Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zu externen Beratungsleistungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 1 - 2019 - 0039

Potsdam, den 29. Oktober 2019

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Begriffsdefinition und jährliche Berichterstattung	7
1.3	Prüfungsanlass	9
2	Erfassung von externen Beratungsleistungen im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	10
3	Parlamentarische Anfragen zu Beratungs- und Unterstützungsleistungen	12
4	Beratungspraxis im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	16
4.1	Vorgehensweise des Bundesrechnungshofes	16
4.2	Ergebnisse der Prüfung des Bundesrechnungshofes	18
4.2.1	Externe Beratungsleistungen	18
4.2.2	Prüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen vor Beauftragung	23
5	Bewertungen durch den Bundesrechnungshof	25
6	Stellungnahme des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	28
7	Abschließende Würdigung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	32

0 Zusammenfassung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) aufgegeben, ihm jährlich zu den Zahlungen der Bundesressorts an externe Berater zu berichten. Grundlage für die Berichterstattung ist die Definition der Bundesregierung für externe Beratungsleistungen. Bis zum Jahr 2018 erstattete das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) als einziges Ressort „Fehlanzeige". Dies hat den Bundesrechnungshof veranlasst zu prüfen, ob und wie das BMU sicherstellt, dass es externe Beratungsleistungen in seinem Geschäftsbereich vollständig erfasst und meldet.

0.1 Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung Folgendes festgestellt:

- Das BMU und sein nachgeordneter Bereich haben im Prüfungszeitraum 2014 bis 2018 Aufträge für Unterstützungsleistungen mit einem Auftragswert von mindestens 600 Mio. Euro erteilt. Das BMU erfasst Unterstützungsleistungen nicht zentral. Da die vom Bundesrechnungshof benötigten Angaben nicht zu allen Aufträgen vorlagen, war keine abgrenzbare Grundgesamtheit für ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren gegeben. Stattdessen wählte der Bundesrechnungshof 76 der 846 von der zentralen Vergabestelle des BMU vergebenen Aufträge aus. In diesen Fällen ergaben sich wegen des Auftragnehmers und/oder des Vertragsgegenstandes Anhaltspunkte für externe Beratungsleistungen. Bei 44 der untersuchten 76 Fälle handelt es sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes um externe Beratungsleistungen im Sinne der Definition der Bundesregierung.

- Bei der Mehrzahl dieser 44 Aufträge gab das BMU lediglich pauschal an, eine entsprechende Expertise sei im BMU und in seinen nachgeordneten Behörden nicht vorhanden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne der Bundeshaushaltsordnung lag zu keinem der 44 Fälle vor.

- Zahlreiche Leistungen bei den 44 Fällen betrafen ministerielle Kernaufgaben des BMU (Fach- oder Verwaltungsaufgaben). Hier besteht

im Hinblick auf Art, Dauer und Intensität der Beratungsleistungen die Gefahr von Abhängigkeiten.

- Parlamentarische Anfragen zu externen Beratungs- und Unterstützungsleistungen beantwortete das BMU wiederholt nicht valide. Angaben waren teilweise inkonsistent, unvollständig oder nicht nachvollziehbar.
- Die organisatorischen Maßnahmen des BMU zur Ermittlung und Erfassung von externen Beratungs- und Unterstützungsleistungen sind unzureichend. Unterstützende Handreichungen für die Titelverwalter, wie Leistungen einzuordnen sind, und einheitliche und vollständige Informationen zu den Aufträgen fehlten.

0.2 Das BMU hat diesen Prüfungsfeststellungen widersprochen:

- Der Bundesrechnungshof habe bei seinen Auswertungen nur einen Teil der Definition der Bundesregierung berücksichtigt. Die Definition umfasse auch eine Negativabgrenzung. Danach seien wissenschaftliche Gutachten zu spezifischen Fachfragen keine Beratungsleistungen. Die Leistungen in den 44 Fällen bezögen sich auf solche spezifischen Fachfragen und würden unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden erbracht. Sie seien deshalb keine externen Beratungsleistungen.
- Das BMU habe ausreichend dokumentiert, dass keine Alternativen zur Auftragsvergabe bestanden. Insofern erübrigten sich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.
- Das BMU teile zwar die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass der Erhalt eigener Kompetenzen in ministeriellen Kernbereichen unverzichtbar sei. Es sehe jedoch keine Gefahr einer drohenden Abhängigkeit von externem Sachverstand. Die Abnahme der Leistungen und die Entscheidung über den Umgang mit den Ergebnissen obliege dem BMU.
- Das BMU beantworte parlamentarische Anfragen stets umfassend und fristgerecht. Lägen die erbetenen Daten nicht wie gewünscht vor oder seien sie nicht klar definiert, könne es zu Unschärfen kommen.

- Die vom Bundesrechnungshof herangezogenen Auftragslisten des BMU und seiner nachgeordneten Behörden dienten nicht dazu, externe Beratungsleistungen zu erkennen und zu erfassen.

0.3 Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht:

- Anders als vom BMU behauptet hat er seinen Bewertungen die vollständige Definition der Bundesregierung zugrunde gelegt (einschließlich Negativabgrenzung). Er hält daran fest, dass 44 der von ihm untersuchten Aufträge externe Beratungsleistungen sind. Nach seiner Auffassung hat das BMU die Negativabgrenzung „überdehnt". Wissenschaftliche Gutachten legen den Schwerpunkt auf theoretische Lösungsansätze, die über die konkrete Entscheidungssituation des Auftraggebers hinausgehen. Bei den 44 Aufträgen sollten die Auftragnehmer für konkrete Entscheidungssituationen des BMU praxisorientierte Handlungsempfehlungen entwickeln und bewerten. Dass diese Leistungen auf die Lösung spezifischer Fachfragen unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden abzielten, ist kein Ausschlussmerkmal für eine externe Beratungsleistung.
- Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMU mehrfach nicht ausreichend belegt hat, warum eine Eigenwahrnehmung der vergebenen Leistungen nicht in Frage kam. Pauschale Aussagen genügen nicht. Es bedarf einer fundierten Begründung.
- Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin Risiken, dass die Inanspruchnahme von externen Beratungs- und Unterstützungsleistungen durch das Ressort zu Abhängigkeiten führen kann. Insbesondere bei umfangreichen und/oder wiederholten Beauftragungen besteht die Gefahr, dass (wesentliches) „Know-how" beim Auftragnehmer aufgebaut wird und dort verbleibt.
- Das BMF wies bei parlamentarischen Anfragen auf mögliche Unschärfen zu den Angaben der Bundesregierung hin. Jedoch konnte das BMF nicht erkennen, dass Angaben des BMU nicht vollständig waren oder warum das BMU sie erheblich korrigiert hatte.

Demzufolge konnte das BMF auch keine entsprechenden Erläuterungen an die Fragesteller weitergeben.

- Der Bundesrechnungshof hält es nach diesen Feststellungen für unverzichtbar, dass das BMU für seinen Geschäftsbereich umfassende Informationen zu den erteilten Aufträgen vorhält.

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU[1]) ist für den Umwelt-, Klima- und Naturschutz, für die Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle sowie für die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz zuständig. Es hat vier nachgeordnete Bundesoberbehörden, nämlich das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesamt für Naturschutz (BfN), das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) und das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS). Für die Wahrnehmung seiner Aufgaben stehen dem BMU und seinen nachgeordneten Behörden derzeit 3 928 Planstellen/Stellen zur Verfügung, davon entfallen 1 287 auf das Bundesministerium.

Das BMU und seine nachgeordneten Behörden dürfen bei ihren Fachaufgaben auf externe Beratungsleistungen zurückgreifen. Externe Beratungsleistungen können es der Bundesverwaltung erleichtern, in einem sich rasch ändernden Umfeld Antworten auf komplexe Fragestellungen zu finden. Da externe Beratungsleistungen die Neutralität und den Kompetenzerhalt der Verwaltung gefährden und zu beträchtlichen Ausgaben führen können, sind hohe Anforderungen an

- die Transparenz und
- die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit

der Vergabe von Beratungsleistungen zu stellen.

1.2 Begriffsdefinition und jährliche Berichterstattung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) am 28. Juni 2006 aufgegeben, ihm jährlich zu den Zahlungen der Bundesressorts an externe Berater zu berichten.

Das BMF fordert die übrigen Bundesressorts regelmäßig auf, ihm die erforderlichen Angaben für seinen Bericht zu übermitteln. Es weist die Ressorts jährlich darauf hin, dass dem Bericht eine innerhalb der Bundesregierung abgestimmte

---

[1] Bis zum Jahr 2013 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, bis zum Jahr 2018 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Zur Vereinfachung enthält der Bericht durchgängig die Abkürzung „BMU".

Definition des Begriffs „externe Beratungsleistungen" zugrunde liegt. Diese Definition ist seit Beginn der Berichterstattung bis auf wenige Änderungen unverändert geblieben[2]:

„Gegenstand der externen Beratung ist eine entgeltliche Leistung, die dem Ziel dient, für konkrete Entscheidungssituationen des Auftraggebers praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln und zu bewerten, den Entscheidungsträgern zu vermitteln und ggf. ihre Umsetzung zu begleiten. Leistungsempfänger sind die unmittelbare oder mittelbare Bundesverwaltung sowie institutionelle Zuwendungsempfänger. Leistungserbringer ist eine außerhalb dieses Bereichs tätige natürliche oder juristische Person.

In der Regel kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei

- *Verträgen zur Beantwortung von technischen oder rechtlichen Fragestellungen der laufenden Verwaltung in Einzelfällen,*
- *Werkverträgen*,

nicht um Beraterverträge handelt, sofern nicht ein Beratungscharakter nach den o. g. Definitionsmerkmalen erkennbar ist.

Nicht als Beraterverträge gelten:

- *Gutachten oder Beratungen im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Konzeption, Begleitung und Evaluierung von Fördermaßnahmen für Forschungs- und Bildungsprojekte,*
- *wissenschaftliche Gutachten zu spezifischen Fachfragen,*
- *Verträge zur Beantwortung von Fragen durch Kommissionen,*
- *Aufträge für Redemanuskripte sowie*
- *Beratungsleistungen in Verträgen, in denen Nicht-Beratungsleistungen überwiegen […].*"

Wissenschaftliche Gutachten legen, anders als Beratungsleistungen, den Schwerpunkt auf theoretische Lösungsansätze. Sie kommen über die konkrete

---

[2] BMF-Rundschreiben vom 11. Juli 2017, Anlage 1, Gz.: II A 2 - H 1200/08/10073 :016.

Entscheidungssituation des Auftraggebers hinaus zu gültigen Ergebnissen und leisten keine Hilfestellung bei der praktischen Umsetzung.[3]

1.3 Prüfungsanlass

Die Bundesregierung teilte dem Haushaltsausschuss seit Beginn der Berichterstattung im Jahr 2007 bis einschließlich zum Jahr 2018 regelmäßig mit, dass aus dem Einzelplan 16 keine Ausgaben für externe Beratungsleistungen geleistet werden. Das BMU war das einzige Ressort, das dem BMF regelmäßig „Fehlanzeige" meldete. Erstmals im Jahr 2019 informierte das BMU die Hauptberichterstatterin und die Mitberichterstatterin/die Mitberichterstatter für den Einzelplan 16, dass Zahlungen von rund 81 000 Euro an externe Berater für je einen Auftrag des UBA und des BfN geleistet wurden.[4]

Das BMU legt nach eigenen Angaben Wert darauf, *„von vornherein konsequent keine Aufträge zu vergeben, bei denen es sich um externe Beratungsleistungen, die der Definition des Haushaltsausschusses entsprechen, handelt. Abgesehen von eventuell möglichen Missverständnissen oder Arbeitsfehlern, die in jeder Organisation vorkommen könnten, sei das BMU überzeugt davon, bis einschließlich zum Jahr 2017 keine externen Beratungsleistungen, die der Definition des Haushaltsausschusses entsprechen, vergeben zu haben.*"

Auch im Zusammenhang mit parlamentarischen Anfragen versicherte das BMU wiederholt[5], es sei bemüht, seine Aufgaben *„stets selbstständig*" wahrzunehmen. Soweit es darüber hinaus für spezielle Fachfragen externe Unterstützung in Anspruch nehme, geschähe dies unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes durch gutachterliche Stellungnahmen oder sonstige Unterstützungsleistungen.

Gegenüber dem Bundesrechnungshof wies das BMU außerdem darauf hin, dass es sich für den Fall, dass in Auftragslisten seiner Vergabestellen *„Begriffe wie ‚Berater', ‚Beratungsleistung' oder ‚allgemeine Rechtsberatung' enthalten seien, […] bei den Begrifflichkeiten um Verkürzungen im Sinne von Arbeitstiteln handelt, die keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Art der konkret*

---

3 Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 14: Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung, Kapitel 2 Definition des Begriffs „Externe Beratung", Seite 14.

4 Haushaltsausschussdrucksache 19(8)3252.

5 Z. B. Bundestagsdrucksachen 19/2526 und 19/4634, Antwort des BMU auf die schriftliche Frage 10/066 vom 5. Oktober 2018.

beauftragten Leistungen zulassen. Hierfür sind allein die Vertragsunterlagen maßgeblich."

In seinem diesjährigen Bericht gegenüber den Berichterstatterinnen und Berichterstattern für den Einzelplan 16 über den Einsatz externer Berater legte das BMU dar, dass es vor einer Beschaffung einer Leistung prüfe, ob diese zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben erforderlich sei. Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit würden jeweils in einem Beschaffungsantrag dargelegt. Die Leistungsinhalte konkretisiere das BMU in der jeweiligen Leistungsbeschreibung. Dies bewirke regelmäßig, dass es sich um keine Beratungsleistungen handele. Den Unterstützungsleistungen lägen jeweils Werkverträge zugrunde, was nach der o. g. Definition (siehe Tz. 1.2) ein Indiz dafür sei, dass es sich in der Regel nicht um Beraterverträge handele. Sofern solche Verträge dazu dienten, praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln und zu bewerten, den Entscheidungsträgern zu vermitteln und ggf. ihre Umsetzung zu begleiten, bezögen sich diese in der Regel auf die Beantwortung spezifischer Fachfragen und würden unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden erstellt. In Einzelfällen schlössen das BMU und seine nachgeordneten Behörden auch Verträge mit dem Ziel, dass technische oder rechtliche Fragestellungen der laufenden Verwaltung beantwortet werden. In allen diesen Fällen handele es sich um keine „Beraterverträge".[6]

Den Bundesrechnungshof haben die oben erwähnten langjährigen „Fehlanzeigen" für den Einzelplan 16 veranlasst zu prüfen, ob und wie das BMU sicherstellt, dass es externe Beratungsleistungen vollständig erfasst und meldet. In seine Prüfung hat er die Haushaltsjahre 2014 bis 2018 einbezogen.

2 Erfassung von externen Beratungsleistungen im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Das BMU und seine nachgeordneten Behörden legen nach Auskunft des Ressorts dem Begriff externe Beratungsleistungen die *„Definition des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages einschließlich der in ihr enthaltenen Negativabgrenzung zugrunde.*" Sie würden grundsätzlich keine Leistungen beauftragen, die nach dieser Definition Beratungsleistungen seien. Daher

---

6 Haushaltsausschussdrucksache 19(8)3252.

hätten sie auch keine spezifischen Verfahrensregelungen für die Vergabe externer Beratungsleistungen.

Gleichwohl forderte das Haushaltsreferat im BMU in jährlichen Schreiben zur Haushaltsführung die Titelverwalter im Ressort und in seinen nachgeordneten Behörden auf, die Vorgaben des BMF zur Erfassung der Zahlungen an externe Berater im HKR[7]-Verfahren zu beachten. Danach sind die *„Zahlungen für externe Beratungsleistungen im HKR-Verfahren mit der Textinformation ++EXTB++ zu erfassen. In den Fällen, in denen diese Verfahrensweise […] nicht möglich ist, muss eine Nachweisbarkeit innerhalb der HKR-Struktur (insbesondere durch die Einrichtung von Objektkonten) gewährleistet sein.*" Das BMU geht davon aus, dass die Titelverwalter diese Vorgaben vollumfänglich beachteten. Es hält deshalb eine Prüfung der Erfassungen im HKR-System für nicht notwendig. Überdies sei es aus technischen Gründen nicht möglich, dass die für den Einzelplan zuständige oberste Bundesbehörde auf die Buchungsdaten der Bewirtschafter bei den nachgeordneten Behörden im HKR-System zugreift. Im Prüfungszeitraum waren für das BMU und seine nachgeordneten Behörden keine Beratungsleistungen im HKR-System erfasst.

Trotz der Maßgabe, grundsätzlich keine externen Beratungsleistungen zu beauftragen, sollten die Titelverwalter dem Haushaltsreferat außerdem Zahlungen an externe Berater bis Mitte März des Folgejahres melden, eine Fehlanzeige war dabei nicht erforderlich. Das Haushaltsreferat wies die Titelverwalter in diesem Zusammenhang darauf hin, die o. g. Definition von externen Beratungsleistungen (siehe Tz. 1.2 dieses Berichts) zu beachten. Detailliertere Vorgaben oder Handreichungen, welche Leistungen (nicht) unter die Definition fallen, stellte das BMU seinen Titelverwaltern nicht zur Verfügung.

Im Jahr 2016 war das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) noch eine nachgeordnete Behörde des BMU. Bei der ressortinternen Abfrage zur Inanspruchnahme von externen Beratungsleistungen meldete das BBR eine solche Leistung. Gegenstand der Beauftragung war nach dem Vergabevermerk eine *„externe Beratungsleistung im Zuge der Organisationsuntersuchung Abteilung III Auslandsbau im BBR*". Nach der Leistungsbeschreibung sollte der Auftragnehmer u. a. *„Optimierungsvorschläge und konkrete Maßnahmen hinsichtlich der Aufbau- und Ablauforganisation des BBR […] und*

---

[7] HKR = **H**aushalts-, **K**assen- und **R**echnungswesen des Bundes.

Angaben zur Personalbemessung für den Bereich Auslandsbau" erarbeiten. Das BMU entschied, dass es sich entgegen der Einschätzung des BBR nicht um eine externe Beratungsleistung handelt, die der Definition des Haushaltsausschusses entspricht. Dies ergebe sich daraus, dass *„eine Begutachtung im Rahmen einer Organisationsuntersuchung eingekauft wurde. Nach der Vertragsart dürfte es sich um einen Werkvertrag gehandelt haben*". Die Organisationsuntersuchung sollte u. a. folgende konkrete Bausteine umfassen:

- Analyse der aktuellen Aufbau- und Ablauforganisation des Auslandbereichs des BBR,
- Entwicklung eines Soll-Prozesses Auslandsbau (Prozessmodellierung)/Erarbeitung eines optimierten Soll-Prozesses Auslandsbau,
- Erarbeitung von Optimierungsvorschlägen und detaillierten Maßnahmen hinsichtlich Aufbau- und Ablauforganisation im BBR unter Berücksichtigung von Qualitäten, Kosten, Terminen, Kapazitäten und speziellen Auslandsrisiken: Formulierung konkreter Umsetzungsschritte einzelner Maßnahmen inkl. Beschreibung notwendiger Instrumente und deren Anwendung im BBR.

3 Parlamentarische Anfragen zu Beratungs- und Unterstützungsleistungen

Wiederholt stellten seit dem Jahr 2018 einzelne Mitglieder und Fraktionen des Deutschen Bundestages parlamentarische Anfragen zur Inanspruchnahme von externer Beratung und Unterstützung, Zusammenarbeit mit externen Interessensträgern und Beauftragung von Studien. Diese bezogen sich teils auf die Bundesregierung insgesamt, teils auf einzelne Ressorts, darunter das BMU.[8]

Der Bundesrechnungshof hat für zwölf Fälle untersucht, wie das BMU seine Antwortbeiträge erstellte:

Weder für das BMU noch für seinen nachgeordneten Geschäftsbereich gibt es Übersichten zu in Anspruch genommenen externen Beratungs- und Unterstützungsleistungen oder zu bestehenden Verträgen mit Dritten (siehe auch

---

[8] Schriftliche Fragen: 10/066 vom 5. Oktober 2018, 11/409 vom 28. November 2018, 12/273 vom 17. Dezember 2018, 2/264 vom 19. Februar 2019.
Kleine Anfragen: Bundestagsdrucksachen 19/1191 vom 13. März 2018, 19/7066 vom 16. Januar 2019, 19/7387 vom 28. Januar 2019, 19/8085 vom 1. März 2019, 19/8122 vom 5. März 2019, 19/10930 vom 14. Juni 2019.

Tz. 4). Für die Beantwortung der parlamentarischen Anfragen musste das BMU deshalb jeweils aufwendige interne Prüfungen durchführen. Es griff dabei u. a. auf die Auftragslisten seiner Vergabestellen und seiner nachgeordneten Behörden zurück.

Wie bereits erläutert, liegt dem Begriff „Externe Beratungsleistung" eine innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Definition zugrunde (siehe Tz. 1.2). Die Begriffe „Unterstützungsleistung", „Studie" und „Gutachten" sind dagegen nicht allgemeingültig definiert. Die Bundesregierung wies bei der Beantwortung von parlamentarischen Anfragen gelegentlich darauf hin, dass unterschiedliche Definitionen der Ressorts zu heterogenen und nicht vergleichbaren Antwortbeiträgen führen und die Vergleichbarkeit der erhobenen Daten nicht gegeben ist.[9]

In den vom Bundesrechnungshof geprüften Antwortbeiträgen auf parlamentarische Anfragen legte das BMU ein weites Verständnis des Begriffs „Unterstützungsleistungen" zugrunde.[10] Es verstand darunter zunächst alle Dienstleistungsverträge, die die Aufgabenerfüllung des BMU unterstützen, ausgenommen Zuwendungen, institutionelle Förderungen, Liefer- und Bauleistungen. Bei der Beantwortung weiterer Anfragen definierte das BMU Unterstützungsleistungen dann ausschließlich als *„Dienstleistungen mit beratungsähnlichem Charakter*" (z. B. Studien, Gutachten, IT-Leistungen, konzeptionelle Unterstützungen). Ausgenommen waren Zuwendungen, institutionelle Förderungen, Liefer- und Bauleistungen, Forschungsleistungen, Projektträgerleistungen und einfache Dienstleistungen zum Liegenschaftsbetrieb sowie alle Verträge mit einem Auftragswert unter 50 000 Euro.

Innerhalb des BMU und seiner nachgeordneten Behörden entschied jede Organisationseinheit eigenständig, ob sie eine beauftragte Leistung meldete bzw. welcher Kategorie (externe Beratungsleistung, Unterstützungsleistung, Studie etc.) sie diese Leistung zuordnete. Bei der Beantwortung der parlamentarischen Anfragen, die hinsichtlich der erfragten Daten und Zeiträume variierten, legte das BMU *„besonderes Augenmerk auf die Konsistenz der Antworten.*"

---

9 Antworten der Bundesregierung: 19/7489 vom 1. Februar 2019, 19/7713 vom 13. Februar 2019.

10 Antwort der Bundesregierung 19/7489 vom 1. Februar 2019, Seite 14.

Schriftliche Frage 11/409

Gegenstand der Frage waren die Anzahl der Verträge mit externen Dritten für Beratungs- und Unterstützungsleistungen seit dem Jahr 2014 und das Auftragsvolumen dieser Verträge (aufgeschlüsselt nach Bundesressorts inklusive ihrer nachgeordneten Behörden und der Gesellschaften in ihrer jeweiligen Verantwortung).

Für die Beantwortung dieser Frage im Dezember 2018 führte das BMU eine interne Abfrage durch, die jedoch das BfN und die Gesellschaften in seinem Geschäftsbereich nicht fristgerecht beantworten konnten. Das BMU meldete daraufhin rund 1 100 Verträge mit einem Gesamtauftragswert von 200 Mio. Euro an das BMF. Intern verwies das BMU darauf, dass bei der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage durch das BMF *„keine gesonderte Nennung irgendwelcher Stellen (insbesondere keiner Stellen, die keine Angaben machen konnten) erfolgte. Außerdem wurde nur die Gesamtanzahl der abgeschlossen Verträge der Ressorts […] genannt. Rückschlüsse auf das BMU sind damit nicht möglich*."

Kurz nach Beantwortung der Anfrage durch das BMF meldete das BfN dem BMU 240 Verträge mit einem Volumen von rund 38 Mio. Euro und die Gesellschaften insgesamt 188 Verträge mit einem Volumen von rund 44 Mio. Euro. Das BMU, seine nachgeordneten Behörden und die Gesellschaften in seiner Verantwortung hatten folglich insgesamt 1 528 Verträge mit einem Gesamtauftragswert von 282 Mio. Euro geschlossen. Davon meldete das BMU jedoch 428 Verträge mit einem Auftragswert von 82 Mio. Euro dem BMF nicht, was knapp 30 % der Beratungs- und Unterstützungsleistungen ausmachte.

Bundestagsdrucksache 19/7489 (neu)

Eine Fraktion stellte wenige Monate später ebenfalls die Frage nach der Anzahl und dem Auftragsvolumen der Verträge mit externen Dritten für Beratungs- und Unterstützungsleistungen, aufgeschlüsselt nach einzelnen Jahren und Bundesressorts (inklusive ihrer nachgeordneten Behörden und der Gesellschaften in ihrer Verantwortung). Diesmal bezog sich die Frage auf den Zeitraum seit dem Jahr 2006.

Für die Beantwortung dieser parlamentarischen Anfrage ermittelte das BMU bezogen auf den Prüfungszeitraum 2014 bis 2018 insgesamt 3 685 Aufträge in

seinem Geschäftsbereich. Das Auftragsvolumen betrug 587,7 Mio. Euro. Nachdem das BMU Kenntnis von den Antworten der anderen Ressorts erhalten hatte, wurde ihm klar, dass seine Angaben *„stark aus dem Rahmen*" fielen. Es korrigierte *„wegen der politischen Bedeutung*" seine Meldung am nächsten Tag auf 1 000 Aufträge mit einem Auftragsvolumen von 110 Mio. Euro.

Das BMU konnte dem Bundesrechnungshof die Gründe für die innerhalb eines Tages geänderten Zahlen zur Anzahl und zum Auftragswert der Verträge nicht plausibel erklären. Die Änderungsmeldung basierte nach Aktenlage jedenfalls nicht auf einer erneuten Datenerhebung.

Bundestagsdrucksache 19/7713

Gegenstand dieser Anfrage war die Inanspruchnahme externer Beratung und Unterstützung durch die Bundesregierung in den Jahren 2017 und 2018. U. a. bezog sich die Anfrage auf die Ausgaben und die zehn größten Auftragnehmer, jeweils aufgeschlüsselt nach den einzelnen Ressorts.

Das BMU führte eine ressortinterne Abfrage durch. Die Ausgaben aus dem Titel 544 01 (Forschung, Untersuchungen und Ähnliches) ließ es unberücksichtigt. Es ordnete diese Ausgaben ausschließlich den Forschungsleistungen zu. Beratungs- und Unterstützungsleistungen, die aus diesen Ressortforschungsmitteln finanziert wurden, meldete es folglich nicht, obwohl die Zweckbestimmung des Titels derartige Ausgaben nicht ausschließt.

Bundestagsdrucksache 19/2448

Eine Fraktion stellte Fragen zu den von obersten Bundesbehörden und deren nachgeordneten Behörden in Auftrag gegebenen Studien und Gutachten (aufgeschlüsselt nach Jahren und Behörden ab dem Jahr 2000).

Zur Beantwortung der parlamentarischen Anfrage führte das BMU intern und im nachgeordneten Bereich eine Abfrage durch. Das BMU forderte die einbezogenen Stellen auf, nur die Vorhaben anzugeben, die im Vorhabennamen den Begriff Studie oder Gutachten ausdrücklich verwenden. Zudem sollten *„Einzelaufträge zur Erstellung von Gutachten und Studien auf der Grundlage einer Rahmenvereinbarung nicht gemeldet werden.*" Ausgenommen waren außerdem Gutachten und Studien, die mit Zuwendungen finanziert wurden. Inhaltlich prüfte das BMU nicht, ob es sich bei den als „*Studien*" oder *„Gutachten*"

bezeichneten Leistungen tatsächlich um solche handelte. Im Ergebnis der Abfrage ermittelte das BMU für den Zeitraum 2000 bis 2017 insgesamt 996 Studien und Gutachten, für die es Ausgaben von rund 37 Mio. Euro leistete. Davon entfielen 237 Studien und Gutachten auf den Prüfungszeitraum 2014 bis 2018.

Bundestagsdrucksache 19/11663

Die Studien des BMU waren zudem Gegenstand einer weiteren Kleinen Anfrage, die sich auf Beauftragungen seit Oktober 2013 sowie beendete Studien seit September 2017 bezog.

Zur Beantwortung dieser Anfrage meldete das BMU im Zeitraum 2013 bis 2019 insgesamt 1 976 Studien, davon enthielten in der Vorhabenbezeichnung 88 den Begriff „Studie" und 67 den Begriff „Gutachten". Somit umfasste die Antwort 1 821 Studien und Gutachten, die diesen Begriff nicht in der Vorhabenbezeichnung enthielten.

4 Beratungspraxis im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

4.1 Vorgehensweise des Bundesrechnungshofes

Um zu überprüfen, ob das BMU im Prüfungszeitraum tatsächlich keine externen Beratungsleistungen in Anspruch nahm, hat sich der Bundesrechnungshof Aufstellungen der zehn Vergabestellen des BMU und seiner nachgeordneten Behörden über ihre Vergaben im Zeitraum 2014 bis 2018 vorlegen lassen. Zusätzlich hat er auch die Unterstützungsleistungen in seine Prüfung einbezogen, die Projektträger im Auftrag des BMU vergeben hatten. Nach den vorgelegten Auftragslisten haben die Vergabestellen und die Projektträger im

Zeitraum 2014 bis 2018 mindestens 3 882 Unterstützungsleistungen[11] mit 600 Mio. Euro Auftragswert vergeben (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Zusammenstellung Auftragslisten des BMU einschließlich nachgeordneter Behörden und Projektträger (Unterstützungsleistungen 2014 – 2018)

Vergabestellen	Anzahl Aufträge	Auftragswert in Mio. Euro
BMU		
Z I 3 (Zentrale Vergabestelle)	846	227
P II 2 (ÖA)	929	22
S I 2	19	4
Geschäftsbereich		
UBA	860	54
BfN	563	50
BfS*	120	27
	248	keine Angabe
BfE*	167	112
	37	keine Angabe
BBR	keine Angabe	keine Angabe
Projektträger**	93	104
Gesamt	**3 882**	**600**

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage der Auftragslisten der Vergabestellen.

* Die Vergabestellen des BfS und des BfE gaben zu einem Teil der Aufträge keine Auftragswerte an, deshalb enthält die Tabelle jeweils zwei Angaben.

** Forschungszentrum Jülich GmbH, VDI/VDE-Innovation + Technik GmbH, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V., Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Jede Vergabestelle verwaltet die Aufträge nach einem eigenen System. Das BMU konnte dem Bundesrechnungshof deshalb zu den beauftragten

[11] Die Auftragslisten der Vergabestellen sahen unterschiedliche Angaben zu den einzelnen Aufträgen vor. Diese lagen zudem nicht vollständig vor. Die Gesamtanzahl der Aufträge und der Gesamtauftragswert sind daher ggf. noch höher als vom Bundesrechnungshof in Tabelle 1 angegeben. Außerdem definieren die Vergabestellen Leistungen unterschiedlich. Die Angaben zu den Unterstützungsleistungen zugunsten des BMU enthalten alle Dienstleistungsverträge, die die Aufgabenerfüllung des Ressorts unterstützen, ausgenommen Zuwendungen, institutionelle Förderungen, Liefer- und Bauleistungen. Im Geschäftsbereich sowie bei den Projektträgern sind zusätzlich einfache Dienstleistungen, wie z. B. Reinigung, Bewachung oder Fortbildung, ausgenommen.

Unterstützungsleistungen folgende Auskünfte entweder nicht oder nur teilweise erteilen:

- das Referat, welches die Leistungen benötigte (Bedarfsträger),
- den Auftragswert,
- die Vergabeart,
- die Vertragslaufzeit sowie
- die bisherigen Ausgaben und den Haushaltstitel, aus dem sie finanziert wurden.

Das BMU erklärte, es führe keine übergreifenden Aufzeichnungen, die alle vom Bundesrechnungshof gewünschten Informationen enthalten. Solche Aufzeichnungen seien entbehrlich. Sofern der Bundesrechnungshof zusätzliche Angaben zu den Aufträgen benötige, stelle es ihm die Vergabeakten zur Verfügung. Je nach gewünschter Anzahl der Akten werde es dafür allerdings möglicherweise längere Zeit benötigen.

Zu Aufträgen, die das BBR im Zeitraum 2014 bis 2018 vergeben hatte, konnten dem Bundesrechnungshof weder das BMU noch das seit März 2018 zuständige Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat Angaben übersenden.

Da das BMU dem Bundesrechnungshof die benötigten Informationen nicht zu allen Aufträgen vorlegen konnte, war keine abgrenzbare Grundgesamtheit für ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren gegeben. Stattdessen wählte der Bundesrechnungshof 76 der 846 von der zentralen Vergabestelle des BMU vergebenen Aufträge aus. In diesen Fällen ergaben sich wegen des Auftragnehmers und/oder des Vertragsgegenstandes Anhaltspunkte dafür, dass es sich möglicherweise um eine externe Beratungsleistung handelt. Der Bundesrechnungshof hat die 76 Fälle daraufhin vertieft geprüft, ob dies zutrifft. Ferner hat er auch untersucht, wie das BMU die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Vergabe der Leistung ermittelt hat.

4.2 Ergebnisse der Prüfung des Bundesrechnungshofes

4.2.1 Externe Beratungsleistungen

In den vom Bundesrechnungshof untersuchten Fällen beauftragte das BMU Leistungen, die unterschiedlichste Tätigkeitsbereiche des Bundesministeriums und seiner nachgeordneten Behörden betrafen, so z. B.

- die Vorbereitung von Organisationsaufgaben und Personalauswahlentscheidungen,
- die Vorbereitung und Teilnahme an internationalen Verhandlungen inklusive Bewertungen/Empfehlungen zu Verhandlungspositionen,
- die Erstellung von Entwürfen zu Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien oder
- vergaberechtliche Beratungen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes handelte es sich in 44 der 76 von ihm untersuchten Aufträge um externe Beratungsleistungen entsprechend der Definition der Bundesregierung (siehe Tz. 1.2). Der Bundesrechnungshof erläutert diese Bewertung der 44 Aufträge im Folgenden anhand von Beispielen. Die Unterstreichungen in den Beispielen hat der Bundesrechnungshof vorgenommen.

In allen Fällen entwickelten, bewerteten und vermittelten die Auftragnehmer für das BMU praxisorientierte Handlungsempfehlungen im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen.

Beispiel 1

„Der Auftragnehmer soll auf der Grundlage der Analyse Handlungsbedarfe für eine umweltfreundlichere und nachhaltigere Ausgestaltung des Tourismus sowie der naturnahen Freizeitgestaltung und Sportausübung in Deutschland identifizieren und praxisorientierte Handlungsempfehlungen für das BMU entwickeln.“

Beispiel 2

„Der Schwerpunkt des Vorhabens dient der Unterstützung des BMU bei den laufenden Verhandlungen zu einem Globalen Umweltpakt. Für die Bildung einer Verhandlungsposition der Bundesregierung soll der Auftragnehmer praxisgerechte Handlungsvorschläge erarbeiten, an Ressortbesprechungen sowie an Sitzungen auf EU-Ebene teilnehmen […] dabei Verhandlungsvorschläge anderer Delegationen analysieren und bewerten, Optionen entwickeln und das BMU in den relevanten Verhandlungsprozessen direkt fachlich unterstützen. […] Die Beratungsleistungen sollen nach Bedarf des Auftraggebers und gemäß aktueller Positionierung der EU in Vor- und Nachbereitung sowie ad hoc während der Sitzungen je nach Verhandlungssituation als kurzes Analysepapier verfasst oder mündlich dargestellt werden.“

Beispiel 3

Der Auftragnehmer sollte für das BMU „*detaillierte Konzepte für die Kooperation und Verhandlung mit strategisch relevanten EU-Partnern erarbeiten und diese Dialogprozesse wissenschaftlich begleiten*." Dies erfordere u. a*. „zielorientierte Lösungsvorschläge für Verhandlungen.*" Neben der Analyse der spezifischen Situation der Partner, sollte der Auftragnehmer „*Vorschläge für konkrete Kooperationsprojekte, Durchführung, Begleitung und Auswertung von Dialogprozessen*" erbringen und diese auf „*Tagungen, Konferenzen oder Workshops praxisorientiert und anwendungsbezogen präsentieren*."

Beispiel 4

Das BMU kündigte Anfang des Jahres 2014 an, bis zum Ende des Jahres ein ressortübergreifendes Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 zu erstellen. Ein externer Auftragnehmer sollte Maßnahmenvorschläge für das Aktionsprogramm rechtzeitig erarbeiten und bewerten sowie Vorschläge anderer relevanter Ressorts auf der Basis von Analysen kritisch bewerten.

In 25 der 44 Fälle, bei denen es sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes um externe Beratungsleistungen handelt, begleiteten die Auftragnehmer darüber hinaus die Umsetzung der Handlungsempfehlungen oder waren dabei direkt eingebunden.

Beispiel 5

„Für das BMU besteht dringender Bedarf an juristischer Zuarbeit zur Klärung von Rechtsfragen, insbesondere in Form von Vermerken zur Prüfung, Erarbeitung und Abstimmung energiewirtschaftsrechtlicher Formulierungsvorschläge. Diese Zuarbeiten sind erforderlich, um das Ressortinteresse der Auftraggeberin im Hinblick auf die Erreichung der Klimaschutzziele in den Verhandlungen und Abstimmungen zur Fortentwicklung des relevanten energiewirtschaftlichen Gesetzesrahmens (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG), Energiewirtschaftsgesetz einschließlich Rechtsversordnungen, Steuerrecht, Baurecht) zielgerecht und rechtssicher umsetzen zu können […].Die juristische Zuarbeit soll sowohl im Rahmen […] interministerieller Abstimmungsprozesse als auch im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren (einschl. Anhörungsverfahren, parlamentarische Verfahren) erbracht werden. Erwartet wird auch die Teilnahme an (Vor-)Besprechungen, Verhandlungen, Anhörungen, Tagungen oder ähnlichen Veranstaltungen*, um bei Bedarf eine juristische Unterstützung für die Angehörigen / Teilnehmer der Auftraggeberin gewährleisten zu können. Es wird erwartet, dass die Auftragnehmerin / der Auftragnehmer über einen eigenen Arbeitsplatz in Berlin verfügt, bei Bedarf aber auch umfangreiche Anwesenheitszeiten bei der Auftraggeberin gewährleisten kann, soweit der vertraglich geschuldete Erfolg des Vorhabens dies erfordert.*"

Beispiel 6

Das BMU wollte auf den Finanzrahmen der EU Einfluss nehmen und ihn nachhaltiger gestalten. Dazu sollte der Auftragnehmer des BMU konkrete Vorschläge und geeignete Investitionen aufzeigen, um Treibhausgasemissionen zu senken. Dabei sollte er u. a. folgende Fragen beantworten: *„Welche Förderprogramme befördern in welcher Weise Projekte/Investitionen mit klimaschädlichen Auswirkungen […]? Wie kann die Förderung dieser Projekte/Investitionen klimafreundlich umgestellt werden? […] Wie müsste die Landwirtschaft konzipiert werden, damit die aus ihr entstehenden Emissionen langfristig erheblich gesenkt werden?*" In sogenannten „Forschungspapieren" sollte der Auftragnehmer die bisherigen Planungen der EU-Kommission bewerten und Expertengespräche in Brüssel selbstständig organisieren und führen. Die Gesprächsunterlagen sollte er in englischer Sprache verfassen, so dass sie zur Weitergabe an EU-Netzwerke geeignet waren. Der Auftragnehmer sollte außerdem dem BMU Vorschläge unterbreiten, welche Planungen der EU-Kommission die Bundesregierung gegenüber der EU aufgreifen solle. Er sollte hierzu die Argumentation schriftlich so aufbereiten, dass das BMU sie auch unmittelbar für den *„tagesaktuellen politischen Prozess*" in Deutschland verwerten konnte.

In einigen der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle bezeichnete das BMU die zu vergebenden Leistungen in den Vergabeunterlagen explizit als Beratungsleistungen oder gab an, dass ausschließlich Beratungsunternehmen als Auftragnehmer in Betracht kämen, weil etwa Wissenschaftler nicht die nötigen Fachkenntnisse für die Beratungsleistung aufweisen würden.

Beispiel 7

Bei einem Vorhaben gab das BMU bei der Bedarfsanalyse an, dass „*nur Beratungsinstitutionen angesprochen werden sollen. Für die Erreichung des angestrebten Zieles sind Qualifikationen und Fachkenntnisse erforderlich und notwendig, die nur Berater aufzuweisen haben (etwa im Gegensatz zu wissenschaftlichen Mitarbeitern).*"

Beispiel 8

Das BMU vergab das Projekt *„Beratungsleistungen zur Unterstützung der Projektleitung des BMU für das Projekt „Reform Bundesbau".* Nach der Leistungsbeschreibung war das Ziel: *„In der Projektvorbereitungsphase, insbesondere zum Projekthandbuch sollen die Beratung und Empfehlungen eines externen Beraters eingeholt werden. Das BMU erwartet eine fundierte Beratung zum für die Umsetzung erforderlichen Projektmanagement und Vorschläge zum Changemanagement. Der Berater soll den Projektleiter im Referat B II 1 unterstützen, dass ein professionelles, schlankes, vollständiges, aussagekräftiges Projekthandbuch als Vorgabe für die Phase der Projektdurchführung zur Verfügung gestellt werden kann*."

Beispiel 9

Das BMU beauftragte *„Beratungsleistungen zur Untersuchung von Trägermodellen für das Gebäude der wieder zu errichtenden Bauakademie in Berlin".* Ziel des Vorhabens war es, *„parallel zur Erarbeitung des Nutzungskonzeptes im Rahmen der nachfolgend spezifizierten Beratungsleistung mögliche Trägermodelle als Voraussetzung für die Wiedererrichtung der Bauakademie zu untersuchen."*

Nach Auffassung des BMU sind Leistungen, die es mit Verträgen mit der Bezeichnung „Werkvertrag" vergibt, keine externen Beratungsleistungen. In 27 der 44 Fälle, bei denen es sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes um externe Beratungsleistungen handelt, schloss das BMU mit den externen Beratern einen Vertrag mit der Bezeichnung „Werkvertrag".

Beispiel 10

Das BMU schloss einen Vertrag mit der Bezeichnung „Werkvertrag". Vertragsgegenstand war eine *„Quantitative Analyse von globalen und regionalen Emissionspfaden und Klimaszenarien im Rahmen der Fortentwicklung der internationalen Klimapolitik*". *„Das Forschungsvorhaben hatte zum Ziel, […] Fragen zur konkreten Ausgestaltung der internationalen Klimaschutzpolitik verhandlungsbegleitend zu untersuchen und das Bundesumweltministerium zu diesen Fragen fachlich im Verhandlungsprozess zu unterstützen. […] Dabei ging es insbesondere um die quantitative Auswertung und Bewertung konkreter Ausgestaltungsoptionen und die Entwicklung eigener Vorschläge. Der Auftragnehmer sollte jederzeit für die Erstellung von Ad hoc Papieren und Besprechungen mit dem Auftraggeber zur Verfügung stehen.*"

In drei weiteren Fällen schloss das BMU mit Auftragnehmern Rahmenverträge, aus denen es später einzelne Beratungsleistungen abrief.

Beispiel 11

Das BMU schloss mit einer Rechtsanwaltkanzlei einen Rahmenvertrag mit einer Laufzeit von zwei und optional drei Jahren, um sich im Zusammenhang mit der beabsichtigten Neuorganisation seines Geschäftsbereichs, insbesondere im Bereich der Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle rechtlich kontinuierlich beraten zu lassen. Der Auftragnehmer sollte das BMU vor allem bei der Planung, Umsetzung und der Prüfung möglicher wirtschaftlicher und juristischer Risiken des Vorhabens unterstützen. Die Beratung betraf insbesondere Bereiche des Arbeits- und Tarifrechts, Gesellschaftsrechts und Verwaltungsrechts sowie Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung. Der Auftragnehmer hatte dabei auch Formulierungsvorschläge für Vereinbarungen und Regelungen und sonstige Prüfleistungen zu erbringen.

In 27 der 44 Fälle vergab das BMU externe Beratungsleistungen als Ressortforschungsvorhaben. Auftragnehmer dieser sog. Forschungsvorhaben waren dabei u. a. ehemalige Beschäftigte des BMU, Rechtsanwaltskanzleien, Beratungsunternehmen oder andere gewerblich tätige Unternehmen. Das BMU charakterisierte diese Leistungen in den Vergabeunterlagen abwechselnd als „wissenschaftliche Unterstützung", „Gutachten", „angewandte Forschung" o. ä. Teilweise verzichtete es darauf, den Vertragsgegenstand zu charakterisieren.

Beispiel 12

Das BMU schloss mit einem ehemaligen Referatsleiter nach seiner Pensionierung einen Werkvertrag als „Forschungsvorhaben". Der Auftragnehmer erhielt hierfür ein Büro im BMU und durfte die Infrastruktur des Ressorts nutzen. Er war eng in die ministerielle Aufgabenerledigung des Referates eingebunden und erhielt seine jeweiligen Aufgaben direkt von seinem Nachfolger als Referatsleiter zugewiesen. Vertragsgegenstand war die „Wissenschaftliche Unterstützung des BMU bei Rechts- und Fachfragen zum Schutz vor Lärm". Dabei hatte der Auftragnehmer u. a. fachliche und rechtliche Analysen, Stellungnahmen, Vorschläge für Regelungen und Maßnahmen sowie Auslegungs- und Implementierungsvorschläge zum Lärmschutz zu erarbeiten und Gespräche mit dem UBA, Ressorts, Ländern, Verbänden und beteiligten Kreisen sowie auf EU-Ebene zu führen und Beschäftigte des BMU zu Abstimmungsgesprächen zu begleiten.

Beispiel 13

Das BMU beauftragte einen Auftragnehmer mit dem Forschungsvorhaben *„Wissenschaftliches Rechtsgutachten zur strukturellen Neukonzeption von Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz und Energieeinsparverordnung im Interesse des bezahlbaren Wohnungsbaus und Klimaschutzes / Quartiersansätze im Ordnungsrecht / Fragen der Förderung*". Der Einzelauftragnehmer war in verschiedenen öffentlichen Verwaltungen und zuletzt als Rechtsanwalt, nach seinem Lebenslauf aber zu keinem Zeitpunkt wissenschaftlich tätig. Den Schwerpunkt des Vorhabens bildete die Herausarbeitung von Empfehlungen für eine Neukonzeption der v. g. Regelungen sowie die Präsentation der Ergebnisse bei einem Workshop.

4.2.2 Prüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen vor Beauftragung

Nach Angaben des BMU prüft die jeweilige Bedarfsstelle im Ressort vor der Auftragsvergabe, ob der angeforderte Bedarf zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben notwendig ist (siehe Tz. 1.3).[12] Hierbei wird u. a. beschrieben,

12 Haushaltsausschussdrucksache 19(8)3252.

welche Aufgabe zu erfüllen ist und welche Erkenntnisse oder Informationen hierfür fehlen. Zudem werden die Ziele für die benötigte Leistung festgelegt.

Der Bundesrechnungshof stellte in den von ihm untersuchten Fällen fest, dass das BMU nicht oder nur sehr oberflächlich untersuchte, welche Handlungsalternativen bestehen. In 24 der 44 untersuchten Fälle begründete das BMU die Notwendigkeit der externen Beratungsleistungen mit seiner fehlenden Expertise, die Aufgaben selbst oder mit Unterstützung des nachgeordneten Bereichs bewältigen zu können. Die Notwendigkeit für die Beauftragung eines externen Dienstleisters beschrieb das BMU jeweils pauschal wie folgt: *„Für die zu erbringenden Leistungen steht kein entsprechendes Wissen im BMU zur Verfügung. Ebenso sind entsprechende wissenschaftliche Qualifikationen sowie Kapazitäten im nachgeordneten Bereich nicht zu verzeichnen.*"[13]

In 15 Fällen betraf die fehlende Expertise den Bereich Klimaschutz und in neun Fällen Fragen der Organisation und Personalauswahl.

Beispiel 14

Die Notwendigkeit der oben im Beispiel 4 dargestellten Beratungsleistung begründete das BMU damit, dass es keine eigene Expertise habe und nur ein Auftragnehmer, der auch bisher alle diesbezüglichen Bewertungen für das BMU vorgenommen habe, über die notwendige fachliche Qualifikation verfüge. Das BMU müsse Handlungsfähigkeit beweisen, indem es *„wissenschaftlich fundierte und spezifische Verbesserungsvorschläge unterbreiten und politisch durchsetzen kann. Es sei für die Bewertung der Minderungsbeiträge zusätzlicher Klimaschutzmaßnahmen daher unabdingbar, dass die diesbezüglichen Analysen auf derselben methodischen Basis erfolgen. Die bisherigen Berechnungen zur Wirksamkeit von Klimaschutzmaßnahmen wurden regelmäßig von ein und demselben Auftragnehmer durchgeführt, der allein über das dafür notwendige Modellinstrumentarium verfügt. […] Die Methodik des Auftragnehmers sei zudem durch die langjährige Anwendung im Kontext der Berichtspflichten der Bundesrepublik gegenüber der EU zur Wirksamkeit von Klimaschutzmaßnahmen den für die Abstimmungen zum Sofortprogramm relevanten Ressorts bekannt und im Grundsatz akzeptiert.*"

[13] Beispiel-Fälle: 1, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 15.

Beispiel 15

Das BMU schloss im Zusammenhang mit der Neuorganisation an verschiedenen Stellen seines Geschäftsbereichs einen Rahmenvertrag mit einem Auftragnehmer mit dem Ziel ab, *„Organisationsstrukturen zu optimieren, rechtssicher auszugestalten und die kontinuierliche Aufgabenwahrnehmung in den beteiligten Behörden und Gesellschaften abzusichern.*" Der Auftragnehmer hatte dem BMU *„grundlegende rechtliche Fragestellungen in den Bereichen des Arbeits-, Tarif-, Gesellschafts- und Verwaltungsrechts zu erörtern und das BMU bei der praktischen Umsetzung zu unterstützen, z.B. durch Erstellung von Formulierungshilfen*." Die Notwendigkeit begründete es damit, dass eine *„entsprechende Expertise im BMU nicht in hinreichendem Umfang*" vorliege und deshalb *„die Inanspruchnahme eines externen kompetenten Auftragnehmers erforderlich*" sei. Zudem würden *„Mängel bei der Schaffung neuer Organisationsstrukturen zu dauerhaft negativen Auswirkungen auf den Bestand und die Handlungsfähigkeit von Behörden und Gesellschaften*" führen, dies sollte durch die Unterstützungsleistung vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof hat in den 44 Fällen auch geprüft, ob das BMU mögliche Handlungsalternativen für die Lösung der anstehenden Aufgaben vor Auftragsvergabe im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit bewertete. Denkbare Alternativen zur Beauftragung externer Beratungsleistungen sind die Eigenwahrnehmung oder die Inanspruchnahme nachgeordneter Behörden, auch Mischformen der Aufgabenwahrnehmung sind denkbar. Bei der Ermittlung der Handlungsalternativen sind auch der erforderliche Umfang der benötigten Leistungen und die Dringlichkeit der anstehenden Aufgabe zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMU in keinem der 44 Fälle eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne des § 7 BHO dokumentiert hatte.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMU in 9 der 44 Fälle die Aufträge ohne Wettbewerb vergab. Es hat in diesen Fällen keine Vergleichsangebote eingeholt, sondern nur einen Bieter zur Angebotsabgabe aufgefordert. Es begründete diese Direktvergaben jeweils damit, dass nur ein Bieter in der Lage sei den Auftrag auszuführen (Beispiele 4, 12, 13, 14). In 22 der 44 Fälle führte das BMU zwar ein Vergabeverfahren durch. Es ging jedoch jeweils nur ein Angebot ein. Ein Vergleich mit anderen Bietern konnte deshalb in diesen Fällen nicht stattfinden.

5 Bewertungen durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Parlament ein hohes Interesse daran hat, einen umfassenden und verlässlichen Überblick über die

Inanspruchnahme von externen Beratungsleistungen, Unterstützungsleistungen, Studien etc. durch die Bundesregierung zu erhalten.

1. Ungeeignete Abgrenzungskriterien

Kern der Definition der Bundesregierung zu externen Beratungsleistungen ist der **Inhalt** der jeweiligen Leistungen (im Wesentlichen *„[…] praxisorientierte Handlungsempfehlungen für konkrete Entscheidungssituationen entwickeln und bewerten, dem Entscheidungsträger vermitteln und ggf. ihre Umsetzung begleiten […]*"). Die **formalen** Abgrenzungen, auf deren Grundlage das BMU die Inanspruchnahme externer Leistungen ausschließen will (siehe Tz. 1.3), sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ungeeignet. Auch Verträge zu externen Beratungsleistungen werden in aller Regel konkrete zu erbringende Leistungen enthalten und sich auf fachlich spezifische, technische oder rechtliche Fragestellungen beziehen. Dabei können auch *„wissenschaftliche Methoden*" zur Anwendung kommen. Das BMU räumt überdies selbst ein, dass das Vorliegen eines Werkvertrages lediglich ein *„Indiz*" dafür sein kann, dass es sich um keine externe Beratungsleistung handelt. Für die Bewertung, ob es sich um eine externe Beratungsleistung handelt oder nicht, ist die Bezeichnung eines Vertrages jedenfalls irrelevant. Vielmehr ist nach der Definition der Bundesregierung der Inhalt der zu erbringenden Leistungen ausschlaggebend.

2. Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beratung oft fraglich

Generell sollten die Bundesressorts und ihre nachgeordneten Behörden ihre Aufgaben soweit wie möglich eigenständig wahrnehmen. Dies gewährleistet die Neutralität bei der Aufgabenwahrnehmung und trägt dazu bei, Kompetenzen zu erhalten oder neu aufzubauen. Dem BMU und seinen gegenwärtig vier nachgeordneten Behörden stehen dafür fast 4 000 Planstellen/Stellen zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass diese Behörden erhebliche fachliche Expertise besitzen. Dessen ungeachtet können für die sehr anspruchsvollen Aufgaben der Bundesverwaltung Beratungs- und Unterstützungsleistungen durch Externe erforderlich sein. Die vorgefundenen pauschalen Begründungen (keine Expertise vorhanden, keine entsprechenden wissenschaftlichen Qualifikationen und Kapazitäten im nachgeordneten Bereich) genügen allerdings bei weitem nicht, um die Notwendigkeit zu begründen,

solche Leistungen extern zu vergeben. Vielmehr soll die Prüfung der Notwendigkeit die Frage beantworten, welche Handlungsalternativen für die Aufgabenerfüllung generell bestehen. Die ordnungsgemäße Prüfung der Notwendigkeit stellt somit die Voraussetzung für eine anschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dar. Hierbei wird geprüft, wie der festgestellte Bedarf wirtschaftlich gedeckt werden kann. Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Einbeziehung grundsätzlich möglicher Handlungsalternativen durchzuführen wird den Anforderungen nach § 7 BHO nicht gerecht.

3. Drohende Beratungsabhängigkeit und damit verbundener Kompetenzverlust im ministeriellen Kernbereich

Bei einer Vielzahl der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle handelte es sich um externe Beratungsleistungen, die ministerielle Kernaufgaben aus der fachlichen Zuständigkeit oder der Verwaltung des BMU betrafen (z. B. aus dem Bereich Klimaschutz, internationale Verhandlungen, Gesetzgebung, grundlegende organisatorische Fragestellungen). In einer Reihe von Fällen vergab das BMU die Leistungen auch direkt an einen Auftragnehmer oder erhielt nur ein Angebot.

Der Bundesrechnungshof sieht im Hinblick auf Art, Dauer und Intensität dieser Beratungsleistungen die deutliche Gefahr einer Abhängigkeit des BMU von externem Sachverstand in politisch sensiblen Kernbereichen. Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass Ressorts in diesen Fällen nicht nur eigene Kompetenzen erhalten, sondern ggf. auch neue Kompetenzen aufbauen.

4. Kein Überblick über beauftragte Beratungsleistungen

Die organisatorischen Regelungen des BMU, mögliche externe Beratungsleistungen zu erkennen, zu erfassen und ggf. in die Berichterstattung an den Haushaltsauschuss aufzunehmen, sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unzureichend. Der Bundesrechnungshof sieht sich insbesondere deshalb zu dieser Bewertung veranlasst, da das BMU und seine nachgeordneten Behörden in den Jahren 2014 bis 2018 mindestens 4 000 „Unterstützungsleistungen“ mit einem Gesamtauftragswert von 600 Mio. Euro beauftragt haben (siehe Tz. 4.1). Diese „Unterstützungsleistungen“ können auch externe Beratungsleistungen enthalten.

Der Bundesrechnungshof führt die organisatorischen Mängel darauf zurück, dass das BMU zu Unrecht davon ausgeht, es beauftrage externe Beratungsleistungen im Wesentlichen nur ausnahmsweise im Falle von *„Missverständnissen*" oder *„Arbeitsfehlern*". Vor diesem Hintergrund wirkt die Aufforderung an die Titelverwalter im Ressort und in seinem nachgeordneten Bereich, eigenverantwortlich Zahlungen an externe Berater zu erfassen und zu melden, bestenfalls deklaratorisch. Im einzigen Fall, in dem eine nachgeordnete Behörde eine externe Beratungsleistung meldete, bewertete das BMU diese Leistungen aus formalen Gründen („Begutachtung", „Werkvertrag") anders.

5. Parlamentarische Fragen kaum valide beantwortet

Die zahlreichen parlamentarischen Anfragen in der jüngeren Vergangenheit zur Beauftragung von externen Beratungsleistungen, Unterstützungsleistungen, Studien, Gutachten etc. lassen erkennen, dass ein erhebliches parlamentarisches Interesse an aussagekräftigen und belastbaren Informationen besteht. In einer Reihe von Fällen genügten die Antworten des BMU auf diese Anfragen diesen Anforderungen nicht. In einem Fall gab das BMU nicht alle Verträge an. In einem weiteren Fall korrigierte es seine Angaben ohne erneute Datenerhebung nach unten, da die Angaben nach seiner Einschätzung *„stark aus dem Rahmen*" fielen. Manchmal stellte es auf formale „Kriterien" ab (z. B. Bezeichnung als Studie für die Erfassung unter dieser Kategorie), dies aber nicht bei allen vergleichbaren Anfragen. Bei der Beantwortung einer weiteren Anfrage erschließt sich für den Bundesrechnungshof nicht, warum das BMU aus dem Forschungstitel finanzierte Ausgaben unberücksichtigt ließ.

6 Stellungnahme des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Der Bundesrechnungshof übersandte dem BMU seinen Berichtsentwurf vom 25. September 2019 mit der Bitte, bis zum 14. Oktober 2019 Stellung zu nehmen. Mit dieser Fristsetzung wollte der Bundesrechnungshof sicherstellen, dass der Haushaltsausschuss den Bericht noch vor Abschluss der Haushaltsberatungen 2020 erhält. Der Bundesrechnungshof geht von einem hohen parlamentarischen Interesse an seinen Prüfungserkenntnissen aus.

Das BMU hat mitgeteilt, zum Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes nur kursorisch Stellung nehmen zu können. Summarische Angaben des

Bundesrechnungshofes könnte es innerhalb der kurzen Frist nicht überprüfen; diese Angaben würden von ihm ausdrücklich nicht bestätigt.

1. Zu „Ungeeignete Abgrenzungskriterien"

Das BMU hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Bericht des BMF an den Haushaltsausschuss zu externen Beratungsleistungen aus dem Jahr 2006[14] neben einer Positivdefinition auch eine Negativdefinition von externen Beratungsleistungen enthält. Der Haushaltsausschuss habe sich diese Definition mit Beschluss vom 28. Juni 2006 vom Prinzip her zu Eigen gemacht. Mit geringen Modifikationen habe das BMF sie später den Ressorts für die Erfassung vorgegeben. Aussagen des BMU, ob es externe Beratungsleistungen in Anspruch nehme oder nicht, bezögen sich auf diese Definition einschließlich der inhärenten Negativabgrenzung. Seine vom Bundesrechnungshof unzutreffend als formal bezeichneten Abgrenzungskriterien knüpften unmittelbar an die Definition an.

Der Bundesrechnungshof habe in seinen Ausführungen und Bewertungen nur die Positiv-Definition zugrunde gelegt. Ohne die Negativabgrenzung sei jedoch die Positiv-Definition nicht sinnvoll handhabbar. Das BMU hat deshalb bestritten, dass es sich bei dem Bestandteil der Definition *„[…] praxisorientiere Handlungsempfehlungen für konkrete Entscheidungssituationen entwickeln und bewerten, dem Entscheidungsträger vermitteln und ggf. ihre Umsetzung begleiten […]*" um ihren Kern handelt.

Vor diesem Hintergrund hat das BMU auch der Prüfungsfeststellung des Bundesrechnungshofes widersprochen, dass es sich bei 44 der von ihm geprüften Fälle um externe Beratungsleistungen handelt. Bei allen Beispielsfällen habe das BMU die Leistungen mit Werkverträgen eingekauft. Dies sei bereits ein Indiz dafür, dass es sich um keine externen Beratungsleistungen handele. Die Verträge bezögen sich auf die Beantwortung spezifischer Fachfragen. Die Leistungen würden unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden erbracht. Nach der Definition seien solche wissenschaftlichen Gutachten zu spezifischen Fachfragen keine Beraterverträge. Dass für einen Auftrag ausschließlich Beratungsunternehmen in Frage kommen, weil Wissenschaftler nicht die nötigen Fachkenntnisse für die Beratungsleistung aufweisen, habe für sich allein

---

[14] Haushaltsausschussdrucksache 16/715.

genommen keine Aussagekraft. Dass ein Auftragnehmer z. B. über ausgeprägte Professionalität in spezifischen Beratungsbereichen verfügen soll, schließe nicht aus, dass er auch mit wissenschaftlich fundiertem Fach- und Methodenwissen arbeite, sondern setze dies in der Regel sogar voraus. Zum Beispiel 12 hat das BMU angemerkt, dass Unterstützungsleistungen auch partiell Elemente mit Beratungscharakter enthalten können. In diesem Einzelfall seien für die Aufgabenerledigung enge Abstimmungen erforderlich gewesen. Für eine effektive und wirtschaftliche Aufgabenerledigung sei die Bereitstellung eines Büros sinnvoll gewesen.

Der Bundesrechnungshof habe bei der Darstellung des Sachverhaltes zu dem vom BBR vergebenen Gutachten (siehe Tz. 2) wesentliche Aspekte nicht vollständig dargestellt. Es handele sich um keine externe Beratungsleistung nach der Definition des Haushaltsausschusses. Das BMU hat in seiner Stellungnahme ausführlich die Leistungsbeschreibung zitiert. Es konkretisiert dabei nicht, warum es den Auftrag entgegen der fachlichen Einschätzung des BBR für keine externe Beratungsleistung hält.

Die Darlegungen des Bundesrechnungshofes zu den Einzelfällen enthielten keine konkreten, belastbaren und vor allem im Gesamtkonzept der jeweiligen Vergabevorgänge validen Informationen, dass es sich bei den 44 Fällen um externe Beratungsleistungen handelt. Ob es Anhaltspunkte gibt, die gegen seine Einschätzung sprechen, lege der Bundesrechnungshof auch nicht dar. Eine „*anekdotische*“ Verwendung von vier Textauszügen könne eine substantiierte Unterlegung der Feststellungen nicht ersetzen. Mangels entsprechender klarer Angaben könne das BMU keine Stellungnahme zu den Einzelfällen abgeben.

2. Zu „Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beratung oft fraglich“

Das BMU prüfe vor der Vergabe von Leistungen, welche alternative Aufgabenwahrnehmung möglich sei. Das BMU habe – wie vom Bundesrechnungshof dargestellt – dokumentiert, wenn die Alternative Eigenwahrnehmung ausschied. Die Berücksichtigung von faktisch nicht möglichen Alternativen in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei nicht wirtschaftlich.

Eine Verhandlungsvergabe ohne Wettbewerb sei eine im Vergaberecht vorgesehene Vergabeart und setze ein Vergabeverfahren voraus. Sofern bei

Vergaben bisweilen nur einzelne Angebote eingehen, sei dies auch ein Indiz für die geringe Verfügbarkeit entsprechender Expertise. Das BMU sehe die Ausführungen des Bundesrechnungshofes daher als Auftrag, künftig noch mehr interne Fachexpertise aufzubauen und entsprechende Stellenforderungen in die Haushaltsverhandlungen einzubringen.

3. Zu „Drohende Beratungsabhängigkeit und damit verbundener Kompetenzverlust im ministeriellen Kernbereich"

Das BMU teile die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass der Erhalt eigener Kompetenzen in ministeriellen Kernbereichen unverzichtbar ist. Die Anforderungen an das BMU seien jedoch einem stetigen Wandel ausgesetzt. Politik und Öffentlichkeit erwarteten zurecht zeitnahe und konkrete Antworten. Der Aufbau und die Gewinnung zusätzlicher Personalkapazitäten könnten diesen Anforderungen nicht immer gerecht werden. Die sinnvolle Inanspruchnahme externen Sachverstandes sei deswegen keine Ausnahme, sondern ein berechtigter und gewollter Teil des Systems Bundesverwaltung.

Die Gefahr einer drohenden Abhängigkeit von diesen externen Unterstützungsleistungen sehe das BMU nicht. Insbesondere nehme das BMU die Ergebnisse der beauftragten externen Zuarbeit ab, ordne diese Ergebnisse ein und entscheide über den Umgang mit ihnen.

4. Zu „Kein Überblick über beauftragte Beratungsleistungen"

Das BMU verfolge mit den jährlichen Auftragsstatistiken vorrangig das Ziel, den Vergabeprozess im BMU zu organisieren und zu strukturieren. Es wolle die für den Vergabeprozess wichtigsten Daten überblickhaft zusammenfassen und Daten für die Vergabestatistik des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie praktikabel vorhalten. Keinesfalls sollten die Auftragsstatistiken dazu dienen, externe Beratungsleistungen zu erkennen und zu erfassen, oder gar Grundlage für eine Berichterstattung an den Haushaltsausschuss sein. Für das Vergabeverfahren spiele die Unterscheidung zwischen externen Beratungsleistungen und sonstigen einzukaufenden Leistungen keine Rolle.

5. Zu „Parlamentarische Anfragen kaum valide beantwortet"

Das BMU beantworte die zahlreichen parlamentarischen Anfragen stets umfassend und fristgerecht. Da die Anfragen sehr unterschiedlich seien, lägen die erfragten Daten häufig nicht oder nicht in der erbetenen Form vor. Wenn das BMU die Daten erst im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit erheben bzw. zusammenstellen müsse, könne es zu Unschärfen kommen. Dies gelte insbesondere dann, wenn Daten für längere Zeiträume erfragt würden. Ebenso sei dies der Fall, wenn die erbetenen Daten nicht allgemeingültig definiert seien noch der Fragesteller oder das für die Beantwortung federführende Ressort (regelmäßig das BMF) eine solche Definition vorgäben. Hierauf habe das BMU das federführend zuständige Ressort in seinen Antwortbeiträgen hingewiesen. Die Unklarheiten/Unschärfen sowie die fehlende Belastbarkeit der Daten habe das federführende Ressort seinerseits in seinen Antworten an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages transparent kommuniziert.

7 Abschließende Würdigung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof bewertet die Einlassungen des BMU wie folgt:

1. Ungeeignete Abgrenzungskriterien

Der Bundesrechnungshof hat seiner Prüfung – anders als vom BMU behauptet – die vollständige Definition für externe Beratungsleistungen einschließlich der Negativabgrenzung zugrunde gelegt. Auf der Grundlage dieser Definition hält er daran fest, dass es sich aus seiner Sicht bei 44 der von ihm geprüften 76 Fälle um externe Beratungsleistungen handelt.

Das BMU hat sich bei seiner abweichenden Einschätzung, die Beispielsfälle des Bundesrechnungshofes seien keine externe Beratungsleistungen, auf die Negativdefinition berufen. Demnach sind wissenschaftliche Gutachten zu spezifischen Fachfragen keine externen Beratungsleistungen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes beziehen sich die in der Negativabgrenzung enthaltenen wissenschaftlichen Gutachten auf theoretische Lösungsansätze (siehe Tz. 1.2) und nicht auf die Erarbeitung oder Bewertung praktischer Handlungsalternativen, wie bei den 44 festgestellten externen Beratungsleistungen. Damit unterscheiden sich wissenschaftliche Gutachten substanziell von diesen externen Beratungsleistungen. Dass sich externe Beratungsleistungen in aller

Regel auch auf spezifische Fachfragen beziehen, ist in diesem Zusammenhang unerheblich. Dass bei externen Beratungsleistungen oft wissenschaftliche Methoden angewendet werden (z. B. juristische Methoden, volkswirtschaftliche Analysen), liegt in der Natur der Sache. Andernfalls wären die Leistungen für die Auftraggeber aus der Bundesverwaltung häufig wertlos.

Zusammenfassend sieht der Bundesrechnungshof in der Einordnung der 44 Fälle unter die Negativabgrenzung eine unzulässige „Überdehnung" dieser Negativabgrenzung durch das BMU. Diese „Überdehnung" hat maßgeblich dazu geführt, dass das BMU dem Haushaltsausschuss über Jahre hinweg – anders als die anderen Bundesministerien – keine Zahlungen für externe Beratungsleistungen meldete. Externe Beratungsleistungen müssen nach Auffassung des Bundesrechnungshofs vordringlich auf der Grundlage inhaltlicher, nicht formaler Aspekte erfasst werden. Die Negativabgrenzung enthält lediglich Hilfskriterien, die im Fall von Abgrenzungsschwierigkeiten herangezogen werden können.

Der Bundesrechnungshof verkennt im Übrigen nicht, dass Leistungen im Einzelfall sowohl Beratungs- als auch Unterstützungscharakter haben können. Hinsichtlich Beispiel 12 bleibt er aber bei seiner Auffassung, dass es sich ungeachtet der Bezeichnung „wissenschaftliche Unterstützung" um eine externe Beratungsleistung im Sinne der Definition der Bundesregierung handelt. Gleiches gilt für die vom BBR beauftragten Leistungen (siehe Tz. 2). Der Auftragnehmer hatte in einer konkreten Entscheidungssituation des BBR praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Dass es sich formal um einen „Werkvertrag" bzw. ein „Gutachten" handelt, spielt für die Einordnung des Auftrags als externe Beratungsleistung keine Rolle.

Der Bundesrechnungshof weist die Kritik des BMU zurück, er habe nicht nachvollziehbar und belastbar dargelegt, warum er die 44 Fälle als externe Beratungsleistungen bewertet. Die Maßstäbe und Gründe für die Einordnung der Leistungen als Beratungsleistungen sind dem vorliegenden Bericht zu entnehmen. Überdies hatte der Bundesrechnungshof dem BMU mit dem Entwurf seines Berichts eine Liste mit allen Fällen einschließlich der jeweiligen Vergabenummer übersandt. Zu allen 76 geprüften Fällen hat der Bundesrechnungshof zahlreiche Dokumente eingesehen und ausgewertet. Dazu zählten die Haushaltsvermerke (in denen der Bedarf, die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beratungsleistung darzulegen sind), die Leistungsbeschreibungen, die

Wertung der Angebote, die Vergabevermerke und die abgeschlossenen Verträge. Der Hinweis des Ressorts, die Textauszüge zu seinen Beispielen seien *„anekdotisch*", ist nicht nachvollziehbar. Alle Textauszüge stammen aus den Vergabeunterlagen des Bundesministeriums.

2. Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beratung oft fraglich

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass Kernpunkt seiner Kritik war, dass das BMU die Notwendigkeit für externe Beratung wiederholt nur unzureichend pauschal begründete. An dieser Kritik hält er weiter fest.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes kann überdies die Darlegung des BMU, es prüfe vor der Vergabe von Leistungen immer bestehende alternative Handlungsmöglichkeiten, nicht bestätigt werden, da diese Prüfungen nicht ausreichend dokumentiert waren.

3. Drohende Beratungsabhängigkeit und damit verbundener Kompetenzverlust im ministeriellen Kernbereich

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass eine umfangreiche Inanspruchnahme von externen Beratungs- und Unterstützungsleistungen zu Abhängigkeiten führen kann. Insbesondere gilt dies bei Leistungen, mit deren Erbringung wiederholt derselbe Auftragnehmer beauftragt wird oder nur beauftragt werden kann. Auch wenn das BMU die Leistungen abnimmt, einordnet und über den Umgang mit den Ergebnissen entscheidet, besteht ein erhebliches Einflusspotenzial für den Erbringer der Leistungen. Bei umfangreichen und/ oder wiederholten Beauftragungen besteht außerdem die Gefahr, dass (wesentliches) „Know-how" beim Auftragnehmer aufgebaut wird und dort verbleibt.

4. Kein Überblick über beauftragte Beratungsleistungen

Unabhängig vom aktuellen Zweck, für den die Auftragsstatistiken des BMU und seiner nachgeordneten Behörden vorgesehen sind, hat das BMU nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bisher keinen verlässlichen Überblick über den Inhalt und den Umfang seiner beauftragten Beratungs- und Unterstützungsleistungen. Ein solcher Überblick ist unverzichtbar, um parlamentarische

Anfragen zu solchen Leistungen möglichst zügig und vollständig beantworten zu können.

Das BMU sollte mit einer Handlungsanweisung externe Beratungsleistungen von anderen Unterstützungsleistungen abgrenzen (z. B. anhand von Beispielen). Dies würde es den Titelverwaltern im Ressort und in seinem nachgeordneten Bereich erleichtern, externe Beratungsleistungen nach einheitlichen Maßstäben zu erkennen, zu erfassen und zu melden. Dies ist Voraussetzung für eine vollständige Berichterstattung der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss zur Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen.

5. Parlamentarische Anfragen kaum valide beantwortet

Auch wenn das BMU keine rechtliche Verpflichtung hat, Übersichten zu Beratungs- und Unterstützungsleistungen zu führen, hält der Bundesrechnungshof es schon im Eigeninteresse des BMU für erforderlich, entsprechende Informationen vorzuhalten. Dies erleichtert es insbesondere, parlamentarische Anfragen möglichst vollständig und zügig zu beantworten. Ungeachtet der Verschiedenheit der Anfragen wird aus der Praxis erkennbar, dass das Parlament häufig Interesse an bestimmten Informationen hat (Auftragnehmer, Auftragsgegenstand, Auftragswert usw.). Entsprechende Informationen zu den Aufträgen sollten deshalb verfügbar sein.

Das BMF hat – wie vom BMU richtig dargestellt – in den Antworten der Bundesregierung auf die parlamentarischen Anfragen auf „Unschärfen" hingewiesen. Dem BMF war jedoch unbekannt, dass das BMU in einem Fall nicht alle Verträge gemeldet hatte. Auch war es ihm nicht möglich nachzuvollziehen, warum das BMU in einem weiteren Fall Angaben „nach unten" korrigierte. Demzufolge konnte es diesbezüglich auch keine Informationen an die Abgeordneten weitergeben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss zu beschließen:

- Das BMU wird aufgefordert, dem Haushaltsausschuss künftig externe Beratungsleistungen aus seinem Geschäftsbereich korrekt und vollständig zu melden. Dabei hat es die gültige Definition der Bundesregierung zu beachten. Bei der Anwendung der Negativabgrenzung ist ein strenger Maßstab

anzulegen. Beratungsleistungen zu spezifischen Fachfragen unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden sind in die jährliche Meldung aufzunehmen.

- Das BMU wird aufgefordert, vor jeder Inanspruchnahme einer Beratungsleistung zunächst einzelfallbezogen die Notwendigkeit zu ermitteln und zu dokumentieren. Dabei hat das BMU auch nachweislich zu prüfen, ob es Aufgaben durch organisatorische und personelle Maßnahmen wie z. B. Neuzuschnitte von Arbeitseinheiten oder Umsetzungen von Personal (teilweise) selbst wahrnehmen kann. Im Anschluss ist nachweislich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, die unter Berücksichtigung des erforderlichen Umfangs der Leistungen und ihrer Dringlichkeit alle möglichen Handlungsalternativen einschließt (z. B. Eigenwahrnehmung, Vergabe an Dritte, teilweise Eigenwahrnehmung/Vergabe an Dritte).
- Das BMU wird aufgefordert, die Transparenz beim Einsatz externer Berater für seinen Geschäftsbereich zu verbessern. Insbesondere sollte es aufgrund der Komplexität und Vielzahl der Verträge verwaltungsinterne Regelungen zur einheitlichen Auslegung der Begriffsdefinition erlassen. Es sollte ein Meldesystem einführen, das einen Gesamtüberblick über alle Beratungs- und Unterstützungsleistungen ermöglicht. Das BMU sollte regelmäßig stichprobenhaft prüfen, ob meldepflichtige Leistungen ordnungsgemäß erfasst werden.

Reinert Schmidt-Wegner