



Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Postfach 12 06 29, 53048 Bonn

Ausschließlich per E-Mail

Bundesrechnungshof  
Außenstelle Potsdam  
Prüfungsgebiet II 1  
Postfach 60 02 65  
14402 Potsdam

██████████  
██████████  
██████████@bmu.bund.de  
www.bmu.de

nachrichtlich

—  
Bundesministerium der Finanzen  
Referat II B 4

**Prüfung der Erfassung von Zahlungen aus dem Einzelplan 16 für externe Beratungsleistungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)**

—  
**Stellungnahme des BMU**

Entwurf eines Berichts an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO, Gz.: II 1 - 2019 – 0039, 25. September 2019  
Z II 1 – 0307/001-126

Bonn, 11.10.2019

Zu dem o.a. Entwurf Ihres Berichts nimmt das BMU wie folgt Stellung.

—  
**Zur Fristsetzung für die Stellungnahme:**

Dem Bundesrechnungshof (BRH) dürfte bewusst sein, dass eine rund zweiwöchige Frist, zu deren Verlängerung der BRH nicht bereit ist, obwohl seine eigene Prüfung rund ein halbes Jahr gedauert hat, für eine spezifizierte Stellungnahme des BMU zu kurz bemessen ist.



Seite 2

Der BRH gewichtet hier evtl. sein eigenes Interesse, den Bericht noch in die laufenden Haushaltsberatungen einzuspielen<sup>1</sup>, höher als das Interesse an einem fairen kontradiktorischen Verfahren und einer möglichst fundierten und spezifizierten Stellungnahme der geprüften Stelle.

Innerhalb der vom BRH gesetzten Frist ist das BMU nur zu einer cursori-schen Stellungnahme in der Lage.

## **Zu Abschnitt 1                      Vorbemerkung**

Der BRH gibt auf Seite 5 des Berichts die aus seiner Sicht geltende Defini-tion des Begriffs „externe Beratungsleistung“ wieder. Die dort vom BRH zi-tierte und von ihm seinen nachfolgenden Ausführungen und Bewertungen zugrunde gelegte Positiv-Definition ist jedoch nur im Zusammenhang mit den dazu gehörenden - und hinsichtlich der Entstehungsgeschichte der Defi-nition auch älteren - Negativabgrenzungen sinnvoll handhabbar, wie sich bereits aus dem BMF-Bericht an den Haushaltsausschuss vom 15. Mai 2006<sup>2</sup> ergibt. Folgende Passage aus diesem Bericht ist diesbezüglich sehr aufschlussreich:

*„Überlegungen zur Vorgabe einer positiv formulierten Definition ha-ben (...) zu der Erkenntnis geführt, dass auch Versuche in der Fachli-teratur, positive Kriterien für eine Definition zu formulieren, zu kei-nem einheitlichen — und damit allgemeingültigen — Ergebnis geführt*

---

<sup>1</sup> Der Haushaltsausschuss hat, soweit dem BMU bekannt ist, keine Prüfungsbitte an den BRH gerichtet und auch keine Frist für einen Bericht vorgegeben.

<sup>2</sup> BMF, Bericht vom 15. Mai 2006 – II A 2 – H 1322 – 28/06 – an den Haushaltsaus-schuss, HHA-Drs. 16(8)715.



Seite 3

*haben. Vor allem handelt es sich fast ausschließlich um eher theoretische Ansätze, die keine im praktischen Fall unmittelbar subsumierbare Tatbestandsvoraussetzungen liefern, sondern letztlich doch wieder eine Ausgrenzung nicht einschlägiger Bereiche erforderlich machen. Auch der BRH musste in seinem Ansatz letztlich auf dieses Korrektiv zurückgreifen.*

***Im Ergebnis wird deutlich, dass der Begriff der Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in der Praxis nicht umfassend mit positiv formulierten Kriterien bestimmbar ist.***<sup>3</sup>

Der BRH selbst hatte sich bereits in seinem Bericht vom 15.06.2004 an den Haushaltsausschuss klar dahingehend geäußert, dass eine Negativabgrenzung Teil *seiner* Definition ist:

*„Um angesichts der begrifflichen Vielfalt eine eindeutige und klare Abgrenzung des Begriffs ‚externe Beratung‘ zu ermöglichen, wird in dem hier untersuchten Zusammenhang folgende Definition zugrunde gelegt:*

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

*(...)*

***Diese Definition schließt somit aus:***

---

<sup>3</sup> BMF, Bericht vom 15. Mai 2006 – II A 2 – H 1322 – 28/06 – an den Haushaltsausschuss, HHA-Drs. 16(8)715, S. 5-6 (Hervorhebung durch BMU).



Seite 4

- *das wissenschaftliche Gutachterwesen und die im Auftrag der Verwaltung durchgeführte Forschung, die den Schwerpunkt auf theoretische Lösungsansätze legen, zu über die konkrete Entscheidungssituation des Auftraggebers hinaus gültigen Ergebnissen kommen und keine Hilfestellung bei der praktischen Umsetzung leisten,*
- *sonstige Leistungen Dritter, bei denen der Auftragnehmer Tätigkeiten oder Arbeitsergebnisse schuldet, mit denen die von der Verwaltung verfolgten Ziele unmittelbar verwirklicht werden (z.B. Sicherung eines Gebäudes durch einen Wachdienst, Installation einer Software, Rechtsanwälte, Prozessbevollmächtigte),*
- *Mischformen der Leistungserbringung, bei denen der Beratungsanteil im Verhältnis zur übrigen Leistung (sonstige Dienstleistung, Lieferbeziehung) eine untergeordnete Rolle spielt.*<sup>4</sup>

Im BMF- Bericht vom 15. Mai 2006 an den Haushaltsausschuss ist folgender Definitionsvorschlag enthalten:

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

<sup>4</sup> BRH, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung an den Haushaltsausschuss. Bericht vom 15.06.2004 – I 5 - 2004 - 0801 – HHA-Drs. 15(8)1734, S. 9-10, (Hervorhebung durch BMU).



Seite 5

(...)

***Nicht als Beraterverträge gelten nach dieser Definition:***

- *Verträge zur Beantwortung von technischen oder rechtlichen Fragestellungen der laufenden Verwaltung in Einzelfällen oder zur Beantwortung von Fragen durch Kommissionen,*
- *in der Regel Werkverträge,*
- *Gutachten oder Beratungen im Zusammenhang mit Forschungs- und Bildungsförderungsprojekten, begleitende wissenschaftliche Evaluierungen zu Fördermaßnahmen,*
- *wissenschaftliche Gutachten zu spezifischen Fachfragen,*
- *Aufträge für Redemanuskripte sowie*
- *Beratungsleistungen in Verträgen, in denen Nicht-Beratungsleistungen überwiegen (z. B. Kauf von 50 Kopiergeräten mit drei Tagen Beratung hinsichtlich der Aufstellung und Netzeinbindung).“<sup>5</sup>*

Diesen Definitionsvorschlag hat sich der Haushaltsausschuss durch seine Bitte an das BMF, die Definition für die Erfassung der betreffenden Zahlungen vorzugeben, mit seinem Beschluss am 28. Juni 2006 vom Prinzip her zu eigen gemacht.<sup>6</sup> Mit geringen Modifikationen wurde er später vom BMF den Ressorts für die Erfassung vorgegeben.

### **Zu Abschnitt 1 Nr. 1.1**

---

<sup>5</sup> BMF, Bericht vom 15. Mai 2006 – II A 2 – H 1322 – 28/06 – an den Haushaltsausschuss, HHA-Drs. 16(8)715, S. 6-7 (Hervorhebung durch BMU).

<sup>6</sup> Antrag der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 22. Sitzung des Haushaltsausschusses am 28. Juni 2006, HHA-Drs. 16(8)1551 neu. Auszug aus dem Ausschussprotokoll zur 22. Sitzung des Haushaltsausschusses am 28. Juni 2006 zu TOP 41.



Seite 6

Auf Seite 4 wird dargestellt, dass das BMU und sein Geschäftsbereich in den Jahren 2016 – 2019 insgesamt 509 neue Planstellen/Stellen erhalten haben. In seiner Prüfung hat BRH hingegen die Haushaltsjahre 2014 bis 2018 zugrunde gelegt. Diese unterschiedliche Systematik erschließt sich BMU nicht. Darüber hinaus ist BMU irritiert, dass BRH nicht deutlich macht, dass die neuen Planstellen/Stellen für den ressortweiten Abbau sachgrundloser Befristungen (2015 – 2017: 211 Plan-/Stellen), für refinanzierte Aufgaben, vor allem für den Gesetzesvollzug u. a. im Pflanzenschutz, in den Geschäftsbereichsbehörden, und insbesondere für den Aufbau des BfE (2015 – 2019: 321,9 Plan-/Stellen) genutzt wurden. Für den Aufbau zusätzlicher, übergreifender Expertise bestand vor diesem Hintergrund kaum nennenswerter Spielraum. Zusätzlich fallen in den Betrachtungszeitraum von 2014 bis 2019 die Umsetzung von zwei Regierungswechseln mit partiell neuen politischen Schwerpunktsetzungen. Insbesondere der Zuständigkeitswechsel mit der Integration und späterer Abgabe der Zuständigkeit für Bau und Stadtentwicklung, einschließlich der Fachaufsicht für das BBR, ist mit besonderen Herausforderungen verbunden gewesen. Das BMU bittet den BRH darum, diese Ausgangslage in seinem Bericht zu berücksichtigen.

### **Zu Abschnitt 1 Nr. 1.3      Prüfungsanlass**

Auf Seite 6 kennzeichnet der BRH folgende Textpassage als wörtliches Zitat aus einer E-Mail des BMU vom 24. Mai 2019 (Hervorhebung im Bericht des BRH):

*„Das BMU legt nach eigenen Angaben Wert darauf, von vornherein konsequent keine Aufträge zu vergeben, bei denen es sich um externe Beratungsleistungen handelt. Abgesehen von eventuell möglichen Missverständnissen oder Arbeitsfehlern, die in jeder Organisation*



Seite 7

*vorkommen könnten, sei das BMU überzeugt davon, bis einschließlich zum Jahr 2017 keine solchen Leistungen vergeben zu haben.* ‘ ‘

**Dieses Zitat ist unvollständig und seine Kennzeichnung als wörtliche Wiedergabe falsch.**

Zutreffend ist folgender Text:

*„Wie das BMU bereits, z. B. im Rahmen des Gesprächs am 21.02.2019 zu Beginn Ihrer Erhebungen, erläutert hat, legt es 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 evtl. möglichen Missverständnissen oder Arbeitsfehlern, die in jeder Organisation vorkommen können, ist das BMU überzeugt davon, bis einschließlich 2017 keine externen Beratungsleistungen, **die der Definition des Haushaltsausschusses entsprechen**, vergeben zu haben.“<sup>7</sup>*

Einer Verfälschung der Äußerungen des BMU bzw. Fehlinterpretationen der Äußerungen des BMU sollte in der unmittelbaren Berichterstattung an den Haushaltsausschuss und der mittelbaren Information der Medien und der Öffentlichkeit vorgebeugt werden. Das BMU bittet daher ausdrücklich darum, zu berücksichtigen und in der Berichterstattung deutlich zu machen, dass Aussagen des BMU hinsichtlich der (Nicht-)Inanspruchnahme von „externen Beratungsleistungen“ im Hinblick darauf, ob es sich aus Sicht des BMU um solche Leistungen handelt oder nicht, an die oben dargestellte Definition (einschließlich der ihr inhärenten Negativabgrenzung) anknüpfen,

---

<sup>7</sup> BMU, E-Mail vom 24.05.2019, 16:10 Uhr (im Original nicht hervorgehoben).



Seite 8

die sich der Haushaltsausschuss zu eigen gemacht hat<sup>8</sup>, und nicht an ein umgangssprachliches bzw. nicht näher definiertes Verständnis.

## **Zu Abschnitt 2                      Erfassung von externen Beratungsleistungen im BMU**

Unter Bezugnahme auf die E-Mail des BMU vom 24. April 2019 gibt der BRH auf Seite 9 zu der ihm vom BMU mitgeteilten Begründung, warum das BMU entschied, die vom BBR eingekaufte Leistung entgegen der Einschätzung des BBR nicht als externe Beratungsleistung anzusehen, nur folgendes an:

„Es begründete dies damit, dass mit dem Auftragnehmer ein Werkvertrag über eine Begutachtung als Teil einer Organisationsuntersuchung geschlossen worden sei.“

Hierbei handelt es sich um eine Verkürzung, die wesentliche, für einen Abgleich mit der relevanten Definition externer Beratungsleistung bedeutsame Aspekte nicht nennt, obwohl sie in der genannten Mail aufgeführt sind. Die zutreffenden und vollständigen Angaben des BMU lauten wie folgt:

„Dass es sich bei der Leistung nach Auffassung des BMU nicht um eine externe Beratungsleistung handelte, die der Definition des HHA entspricht, ergibt sich daraus, dass eine Begutachtung im Rahmen einer Organisationsuntersuchung eingekauft wurde. Nach der Vertrags-

---

<sup>8</sup> Das BMU spricht insoweit etwas verkürzend manchmal von der „Definition des Haushaltsausschusses“.



art dürfte es sich um einen Werkvertrag gehandelt haben. **Die Organisationsuntersuchung sollte unter anderem folgende konkrete Bausteine umfassen:**

- **Analyse der aktuellen Aufbau- und Ablauforganisation** des Auslandsbereichs des BBR sowie der Schnittstellen im Geschäftsprozess inkl. Risikobewertung.
- **Vergleich zu den für den Bund in den Ländern tätigen Bauverwaltungen und dem Baumanagement des AA, vor dem Hintergrund der Erwartungen des Immobilienmanagements des AA.**
- **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, Handlungsleitfaden zur Einführung der notwendigen Instrumente („WER macht WAS WIE?“).**
- **Risikodefinition für den BBR-Auslandsbau sowie Konzept zur Minimierung dieser Risiken.** Aufbau-/Ablauforganisation aller mit dem Auslandsbau befassten Organisationseinheiten.
- Schnittstelle zwischen Bau- und Immobilienmanagement.
- Projektorganisation, getrennt nach BU / KBM / GBM, **Feststellen von projektspezifischen Besonderheiten.**



Seite 10

- **Betrachtung aller (auch externer) Einflüsse, die auf die Aufgabenerledigung des BBR einwirken.**
- **Personalbemessung** für den Bereich Auslandsbau bzgl. Kapazität, Qualifikation des Personals, Leitungsspanne etc.“<sup>9</sup>

### **Zu Abschnitt 3                      Parlamentarische Anfragen zu Beratungs- und Unterstützungsleistungen**

Das BMU beantwortet die zahlreichen parlamentarischen Anfragen stets umfassend und fristgerecht. Aufgrund der Vielgestaltigkeit der Anfragen liegen die erfragten Daten dabei häufig nicht oder nicht in der erbetenen Form vor. Müssen die Daten im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit erst erhoben bzw. zusammengestellt werden, kann es insoweit zu Unschärfen kommen. Dies insbesondere dann, wenn die erbetenen Daten nicht definiert sind und/oder die Daten für längere Zeiträume erfragt werden.

Der BRH gibt in seinen Ausführungen auf der Seite 9 richtigerweise wider, dass die in den betreffenden parlamentarischen Anfragen erbetenen Angaben im Ressortbereich des BMU nicht in der angefragten Form vorlagen. Aus diesem Grund wurden entsprechende Abfragen durchgeführt und die erbetenen Angaben zusammengestellt.

Ebenfalls gibt der BRH auf der Seite 10 richtigerweise wider, dass sich die erbetenen Angaben u. a. auf Begriffe wie „Unterstützungsleistungen“ sowie Studien und Gutachten“ bezogen, welche – im Gegensatz zum Begriff der „externen Beratungsleistung“ – nicht allgemeingültig definiert sind.

---

<sup>9</sup> BMU, E-Mail vom 24.04.2019, 16:58 Uhr (im Original nicht hervorgehoben).



Seite 11

Für ein Vorhalten entsprechender Übersichten bestand bis zum Zeitpunkt der jeweiligen parlamentarischen Anfrage weder eine (rechtliche) Verpflichtung noch ein praktisches Bedürfnis. Ein solches bestand auch und gerade nicht, weil die erbetenen Angaben auf Begriffe Bezug nehmen, für welche weder eine allgemeingültige Definition existiert noch eine solche vom Fragesteller oder gar dem für die Beantwortung der parlamentarischen Anfrage federführend zuständigen Ressort – regelmäßig das BMF – trotz mehrmaliger Nachfrage seitens des BMU vorgegeben wurde.

Hierauf hat das BMU in seinen Antwortbeiträgen an das federführend zuständige Ressort entsprechend hingewiesen. Die Unklarheiten / Unschärfen sowie die fehlende Belastbarkeit der Daten hat das federführende Ressort seinerseits in seinen Antworten an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages transparent kommuniziert.

#### **Zu Abschnitt 4                      Beratungspraxis im BMU**

#### **Zu Abschnitt 4 Nr. 4.1            Vorgehensweise des Bundesrechnungshofes**

Summarische Angaben des BRH usw. können innerhalb der kurzen Frist zur Stellungnahme nicht überprüft werden (siehe oben zu Abschnitt 1). Sie werden vom BMU ausdrücklich nicht bestätigt.

Seine Tabelle 1 bezeichnet der BRH mit

**„Auftragsstatistik des BMU mit Geschäftsbereich (...)“**

Diese Bezeichnung suggeriert, dass es sich um eine Statistik des BMU handelt. Tatsächlich handelt es sich aber um eine vom BRH erstellte Übersicht



Seite 12

über eine von ihm getroffene Auswahl und Zusammenstellung von Angaben, die er beim BMU unter Anwendung der Auswahlkriterien des BRH erhoben hat. Das BMU bittet darum, die Überschrift so zu formulieren, dass dies klar zum Ausdruck kommt.

Der BRH beschreibt auf Seite 15-16 seine Vorgehensweise: Er habe 76 der 846 vom BMU vergebenen Unterstützungsleistungen ausgewählt, bei denen sich wegen des Auftragnehmers und/oder des Vertragsgegenstandes Anhaltspunkte dafür ergeben hätten, dass es sich möglicherweise um eine externe Beratungsleistung handelt. *Schwerpunktmäßig habe er Leistungen ausgewählt, die das BMU nach der Negativabgrenzung der Begriffsdefinition als Beratungsleistung ausgeschlossen gehabt habe* (z. B. Werkverträge, Rechtsgutachten). Bei diesen 76 Fällen habe er vertieft geprüft, ob es sich um externe Beratungsleistungen handle, und untersucht, wie das BMU die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der vergebenen Leistung ermittelt habe.

## **Zu Abschnitt 4 Nr. 4.2      Ergebnisse der Untersuchung des Bundesrechnungshofes**

### **Zu Abschnitt 4 Nr. 4.2.1    Externe Beratungsleistungen**

Die Ergebnisdarstellung beginnt mit der Beschreibung, für welche Tätigkeitsbereiche das BMU Verträge abgeschlossen hat. Der BRH hat nach seiner Übersicht 3882 Aufträge ermittelt, wovon er 76 Aufträge nach nicht statistischen Kriterien ausgewählt hat und bei 44 dieser Aufträge Bedenken im Hinblick auf die korrekte Anwendung der Definition „externer Beratungsleistungen“ des Haushaltsausschusses hat.



Seite 13

Als Ergebnis seiner Prüfung gibt der BRH auf Seite 16 an, er habe „festgestellt, dass es sich in 44 der 76 von ihm untersuchten Auftragsvergaben um externe Beratungsleistungen entsprechend der Definition der Bundesregierung (siehe Tz. 1)“ gehandelt habe, und verweist auf die Anlage zu seinem Bericht. Diese Leistungen hätten dem BMU jeweils dazu gedient, *sich von den Auftragnehmern im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen praxisorientierte Handlungsempfehlungen entwickeln, bewerten und vermitteln zu lassen*. Hieran anschließend gibt der BRH vier knappe, von ihm als Beispiele bezeichnete Texte zu Vergabevorgängen wieder, drei davon als *Auszüge aus Leistungsbeschreibungen der Vergabevorgänge*, die der BRH durch seine Zitierweise teilweise als wörtliche Zitate<sup>10</sup> kennzeichnet. Beispiel 4 ist eine kurze *Aussage über einen Vergabevorgang*.

Mit der Beschreibung seiner Vorgehensweise gibt der BRH unumwunden zu, dass er das Gesamtgefüge der Definition „externer Beratungsleistungen“, wie es oben (Zu Abschnitt 1) ausführlich dargelegt ist, schlicht ignoriert und sich damit zu den eigenen Äußerungen des BRH in dessen Bericht vom 15.06.2004 in Widerspruch setzt.

Bei den von ihm als Beispiele angeführten Fällen handelt es sich um Leistungen, die jeweils mittels Werkverträgen (wobei es belanglos ist, ob diese als Werkverträge bezeichnet wurden oder nicht) eingekauft wurden. Dies ist nach der Definition bereits ein Indiz dafür, dass es sich nicht um Beraterverträge handelt. Diese Verträge mögen (abstrakt betrachtet) dem Ziel dienen,

---

<sup>10</sup> In Anbetracht der geringen zur Verfügung stehenden Zeit für die Stellungnahme, hat das BMU darauf verzichtet, diese Zitate darauf zu prüfen, ob dort ähnliche Zitierfehler vorkommen wie bei den oben erwähnten Zitaten aus E-Mails des BMU.



Seite 14

im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen des BMU praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln und zu bewerten, den Entscheidungsträgern zu vermitteln und ggf. ihre Umsetzung zu begleiten. Die eingekauften Leistungen beziehen sich aber – schon nach der seitens des BRH für diese Stellungnahme eingeräumten kurzen Frist nur cursorisch möglichen Überprüfung – sämtlich auf die Beantwortung spezifischer Fachfragen und werden unter Anwendung wissenschaftlicher Methoden erstellt. Nach der Definition gelten solche wissenschaftlichen Gutachten zu spezifischen Fachfragen nicht als Beraterverträge.

Der vom BRH als seine Feststellung charakterisierten Behauptung, es habe sich bei 44 der von ihm geprüften Fälle um externe Beratungsleistungen entsprechend der Definition gehandelt, wird daher vom BMU vollumfänglich und dezidiert widersprochen. In den Darlegungen des BRH finden sich keine *konkreten, belastbaren* und vor allem *im Gesamtkonzept der jeweiligen Vergabevorgänge validen* Informationen dazu, was zu seiner Einschätzung geführt hat. Der BRH bleibt diese Informationen im seinem Berichtsentwurf schuldig. Er trifft auch keine Aussagen dazu, ob es bei denselben 44 Fällen auch Anhaltspunkte gab, die *gegen* seine Einschätzung sprechen können, bzw. dass es aus seiner Sicht definitiv keine Anhaltspunkte gab, die *gegen* die Einschätzung sprechen.

Eine anekdotische Verwendung von vier Textauszügen als Beispiele kann zwar dazu dienen, beim Leser Assoziationen zu wecken, aber nicht die substantiierte Unterlegung von als solche bezeichneten Feststellungen ersetzen. Mangels entsprechender klarer Angaben des BRH kann das BMU keine Stellungnahme zu der BRH-Einschätzung bezogen auf die Einzelfälle abgeben, sondern dieser Einschätzung nur generell widersprechen.



Seite 15

Ebenso muss das BMU selbstverständlich der weiteren Argumentation des BRH (Seite 17 letzter Absatz des Berichtsentwurfs), die die vom BRH zuvor aufgestellte Behauptung (siehe oben) nun wie eine Tatsache verwendet, widersprechen.

Dass das BMU, wie der BRH auf Seite 18 (letzter Absatz) darlegt, in Vergabeunterlagen die zu vergebenden Leistungen explizit als Beratungsleistungen bezeichnet habe oder angegeben habe, dass ausschließlich Beratungsunternehmen als Auftragnehmer in Betracht kämen, weil etwa Wissenschaftler nicht die nötigen Fachkenntnisse für die Beratungsleistung aufweisen würden, hat für sich allein genommen keine Aussagekraft. Derartige Angaben müssen immer vor dem konkreten Beschaffungshintergrund und –bedarf und unter Berücksichtigung der relevanten Markt-, Branchen- und Professionsstrukturen sowie Berufsbildern gesehen werden. Dass ein Auftragnehmer bspw. über ausgeprägte Professionalität in spezifischen Beratungsbereichen verfügen soll, schließt nicht aus, dass er auch mit wissenschaftlich fundiertem Fach- und Methodenwissen arbeitet, sondern setzt dies in der Regel sogar voraus.

Das Beispiel 12 zeigt aus Sicht des BMU sehr deutlich, dass der Kern des Auftrages die „Wissenschaftliche Unterstützung des BMU bei Rechts- und Fachfragen ...“ war. Wie bereits dargestellt, können Unterstützungsleistungen partiell Elemente mit Beratungscharakter enthalten. In diesem Einzelfall waren für die Aufgabenerledigung häufige und intensive Abstimmungen dem Vertragsgegenstand geschuldet. Für eine effektive Aufgabenerledigung entschied sich BMU damals ein Büro bereitzustellen. Andernfalls hätte der Auftragnehmer dieses BMU in Rechnung gestellt. Unter Abwägung der damaligen Rahmenbedingungen erschien BMU das damalige Vorgehen als



Seite 16

wirtschaftlich und effektiv. Gegenteilige Erkenntnisse sind dem Berichtsentwurf des BRH nicht zu entnehmen.

#### **Zu Abschnitt 4 Nr. 4.2.2 Prüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen vor Beauftragung**

Auf den Seiten 23 und 24 gibt der BRH wiederholt an, das BMU habe gegenüber dem BRH erklärt, dass Auftragsvergaben bereits deshalb wirtschaftlich seien, weil sie im Wettbewerb vergeben würden. Im Weiteren gibt der BRH an, das BMU habe in 9 der 44 Fälle die Aufträge direkt ohne Wettbewerb vergeben.

Zunächst klärt der BRH nicht darüber auf, woher diese (behauptete) Aussage des BMU herrührt. Diese wird in dieser Form ausdrücklich bestritten.

Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang zudem, dass auch eine Verhandlungsvergabe ohne Wettbewerb eine im Vergaberecht vorgesehene Vergabeart ist und ein Vergabeverfahren voraussetzt.

Zudem wird klargestellt, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 BHO weder mit einer wirtschaftlichen Leistungsbeschaffung/-erbringung gleichgesetzt werden kann noch die aufgeführten Direktvergaben und deren (vergaberechtliche) Begründung in einem Zusammenhang mit der (haushälterischen) Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stehen. Aus Sicht des BMU müssen auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wirtschaftlich sein.

Es ist üblich und notwendig, durch den Auftraggeber vorab zu prüfen, ob Alternativen zur Auftragsvergabe bestehen. BMU hat, wie vom BRH dargestellt, diese Prüfungen auch entsprechend dokumentiert. Da die eigene



Seite 17

Wahrnehmung der Aufgabe danach ausschied und die Notwendigkeit zur Aufgabenerfüllung bestand, war die einzige Alternative die Vergabe von Unterstützungsleistungen. Insofern kann die Kritik des BRH an diesem Vorgehen nicht nachvollzogen werden, da die Leistungen im Einklang mit dem Vergaberecht beschafft wurden.

## **Zu Abschnitt 5                      Bewertungen durch den Bundesrechnungshof**

### **Zu Abschnitt 5 Nr. 1.              Ungeeignete Abgrenzungskriterien**

Die Behauptung des BRH, bei dem von ihm auf Seite 23 seines Berichtsentwurfs zitierten Teil der Definition handele es sich um den Kern der Definition, trifft nicht zu. Wie oben zu Abschnitt 1 ausführlich erläutert und mit Quellen (unter anderem des BRH selbst) belegt ist die *Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in der Praxis nicht umfassend mit positiv formulierten Kriterien bestimmbar*<sup>11</sup> und waren die Negativabgrenzungen bereits im Bericht des BRH vom 15.06.2004 untrennbarer Teil *seiner* Definition<sup>12</sup>. Auch der im BMF-Bericht vom 15. Mai 2006 enthaltene Definitionsvorschlag zeigt durch die Formulierung „*Nicht als Beraterverträge gelten nach*

---

<sup>11</sup> BMF, Bericht vom 15. Mai 2006 – II A 2 – H 1322 – 28/06 – an den Haushaltsausschuss, HHA-Drs. 16(8)715, S. 5-6 (Hervorhebung durch BMU).

<sup>12</sup> BRH, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung an den Haushaltsausschuss. Bericht vom 15.06.2004 – I 5 - 2004 - 0801 – HHA-Drs. 15(8)1734, S. 9-10, (Hervorhebung durch BMU).



Seite 18

dieser Definition (...)“<sup>13</sup>, dass es sich bei den auf diese Formulierung folgenden Abgrenzungskriterien um *unmittelbare und untrennbare* Bestimmungsfaktoren der Definition handelt.

Nachdem sich der Haushaltsausschuss diesen Definitionsvorschlag durch seine Bitte an das BMF, die Definition für die Erfassung der betreffenden Zahlungen vorzugeben, vom Prinzip her zu eigen gemacht hatte<sup>14</sup>, führten geringe textliche Anpassungen dazu, dass diese Unmittelbarkeit und Untrennbarkeit nicht mehr in der ursprünglichen Deutlichkeit sprachlich zum Ausdruck kamen.

Die vom BRH unzutreffend als formale Abgrenzungskriterien bezeichneten und als ungeeignet beurteilten Kriterien, die das BMU verwendet, knüpfen unmittelbar an die oben dargestellten Definitionselemente an.

## **Zu Abschnitt 5 Nr. 2.      Notwendigkeit der Beratung oft fraglich**

Wie bereits in der Stellungnahme zu Abschnitt 1 Nr. 1.1. dargestellt, teilt BMU nicht die Einschätzungen und Schlussfolgerungen des BRH hinsichtlich der Verfügbarkeit von Planstellen/Stellen. Die neuen Planstellen / Stellen sind vom Haushaltsgesetzgeber mit der Erwartungshaltung unter entsprechender Kapitelzuordnung bewilligt worden, dass diese für den ressortweiten Abbau sachgrundloser Befristungen (2015 – 2017: 211 Plan-/Stellen), für refinanzierte Aufgaben, insbesondere im Gesetzesvollzug, den Auf-

---

<sup>13</sup> BMF, Bericht vom 15. Mai 2006 – II A 2 – H 1322 – 28/06 – an den Haushaltsausschuss, HHA-Drs. 16(8)715, S. 6-7 (Hervorhebung durch BMU).

<sup>14</sup> Antrag der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 22. Sitzung des Haushaltsausschusses am 28. Juni 2006, HHA-Drs. 16(8)1551 neu. Auszug aus dem Ausschussprotokoll zur 22. Sitzung des Haushaltsausschusses am 28. Juni 2006 zu TOP 41.



Seite 19

bau des BfE (2015 – 2019: 321,9 Plan-/Stellen) sowie andere prioritäre Aufgaben in dem untersuchten Zeitraum genutzt werden. Für den Aufbau zusätzlicher, übergreifender Expertise bestand vor diesem Hintergrund kaum nennenswerter Spielraum. Eine Vermutung, dass externe Unterstützungsleistungen per se nicht notwendig seien und das BMU einschließlich Geschäftsbereich über auskömmliche Personalkapazitäten verfüge, kann daraus nicht abgeleitet werden.

Das BMU prüft, wie bereits unter Abschnitt 4 Nr. 4.2.2 dargestellt, vor der Vergabe, welche alternative Aufgabenwahrnehmung möglich ist. Wenn die Eigenwahrnehmung bereits ausscheidet, erscheint aus Sicht des BMU die Berücksichtigung dieser faktisch nicht möglichen Alternative im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht effektiv. Sofern bei den Vergaben bisweilen nur einzelne Angebote eingehen, ist dies auch ein Indiz für die geringe Verfügbarkeit entsprechender Expertise. BMU sieht die Ausführungen des BRH daher als Auftrag, künftig noch mehr interne Fachexpertise aufzubauen und entsprechende Stellenforderungen in die Haushaltsverhandlungen einzubringen.

**Zu Abschnitt 5 Nr. 3.           Drohende Beratungsabhängigkeit und damit verbundener Kompetenzverlust im ministeriellen Kernbereich**

BMU teilt die Einschätzung des BRH zur Unverzichtbarkeit eigener (interner) Kompetenz in ministeriellen Kernbereichen. Gleichzeitig führt der BRH aus, dass für die sehr anspruchsvollen Aufgaben der Bundesverwaltung Beratungs- und Unterstützungsleistungen durch Externe erforderlich sein können. Die Anforderungen an das BMU sind einem stetigen Wandel



Seite 20

ausgesetzt, Politik als auch Öffentlichkeit erwarten dennoch zurecht zeitnahe und konkrete Antworten. Der Aufbau und die Gewinnung zusätzlicher Personalkapazitäten kann diesen Anforderungen nicht immer gerecht werden. Insofern nutzt das BMU – wie die gesamte Bundesverwaltung – auch externe Expertise, um „richtige Antworten auf neue und komplexe Fragestellungen in einem sich rasch verändernden Umfeld zu finden“<sup>15</sup>. Die sinnvolle Inanspruchnahme externen Sachverständigen ist dabei kein Ausnahmefall, sondern ein berechtigter und gewollter Teil des Systems Bundesverwaltung. Davon geht im Übrigen auch der Haushaltsgesetzgeber aus, der in allen Einzelplänen Ausgabeermächtigungen zur Finanzierung externer Unterstützungsleistungen bewilligt<sup>16</sup>.

Die allgemein vorgetragene Bedenken des BRH hinsichtlich der Gefahr drohender Abhängigkeit von externen Unterstützungsleistungen teilt das BMU dagegen nicht. Insbesondere erfolgt die Abnahme, Einordnung und die Entscheidung über den Umgang mit den Ergebnissen externer Zuarbeit jeweils durch das BMU.

#### **Zu Abschnitt 5 Nr. 4.      Kein Überblick über beauftragte Beratungsleistungen**

Wie der BRH zu folgender Aussage auf Seite 25 kommt ist dem BMU unverständlich:

---

<sup>15</sup> BRH, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung an den Haushaltsausschuss. Bericht vom 15.06.2004 – I 5 - 2004 - 0801 – HHA-Drs. 15(8)1734, S. 5

<sup>16</sup> z.B. dient der im Einzelplan 16 in Kapitel 1601 veranschlagte Titel 544 01 „Forschung, Untersuchungen und Ähnliches“ ausdrücklich dazu „den Unterstützungs- und Forschungsbedarf des BMU auf dem Gebiet des Umweltschutzes, der aus den Fachaufgaben erwächst, durch externe Zuarbeit zu decken (...).“



Seite 21

*„Die – zudem unvollständige – Auftragsstatistik des BMU einschließlich seiner nachgeordneten Behörden und Projektträger in den Jahren 2014 bis 2018 mit fast 4 000 „Unterstützungsleistungen“ und einem Auftragswert von mindestens 600 Mio. Euro (siehe Tz. 4.1) verdeutlicht die Notwendigkeit von angemessenen organisatorischen Vorkehrungen, mögliche externe Beratungsleistungen zu erkennen, zu erfassen und ggf. in die Berichterstattung an den Haushaltsausschuss aufzunehmen.“*

Die vom BRH für seine Prüfung bemühten jährlichen Auftragsstatistiken des BMU haben vorrangig das Ziel, den internen Vergabeprozess im BMU zu organisieren und zu strukturieren. Dabei sollen die für den Vergabeprozess wichtigsten Daten überblickshaft zusammengefasst werden. Zudem dienen die Auftragsstatistiken dem Ziel, Daten für die Vergabestatistik des BMWi praktikabel vorzuhalten. Keinesfalls sollen diese einem Erkennen oder Erfassen von externen Beratungsleistungen oder gar als Grundlage für eine Berichterstattung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages dienen.

Für den Anlass und die Durchführung von Vergabeverfahren hat die Unterscheidung zwischen „externen Beratungsleistungen“ und sonstigen einzukaufenden Leistungen keine Relevanz.

**Zu Abschnitt 5 Nr. 5.           Parlamentarische Fragen kaum valide beantwortet**

Auf die Anmerkungen zu Ziff. 3 wird verwiesen.



Seite 22

§ 9 BHO ist beachtet.

Im Auftrag

