

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses

**zu der Mitteilung der Landesregierung vom 7. Juni 2010
– Drucksache 14/6468**

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss
des Landtags;**

**hier: Denkschrift 2006 des Rechnungshofs zur Landeshaus-
haltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haus-
haltsjahr 2004**

**– Beitrag Nr. 6: Vergabe von Gutachten durch Landes-
behörden**

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

I.

Von der Mitteilung der Landesregierung vom 7. Juni 2010 – Drucksache 14/6468 – Kenntnis zu nehmen.

II.

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. festzustellen,

- a) welche Gutachten von den Ministerien und den nachgeordneten Dienststellen in allen Aufgabenbereichen, einschließlich IuK, aufgeteilt nach Ressorts, in den Jahren 2010 und 2011 vergeben wurden,
- b) welche Gutachten hiervon dem IuK-Bereich zuzuordnen sind,
- c) welche Ausgaben für die Gutachten jeweils anfielen,
- d) welches Vergabeverfahren gewählt wurde und
- e) wie viele Vergleichsangebote im Einzelfall vorlagen;

2. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Mai 2012 zu berichten.

02. 12. 2010

Die Berichterstatlerin:

Ursula Lazarus

Der Vorsitzende:

Ingo Rust

Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Mitteilung Drucksache 14/6468 in seiner 69. Sitzung am 2. Dezember 2010.

Die Berichterstatlerin brachte vor, die von der Landesregierung vorgelegte Aufstellung der durch Landesbehörden vergebenen Gutachten weise im Vergleich zu den ersten beiden Übersichten dieser Art eine erweiterte Struktur auf. So seien diesmal auch die Gutachten und Dienstleistungen im IuK-Bereich aufgeführt. Damit lasse sich der vorliegende Bericht, was Zahl und Auftragssumme der Gutachten betreffe, nicht mehr mit den vorangegangenen Aufstellungen vergleichen. Sie bitte das Finanzministerium um Erläuterung, worin sich die aktuelle Auflistung von den früheren Berichten unterscheide.

Für die Ministerien sei es ein „heilsames“ Wissen, dass mit dem Bericht der Landesregierung zumindest die Kosten und der Anlass aller Gutachten öffentlich zugänglich würden und sie im Finanzausschuss gegebenenfalls auch über Gutachten mit sehr geringen Auftragssummen Rechenschaft ablegen müssten. Auch für den Rechnungshof biete sich mit dem Bericht eine bequeme Möglichkeit, einen Blick auf die Gutachtenvergabe zu richten und sich in dem einen oder anderen Punkt näher mit dieser Praxis zu befassen.

Sie halte die Übersicht über die Vergabe von Gutachten für sehr gut und schlage deshalb vor, folgende Anregung des Rechnungshofs zur Beschlussempfehlung an das Plenum zu erheben:

Der Landtag wolle beschließen,

I. von der Mitteilung der Landesregierung vom 7. Juni 2010, Drucksache 14/6468, Kenntnis zu nehmen;

II. die Landesregierung zu ersuchen,

1. festzustellen,

a) welche Gutachten von den Ministerien und den nachgeordneten Dienststellen in allen Aufgabenbereichen, einschließlich IuK, aufgeteilt nach Ressorts, in den Jahren 2010 und 2011 vergeben wurden,

b) welche Gutachten hiervon dem IuK-Bereich zuzuordnen sind,

c) welche Ausgaben für die Gutachten jeweils anfielen,

d) welches Vergabeverfahren gewählt wurde und

e) wie viele Vergleichsangebote im Einzelfall vorlagen;

2. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Mai 2012 zu berichten.

Ein Abgeordneter der Grünen erwähnte, das Staatsministerium habe für eine finanz- und steuerrechtliche Beratung externen Sachverstand hinzugezogen (Seite 7 der Drucksache 14/6468). Ihn interessiere, warum das Finanzministerium diese Leistung nicht selbst erbringen können.

Das Finanzministerium habe u. a. eine Untersuchung zum Wirtschaftsfaktor Tourismus in Auftrag gegeben (Seite 54). Die Verfügbarkeit des Gutachtens wäre für eine politische Betrachtung sicher interessant. Das Gleiche gelte etwa für das vom Wirtschaftsministerium vergebene Gutachten „Gesundheitsstandort Baden-Württemberg“ (Seite 69). Auch hierbei handle es sich wohl um ein wirtschafts- und sozialpolitisch wichtiges Thema, das möglicherweise näher behandelt werden sollte. Er rege deshalb an, die Gutachten zu veröffentlichen bzw. sie auch den Abgeordneten zur Verfügung zu stellen.

Ein Abgeordneter der SPD legte dar, es habe vermutlich wenig Sinn, jetzt über einzelne Gutachten zu diskutieren. Vielmehr stelle er erstaunt fest, zu welchen Zwecken die Landesverwaltung Gutachten an Dritte vergebe. Daher könne durchaus die kritische Frage gestellt werden, ob sich der in der Landesverwaltung vorgenommene Personalabbau zum Teil zulasten ihrer juristischen Kompetenz ausgewirkt habe.

Nur wenige der aufgeführten Gutachten seien ausgeschrieben worden. Deshalb läge wohl auch für den Rechnungshof eine interessante Betätigung darin, zu prüfen, inwieweit sich durch das Zurückgreifen auf bestimmte Gutachter ein „Hauch von Klüngel“ durch die Auflistung ziehe. Ihm sei angesichts der umfangreichen Übersicht gegenwärtig nicht klar, wie sich diesbezüglich ein Einstieg erreichen lasse, sodass er über keinen konkreten Vorschlag verfüge. Doch könnten die Landesbehörden mit ihren künftigen Gutachtenvergaben seiner zuvor geäußerten Interpretation vielleicht entgegenreten.

Ein anderer Abgeordneter der SPD ergänzte, er halte es für notwendig, dass in der Übersicht, getrennt nach Ressorts, auch aufsummierte Daten sowie die prozentualen Anteile der mit bzw. ohne Ausschreibung vergebenen Gutachten aufgeführt würden. Dabei handle es sich um hilfreiche, wichtige Größen. Es wäre sinnvoll, wenn diese im Sinne einer Serviceleistung von der Landesverwaltung selbst geliefert würden.

Die Vergabe ohne Ausschreibung sei von der Ausnahme zur Regel geworden. Diese Praxis müsse kritisch betrachtet werden. Auch seien daraus politische Konsequenzen hinsichtlich der Art der Vergabe zu ziehen.

In den letzten Jahren seien die Ausgaben für Gutachten deutlich gestiegen. Insofern sollte noch einmal kritisch gefragt werden, warum es so sein müsse, dass eine nach wie vor ausreichend ausgestattete Ministerialverwaltung in hohem Umfang externen Sachverstand einhole. Es liege der Verdacht nahe, dass insbesondere auch im IuK-Bereich deshalb keine eigenen Kräfte zur Gutachtenerstellung herangezogen werden könnten, weil es günstiger erscheine, Geld für Aufträge an Dritte auszugeben, als eigenes Personal vorzuhalten. Für diese Mittel könnte das benötigte Personal im einen oder anderen Fall aber auch fest eingestellt werden. Die Ressorts, in denen sich solche Fälle wiederholten, müssten darüber nachdenken, ob sie an den betreffenden Stellen nicht auf festes Personal zurückgreifen sollten.

Dieser Debatte hätten sich die Ressorts zu stellen. So bestehe der Zweck der Gutachtenauflistung gerade darin, dass bei den Ministerien das Bewusstsein für die Frage nach der Notwendigkeit von Fremdvergaben geschärft werde und sie verstärkt der Frage nachgingen, weshalb sie die betreffenden Leistungen nicht selbst erbringen könnten.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP merkte an, im Geschäftsbereich des Finanzministeriums seien verschiedene Gutachten zu „EOSS“ aufgeführt. Er bitte um Auskunft, was dieser Begriff bedeute.

Im nachgeordneten Bereich des Wissenschaftsministeriums seien Mittel für „Wiss. Gutachten“ verausgabt worden (Seite 106). Ihn interessiere, ob es sich bei den anderen Gutachten nicht um solche wissenschaftlicher Art handle.

Eine Abgeordnete der FDP/DVP bat darum, die Übersicht künftig etwas aussagekräftiger zu gestalten, indem beispielsweise die Daten aufsummiert würden. Sie fuhr fort, bei Gutachtenvergaben ohne Ausschreibung sei an sich immer die Begründung dafür angeführt. Diese habe sie als schlüssig erachtet. Daher sei für sie nicht nachvollziehbar, was ihr Vorredner von der SPD in dieser Hinsicht anmahne.

Wenig aussagekräftig seien hingegen die Bemerkungen in der Spalte „Ergebnis/Erfolgskontrolle“. Ein Beispiel hierfür bilde „Leistung erbracht“. Sie würde es begrüßen, wenn die Landesregierung in dieser Spalte ein konkretes Ergebnis aufführte, z. B. wie viel Mittel sich letztlich hätten einsparen lassen.

Vonseiten der SPD sei davon gesprochen worden, dass sich die Ausgaben für Gutachten in den letzten Jahren deutlich erhöht hätten. Andererseits sei aber gegenüber dem letzten Bericht ein viel größerer Bereich in die Aufstellung einbezogen worden, sodass keine Vergleichbarkeit bestehe. Deshalb bitte sie die Landesregierung hierzu noch um eine Stellungnahme. Zum anderen bitte sie darum, im nächsten Bericht auch Vergleichswerte anzugeben.

Sie fordere erneut dazu auf, weit mehr als bisher z. B. darauf zu achten, dass sich juristischer Rat vielleicht auch über das Justizministerium einholen lasse und dazu nicht unbedingt ein Rechtsanwalt hinzugezogen werden müsse. Auch habe jedes Ministerium verstärkt zu prüfen, ob es zur Behandlung einer bestimmten Frage statt einer Fremdvergabe nicht auf den Sachverstand eines anderen Ressorts zurückgreifen könne.

Ihre Fraktion trage den Beschlussvorschlag der Berichterstatterin mit. Wichtig sei insbesondere das in dem Beschlussvorschlag enthaltene Ersuchen an die Landesregierung, festzustellen, welche Gutachten dem IuK-Bereich zuzuordnen seien, damit erkennbar werde, welcher Anteil auf diesen Bereich entfalle.

Eine Vertreterin des Rechnungshofs teilte mit, der Rechnungshof habe intern eine Aufsummierung der in dem Bericht angeführten Daten vorgenommen. Danach hätten die Ministerien selbst in den Jahren 2008 und 2009 insgesamt 234 Gutachten mit einem Auftragsvolumen von knapp 12 Millionen € vergeben (nachgeordnete Dienststellen: 314 Gutachten mit einem Volumen von 6,5 Millionen €). Außerhalb des IuK-Bereichs habe der Rechnungshof 177 Gutachten mit einem Volumen von 7,2 Millionen € registriert (nachgeordnete Dienststellen: 261 Gutachten mit einem Volumen von 3,4 Millionen €). Somit seien auch ohne Berücksichtigung des IuK-Bereichs Zahl und Auftragsvolumen sowohl der von den Ministerien als auch der von ihren nachgeordneten Behörden vergebenen Gutachten gestiegen.

Bei den Ministerien habe der Rechnungshof 165 freihändige Vergaben, 24 öffentliche und 23 beschränkte Ausschreibungen ermittelt. In 22 Fällen habe es keinen Teilnahmewettbewerb gegeben. Etwa die Hälfte des Gesamtvolumens sei öffentlich ausgeschrieben worden, wobei sich große Unterschiede zwischen den Ressorts feststellen ließen. So schreibe das Finanzministerium zu 90 % öffentlich aus, während von Staats-, Umwelt- und Wissenschaftsministerium fast ausschließlich freihändig vergeben werde. Bei den nachgeordneten Behörden wiederum seien nur 34 % des Volumens öffentlich ausgeschrieben worden, ansonsten handle es sich weitgehend um freihändige Vergaben.

Der Staatssekretär im Finanzministerium erklärte, sein Haus sei von der Zielrichtung her mit dem Beschlussvorschlag durchaus einverstanden, da dessen Umsetzung der Transparenz diene und das Ministerium daran interessiert sei, dass die Landesverwaltung maßvoll auf externen Sachverstand zurückgreife.

Der erste Bericht der Landesregierung über die Gutachtenvergabe in den Jahren 2004 und 2005 habe sich nur auf die Ministerien selbst erstreckt. Im zweiten Bericht seien darüber hinaus die nachgeordneten Dienststellen berücksichtigt worden, und im jetzt vorliegenden dritten Bericht habe die Landesregierung auch noch den IuK-Bereich einbezogen. Auf der Grundlage von Vergleichswerten dürfte sich ergeben, dass die Gutachtenkosten nicht wesentlich gestiegen seien.

Der zuerst zu Wort gekommene Abgeordnete der SPD führte aus, er erläutere an einem Beispiel, was er in seinem Wortbeitrag zuvor etwas allgemeiner dargestellt habe. So seien von der Staatsgalerie Stuttgart allein für Beratungsleistungen, die sich auf die Transportvergabe bezögen – Seite 112, Positionen 81 bis 83 –, in der Summe rund 40.000 € ausgegeben worden. Auf eine Ausschreibung habe die Staatsgalerie mit der Begründung „uns bekannter Fachanwalt“ verzichtet. Bei anderen Vergaben sei mit der Begründung „uns bekannte Steuerberatung“ von einer Ausschreibung abgesehen worden.

Im Finanzausschuss werde manchmal über halbe Stellen in Kunsteinrichtungen diskutiert. Vor allem auch im Hinblick darauf meine er, dass eine Beratung etwa hinsichtlich der Transportvergabe auf andere Weise als über Dritte möglich sein müsse. Ihn interessiere, warum sie nicht über eine entsprechende Fachstelle beim zuständigen Ministerium erfolgen könne.

Ein Abgeordneter der CDU hielt es für sehr gut, dass das Finanzministerium zu einem sehr hohen Anteil öffentlich ausschreibe. Er fragte, worauf es zurückgehe, dass das Wissenschaftsministerium mit seinen nachgeordneten Dienststellen in dieser Hinsicht große Defizite aufweise, und was getan werden könne, damit es seine Praxis endlich ändere.

Der Präsident des Rechnungshofs bemerkte, auch im Finanzressort kämen für einige Projekte im IuK-Bereich Beträge zusammen, die sich zu einer recht erklecklichen Summe addierten. Er wolle aber keinen Ressortstreit entfachen, zumal dem Rechnungshof nicht die Rolle eines „Schiedsrichters“ zukomme.

Der Rechnungshof habe im Rahmen seiner Prüftätigkeit wiederholt darauf hingewiesen, dass Museen Probleme im Verwaltungsbereich hätten, etwa wenn es um die Frage nach der Vergabe von Kunsttransporten gehe. Sein Haus führe derzeit eine Querschnittsuntersuchung durch, in der es die in diesem Zusammenhang gesammelten Erfahrungen aufarbeite. Der Rechnungshof werde demnächst Vorschläge unterbreiten, um die Kompetenz und das Know-how in dem angesprochenen Bereich zu verbessern.

Die Vertreterin des Rechnungshofs fügte an, die Aussagen, mit denen die einzelnen Ministerien das jeweils gewählte Vergabeverfahren begründeten, seien völlig inhomogen. Anhand der vorliegenden Auflistung sei es nicht möglich, die Vergabep Praxis der Ressorts zu beurteilen. Dazu müsste sie die Akten einsehen und die Entscheidungen im Einzelfall prüfen.

Der Abgeordnete der FDP/DVP betonte, insbesondere den Rechtsgutachten lägen meistens Fragen zugrunde – bei Gutachten im Steuerbereich verhalte es sich wahrscheinlich ähnlich –, die sich an Spezialisten richteten. Ihn interessiere, ob das zuständige Ministerium diese genauso beantworten könnte.

Die Vertreterin des Rechnungshofs gab bekannt, auch dazu sei keine Antwort möglich, da sie lediglich über die vorliegende Übersicht verfüge und diese keinen Aufschluss über den Inhalt der Gutachten gebe. Auskunft hierüber könne das jeweilige Fachressort erteilen. Ob eine Gutachtenvergabe notwendig gewesen sei, könne sie nur beurteilen, wenn sie den Vertragsgegenstand kenne.

Der Abgeordnete der FDP/DVP unterstrich, der zuletzt zu Wort gekommene Abgeordnete der SPD müsse Gutachten konkret benennen und beim zuständigen Ministerium nach dem Grund für deren Vergabe fragen. Er dürfe nicht nur Beschuldigungen erheben und durch seine Worte den Eindruck erwecken, als würden aus „Jux und Tollerei“ Gutachten eingeholt. Überdies habe der Abgeordnete in seinem ersten Beitrag noch davon gesprochen, durch den ganzen Bericht ziehe sich ein „Hauch von Klüngel“. „Klüngel“ bedeute, dass jemand einem anderen etwas in die Tasche schiebe. Der Abgeordnete sollte sich überlegen, ob er solche Begriffe weiterhin benutze.

Der von seinem Vorredner angesprochene Abgeordnete der SPD wies darauf hin, er habe den Begriff „Klüngel“ auf die Gesamtbetrachtung bezogen und im Übrigen in keiner Weise ausdrücken wollen, dass Gutachten aus „Jux und Tollerei“ eingeholt würden. Vielmehr habe er auf mehrere hintereinander aufgeführte Leistungen verwiesen, in denen es um eine Rechtsberatung zum Thema Transportvergabe gehe und um Beträge in der Summe, für die sich ein Anwalt ein Jahr lang beschäftigen ließe. Insofern sei zu fragen, ob nicht auch das zuständige Ministerium eine solche Beratung leisten könnte.

Wenn außerdem in all diesen Fällen auf eine Ausschreibung verzichtet und dies mit den Erklärungen begründet werde, die er bereits zitiert habe, könne eine derartige Darstellung sehr wohl der Fehlinterpretation unterliegen. Um eine solche nicht entstehen zu lassen, sollte das betreffende Ministerium darauf hingewiesen werden, dass statt Fremdvergaben auch andere Lösungen möglich seien.

Angesichts der von ihm angeführten symptomatischen Beispiele sollte der Rechnungshof gebeten werden, offen mit den Ressorts zu kommunizieren. Auch dem Finanzausschuss komme die Verantwortung zu, auf solche Beispiele zu reagieren, ohne dass damit etwas unterstellt werden solle.

Ein anderer Abgeordneter der SPD bat die Landesregierung darum, für die verschiedenen Teilmengen von Gutachten darzustellen – vielleicht in Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof –, wie sich die entsprechenden Kosten seit Beginn der Berichterstattung über die Gutachtenvergabe entwickelt hätten. Er fügte hinzu, es wäre zu Vergleichszwecken hilfreich, wenn dem Ausschuss eine solche Aufstellung zuginge.

Die Ministerialdirektorin im Finanzministerium zeigte auf, die Landesregierung könne mit dem nächsten Bericht über die Vergabe von Gutachten durch Landesbehörden eine Übersicht liefern, wie sich die eigentlichen Gutachtenkosten über die Jahre hinweg entwickelt hätten. Dies komme der Intention ihres Vorredners wohl entgegen. Sie empfehle nämlich, die Aufstellung tatsächlich auf Gutachten und damit auf die Fälle zu begrenzen, um die es an sich gehe. So würden inzwischen in nennenswertem Umfang auch Dienstleistungen im IuK-Bereich aufgelistet. Dabei handle es sich nicht um Gutachten. Diese Dienstleistungen hätten ausschließlich den Zweck, Personaleinstellungen zu vermeiden. Sie erstreckten sich auf Projektabwicklung und -controlling sowie auf das Einspielen von Software.

Der zuletzt zu Wort gekommene Abgeordnete der SPD äußerte, der ursprüngliche Ansatz habe den IuK-Bereich ausdrücklich einbezogen. Gerade auch für diesen Bereich, auf den viel Geld entfalle, sollte der Verlauf dargestellt werden. Er bitte darum, bei der Übersicht, die in Form einer Matrix erfolgen

könne, zwischen Ministerium und nachgeordneten Dienststellen aufzuschlüsseln sowie im Weiteren zwischen IuK- und Nicht-IuK-Bereich aufzuteilen.

Die Ministerialdirektorin im Finanzministerium merkte an, ihrem Vorredner gehe es also darum, zu Vergleichszwecken eine Übersicht über das zu erhalten, was die Landesregierung dem Landtag hinsichtlich der Gutachtenvergabe über die Jahre hinweg berichtet habe.

Nachdem der angesprochene Abgeordnete der SPD dies bestätigt hatte, sagte die Ministerialdirektorin die erbetene Übersicht zu.

Der Ausschuss stimmte dem Beschlussvorschlag der Berichterstatterin einstimmig zu.

15. 12. 2010

Ursula Lazarus