentwicklung, voll verantwortlich. Berater sind als externe Ressourcen nicht als solche in die interne Personalpolitik der Kommission integriert und stellen keinen Ersatz für die Stammbeschäftigten dar.

Die Inanspruchnahme externer Beratungsdienste durch die Kommission unterliegt einer Reihe von Regeln, die, wie es im Bericht heißt<sup>1</sup>, von den Kommissionsdienststellen im Einklang mit dem dezentralen Modell der finanziellen Rechenschaftspflicht der Kommission befolgt werden. Die Kommission ist zwar der Ansicht, dass die Prüfungsergebnisse nicht für eine grundlegende Reform der Inanspruchnahme externer Beratungsdienste sprechen, begrüßt jedoch den Bericht des Hofes und die darin enthaltenen Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine weitere Stärkung des bestehenden Rahmens.

Die Kommission stimmt allen Empfehlungen zu.

## II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES HOFES

### **Empfehlung 1 – Bestehenden Rahmen für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen externer Berater ergänzen**

**(vom Hof festgelegtes Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2023)**

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu,

- a) die verschiedenen Formen der Unterstützung, die externe Berater leisten können, zu definieren;**
- b) Leitlinien für die Durchführung von Bedarfsanalysen aufzunehmen, einschließlich Methoden zur Bewertung der Notwendigkeit, Arbeiten auszulagern, anstatt internes Personal dafür einzusetzen;**

---

<sup>1</sup> Siehe die Bemerkung 35 des Hofes.

**c) Kriterien für jene Tätigkeiten und Prozesse festzulegen, die innerhalb der Kommission verbleiben und nicht ausgelagert werden sollten.**

Zur Umsetzung der Empfehlung wird die Kommission entsprechende Leitlinien festlegen. Dabei wird sie sich auf die umfangreichen Vorschriften und Leitlinien stützen, die derzeit bestehen. Dazu gehören der durch die Haushaltsordnung und die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge vorgegebene Rechtsrahmen, der Rahmen für eine bessere Rechtsetzung in Bezug auf die Leitlinien für die Inanspruchnahme externer Berater für Bewertungen und Studien, die kommissionsinternen Leitlinien für externe Dienstleister, die in den Räumlichkeiten der Kommission tätig sind, und der Rahmen für die Finanzberichterstattung (ABAC).

Bei der Umsetzung dieser Empfehlung wird die Kommission für ein optimales Ressourcenmanagement und ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit, die vom Hof ermittelten Risiken zu mindern<sup>2</sup>, und der Notwendigkeit, einen ausreichend flexiblen Zugang zu Beratungsdiensten zu gewährleisten, sorgen. Dies sollte es der Kommission ermöglichen, ihre Ziele und politischen Prioritäten zu verwirklichen und dabei stets den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung einzuhalten. Die Kommission begrüßt die Verweise auf bewährte Verfahren, die von den Kommissionsdienststellen angewandt und im Prüfbericht erwähnt werden<sup>3</sup>, z. B. in Bezug auf die Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung und das Instrumentarium für die Planung und Begründung der Inanspruchnahme externer Beratungsdienste für Bewertungen, und wird diese als Benchmarks verwenden.

## **Empfehlung 2 – Überwachung und Minderung der mit der Inanspruchnahme externer Berater verbundenen Risiken verbessern**

**(vom Hof festgelegtes Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2023)**

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

**a) regelmäßige Überwachung der Risiken der Konzentration und übermäßigen Abhängigkeit auf Ebene der Generaldirektionen und der Kommission**

Wie der Hof in seinem Bericht festgestellt hat<sup>4</sup>, sind bestimmte Arten von Unternehmensrisiken im Zusammenhang mit externen Beratungsdiensten auf der Ebene der einzelnen Generaldirektionen möglicherweise nicht sichtbar. Diese Risiken werden von den zentralen Dienststellen in regelmäßigen Abständen auf der Grundlage der von den Generaldirektionen im Rahmen des Risikobewertungsprozesses eingeholten Informationen sowie auf der Grundlage anderer Informationsquellen, einschließlich der vollständigen und genauen Daten aus dem Finanztransparenzsystem (FTS), analysiert (siehe auch die Antwort der Kommission auf Empfehlung 4). Den Dienststellen werden erforderlichenfalls ergänzende Leitlinien an die Hand gegeben.

**b) Klärung der bestehenden Verfahren im Zusammenhang mit Wettbewerbsvorteilen, die von externen Anbietern mit langfristiger Erfahrung in der EU erlangt wurden**

---

<sup>2</sup> Siehe die Bemerkungen 37 bis 54 des Hofes.

<sup>3</sup> Siehe die Bemerkung 28 des Hofes.

<sup>4</sup> Siehe die Bemerkung 56 des Hofes.

Nach der Haushaltsordnung gelten die allgemeinen Vorschriften für die Auftragsvergabe für alle Arten von Aufträgen, auch für solche, die Beratungsdienste betreffen. Die Kommission wird die bestehenden Verfahren weiter präzisieren.

**c) Vervollständigung der Leitlinien zur Vermeidung von Interessenkonflikten durch Einbeziehung noch nicht abgedeckter Risiken**

Die Kommission wird die Vorschriften zur Vermeidung beruflicher Interessenkonflikte weiter verschärfen und präzisieren, indem sie zusätzlich zu den bereits im Leitfaden für die Auftragsvergabe enthaltenen Leitlinien weitere interne Leitlinien aufstellt. Darüber hinaus hat die Kommission in der gezielten Änderung der Haushaltsordnung zusätzliche Anforderungen und Verpflichtungen vorgeschlagen, um die bestehenden Bestimmungen der Haushaltsordnung über berufliche Interessenkonflikte zu verstärken.

**d) Gewährleistung, dass die Generaldirektionen Risiken ermitteln und melden und dass diese Risiken dem Managementkontrollgremium zur Kenntnis gebracht werden, damit dieses die Bewertung und das Management dieser Risiken beratend koordinieren kann**

Die Kommission verfügt über ein bewährtes Risikobewertungsverfahren, nach dem jede Generaldirektion regelmäßig die Risiken für ihre Tätigkeiten bewertet und die kritischen Risiken den Dienststellen mitteilt. Diese kritischen Risiken werden dem Managementkontrollgremium derzeit und auch weiterhin zur Kenntnis gebracht. Den Dienststellen werden gegebenenfalls ergänzende Leitlinien zu Fragen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme externer Beratungsdienste zur Verfügung gestellt.

## **Empfehlung 3 – Nutzung der Ergebnisse von Dienstleistungen externer Berater optimieren**

**(vom Hof festgelegtes Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2023)**

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission begrüßt die positive Bewertung des Hofes in Bezug auf den Rahmen für eine bessere Rechtsetzung, der Leitlinien für die Inanspruchnahme und Verbreitung externer Beratungsdienste enthält, die zur Entscheidungsfindung beitragen.<sup>5</sup> Sie wird ferner untersuchen, wie der kommissionsinterne Informationsaustausch über die gewonnenen Erkenntnisse in Bezug auf das gesamte Spektrum der beschafften Beratungsdienste optimiert werden kann, damit die beschafften Dienste und die gesammelten Informationen aus Sicht der Kommission optimal genutzt werden können.

**a) systematische Beurteilungen nach Abschluss, um Lehren zu ziehen**

Die Kommission nimmt vor der Abschlusszahlung an den Auftragnehmer eine Beurteilung nach Abschluss vor. Diese Beurteilung beinhaltet eine Überprüfung und Validierung der Aufgaben/Leistungen entsprechend den Vertragsbedingungen. Entsprechen die Aufgaben/Leistungen nicht den Anforderungen des Vertrags, wird ein kontradiktorisches Verfahren im Hinblick auf die Verhängung von Vertragsstrafen durchgeführt. Dazu können Preissenkungen für schlechte Qualität oder pauschalierte Schadensersatzleistungen für Leistungsverzögerungen gehören. Wird darüber hinaus festgestellt, dass Risiken für die finanziellen Interessen der Union bestehen, und zwar aufgrund von Verstößen wie z. B. schweren beruflichen Verfehlungen, Unregelmäßigkeiten im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des

<sup>5</sup> Siehe die Bemerkungen 66 und 71 des Hofes.

Rates, Betrug, Korruption oder erheblichen Mängeln bei der Vertragserfüllung, die zur vorzeitigen Beendigung des Vertrags oder zur Verhängung von Vertragsstrafen führen, kann der Auftragnehmer in der Früherkennungs- und Ausschlussdatenbank erfasst werden. Die entsprechenden Informationen stehen den Anweisungsbefugten in allen Kommissionsdienststellen zur Verfügung.

Darüber hinaus wird die Kommission weiter klarstellen, dass die Generaldirektionen beim Abschluss von Verträgen eine Bewertung der gewonnenen Erkenntnisse vornehmen müssen.

**b) systematische Analyse der Frage, ob ein Wissenstransfer von den Beratern an die Bediensteten der Kommission erforderlich ist**

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Der Weitergabe von Wissen von den Beratern an die Kommissionsbediensteten oder andere Berater, die eine bestimmte Aufgabe weiter bearbeiten, ist für die Weiterverfolgung der Vertragserfüllung und die Übergabe erforderlich. Daher wird die Kommission weiter klarstellen, dass die Generaldirektionen beim Abschluss von Verträgen prüfen müssen, ob es der Weitergabe von Wissen bedarf. Überdies wird die Kommission die Möglichkeit der Aufnahme einer fakultativen Vertragsklausel in die Vertragsmodelle prüfen.

**c) Vorkehrungen auf Ebene des Organs zur Verbreitung der Erkenntnisse und Ergebnisse und zur Ermittlung bewährter Verfahren für Aufträge externer Berater**

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Sie wird prüfen, wie der Austausch und die Verbreitung der gewonnenen Erkenntnisse und Ergebnisse sowie die Ermittlung bewährter Verfahren im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Beratungsdiensten in den einschlägigen kommissionsinternen Fachnetzen unter gebührender Berücksichtigung der geltenden Vertraulichkeits- und Datenschutzanforderungen weiter erleichtert werden können.

## **Empfehlung 4 – Berichterstattung über die Inanspruchnahme von Dienstleistungen externer Berater verbessern**

**(vom Hof festgelegtes Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2023)**

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, dass die Qualität der Daten über Beratungsdienste weiter verbessert werden kann. Sie hat bereits entsprechende Maßnahmen ergriffen, indem sie spezifische Regeln in Bezug auf die Datenqualität für die Erfassung von Daten über Beratungsdienste (einschließlich der korrekten Angabe der Unterart der Dienstleistung, also Studie, Bewertung usw.) durch die Kommissionsdienststellen in den Finanzinformationssystemen der Kommission eingeführt hat. Beratungsdaten, einschließlich Daten zum Umfang und zur Art der beschafften Beratungsdienste, dürfen jetzt nur noch veröffentlicht werden, wenn die genannten Qualitätsanforderungen eingehalten werden.

Im Anschluss an diese Qualitätskontrollen wird die Kommission weiterhin im Wege des FTS<sup>6</sup> – ein der Öffentlichkeit zugängliches Webportal, das jährlich aktualisiert wird – Bericht erstatten. So werden beispielsweise die Verträge für 2021 im Einklang mit den Berichtspflichten gemäß Artikel 38 der Haushaltsordnung Ende Juni 2022 verfügbar sein.

Die Kommission wird sich damit befassen, wie regelmäßig über die im FTS verfügbaren Informationen Bericht erstattet werden kann, und gegebenenfalls eine zusätzliche Berichterstattung in Betracht ziehen.

---

<sup>6</sup> Link zum FTS: [https://ec.europa.eu/budget/financial-transparency-system/index\\_de.html](https://ec.europa.eu/budget/financial-transparency-system/index_de.html)

# Zeitschiene – Sonderbericht 17/2022

## Externe Berater bei der Europäischen Kommission:

Reformbedarf vorhanden

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	12.11.2020
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	30.3.2022
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	17.5.2022
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	28.6.2022