

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen

**zu der der Mitteilung des Rechnungshofs vom 24. Juni 2016
– Drucksache 16/150**

Beratende Äußerung „Strategische Prüfung Vergabe von Gutachten/Beratungsleistungen“

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 24. Juni 2016 – Drucksache 16/150 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. die Kernaufgaben der Landesverwaltung im Regelfall ohne externe Hilfe zu erledigen;
 2. die Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Shared-Services dahingehend zu prüfen, ob dadurch das vorhandene Know-how der Landesverwaltung allen Dienststellen des Landes zugänglich gemacht und verstärkt genutzt werden kann;
 3. Beratungsleistungen, für die eigener Sachverstand nicht zur Verfügung steht, verstärkt im Wettbewerb zu vergeben, insbesondere bei freihändigen Vergaben grundsätzlich mindestens drei Bewerber zur Angebotsabgabe aufzufordern und nur in begründeten, vergaberechtlich zulässigen Ausnahmefällen von diesem Grundsatz abzuweichen;
 4. die Vergabe von Beratungsleistungen auf Basis von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu treffen;
 5. die weiteren Optimierungsvorschläge des Rechnungshofs zum Einkauf von Beratungsleistungen zu prüfen und soweit möglich umzusetzen;
 6. die in den Jahren 2014, 2015 und 2016 vergebenen Beratungsleistungen der Dienststellen des Landes auf Basis einer mit dem Rechnungshof abgestimmten Begriffsdefinition aufzulisten;

7. dem Landtag über das Veranlasste (Ziffern 1 bis 6) bis 30. September 2017 zu berichten.

22. 09. 2016

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Tobias Wald

Rainer Stickelberger

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen beriet die Mitteilung Drucksache 16/150 in seiner 4. Sitzung am 22. September 2016. Als *Anlage* ist diesem Bericht eine Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Plenum beigelegt.

Der Vorsitzende wies darauf hin, dass der Beschlussvorschlag des Rechnungshofs mit dem Innen- und dem Finanzministerium abgestimmt sei.

Der Berichterstatter dankte dem Rechnungshof für die vorgelegte Beratende Äußerung. Er fuhr fort, der Rechnungshof zeige auf, dass durch den Einkauf von externen Beratungsleistungen Mehrausgaben entstünden. Solche Beratungsleistungen seien überwiegend freihändig und vielfach ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben worden. Nach Ansicht des Rechnungshofs sollte die Landesverwaltung im Grunde über genügend Fachwissen verfügen, um Beratungsleistungen in der Regel selbst erbringen zu können. Der Rechnungshof rege u. a. an, Beratungsleistungen nur in begründeten Ausnahmefällen nach außen zu vergeben, die vergaberechtlichen Bestimmungen anzuwenden und grundsätzlich mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen sowie auf Direktvergaben möglichst zu verzichten.

Der Abgeordnete bat abschließend darum, den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage*) zur Abstimmung zu stellen.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP bemerkte, die Vergabe von externen Beratungsleistungen sei nicht unbedingt ein Ruhmesblatt für die Landesverwaltung. Der Umfang dieser Leistungen habe 2012/13 gegenüber den Vorjahren deutlich zugenommen. Daher interessiere ihn, ob die im Jahr 2011 neu gewählte Regierungskoalition der Landesverwaltung nicht besonders vertraut habe.

Ein Abgeordneter der SPD entgegnete seinem Vorredner, die Frage sollte nicht so pauschal gestellt werden. Sie könnte auch lauten, wem es an Vertrauen gemangelt habe.

Er trug weiter vor, seine Fraktion unterstütze den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs, weil sie ihn in der Substanz und vom Ziel her als richtig erachte. Das Land sei mit ausreichend qualifiziertem Personal in der Lage, seine Kernaufgaben selbst zu erledigen und sie nicht nach außen vergeben zu müssen. Diese zentrale Aussage des Rechnungshofs sollte kategorisch beachtet werden. Klar sei auch das Ziel, dass genügend Ressourcen vorhanden sein sollten, um das gewünschte Ergebnis zu erreichen.

Mit Gutachten wolle die Politik vielleicht auch Sachverhalte objektivieren, wenn dies mit politischer Überzeugungsarbeit allein nicht möglich sei. Dies stelle eine Art Selbstverpflichtung für Parlamente und Regierungen dar, die unterstrichen werden sollte.

Die Verwaltung, die der Politik zuarbeite, müsse klare Empfehlungen aussprechen können, die Substanz hätten und in Konflikten tragfähig seien. Auch dies sollte eine Lehre aus den Feststellungen des Rechnungshofs sein.

Eine Abgeordnete der Grünen führte aus, ihre Fraktion schließe sich dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs ebenfalls an. Die Empfehlungen seien plausibel und nachvollziehbar. Andererseits sei das Umfeld, in dem sich die Verwaltung bewege, rechtlich und technisch viel komplexer geworden. Daher müsse in Sonderfällen externes Wissen eingekauft werden. Dies sei letztlich auch kostengünstiger, da es manchmal um besondere Fälle gehe, die nicht dauernd aufträten und für die die Verwaltung nicht dauerhaft Personal vorhalten müsse.

Durch das Ergebnis von Gutachten könne das Land im Übrigen auch erhebliche Mittel einsparen. Beispielsweise habe sich in der vergangenen Legislaturperiode durch Gutachten gezeigt, dass vom Land für den Großen Verkehrsvertrag über 100 Millionen € zu viel ausgegeben worden seien. Durch ein solches Ergebnis stelle sich für den Haushalt schließlich ein beträchtlicher Zugewinn an Mitteln ein. Insofern seien Gutachten auch in der vergangenen Legislaturperiode ein äußerst effektives Mittel gewesen, um den Haushalt und die finanziellen Möglichkeiten des Landes zu stabilisieren.

Ein Abgeordneter der CDU unterstrich, vor der Vergabe von Gutachten nach außen sollte überlegt werden, ob ein solcher Weg sinnvoll sei. Beim Thema „Großer Verkehrsvertrag“ habe sich die Einholung von externem Sachverstand sicher als sinnvoll erwiesen. In vielen anderen Fällen hingegen werde sich vielleicht kein Zugewinn durch Gutachten ergeben.

Eine andere Frage laute, wie die Vergabe erfolge. Dabei müssten Regeln eingehalten werden. Auch seien Vergleichsangebote einzuholen.

Große Firmen verfügten üblicherweise über eine zentrale Stelle, die im Zusammenhang mit der Vergabe von Gutachten eine Kontrollfunktion wahrnehme. Er frage, ob es denkbar wäre, dass auch das Land eine solche Stelle einrichte und dass Verträge über die Beauftragung von Gutachtern dem Rechnungshof zur Kenntnis zugeleitet würden.

Der Abgeordnete der FDP/DVP erklärte, der Rechnungshof weise in seiner Beratenden Äußerung darauf hin, dass Gutachten u. a. an ehemalige Landesbedienstete vergeben würden. In dieser Hinsicht habe seines Erachtens hohe Sensibilität zu walten. Derartige Fälle seien mit zu berücksichtigen, wenn der Beschlussvorschlag des Rechnungshofs, den im Übrigen auch seine Fraktion unterstütze, umgesetzt werde.

Die Staatssekretärin im Ministerium für Finanzen legte dar, sie sei auch Mitglied der letzten Landesregierung gewesen und könne dem Kausalzusammenhang, den der Abgeordnete der FDP/DVP in den Raum gestellt habe, nicht folgen. Vielmehr lasse sich auch ein ganz anderer Zusammenhang anführen, nämlich der, dass in der letzten Legislaturperiode viel bewegt und Neues auf den Weg gebracht worden sei.

Die Landesregierung werde sich bemühen, die Vorschläge des Rechnungshofs umzusetzen und Gutachten nur dann nach außen zu vergeben, wenn dies notwendig und angezeigt sei. Allerdings mache sich die Landesregierung die Kritik und die Vorschläge des Rechnungshofs nicht vollständig zu eigen. Beispielsweise sei das Prinzip „Eigenleistung vor Fremdleistung“ grundsätzlich sicher richtig. Doch könne es nicht in jedem Einzelfall zur Regel gemacht werden. Es gebe Fälle, in denen die Aneignung von Fachwissen keinen Sinn hätte, auch wirtschaftlich nicht. Manchmal könnte sie auch nicht rechtzeitig erfolgen. Eine Eigenleistung, die statt einer Fremdleistung erbracht werde, müsse auch wirtschaftlich sein.

Ferner schlage der Rechnungshof die Einrichtung von Shared-Services vor. Dabei handle es sich im Grunde um einen guten Vorschlag. Allerdings müsse er auch genau betrachtet werden und seien die Rahmenbedingungen zu klären. Dies habe bisher noch nicht im Detail stattgefunden.

Der Rechnungshof kritisiere die freihändige Vergabe von Beratungsleistungen. Solange das Vergaberecht die freihändige Vergabe aber zulasse, sei diese auch rechtmäßig und möglich.

Eine Vertreterin des Rechnungshofs betonte, der Beschlussvorschlag des Rechnungshofs beinhalte zum Teil schon eine Zentralisierungsfunktion bei der Vergabe. Dort, wo dies möglich sei, sollte die Vergabe zentral erfolgen. Dies bedeute jedoch nicht, dass der Rechnungshof für das gesamte Land eine zentrale Vergabestelle wolle. Vielmehr sollte der häufig bereits vorhandene Vergabesachverstand im Land genutzt werden. Beispielsweise bestehe eine entsprechende Einheit beim Logistikzentrum Baden-Württemberg. Auch verfügten viele Ressorts über Vergabesachverstand und sei ein solcher bei den Regierungspräsidien zentralisiert.

„Eigenleistung vor Fremdleistung“ halte der Rechnungshof für einen Grundsatz. Der Rechnungshof führe aber auch viele Beispiele an, bei denen eine Eigenleistung nicht möglich oder nicht sinnvoll sei.

Externer Sachverstand werde häufig zu juristischen Themen eingekauft. Die Zahl der Juristen in den Ministerien und den nachgeordneten Behörden sei aber sehr ausgeprägt. An diese Personen würden hohe Qualifikationsanforderungen gestellt. Sie seien in der Regel in der Lage, Gutachten zu verfassen.

Fremdvergaben müssten selbstverständlich wirtschaftlich sein. In vielen Fällen sei dies aber nicht der Fall gewesen. Der Einkauf von externen Beratungsleistungen verursache auch einen internen Verwaltungsaufwand, der sich nach den Berechnungen des Rechnungshofs häufig auf rund ein Drittel der Vergabesumme belaufe.

Wenn ein Auftrag schnell erfüllt werden solle, sei eine Fremdvergabe nicht immer unbedingt sinnvoll. Auch bei einem eiligen Auftrag müsse eine Fremdvergabe intern vorbereitet werden. Dies koste Zeit. Das eigene Personal wiederum könne angewiesen werden, eine Leistung zügig zu erbringen.

Dies seien im Wesentlichen die Punkte, bei denen der Rechnungshof eine etwas strengere Haltung einnehme als die Landesregierung.

Sie wolle im Übrigen nicht, dass dem Rechnungshof jede Gutachtensvergabe gemeldet werden müsse und er sich die Verträge ansehe. Andernfalls könnte der Rechnungshof seine anderen Aufgaben nicht mehr erledigen.

Der Präsident des Rechnungshofs ergänzte, er habe angenommen, dass ein breiter Konsens über das Grundanliegen bestehe. Aus der einen oder anderen Bemerkung hier schließe er jedoch, dass man sich nicht jeden Ausweg durch gute Vorsätze verbauen wolle.

Die Landesregierung berichte alle zwei Jahre über die Vergabe von Gutachten durch Landesbehörden. Der Rechnungshof bitte den Ausschuss, sich weiter regelmäßig mit der Thematik zu beschäftigen. So gebe es zwar durchaus Gutachten, bei denen der Rechnungshof nichts zu kritisieren habe, die er als sinnvoll und notwendig erachte. Das Gros der Fälle sei aber anders. Eine Berichtspflicht habe eine gewisse bremsende Wirkung und bedinge sowohl innerhalb der Verwaltung als auch im politischen Raum eine stärkere Rechtfertigung. Wenn nicht versucht werde, bei der Vergabe von Beratungsleistungen zu bremsen, sei die hierbei ohnehin vorhandene Dynamik ungebrochen.

Es gebe Fälle von Gutachten, für die durchaus eine eigene Kompetenz bestehe, aber vielleicht eine zweite Meinung benötigt werde. Dies könne beispielsweise im juristischen Bereich manchmal das Justizministerium sein.

Die Verwaltung sei vom Grundsatz her verpflichtet, objektiv zu handeln. Die Bürger vertrauten weitgehend dem objektiven Handeln der Verwaltung. Nach seiner Meinung müsse dies auch auf das Thema Gutachten übertragen werden.

Ein Gutachten könne nicht die Entscheidung der Landesverwaltung ersetzen. Sie habe sich vielmehr den Sachverstand zu verschaffen, um das Gutachten zu bewerten und die erforderlichen Schlüsse zu ziehen. Dies müsse mit dem Know-how der Ressorts und der eigenen Mitarbeiter geschehen. Dies zeige, dass man bei der Vergabe von Beratungsleistungen durchaus etwas „kürzertreten“ könne.

Sodann stimmte der Ausschuss dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage*) einstimmig zu.

02. 10. 2016

Tobias Wald

Anlage

Rechnungshof Baden-Württemberg

Anregung

für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses für Finanzen

zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 24. Juni 2016 – Drucksache 16/150

Beratende Äußerung „Strategische Prüfung Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen“

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 24. Juni 2016 – Drucksache 16/150 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. die Kernaufgaben der Landesverwaltung im Regelfall ohne externe Hilfe zu erledigen;
 2. die Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Shared-Services dahingehend zu prüfen, ob dadurch das vorhandene Know-how der Landesverwaltung allen Dienststellen des Landes zugänglich gemacht und verstärkt genutzt werden kann;
 3. Beratungsleistungen, für die eigener Sachverstand nicht zur Verfügung steht, verstärkt im Wettbewerb zu vergeben, insbesondere bei freihändigen Vergaben grundsätzlich mindestens drei Bewerber zur Angebotsabgabe aufzufordern und nur in begründeten, vergaberechtlich zulässigen Ausnahmefällen von diesem Grundsatz abzuweichen;
 4. die Vergabe von Beratungsleistungen auf Basis von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu treffen;
 5. die weiteren Optimierungsvorschläge des Rechnungshofs zum Einkauf von Beratungsleistungen zu prüfen und soweit möglich umzusetzen;
 6. die in den Jahren 2014, 2015 und 2016 vergebenen Beratungsleistungen der Dienststellen des Landes auf Basis einer mit dem Rechnungshof abgestimmten Begriffsdefinition aufzulisten;
 7. dem Landtag über das Veranlasste (Ziffern 1 bis 6) bis 30. September 2017 zu berichten.

Karlsruhe, 19. September 2016

gez. Max Munding

gez. Ria Taxis