

Mitteilung
des Rechnungshofs

Beratende Äußerung zur Vergabe von Gutachten durch die Ministerien

Schreiben des Rechnungshofs vom 18. Januar 2005 Nr. IV – 2000 W 18 – 04.39:

In der Anlage übersende ich die Beratende Äußerung des Rechnungshofs zur Vergabe von Gutachten durch die Ministerien.

Mit gleicher Post wurde die Beratende Äußerung dem Herrn Präsidenten des Landtags und dem Herrn Ministerpräsidenten zur Unterrichtung der Landesregierung zugeleitet.

Frank

Vergabe von Gutachten durch die Ministerien

Az.: IV - 2000 W 18 - 04.39

Beratende Äußerung
nach § 88 Abs. 2 LHO

Januar 2005



Rechnungshof Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Zusammenfassung	9
1.1 Wesentliche Prüfungsfeststellungen	9
1.2 Empfehlungen	9
2 Vorbemerkungen	10
3 Prüfungsziele und Projektdurchführung	10
4 Vergaberechtliche Prämissen	11
5 Feststellungen aus der vertiefenden Untersuchung von Einzelgutachten	13
5.1 Notwendigkeit externer Beratung	13
5.2 Wirtschaftlichkeit externer Beratung	13
5.3 Vergabeverfahren	14
5.4 Leistungsbeschreibung	14
5.5 Vertragsgestaltung	14
5.6 Organisatorische Mängel	15
5.7 Dokumentationen	15
5.8 Mittelveranschlagung und haushaltsmäßige Abwicklung	15
5.9 Projektmanagement	16
5.10 Zusammenfassung der Ergebnisse aus der vertiefenden Untersuchung von Einzelgutachten	16
6 Feststellungen aus den Umfrageergebnissen	17
6.1 Befragungsergebnisse im Überblick	17
6.2 Feststellungen aus der Gesamterhebung	18
6.2.1 Notwendigkeit der externen Vergabe	18
6.2.2 Vergabe	18
6.2.3 Ergebnisse, Evaluation, Umsetzung	18
6.2.4 Mittelveranschlagung	19
7 Empfehlungen	19
7.1 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit	19
7.2 Vergabeverfahren	19
7.3 Leistungsbeschreibung	20
7.4 Organisation	20
7.5 Dokumentationspflichten	20
7.6 Mittelveranschlagung	21
7.7 Ressortübergreifende Zusammenarbeit und Wissensmanagement	21
7.8 Projekt- und Vertragsmanagement	21
7.9 Arbeitshilfen für die Vergabepaxis	21
7.10 Fazit	22

	Seite
8 Stellungnahme der Landesregierung	22
9 Schlussbemerkung	23

Übersichtenverzeichnis

	Seite
Übersicht 1: Zusammenfassung der wesentlichen Befragungsergebnisse	17
Übersicht 2: Vergabearten und Honorarvolumen	17

Abkürzungsverzeichnis

BAO	Beschaffungsanordnung der Landesregierung vom 6. November 2003
DM	Deutsche Mark
Drs.	Landtags-Drucksache
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IuK	Informations- und Kommunikationstechnologie
LHO	Landeshaushaltsordnung
NSI	Neue Steuerungsinstrumente
RH	Rechnungshof
USt.	Umsatzsteuer
VgV	Vergabeverordnung
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A
VOL/B	Verdingungsordnung für Leistungen – Teil B
VV	Verwaltungsvorschrift

1 Zusammenfassung

1.1 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Leitprinzipien des Vergaberechts sind der Wirtschaftlichkeits- und der Wettbewerbsgrundsatz. In einer Querschnittsprüfung hat der RH mittels Fragebogen Daten zur Vergabe von Gutachten und gleichartigen Dienstleistungen bei den Ministerien erhoben und einzelne Beratungsleistungen vertiefend geprüft. Nicht einbezogen wurden Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Einführung der NSI und für IuK-Technik.

Im Zeitraum zwischen Anfang 2000 bis April 2004 haben die Ministerien 336 externe Beratungsleistungen mit einem Volumen von rd. 22 Mio. € vergeben.

Der Großteil dieser Vergaben wurde ohne Wettbewerb durchgeführt. Bei rd. 90 % aller Gutachten erfolgte die Beauftragung externer Berater im Wege der Freihändigen Vergabe; bei 275 Vergaben von Gutachten (rd. 82 %) wurde nicht einmal ein Vergleichsangebot eingeholt. Lediglich 35 Gutachtaufträgen (rd. 10 %) lag eine Beschränkte bzw. Öffentliche Ausschreibung zugrunde.

Der Ausnahmefall der Freihändigen Vergabe ohne jegliches Vergleichsangebot ist so zur Regel geworden und verkehrt das in den Vorschriften maßgebende Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Vergabe im Wettbewerb und ohne Wettbewerb ins Gegenteil.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der Planung und Entscheidung wurden selten durchgeführt. Erfolgskontrollen fehlten generell.

Die Notwendigkeit zum Einsatz externer Beratung wird in rd. 94 % der Fälle von den Ministerien mit fehlendem Personal und mangelnden Fachkenntnissen begründet. Wenn dies im genannten Umfang wirklich zuträfe, käme es einem fachlichen Offenbarungseid gleich. Der RH verkennt nicht, dass neue oder komplexe Fragestellungen die Ministerien angesichts des Personalabbaus vor besondere Herausforderungen stellen. Gleichwohl gehören fachliche Expertisen und Untersuchungen zu den originären Aufgaben der Fachreferate. Diese sollten im Regelfall auch zeitlich in der Lage sein, durch sachgerechte Prioritätensetzung (und ggf. begrenzte Projektorganisationen) diese Kernaufgaben selbst wahrzunehmen.

Nur in wenigen Fällen wurde die geplante externe Vergabe vorab mit anderen Ministerien mit dem Ziel abgestimmt, bereits vorliegende Daten oder Erkenntnisse nicht noch einmal erheben zu müssen.

Die organisatorische Abwicklung des Vergabeverfahrens erfolgt bisher überwiegend in den Fachreferaten selbst. Hierdurch werden fachliche Ressourcen gebunden, und Spezialwissen muss an zu vielen Stellen vorgehalten werden.

Die Verwaltungspraxis wird auch den Vorschriften zur Korruptionsverhütung und -bekämpfung nicht gerecht. Diese sehen für korruptionsgefährdete Bereiche vor, und dazu zählt die Vergabe von Lieferungen und Leistungen, dass Planung, Bedarfsbeschreibung, Vergabe, Abnahme und Abrechnung zu trennen und das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten sind.

Den Dokumentationspflichten wurde nahezu durchgängig zu wenig Beachtung geschenkt.

Die bisherige Praxis der Mittelveranschlagung beeinträchtigt die Haushaltstransparenz und erschwert den Überblick über die für Aufträge an externe Berater ausbezahlten Mittel.

1.2 Empfehlungen

Die Vergaben von Gutachten müssen zukünftig restriktiver und unter Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen gehandhabt werden. Der RH hat hierzu konkrete Vorschläge unterbreitet (s. Pkt. 7). Mit der Umsetzung dieser Empfehlungen soll die Transparenz des Verwaltungshandelns verbessert und die Wirtschaftlichkeit insgesamt erhöht werden.

Insbesondere müssen bei der Prüfung der Notwendigkeit strengere Maßstäbe angelegt, die eigenen Handlungsmöglichkeiten umfassender berücksichtigt und alle Alternativen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten verglichen werden.

Aufträge an externe Berater sind grundsätzlich im Wege Öffentlicher Ausschreibung zu vergeben. Sofern die Natur der Leistung oder besondere Umstände eine Beschränkte Ausschreibung, in eng begrenzten Ausnahmefällen auch eine Freihändige Vergabe, zulassen, muss die Leistung im Wettbewerb vergeben werden.

Für die Vergabe externer Dienstleistungen sind klare Zuständigkeitsverteilungen zwischen den Fach- und Querschnittsreferaten festzulegen.

Aus Gründen der Transparenz und der Überprüfbarkeit der Entscheidungen ist jedes Stadium des Verfahrens, in dem wesentliche Entscheidungen getroffen werden oder das Verfahren beeinflussende Umstände eintreten, nachprüfbar zu dokumentieren.

Die bisher für externe Dienstleistungen eingesetzten Mittel sollten deutlich reduziert werden. Der RH schlägt vor, im Haushalt die bisher für Beratungen veranschlagten Mittel pauschal um 20 % bis 30 % zu kürzen. Damit würde das Parlament der Umsetzung der Empfehlungen zusätzlichen Nachdruck verleihen.

2 Vorbemerkungen

Der Landtag hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt mit der Vergabe von Gutachten durch die Dienststellen des Landes auseinandergesetzt. In den Jahren 1998 und 2001 sowie aktuell 2004 durch den Antrag der Fraktion der SPD und der Stellungnahme des Finanzministeriums „Externe Beratungsdienstleistungen, Gutachten und Studien sowie sonstige Dienstleistungen Dritter im Auftrag von Landesregierung und Landesbehörden“ (Drs. 13/2882 und 13/3530) wurden die durch die Verwaltung vergebenen Gutachten im Rahmen parlamentarischer Verfahren erhoben und dargestellt.

Im Zuge seiner Beratungen hatte der Landtag bereits 1998 die Landesregierung ersucht, die Anzahl und die Kosten von externen Gutachten so gering wie möglich zu halten. Darüber hinaus wurde die Landesregierung gebeten, kritischer zu prüfen, ob die Einholung externer Gutachten im Einzelfall notwendig und der Aufwand gerechtfertigt sei. In diesem Zusammenhang sei auch vorrangig zu prüfen, ob Gutachten von der Verwaltung selbst erstellt werden können (Drs. 12/3363). In den Verwaltungsvorschriften des Finanzministeriums zur Haushalts- und Wirtschaftsführung wurde immer wieder hierauf hingewiesen.

Von Einzelfällen abgesehen, lagen dem RH bisher keine eigenen Erkenntnisse über den Gesamtumfang der Vergabe von Gutachten, deren Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie über die Umsetzung der Ergebnisse und deren messbaren Nutzen vor.

3 Prüfungsziele und Projektdurchführung

Die Querschnittsuntersuchung fokussierte sich auf folgende vier Schwerpunkte:

- Feststellung der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit externer Beratungen einschließlich der Frage, ob diese Leistungen auch von der Verwaltung selbst hätten erbracht werden können.
- Analyse der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit gemäß § 7 LHO.
- Feststellung der Ordnungsmäßigkeit des gesamten Vergabeverfahrens sowie dessen Abwicklung.
- Feststellung, ob und inwieweit die mit der Vergabe einer Beratungsleistung verfolgten Ziele erreicht und mit welchen messbaren Wirkungen die Empfehlungen umgesetzt wurden.

Hierzu wurden eine generelle Erhebung bei allen Ministerien und eine vertiefende Prüfung von jeweils fünf Gutachtenvergaben in zwei Ministerien durchgeführt.

Damit sollte eine repräsentative Grundlage für eine valide und sachgerechte Bewertung der Vergabepaxis von Gutachten geschaffen werden. Um eine einheitliche und vergleichbare Erhebung sicher zu stellen, wurde der Untersuchungsbe- reich wie folgt abgegrenzt:

Als Dienstleistungen wurden alle Formen beratungsähnlicher Leistungen einbezo- gen. Dazu zählten neben Organisationsgutachten auch Fach- und Rechtsgutach- ten, Forschungsaufträge, Analysen, Konzeptstellungen, Expertisen, Evaluierun- gen, Coachings oder von Externen durchgeführte Assessment Center.

Die Prüfung erstreckte sich auf Dienstleistungen durch externe Dritte und interne Auftragnehmer (z. B. Institute). Externe Dritte waren im Wesentlichen Beratungs- unternehmen, Sachverständige, Freiberufler, öffentlich-rechtliche Körperschaften und sonstige Personen, die auf Stunden-, Tages- oder Monatshonorarbasis beratend tätig wurden. Dazu zählten auch ehemalige Landesbedienstete. Interne Auftragneh- mer waren öffentliche Dienststellen des Landes, wie z. B. Kliniken oder Universitä- ten und deren Institute oder Bedienstete dieser öffentlichen Einrichtungen.

Von dieser Querschnittserhebung ausgenommen wurden

- Beratungsleistungen im Zusammenhang mit NSI,
- Beratungsleistungen im Zusammenhang mit IuK-Technik und
- Freiberufliche Architekten-, Ingenieur- oder sonstige Dienstleistungen in Zu- sammenhang mit der Planung oder der Leitung von Baumaßnahmen.

Außer Betracht blieben daneben Ausgaben

- für die von Gerichten in Auftrag gegebenen Gutachten für prozessuale Zwecke,
- für Sachverständige und Dolmetscher bei Gerichtsverfahren oder
- ärztliche Untersuchungen zur Feststellung der Dienstfähigkeit von Beamten.

Die Prüfung wurde unter Leitung von Prof. Dr. Kiefer von den Herren Stengel, Froese und Staudenmaier durchgeführt.

Der RH hat im Frühjahr 2004 mit einem standardisierten Fragebogen bei den Minis- terien Daten zu allen in den Jahren 2000 bis April 2004 vergebenen beratungsbezo- genen Dienstleistungen erhoben. Neben allgemeinen Basisinformationen zum Ge- genstand der Beratungsleistung, dem Auftragnehmer, den Terminen und der Hon- orarhöhe wurden Angaben zu Entscheidungen vor der Vergabe, zur Ausschreibung und zur Vergabe selbst sowie zur Durchführung, Abnahme und Zielüberprüfung für jeden Einzelfall verlangt. Insgesamt wurden 336 Erhebungsbögen in die Auswer- tungen einbezogen. Parallel hat der RH im März und April 2004 ergänzend örtliche Erhebungen in zwei Ministerien durchgeführt und jeweils fünf Gutachten mit einem Honorarvolumen von insgesamt rd. 1.230.500 € vertiefend geprüft.

Die Prüfungsergebnisse wurden im Juli den Ministerien zur Stellungnahme zuge- leitet. Das Finanzministerium hat mit Schreiben vom 12. November 2004 eine Stellungnahme der Ressorts übersandt.

4 Vergaberechtliche Prämissen

Nach den Vorschriften im Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschrän- kungen (GWB), der Vergabeordnung (VgV) und § 55 LHO sind öffentliche Auf- träge grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Dabei sind die Bestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB), für Leistungen (VOL/A), für frei- berufliche Leistungen (VOF) sowie die Landeshaushaltsordnung für Baden-Würt- temberg (LHO) und die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften zu beachten.

Bei der Vergabe externer Beratungsdienstleistungen handelt es sich regelmäßig um Leistungen im Sinne des § 1 VOL/A. Solche Leistungen sind bei Aufträgen ab dem Schwellenwert von 200.000 € nach § 2 Nr. 3 VgV gemäß § 101 GWB i. V. m. § 3 a VOL/A europaweit im Wege des Offenen Verfahrens auszuschreiben, soweit nicht die Voraussetzungen für eine Vergabe im Nichtoffenen Verfahren oder Ver- handlungsverfahren vorliegen.

Der Vergabe von Dienstleistungen unterhalb des genannten Schwellenwertes muss gemäß § 55 LHO eine nationale Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

Die Beschaffungsanordnung der Landesregierung (BAO) sieht vor, dass bei Aufträgen unterhalb von bestimmten Wertgrenzen von einer Öffentlichen Ausschreibung abgesehen werden kann. Danach ist gemäß Ziffer 3.1 der BAO eine Beschränkte Ausschreibung zulässig, wenn der Wert des Auftrags voraussichtlich nicht mehr als 40.000 € ohne USt. beträgt.

Freihändig dürfen Aufträge vergeben werden, wenn sich der Auftragswert voraussichtlich auf nicht mehr als 10.000 € – bei Druckaufträgen 5.000 € – ohne USt. beläuft.

Darüber hinaus können Leistungen im Wege einer Beschränkten Ausschreibung oder freihändig vergeben werden, wenn die in § 3 Nr. 3 und Nr. 4 VOL/A genannten Voraussetzungen vorliegen.

Ein durch eine Beschränkte Ausschreibung eingeschränkter Wettbewerb soll gemäß § 3 Nr. 3 VOL/A nur stattfinden, wenn

- nur ein eingeschränkter Kreis von Anbietern in Frage kommt,
- der Aufwand einer Öffentlichen Ausschreibung für den Auftraggeber oder den Anbieter in keiner vernünftigen Relation zum Ergebnis stehen würde,
- eine Öffentliche Ausschreibung kein wirtschaftliches Ergebnis bringen würde oder
- eine Öffentliche Ausschreibung aus anderen Gründen, wie z. B. Dringlichkeit oder Geheimhaltung, unzweckmäßig wäre.

Eine Freihändige Vergabe kommt gemäß § 3 Nr. 4 VOL/A insbesondere nur in Betracht, wenn

- für eine Leistung aus besonderen Gründen (z. B. besondere Erfahrungen) nur ein Unternehmen in Betracht kommt,
- die Leistungen besonders dringlich sind,
- die Leistung nicht so eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann, dass hinreichend vergleichbare Angebote erwartet werden können, oder
- es aus Gründen der Geheimhaltung erforderlich ist.

Außerdem können Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht oder im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten werden, unterhalb des Schwellenwertes von 200.000 € grundsätzlich freihändig vergeben werden. Hintergrund dieser Vorschrift ist, dass für die Mehrzahl der freien Berufe feste Gebührenordnungen bestehen und daher ein Preiswettbewerb nur von begrenztem Wert ist.

Soweit danach Aufträge ohne Öffentliche Ausschreibung vergeben werden können, bedeutet dies nicht, dass damit der Wettbewerb völlig ausgeschaltet wird. Vielmehr sollen bei Beschränkter Ausschreibung gemäß § 7 Nr. 2 Abs. 2 VOL/A im Allgemeinen mindestens drei Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Auch bei einer zulässigen Freihändigen Vergabe sind zuvor möglichst mehrere Vergleichsangebote einzuholen. Die Vergabestelle hat gemäß § 3 Nr. 5 VOL/A ausreichend zu dokumentieren, aus welchen Gründen von einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung abgesehen wurde.

5 Feststellungen aus der vertiefenden Untersuchung von Einzelgutachten

5.1 Notwendigkeit externer Beratung

Ausgaben und Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen sind nach der LHO nur dann zulässig, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Bevor die Verwaltung externe Berater hinzuzieht, ist sie verpflichtet, die Notwendigkeit der Beratung (§ 6 LHO) zu prüfen.

Grundsätzlich hat die Verwaltung die ihr zugewiesenen Aufgaben mit dem verfügbaren Personal wahrzunehmen. Hierzu zählt auch die Bereitschaft, sich mit neuen oder komplexen Sachverhalten auseinander zu setzen. Sofern eigene Kräfte in der Lage sind oder in der Lage sein müssten, die Aufgabe in der erforderlichen Qualität wahrzunehmen, ist der Einsatz externer Berater grundsätzlich ausgeschlossen. Externe Beratung ist danach nur dann zwingend, wenn sich zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben ein zusätzlicher, inhaltlich und zeitlich abgrenzbarer Bedarf herauskristallisiert, für welchen das erforderliche Fach- und Methodenwissen nicht vorhanden ist, oder wenn Spezialwissen nur einmalig benötigt wird.

Der RH verkennt nicht, dass insbesondere neue oder komplexe Fragestellungen die Ministerien bei knapper werdenden personellen Ressourcen vor besondere Herausforderungen stellen. Gleichwohl sind fachliche Expertisen und Untersuchungen in der Regel keine einmalig anfallenden, sondern typische und originäre Aufgaben der Fachreferate der Ministerien. Hierzu gehört auch die Bereitschaft, sich mit neuen und komplexen Sachverhalten auseinander zu setzen. Gegebenenfalls müssen hierzu im Rahmen einer zeitlich befristeten Projektorganisation intern die Prioritäten so verlagert werden, dass ausreichend personelle Ressourcen für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt werden können.

Die Notwendigkeit externer Beratung wurde nicht immer hinreichend geprüft und auch nicht entsprechend dokumentiert. Auch wird über die Vergabe von Gutachten zumeist nur ressortbezogen entschieden, ohne vorab zu prüfen, ob diese Daten oder Erkenntnisse zumindest teilweise in der Landesverwaltung bereits vorliegen bzw. ob diese Thematik schon einmal Inhalt vergleichbarer Expertisen, ggf. in anderen Ressorts, war.

An die Prüfung der Notwendigkeit müssen künftig strengere Maßstäbe angelegt und die eigenen Personalressourcen und Fachkompetenzen umfassender berücksichtigt werden.

5.2 Wirtschaftlichkeit externer Beratung

Nach § 7 Abs. 2 LHO ist die Landesverwaltung verpflichtet, für alle finanzwirksamen Maßnahmen, die zu einer Einnahme oder Ausgabe führen können, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese Analyse im Rahmen der Planung und Entscheidung kann sich nicht allein auf monetäre Faktoren beziehen, sondern muss die in Nr. 3.2.1 der VV zu § 7 LHO beschriebenen Erfordernisse berücksichtigen. Dazu zählen insbesondere Problemdarstellung, Zielformulierung, Lösungsmöglichkeiten, Ausweis von Kosten und Nutzen sowie Auswirkungen auf den Haushalt und Eignung der Lösungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen.

Entscheidend für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Gutachtenvergaben ist eine möglichst realistische Einbeziehung relevanter Entscheidungsgrößen. Hierzu gehören neben den fachlichen Voraussetzungen insbesondere der Umfang der benötigten Beratertage, die Honorarhöhe und die zeitlichen Rahmenbedingungen. Besondere Bedeutung kommt der Höhe der Honorare zu. Erfahrungswerte zeigen, dass die Tagessätze für den Einsatz externer Berater das Vierfache der Kosten für Landesbedienstete erreichen können.

Bei den vom RH im Detail geprüften Vergaben wurden meist Pauschalhonorare vereinbart. Mangels Vergleichsangeboten lassen sich keine Rückschlüsse auf die Angemessenheit der Honorare ziehen.

Auch bei der Vergütung von Reise- und Nebenkosten waren Plausibilität und Notwendigkeit nicht immer erkennbar. So wurden beispielsweise eine Nebenkostenpauschale i. H. v. 5 % ausschließlich für nicht weiter definierte Datenbank-Nutzungsgebühren und Kommunikationskosten vereinbart und pauschal die Übernahme von Reisekosten zugesagt. Es muss vermieden werden, dass Gutachter die Honorare über die Nebenkosten aufbessern. Sofern eine separate Erstattung der Reisekosten Vertragsbestandteil wird, sollten die Bestimmungen des Landesreisekostengesetzes zugrunde gelegt werden.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind im Vorfeld in keinem der örtlich geprüften Fälle durchgeführt und dokumentiert worden; daher fehlte auch die Grundlage für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Sinne einer Erfolgskontrolle (Nr. 3.3 der VV zu § 7 LHO). Eine sachgerechte Beurteilung der Relation zwischen Kosten und Leistung und damit eine Aussage zur Wirtschaftlichkeit der Vergabe konnte demnach nicht getroffen werden.

Mit Hinweisen auf den oft stark überzeichneten Aufwand solcher Untersuchungen kann der Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsanalysen nicht gerechtfertigt werden. Die VV zu § 7 LHO lassen ausdrücklich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einfacherer Weise (z. B. Angebotsvergleich) zu; im Übrigen sind diese meist mit geringem Aufwand möglich.

5.3 Vergabeverfahren

Die im Detail geprüften Gutachten wurden alle freihändig ohne Einholung von Vergleichsangeboten und damit ohne jeglichen Wettbewerb vergeben. Es wurde überwiegend nicht dokumentiert, weshalb von einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung (§ 3 Nr. 5 VOL/A) bzw. von einem Offenen oder Nichtoffenen Verfahren (§ 3 a Nr. 3 VOL/A) abgesehen wurde.

Die vielfach vorgebrachte Behauptung, dass für die Beratungsleistung nur ein Unternehmen bzw. ein bestimmter Gutachter in Betracht käme oder überhaupt nur ein Anbieter bekannt sei, ist nicht stichhaltig und kann nicht überzeugen. Auch die Passivität der Vergabestellen hinsichtlich einer Erkundung des in Betracht kommenden Bewerberkreises bei einer Beschränkten Ausschreibung oder einer Freihändigen Vergabe steht mit der Diktion des § 4 VOL/A, wonach die Herstellung von Wettbewerb hohen Rang hat, nicht im Einklang.

Nach Nr. 14.2 der BAO ist bei Aufträgen, die ohne Ausschreibung vergeben werden sollen oder bei denen sich auf eine Ausschreibung nur ein Bewerber gemeldet hat, in jedem Fall die Preisüberwachungsstelle des zuständigen Regierungspräsidiums einzuschalten, wenn der Auftragswert 25.000 € übersteigt. In keinem der geprüften Fälle ist die Preisüberwachungsstelle des Regierungspräsidiums konsultiert worden.

Obwohl das Parlament und der RH seit Jahren immer wieder die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften fordern, hat diese Untersuchung bei den Ministerien erneut gezeigt, dass die Vorschriften nicht hinreichend beachtet werden.

5.4 Leistungsbeschreibung

Die Leistungsbeschreibung muss die Ziele und Erwartungen der auftraggebenden Verwaltung umfassend und klar darstellen. In einigen Fällen hat der Gutachter selbst ein fertiges Konzept mit Zielformulierung und Aufgabenbeschreibung vorgelegt. Sieht sich die Verwaltung nicht in der Lage, die konkrete Aufgabenstellung selbst zu beschreiben, ist dies grundsätzlich ein Indiz dafür, dass die Aufgabe nicht geeignet ist, externen Sachverstand hinzuzuziehen. Ohne eine eindeutige Leistungs- und Zielbeschreibung bzw. zumindest Beschreibung der Aufgaben- oder Problemstellung, für die Lösungsvorschläge, Hilfestellungen oder Antworten erwartet werden, kann später auch keine sachgerechte Leistungskontrolle erfolgen.

5.5 Vertragsgestaltung

Der Vertragsgestaltung kommt entscheidende Bedeutung zu. Als wesentliche Vertragsbestandteile sind u. a. der Leistungsinhalt und -umfang, die Honorarhöhe

und Zahlungsmodalitäten, Termine und Fristen, Nutzungsrechte sowie rechtliche Konsequenzen bei Vertragsverletzungen konkret zu vereinbaren. Bei Vergaben nach der VOL/A sind zwingend die Bestimmungen der VOL/B zum Vertragsbestandteil zu machen. Ansprüche können vom Auftraggeber besser geltend gemacht werden, wenn diese vertraglich eindeutig fixiert wurden.

Inhalt und Umfang der den zehn örtlich geprüften Gutachten zugrunde liegenden Verträge wichen auffällig voneinander ab. Auch die vorgenannten wesentlichen Bestandteile wurden nicht oder nur unvollständig in die Verträge aufgenommen. Ein ressortinternes bzw. -übergreifendes Vertragsmanagement existiert bisher offensichtlich nicht.

5.6 Organisatorische Mängel

Den mit den Gutachtenvergaben betrauten Mitarbeitern in den Fachreferaten sind die bei den Vergabeverfahren zu beachtenden Vorschriften nach Inhalt und Tragweite zumeist nicht hinreichend bekannt. Die hier beschriebenen Mängel in der Vergabepaxis und im Vergabeverfahren sind mit darauf zurückzuführen. Die organisatorische Abwicklung des Vergabeverfahrens gehört nicht zu den originären Aufgaben der Mitarbeiter in den Fachabteilungen. Diese sollen aber die Notwendigkeit der externen Vergabe begründen und die inhaltlichen Leistungen und Fragestellungen definieren. Das vielschichtige vergaberechtliche Wissen sollte jeweils zentral in den Querschnittsreferaten vorgehalten werden; die Vergabe sollte nach gegenseitiger Abstimmung gemeinsam erfolgen.

Die bisherige Verwaltungspraxis wird auch den Vorschriften zur Korruptionsverhütung und -bekämpfung nicht gerecht. Diese sehen für korruptionsgefährdete Bereiche vor, und dazu zählt die Vergabe von Lieferungen und Leistungen, dass Planung, Bedarfsbeschreibung, Vergabe, Abnahme und Abrechnung zu trennen und das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten sind.

5.7 Dokumentationen

Die vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorschriften messen der Dokumentation des Verwaltungshandelns eine hohe Priorität zu. Die gesamte Beratungsleistung muss von den Ausgangsüberlegungen über die Zieldefinitionen bis hin zur Umsetzung der Beratungsergebnisse nachvollziehbar dokumentiert sein. Dokumentationen stellen auch die unverzichtbare Grundlage für die Erfolgskontrolle dar. Bei seinen örtlichen Erhebungen hat der RH häufig völlig unzureichende Dokumentationen vorgefunden. Den Dokumentationspflichten wird zu wenig Beachtung geschenkt.

Das Gebot der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns durch entsprechende Dokumentationen ist kein Selbstzweck, sondern Ausdruck einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Außerdem können nur so Korruptierbarkeit und Korruption verhindert bzw. eingeschränkt werden. Hinweise auf angeblich zu viel Bürokratie gehen deshalb an der Sache vorbei.

5.8 Mittelveranschlagung und haushaltsmäßige Abwicklung

Die für die Gutachten verausgabten Mittel wurden überwiegend unter den Gruppierungsnummern 526 (Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten) oder 534 (Dienstleistungen Dritter u. dgl.) der Haushaltssystematik veranschlagt und gebucht. In zwei Fällen wurden die Aufwendungen bei der Gruppierungsnummer 546 (Vermischte Verwaltungsausgaben) nachgewiesen. Diese unterschiedliche Veranschlagungspraxis ist zwar haushaltsrechtlich zulässig, beeinträchtigt aber die Haushaltstransparenz und erschwert den Überblick über die für Aufträge an externe Berater veranschlagten und ausbezahlten Mittel.

Vorleistungen dürfen nach § 56 LHO grundsätzlich nicht erbracht werden. Ein Ausnahmetatbestand ist auch dann nicht gegeben, wenn der Auftragnehmer, wie in einem örtlich geprüften Fall behauptet, zu Projektbeginn erhebliche Anfangsinvestitionen tätigen musste. Auch die Fälligkeit von Honorarzahllungen sollte entsprechend § 34 LHO von der Erbringung konkreter Teilleistungen abhängig gemacht werden. Auszuschließen sind generell Schlusszahlungen vor Beendigung des Projektes und vor der Abnahme der Leistung.

5.9 Projektmanagement

Viele der im Zuge der Untersuchung festgestellten Mängel könnten vermieden werden, wenn die Gutachtenvergaben von der beauftragenden Dienststelle von Beginn bis zur Abnahme, ggf. sogar bis zur Umsetzung und abschließenden Evaluation, nach Projektgrundsätzen behandelt würden. Durch eine begleitende Kontrolle und Steuerung des Beratungsprojektes kann der Auftraggeber viel zu einem erfolgreichen Abschluss beitragen. Fehlentwicklungen während des Projektverlaufs lassen sich frühzeitiger erkennen und erleichtern die Abnahme und Beurteilung der Beratungsleistung am Ende des Projektes. Dabei kommt den vereinbarten Terminen, zu denen der Auftraggeber Zwischenberichte vorzulegen hat, besondere Bedeutung zu. In diesem Stadium sind oft inhaltliche und zeitliche Korrekturen noch möglich.

Eine regelmäßige Begleitung und Steuerung war im Rahmen der örtlichen Prüfung nicht bei allen Gutachten erkennbar. So wurde in einem Fall die Vergabe eines Gutachtens ohne Vergleichsangebote mit einem enormen Zeitdruck begründet. Entgegen der vertraglich vereinbarten Dauer von vier Monaten wurde der endgültige Bericht aber erst nach ca. 20 Monaten abgeliefert. Diese Überschreitung wurde ohne Konsequenzen akzeptiert und das Honorar wie vereinbart bezahlt.

5.10 Zusammenfassung der Ergebnisse aus der vertiefenden Untersuchung von Einzelgutachten

Die Ergebnisse aus den im Detail geprüften Gutachtenvergaben mit einem Honorarvolumen von rd. 1,23 Mio. € lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Notwendigkeit externer Beratung wurde von den Ministerien überwiegend nicht hinreichend geprüft, jedenfalls nicht aussagefähig dokumentiert.
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen der Planung und Entscheidung wurden nicht durchgeführt bzw. waren nicht dokumentiert. Erfolgskontrollen fehlten generell.
- Ziele und erwartete Leistungen wurden vor einer Vergabe meist nicht definiert und dokumentiert. In Einzelfällen wurden diese unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel mit nur einem bereits von Anfang an feststehenden Auftragnehmer gemeinsam formuliert.
- Nur in wenigen Fällen wurde die geplante externe Vergabe vorab mit anderen Ministerien mit dem Ziel abgestimmt, bereits vorliegende Daten oder Erkenntnisse nicht noch einmal erheben zu müssen.
- Alle Aufträge wurden freihändig und ohne Vergleichsangebote vergeben. Jeglicher Wettbewerb war damit ausgeschlossen. Die nach den Vergabevorschriften zulässige Freihändige Vergabe wurde als Ermächtigung interpretiert, überhaupt nur einen Anbieter zu konsultieren.
- Es besteht kein ressortinternes oder ressortübergreifendes Vertragsmanagement. Dies gilt auch in Bezug auf Honorarvereinbarungen, Zahlungszeitpunkte und Reisekostenerstattungen. Die VOL/B wurden in keinem Fall zum Vertragsbestandteil gemacht.
- Die Ausgaben für die Gutachtenvergaben sind unter verschiedenen Haushaltstiteln veranschlagt. Dies beeinträchtigt die Haushaltstransparenz.
- Eine systematische Kontrolle und Steuerung des Beratungsauftrages erfolgt bisher kaum.
- Die Vergabeverfahren wurden überwiegend in den Fachreferaten abgewickelt. Ein Teil der Verfahrensmängel ist hierauf zurückzuführen; Fachressourcen werden dadurch unzureichend gebunden.
- Die personelle Trennung von Planung, Bedarfsbeschreibung, Vergabe, Abnahme und Abrechnung wurde nicht praktiziert.
- Den Dokumentationspflichten wird zu wenig Beachtung geschenkt. Die Verstöße sind erheblich und nahezu durchgängig.

6 Feststellungen aus den Umfrageergebnissen

6.1 Befragungsergebnisse im Überblick

Im Untersuchungszeitraum von Januar 2000 bis einschließlich April 2004 wurden von den Landesministerien 336 Gutachten mit einem Gesamthonorarvolumen von rd. 22,1 Mio. € vergeben. In der folgenden Übersicht sind die von den Ministerien gemeldeten Angaben zusammenfassend dargestellt.

Übersicht 1: Zusammenfassung der wesentlichen Befragungsergebnisse

Schwerpunktbereiche der Auswertung der 336 Gutachten	Anzahl	in %
Auftragnehmer		
Unternehmensberatungen	82	24,4
Freiberufler	63	18,7
Universitätsinstitute, sonstige Institute	55	16,4
Wirtschaftsprüfungsgesellschaften	8	2,4
Ehemalige Landesbedienstete	8	2,4
Sonstige	120	35,7
Inhalte/Themen		
Evaluierungen	47	14,0
Rechtsgutachten	70	20,8
Analysen (u. a. finanz- oder betriebswirtschaftliche Themenstellungen)	60	17,9
Projektarbeit, Coaching	18	5,4
Organisationsgutachten	35	10,4
Studien, Forschung	34	10,1
Sonstige	72	21,4
Gründe für die externe Vergabe		
Fehlendes Personal	21	6,2
Mangelnde Fachkenntnisse	155	46,1
Beide Gründe, fehlendes Personal und mangelnde Fachkenntnisse	140	41,7
Sonstige Gründe	20	6,0
Vergabearten		
Freihändig ohne Vergleichsangebote	275	81,9
Freihändig mit Vergleichsangeboten	26	7,7
Beschränkte Ausschreibung	23	6,8
Öffentliche Ausschreibung, EU-weit	12	3,6
Ziele erreicht		
Ja	282	83,9
Nein	7	2,1
Projekt noch nicht abgeschlossen	47	14,0
Umsetzung erfolgt		
Ja	192	57,1
Ja, teilweise	44	13,1
Nein	33	9,8
Noch nicht abschließend umgesetzt	67	20,0

Die Verteilung auf die einzelnen Vergabearten und das jeweils vergebene Honorarvolumen wird in Übersicht 2 aufgezeigt.

Übersicht 2: Vergabearten und Honorarvolumen

Vergabearten	Anzahl	in %	Honorarvolumen in €	in %
Freihändig ohne Vergleichsangebote	275	81,9	15.020.969	68,0
Freihändig mit Vergleichsangeboten	26	7,7	891.112	4,0
Beschränkte Ausschreibung	23	6,8	1.260.032	5,7
Öffentliche Ausschreibung, EU-weit	12	3,6	4.926.292	22,3

6.2 Feststellungen aus der Gesamterhebung

6.2.1 Notwendigkeit der externen Vergabe

Von den Ministerien wurden als Gründe für die externen Vergaben in rd. 46 % der Fälle mangelnde Sachkenntnis und in weiteren rd. 42 % mangelnde Sachkenntnis in Verbindung mit fehlendem Personal angeführt. Da es sich hier um die von den Ministerien selbst, und dort überwiegend in den Fachabteilungen für den eigenen, originären Aufgabenbereich vergebenen Gutachten handelt, sind diese Argumente im Einzelfall, nicht aber in solchem Ausmaß zu akzeptieren. Insbesondere den hohen Anteil von Rechtsgutachten mit mangelnden Fachkenntnissen oder fehlendem Personal zu begründen, ist angesichts vorhandener Rechtsreferate und einer Vielzahl von Juristen in den Fach- und Querschnittsreferaten nicht nachvollziehbar. Hier findet sich eine ähnliche Fallgestaltung wieder, wie sie der RH schon in der Denkschrift 2004 Nr. 8 bei der Einschaltung von Rechtsanwälten bemängelt hat. Dies gilt teilweise auch für finanz- und betriebswirtschaftliche Analysen.

Der RH hat den Eindruck gewonnen, dass an die Notwendigkeit der Beauftragung externer Berater vielfach zu geringe Anforderungen gestellt werden. Mit dem Argument fehlender Fachkenntnisse wird auf zu pauschale Weise versucht, externe Dienstleistungen zu rechtfertigen. Um das in Zukunft zu vermeiden, sind an die Prüfung der Notwendigkeit strengere Maßstäbe anzulegen und die eigenen Ressourcen und Möglichkeiten umfassender zu berücksichtigen.

6.2.2 Vergabe

Die Erhebungen zeigen, dass Aufträge im Umfang von rd. 15 Mio. € unter Ausschaltung des Wettbewerbs vergeben wurden. Darunter waren zwar auch einige wenige Vergaben mit Auftragswerten unter 5.000 € oder Forschungsaufträge, die nach § 100 GWB freihändig ohne die Einholung von Vergleichsangeboten vergeben werden dürfen. Gleichwohl ist es nicht akzeptabel, dass bei deutlich über 50 % des Honorarvolumens kein Wettbewerb hergestellt wurde. Im Durchschnitt wurde für jeden dieser 275 Aufträge ein Honorar in Höhe von rd. 55.000 € bezahlt.

Der Anteil der Öffentlichen Ausschreibungen lag bei nur rd. 4 %, denn nur bei 12 Gutachten wurde eine Öffentliche Ausschreibung vorgenommen. Weitere rd. 7 % der Vergaben, 23 Gutachten, basierten auf Beschränkten Ausschreibungen. In rd. 90 % aller Fälle, also bei insgesamt 301 Gutachten, erfolgte die Beauftragung durch die Ministerien im Wege der Freihändigen Vergabe. Von diesen 301 Gutachtenvergaben wurden lediglich in 26 Fällen Vergleichsangebote eingeholt, bei 275 Vergaben lag dagegen nur das Angebot des Auftragnehmers selbst zugrunde.

Auch wenn die Beschaffungsvorschriften die Freihändige Vergabe bei Vorliegen der genannten Kriterien ausdrücklich zulassen, sind zusätzliche Vergleichsangebote bei mehreren Anbietern einzuholen (s. Pkt. 4). Da dies bei über 80 % aller Vergaben unterblieben ist, wurde insoweit weitgehend auf einen Wettbewerb verzichtet. Der Anteil der Freihändigen Vergaben ohne Vergleichsangebote ist eindeutig zu hoch. Die Freihändige Vergabe ohne jegliches Vergleichsangebot ist zur Regel geworden und verkehrt das in den genannten Vorschriften maßgebende Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Vergabe im Wettbewerb und ohne Wettbewerb ins Gegenteil. Die Herstellung von Wettbewerb ist somit nicht gewährleistet und der Nachweis der Wirtschaftlichkeit im Sinne von § 7 LHO nicht zu führen. Es kann kaum ernsthaft argumentiert werden, dass bei 275 freihändig vergebenen Aufträgen keine Vergleichsangebote eingeholt werden konnten.

Die bisherige Praxis der Gutachtenvergaben auf der Ebene der Ministerien ist daher nicht zu akzeptieren.

6.2.3 Ergebnisse, Evaluation, Umsetzung

Die mit den Gutachten verfolgten Ziele wurden nach eigenen Angaben der Ministerien in 282 Fällen erreicht, das entspricht einer Quote von rd. 84 %. Bei sieben Gutachten (rd. 2 %) wurden nach deren eigener Einschätzung die Ziele nicht erreicht. 47 Gutachten (14 %) waren zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht abgeschlossen und konnten daher keiner Bewertung unterzogen werden.

Nach Angaben der Ressorts konnten die Erkenntnisse aus 192 Gutachten vollständig umgesetzt werden; dies entspricht einer Quote von rd. 57%. Die Ergebnisse von 44 Gutachten (rd. 13%) konnten wenigstens teilweise, die von 33 Gutachtenvergaben (rd. 10%) gar nicht verwertet werden. Als Hauptgründe wurden fehlende Ressourcen oder Änderungen in der Bedarfssituation genannt. Allein bei einem Ministerium traf diese Feststellung für acht Gutachten im Gesamtvolumen von rd. 316.000 € zu. Mit klaren und eindeutigen Aufgabenstellungen, Zielformulierungen und Leistungsbeschreibungen kann verhindert werden, dass ein Projekt in der Umsetzung scheitert. Insoweit trägt der Auftraggeber entscheidend zum Erfolg im Sinne der Verwertbarkeit von Beratungsleistungen bei.

In 67 Fällen (20%) sind die Projekte noch nicht endgültig umgesetzt, sodass eine abschließende Bewertung noch nicht möglich ist.

6.2.4 Mittelveranschlagung

Auch für die 336 Gutachten, welche Gegenstand der Fragebogenaktionen waren, wurden die aufzuwendenden Ausgaben bei unterschiedlichen Haushaltsstellen veranschlagt und gebucht (s. Pkt. 5.7). Nach den Meldungen der Ministerien wurden Honorare auch bei den Gruppierungsnummern 685 (Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen), 686 (Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland) oder 687 (Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Ausland (soweit nicht an die EU)) veranschlagt und verbucht. Es war nicht erkennbar, dass es sich bei diesen Vergaben um Zuschüsse oder Zuweisungen gehandelt hat. Diese Verfahrensweise beeinträchtigt die Haushaltstransparenz.

7 Empfehlungen

7.1 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit

Die Notwendigkeit externer Vergaben ist im Einzelfall zu prüfen und zu entscheiden. Der Einsatz externer Berater kann dann in Betracht kommen, wenn das erforderliche Fach-, Methoden- und Projektwissen nicht vorhanden ist, dieses unter zeitlichen Gesichtspunkten nicht angeeignet werden kann oder wenn dieses Spezialwissen nur einmalig benötigt wird und zwingender Handlungsbedarf besteht.

Für eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsanalyse sind zunächst alle Handlungsalternativen zu ermitteln und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu vergleichen. Hierzu zählt der Vergleich verschiedener Arten der Beraterleistung ebenso, wie der der eigenen Handlungsmöglichkeiten, durch die eine verwaltungsinterne Lösung erreicht werden kann. Daneben sind alle relevanten Entscheidungskriterien, insbesondere die voraussichtlich notwendigen Beratertage, die Honorarhöhe, die Nebenkosten und die ggf. zu erbringenden Beistelleistungen, mit einzubeziehen.

Der RH empfiehlt, Gutachtenvergaben generell im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses im Rahmen der Erfolgskontrolle kritisch zu reflektieren.

7.2 Vergabeverfahren

Nach Auffassung des RH sind Aufträge an externe Berater grundsätzlich im Wege Öffentlicher Ausschreibung bzw. im Offenen Verfahren zu vergeben. Auch wenn die Vergabebestimmungen ausnahmsweise eine Beschränkte Ausschreibung bzw. ein Nichtoffenes Verfahren oder eine Freihändige Vergabe bzw. ein Verhandlungsverfahren zulassen, müssen Leistungen grundsätzlich durch Vergleichsangebote im Wettbewerb vergeben werden. Vergabeverfahren im Wettbewerb zur Auswahl der Berater sind im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Transparenz im Regelfall unabdingbar. Zukünftig ist das Vorliegen von entsprechenden Ausnahmetatbeständen kritisch zu prüfen und nachvollziehbar zu begründen.

Auch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe hat im Mai 2004 die Vergabe von Beraterverträgen im Wettbewerb gefordert und auf die entsprechenden Dokumentationspflichten hingewiesen.

7.3 Leistungsbeschreibung

Durch klare Ziele und präzise Aufgaben- bzw. Leistungsbeschreibungen trägt der Auftraggeber entscheidend zum Erfolg des Projektes bei. Letztlich ist auch nur dadurch eine spätere objektive Bewertung der Projektergebnisse möglich. Beraterleistungen müssen grundsätzlich so beschrieben sein, dass im Ausschreibungs- bzw. Wettbewerbsverfahren vergleichbare Angebote zu erwarten sind. Lassen sich die Leistungen nicht hinreichend und erschöpfend beschreiben, so muss zumindest die vom Externen zu erfüllende Aufgaben- oder Problemstellung beschrieben werden. Nur dadurch kann den für jedes Vergabeverfahren geltenden Grundsätzen von Wettbewerb, Chancengleichheit der Bieter und Transparenz Rechnung getragen werden.

7.4 Organisation

Das Vergaberecht ist kompliziert, vielschichtig und erfordert Spezialwissen. Dieses sollte deshalb nicht an zu vielen Stellen, sondern möglichst gebündelt vorgehalten werden. Für die Vergabe externer Dienstleistungen sind daher klare Zuständigkeitsregelungen zwischen den Fach- und Querschnittsreferaten festzulegen. Der RH schlägt dazu folgende Aufgabenverteilung vor:

Bedarfsfeststellung:	Fachreferat
Leistungsbeschreibung, Zielformulierung:	Fachreferat
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/ Projektmanagement:	Querschnitts- und Fachreferat
Ausschreibung:	Querschnittsreferat
Vergabe:	Querschnitts- und Fachreferat
Vertragsmanagement:	Querschnittsreferat
Begleitung bei der Durchführung:	Fachreferat
Abnahme:	Fachreferat
Abrechnung:	Querschnitts- und Fachreferat

Mit diesem Vorschlag wird auch der Verwaltungsvorschrift zur Korruptionsverhütung und -bekämpfung besser als bisher Rechnung getragen und das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet.

Diese aufgabenbezogene Zuständigkeitsverteilung führt zu einer stärkeren Professionalisierung bei der Vergabe und im Umgang mit externen Dienstleistern.

Die Entlastung der Fachreferate bringt eine gewisse Mehrbelastung der Querschnittsreferate mit sich. Diese müsste, zumal bei zurückgehenden externen Beauftragungen, durch strukturierte Vorgehensweisen und bei optimierten Abläufen mit dem vorhandenen Personal abgedeckt werden können.

Ergänzend sollte geprüft werden, ob z. B. die Verlagerung der Ausschreibungsaktivitäten zum Logistikzentrum der Polizei eine wirtschaftliche Alternative darstellt.

7.5 Dokumentationspflichten

Die Dokumentationspflichten im Rahmen des Vergabeverfahrens sind in den Vergabevorschriften eindeutig und klar geregelt. Aus Gründen der Transparenz und der Überprüfbarkeit der Entscheidungen sind nachvollziehbare Nachweise für jedes Stadium des Verfahrens, in dem wesentliche Entscheidungen getroffen werden oder das Verfahren beeinflussende Umstände eintreten, zu führen. Insbesondere muss in jedem Einzelfall dokumentiert sein,

- aus welchen Gründen und auf welcher rechtlichen Grundlage eine bestimmte Vergabeart gewählt wurde,
- warum bei Freihändigen Vergaben keine Wettbewerbsangebote eingeholt werden konnten,

- aus welchen Gründen im Rahmen der Wertung der Angebote der Zuschlag zugunsten eines bestimmten Bieters getroffen wurde und
- ob und inwieweit die Ziele der Vergabe erreicht wurden.

Eine abschließende Erledigung mit pauschalen Hinweisen, dass das Gutachten zur Kenntnis genommen wurde oder die Ergebnisse in die fachliche Arbeit einfließen werden, sind im Hinblick auf den Mitteleinsatz nicht ausreichend.

7.6 Mittelveranschlagung

Die Ausgaben für externe Dienstleistungen sind im Haushalt transparent und damit auch jederzeit abrufbar darzustellen. Daher sind die Ausgaben des Landes für Beratungsleistungen zukünftig einheitlich zu veranschlagen und zu buchen.

7.7 Ressortübergreifende Zusammenarbeit und Wissensmanagement

Damit der unnötige Einsatz externer Beratungsleistungen vermieden wird und die Ergebnisse auch anderen Bereichen der Landesverwaltung zur Verfügung stehen, empfiehlt es sich, zukünftig die gewonnenen Erkenntnisse ressortübergreifend bereitzustellen.

In diese Datensammlung sollten

- die wesentlichen Inhalte und Schwerpunkte der Beratungsleistungen,
- eine Kurzzusammenfassung der Beratungsergebnisse und
- der jeweilige Ansprechpartner für ergänzende Informationen

möglichst im Landesintranet zur Verfügung gestellt werden. Um dies zu ermöglichen, sollte das Nutzungsrecht hierzu bereits bei Vertragsabschluss mit den externen Beratern abgeklärt werden. Länderübergreifende Zugriffsmöglichkeiten sind dabei mit zu prüfen.

7.8 Projekt- und Vertragsmanagement

Der RH schlägt vor, jede Gutachtenvergabe von der Bedarfsfeststellung bis zur Abnahme, Umsetzung und der abschließenden Evaluation nach Projektgrundsätzen abzuwickeln. Mit dem Einsatz dieses Instrumentariums können die Ministerien besser als bisher sicherstellen, dass sie selbst Herr des Verfahrens bleiben, Fehlentwicklungen während des Projektverlaufs erkennen und die mit der Beratungsleistung verfolgten Ziele erreicht und auch umgesetzt werden können.

In den Ressorts sollte ein zentrales Vertragsmanagement implementiert werden, das die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften, die Festlegung der wesentlichen Vertragsinhalte und damit ein hohes Maß an Rechtssicherheit für beide Vertragspartner gewährleistet.

7.9 Arbeitshilfen für die Vergabepaxis

Auf Bundesebene wird derzeit eine umfassende Reform des deutschen Vergaberechts vorbereitet, die bis 2006 abgeschlossen sein soll. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse empfiehlt der RH die Bereitstellung von Arbeitshilfen, wie z. B.

- einer Checkliste als unterstützendes Instrument, das die wesentlichen Punkte beschreibt, die bei einer Vergabe von Beratungsdienstleistungen zu beachten sind,
- eines Dokumentationsrasters, auf dem die Dienststellen die wesentlichen Schritte des Vergabeverfahrens nachvollziehbar festhalten müssen und
- eines Vertragsmusters, welches die zwingend zu vereinbarenden Regelungen enthält (u. a. Leistungsinhalt und -umfang, die Honorarhöhe und Zahlungsmodalitäten, Termine und Fristen, Nutzungsrechte sowie rechtliche Konsequenzen bei Vertragsverletzungen).

Vergleichbare Arbeitshilfen stehen für Vergaben im Baubereich bereits zur Verfügung.

7.10 Fazit

Die Vergabe von Gutachten muss zukünftig restriktiver und unter Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen gehandhabt werden. Der RH hat hierzu konkrete Vorschläge unterbreitet. Mit Umsetzung dieser Empfehlungen sollen die Transparenz des Verwaltungshandelns verbessert und die Wirtschaftlichkeit insgesamt erhöht werden.

In Anbetracht der bisher wenig stringenten Vergabepaxis, der Vielzahl Freihändiger Vergaben außerhalb des Wettbewerbs ohne Einholung von Vergleichsangeboten, des erheblichen finanziellen Volumens und der oft unzureichend dokumentierten Begründungen sollten die bisher für externe Dienstleistungen eingesetzten Mittel als flankierende Maßnahme deutlich reduziert werden. Der RH schlägt vor, im Haushalt die bisher für Beratungen verausgabten Mittel pauschal um 20 % bis 30 % zu kürzen. Damit würde das Parlament der Umsetzung der Empfehlungen zusätzlichen Nachdruck verleihen.

8 Stellungnahme der Landesregierung

Die Ausführungen des RH erwecken nach Auffassung der Landesregierung tendenziell den Eindruck, dass die Freihändige Vergabe zu großzügig praktiziert würde. Dies sei grundsätzlich aber nicht zutreffend. Für eine förmliche (Öffentliche oder Beschränkte) Ausschreibung sei es zwingend erforderlich, eine exakte Leistungsbeschreibung zu erstellen, welche die gewünschte Leistung so eindeutig und erschöpfend beschreibe, dass alle Auftragsbewerber sie gleich verstehen und somit vergleichbare Angebote erwartet werden könnten. Dieses formstrenge Verfahren sei für viele Gutachten und Beratungsleistungen nicht geeignet, weil vorab nur die Aufgabe, nicht aber die vom Auftragnehmer erwartete Leistung, nämlich die Lösung der Aufgabe, beschreibbar wäre. Schon deshalb sei bei Gutachten und Beratungsleistungen häufig eine Freihändige Vergabe nach § 3 Nr. 4 Buchstabe h VOL/A möglich. Hinzu käme, dass freiberufliche Leistungen von der Anwendung der VOL ausgenommen seien.

Weil darüber hinaus oft auch die anderen möglichen Ausnahmetatbestände des § 3 Nr. 4 VOL/A greifen würden, seien Gutachten und Beratungsleistungen ein typischer Anwendungsfall für die Freihändige Vergabe. Eine förmliche Ausschreibung wäre hier eher selten möglich und sachgerecht.

Die Landesregierung weist auch darauf hin, dass es sich bei den vom RH geprüften Einzelfällen häufig um Aufträge handele, für die auch Freiberufler in Betracht kämen. Selbst dort, wo dies nicht zuträfe und somit die VOL anzuwenden sei, wäre eine Freihändige Vergabe häufig zulässig, wenn einer der vom RH selbst aufgeführten Ausnahmetatbestände nach § 3 Nr. 4 Buchstaben a bis p VOL/A vorläge.

Für die Landesregierung sei aber auch die Freihändige Vergabe ein Vergabeverfahren, das regelmäßig im Wettbewerb stattzufinden habe, sodass zumindest mehrere Angebote einzuholen seien, sofern nicht ausnahmsweise nur ein Monopolanbieter in Frage käme. Dem RH sei zuzustimmen, dass auch eine Freihändige Vergabe regelmäßig im Wettbewerb stattfinden müsse, indem zumindest mehrere Angebote eingeholt werden müssten, und dass die Gründe für die Freihändige Vergabe zu dokumentieren seien.

Die Landesregierung tritt der Bewertung des RH ausdrücklich entgegen, dass die Begründung des Einsatzes externer Beratung mit fehlendem Personal und mangelnden Fachkenntnissen einem „Offenbarungseid“ gleichkäme. Der RH würde ja selbst anerkennen, dass neue oder komplexe Fragestellungen die Ministerien bei gleichzeitig knapper werdenden personellen Ressourcen vor besondere Herausforderungen stellen würden. Dieser pauschale Rückschluss sei nicht berechtigt. Vielmehr würde in jedem Einzelfall geprüft, ob die Tätigkeit überhaupt an Externe vergeben werden müsse oder ob nicht eigene Ressourcen der Verwaltung ausreichen.

Gleichwohl würden die vom RH ausgesprochenen Empfehlungen zur Optimierung der Vergabepaxis geprüft. Die Verlagerung der Zuständigkeiten für das Ausschreibungsverfahren und für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf die Ebe-

ne der Querschnittsreferate könne dort eine erhebliche Mehrbelastung zur Folge haben. Als sinnvoll würde auf jeden Fall angesehen, dass die Vergabe mit der jeweils ressortinternen zuständigen Vergabestelle abgestimmt werden müsse. Die Ressorts würden künftig auch darauf achten, dass den Dokumentationspflichten im notwendigen Umfang nachgekommen werde. Dies könnte durch die vorgeschlagene Checkliste, die gleichzeitig das Projektmanagement abdecke, unterstützt werden.

Die einheitliche Mittelveranschlagung zur Erhöhung der Transparenz würde geprüft. Sofern eine zusätzliche Untergruppierung möglich sei, würde das Finanzministerium das Einvernehmen mit dem RH suchen, um eine solche vorzunehmen.

Die vom RH angeregte ressortübergreifende Kommunikation vor einer Gutachtenvergabe erscheine auf den ersten Blick sinnvoll. Die Landesregierung werde prüfen, ob und mit welchem Verfahren und inwieweit dies mit vertretbarem Aufwand sichergestellt werden könne.

Im Hinblick auf die speziellen fachspezifischen Anforderungen der Ressorts sei die vom RH vorgeschlagene Kürzung der Mittel für Gutachten um 20 % bis 30 % nicht angebracht. Die Ressorts seien gehalten, mit den nach dem Staatshaushaltsplan zur Verfügung gestellten Mitteln sparsam zu wirtschaften. Ob dabei externer oder interner Sachverstand eingesetzt würde, sei Sache des einzelnen Ressorts. Bei einer pauschalen Kürzung der Vergabemittel bestünde die Gefahr, dass notwendige Innovationen, die einer externen Beratung und Unterstützung bedürften, verhindert würden und dadurch die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung nicht mehr gewährleistet sei. Wegen des Stellenabbaus würden die Ressorts künftig verstärkt auf externes Wissen zugreifen müssen.

9 Schlussbemerkung

Der Einsatz externer Berater kann die Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung wirksam unterstützen, wenn Problemlösungen mit eigenem Personal nicht möglich sind. Diese im Einzelfall zu treffende Entscheidung muss sich an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten orientieren. Hierzu müssen die maßgebenden Kriterien geprüft und dokumentiert werden. Die Prüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit wird angesichts knapper werdender personeller Ressourcen an Bedeutung gewinnen.

Der RH hält an seiner Auffassung fest, dass auch Aufträge an externe Berater grundsätzlich im Wettbewerb und möglichst im Wege der Öffentlichen Ausschreibung bzw. im Offenen Verfahren zu vergeben sind. Beispiele von Ausschreibungen von Gutachten und Beratungsleistungen, die regelmäßig auf der Homepage des Bundes und der Europäischen Union veröffentlicht werden, unterstreichen diese Forderung.

Auch wenn die Vergabevorschriften unter bestimmten Konstellationen eine Beschränkte Ausschreibung oder eine Freihändige Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen zulassen, müssen diese Leistungen grundsätzlich durch Vergleichsangebote im Wettbewerb vergeben werden. Gegen diesen, von der Regierung nicht bestrittenen Grundsatz wird im Blick auf über 80 % freihändig und ohne Vergleichsangebote vergebener Gutachten bisher in hohem Maße verstoßen.

gez. Göbler

gez. Prof. Dr. Kiefer