

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses

zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 18. Januar 2005 – Drucksache 13/3960

Beratende Äußerung zur Vergabe von Gutachten durch die Ministerien

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

I.

von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 18. Januar 2005 – Drucksache 13/3960 – Kenntnis zu nehmen.

II.

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. die Vorschläge und Empfehlungen des Rechnungshofs zeitnah umzusetzen, insbesondere
 - a) zukünftig bei der Prüfung der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von Gutachtenvergaben strengere Maßstäbe anzulegen und vorrangig den in der Landesverwaltung vorhandenen hervorragenden eigenen Sachverstand zu nutzen,
 - b) Gutachtaufträge im Rahmen der vergaberechtlichen Bestimmungen künftig verstärkt im Wettbewerb zu vergeben,
 - c) durch klare Zuständigkeitsregelungen zwischen den Fach- und Querschnittsreferaten auch den Vorschriften zur Korruptionsverhütung und -bekämpfung besser Rechnung zu tragen,
 - d) die Verfahrensschritte und Entscheidungen schriftlich und nachprüfbar zu dokumentieren,
 - e) bei der Erwirtschaftung der im Staatshaushaltsplan 2005 veranschlagten globalen Minderausgaben insbesondere die Mittel für die Vergabe von

- Gutachten und Dienstleistungen Dritter in den Gruppen 526 und 534 heranzuziehen,
- f) in künftigen Haushalten die Mittel entsprechend den zu Buchstabe e) erzielten Ergebnissen um einen pauschalen Ansatz zu kürzen und
 - g) die Ausgaben für externe Dienstleistungen in den Gruppen 526 und 534 transparent darzustellen;
2. dem Landtag über die eingeleiteten Maßnahmen bis 31. Mai 2006 zu berichten und dabei mitzuteilen, welche Gutachten, aufgeteilt auf die Ressorts, in den Jahren 2004 und 2005 vergeben wurden, welche Ausgaben anfielen, welches Vergabeverfahren gewählt wurde und wie viel Vergleichsangebote jeweils im Einzelfall vorlagen.

III.

Für erledigt zu erklären:

1. den Antrag der Fraktion der SPD – Drucksache 13/2882 – betr. Externe Beratungsdienstleistungen, Gutachten und Studien sowie sonstige Dienstleistungen Dritter im Auftrag von Landesregierung und Landesbehörden;
2. den Antrag der Fraktion der SPD – Drucksache 13/3291 – betr. Konsequenzen aus der Praxis des Landes bei der Vergabe von Gutachten, Studien und sonstigen externen Dienstleistungen.

21. 10. 2004/07. 04. 2005

Die Berichterstatterin:

Berroth

Der Vorsitzende:

Moser

Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Drucksache 13/3960 in seiner 52. Sitzung am 7. April 2005, nachdem er bereits in seiner 43. Sitzung am 21. Oktober 2004 zum selben Thema die Drucksachen 13/2882, 13/3530 und 13/3291 vertraulich beraten hatte.

Zu Beginn der Beratungen verwies der Ausschussvorsitzende auf die den Ausschussmitgliedern zugegangenen Schreiben des Finanzministeriums vom 23. August 2004, des Innenministeriums vom 6. Dezember 2004 und des Justizministeriums vom 27. Dezember 2004.

Die Berichterstatterin erklärte, sie halte die schematische zahlenmäßige Auswertung auf Seite 17 der Drucksache 13/3960 für interessant und bitte um eine Erläuterung des Unterschieds zwischen „Unternehmensberatungen“ und „Freiberufler“ sowie um eine Konkretisierung des Begriffs „Sonstige“.

Nachdem die Vergabe externer Gutachten häufig mit mangelndem Fachwissen der entsprechenden Dienststellen begründet werde, stelle sich für sie die

Frage, ob die Ministerien über „das falsche Personal“ verfügten. Nach ihrer Auffassung sollte häufiger auf das in den Ministerien des Landes und in der Landesverwaltung vorhandene hervorragende eigene Fachwissen zurückgegriffen werden.

Aus der Übersicht „Vergabearten und Honorarvolumen“ in der Drucksache 13/3960 gehe hervor, dass zwar nur in wenigen Fällen (3,6 %) eine öffentliche Ausschreibung erfolgt sei, diese Ausschreibungen aber 22,3 % des Honorarvolumens ausmachten. Offensichtlich sei bei bedeutenden Fällen eine öffentliche Ausschreibung vorgenommen worden.

Sie schlug vor, der Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung ans Plenum (Anlage) zu folgen, allerdings in Ziffer 2 Buchst. a zur Verdeutlichung nach den Worten „vorrangig den“ die Worte „in der Landesverwaltung vorhandenen hervorragenden“ einzufügen.

Ein Abgeordneter der Grünen hielt diesen Zusatz für überflüssig.

Ein Abgeordneter der SPD war der Auffassung, der Rechnungshof verfolge die gleiche Stoßrichtung wie die SPD-Fraktion in ihrer parlamentarischen Arbeit. Auch der Vorschlag der Berichterstatterin für eine Beschlussempfehlung ans Plenum greife im Kern die Anregungen der SPD-Fraktion auf. Insbesondere unterstreiche er den Vorschlag für Ziffer 2 Buchst. b der Beschlussempfehlung, wonach Gutachtaufträge künftig verstärkt im Wettbewerb vergeben werden sollten.

Er erklärte, er ziehe nach dem Vorschlag der Berichterstatterin für eine Beschlussempfehlung ans Plenum den Beschlussteil des Antrags Drucksache 13/3291 zurück.

Ein Abgeordneter der Grünen vertrat die Ansicht, der Rechnungshof komme insgesamt zu einem vernichtenden Urteil über die Gutachtenvergabe in der Landesverwaltung. Darüber hinaus seien die Ergebnisse einiger Gutachten nichts sagend und das bezahlte Honorar nicht wert.

Er regte an, die Beschlussempfehlung ans Plenum zu ergänzen. So schlage er vor, die Forderung aufzunehmen, dass die Mittelkürzungen schwerpunktmäßig bei denjenigen Dienststellen vorgenommen werden sollten, bei denen Beanstandungen im Sinne des Rechnungshofs zu verzeichnen seien. Damit würde eine wirtschaftliche Motivation zur Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen geleistet, was in der bisherigen Praxis bei 80 % der Fälle nicht geschehen sei.

Wenn einerseits Personalstellen gestrichen würden, andererseits die Dienststellen aber verstärkt Gutachten in Auftrag gäben, stelle sich kein Einspareffekt ein. Deshalb hielte er es für überlegenswert, Personalmittel und Mittel für externe Gutachten und Beratungsleistungen für gegenseitig deckungsfähig zu erklären. Damit würde den Dienststellen gegenüber verdeutlicht, dass externe Leistungen zulasten der eigenen Personalmittel gingen. Auch mit dieser Maßnahme könnte die Motivation gesteigert werden, bestimmte Leistungen von den Behörden selbst zu erbringen, statt sie extern erledigen zu lassen.

Nachdem in den Fachreferaten häufig mangelndes Fachwissen des eigenen Personals geltend gemacht werde, sei es angebracht, eine gezielte Weiterbildung des Personals zu prüfen und das Personal zu Weiterbildungsmaßnahmen anzuhalten. Es komme darauf an, die Fähigkeit zur selbstständigen Bearbeitung neuer Sachverhalte in den einzelnen Dienststellen zu steigern.

Ein Abgeordneter der CDU erklärte, der Vorschlag der Berichterstatterin für eine Beschlussempfehlung ans Plenum stelle einen deutlichen Fortschritt in der inzwischen sechseinhalb Jahre andauernden Debatte über die Praxis der Gutachtenvergabe dar. Bereits 1998 habe sich der Finanzausschuss mit diesem Thema befasst und gefordert, die Anzahl und die Kosten von externen Gutachten so gering wie möglich zu halten. Dieser Beschluss habe allerdings nicht die erwünschte Wirkung entfaltet. Die CDU-Fraktion unterstütze den Vorschlag der Berichterstatterin, obwohl durchaus bei einigen Formulierungen unterschiedliche Auffassungen denkbar seien. So sei es beispielsweise in Ministerien, die in der Vergangenheit nur wenige Aufträge nach außen vergeben hätten und deshalb für diesen Zweck nur geringe Haushaltsmittel vorsehen, sehr schwierig, globale Minderausgaben bei Mitteln für die Vergabe von Gutachten und Dienstleistungen Dritter zu erwirtschaften.

Er stellte fest, die Mittel in den Gruppen 526 und 534 seien nicht ausschließlich für Gutachten vorgesehen. Er bitte um nähere Darlegungen, für welche anderen Maßnahmen Mittel in diesen Gruppen bereitstünden.

Er erinnerte daran, bei den Beratungen im Jahr 1998 habe der damalige Präsident des Rechnungshofs ausgeführt, dass für Gutachten ein weit höherer Betrag außerhalb der dafür etatisierten Mittel ausgegeben werde, weil die Buchung bei anderen Haushaltspositionen vorgenommen werde. Deshalb frage er, ob der Rechnungshof hierzu über aktuelle Erkenntnisse verfüge und Vorschläge machen könne, wie dies künftig verhindert werden könne.

Der Anregung des Abgeordneten der Grünen, Ausgaben für Gutachten und Personalmittel gegenseitig für deckungsfähig zu erklären, hielt er entgegen, dies würde zu weniger Transparenz bei den Ausgaben führen. In der Praxis hätte ein solches Verfahren nachteilige Auswirkungen. Deshalb wende er sich gegen eine entsprechende Ergänzung der Beschlussempfehlung ans Plenum.

Ein Vertreter des Finanzministeriums erläuterte, bei Gruppe 526 würden neben den Kosten für Gutachten noch Kosten für Sachverständige, Gerichtsverfahren und Ähnliches verbucht. In Gruppe 534 seien Mittel für Dienstleistungen Dritter und dergleichen enthalten und würden teilweise auch Gutachterkosten verbucht. Das Finanzministerium sei bereit, in Ergänzung des Vorschlags der Berichterstatterin zu versuchen, anhand der Definition des Rechnungshofs, der die Gutachten von sonstigen Dienstleistungen abgrenze, eine Lösung für eine transparentere Darstellung der Ausgaben zu erarbeiten, beispielsweise durch Schaffung einer neuen Titelgruppe, in der ausschließlich Gutachterkosten verbucht würden.

Ein Sprecher des Rechnungshofs führte aus, bei den auf Seite 17 der Drucksache 13/3960 als „Sonstige“ unter den Auftragnehmern benannten Personen handle es sich überwiegend um Universitäts- oder Fachhochschulprofessoren sowie um Rechtsanwälte.

Der Unterschied zwischen „Unternehmensberatungen“ und „Freiberufler“ bestehe darin, dass Unternehmensberatungen Firmen darstellten, während es sich bei den Freiberuflern mehr um „Freelancer“, also „Einzelkämpfer“, handle. Allerdings sei die Trennlinie zwischen diesen beiden Gruppen eher zufällig und nicht sehr scharf.

In der Tat hätten die einzelnen Ministerien in ganz unterschiedlichen Haushaltspositionen Beraterhonorare verbucht. Deshalb fordere der Rechnungshof, solche Ausgaben transparent ausschließlich in den Gruppen 526 und 534 darzustellen. Der Vorschlag, eine neue Titelgruppe in den Haushalt einzuführen, in der ausschließlich Gutachterkosten etatisiert würden, gehe darüber hinaus und werde vom Rechnungshof unterstützt.

Ein Abgeordneter der SPD griff die Bemerkung auf, dass Universitäts- und Fachhochschulprofessoren, also Landesbedienstete, gegen Honorar Gutachten für das Land erstellten, und warf die Frage auf, inwieweit das Land überhaupt Gutachten von Professoren über deren Bezahlung für ihre Hochschul-tätigkeit hinaus honorieren müsse. Das Beamtenrecht fordere die „unbedingte Hingabe“ des Beamten zu seinem Dienstherrn, wofür als Gegenleistung unter anderem die volle Alimention auch bei gesundheitlich bedingter Dienstun-fähigkeit gewährt werde. Er frage, ob mit dem Hinweis auf die Verpflichtung zur „unbedingten Hingabe“ von Professoren Gutachten kostengünstiger ver-langt werden könnten.

Der Präsident des Rechnungshofs stellte unter Hinweis auf die Wissen-schaftsfreiheit fest, das Land habe keine Möglichkeit, einem Hochschulpro-fessor den Auftrag zu erteilen, ein bestimmtes Thema zu untersuchen. Aller-dings leisteten alle Professoren in gewissem Umfang interne Begutachtun-gen. Größere Untersuchungen für das Land würden jedoch nicht kostenlos durchgeführt. In der Regel erledigten die Professoren solche Gutachten im Wege der Nebentätigkeit.

Ein weiterer Sprecher des Rechnungshofs ergänzte, relativ häufig würden von Professoren kostenlos hochschulinterne Gutachten erstellt. Allerdings sei ihm kein einziger Fall bekannt, in dem das Land ein Gutachten eines Pro-fessors eingeholt habe, das nicht gesondert vergütet worden sei. Solche Gutach-ten würden in der Regel im Wege der Nebentätigkeit erstattet. Die hochschul-rechtliche Literatur vertrete die Auffassung, die garantierte Wissenschafts-freiheit verbiete es, einen Professor zu verpflichten, sich ohne Entgelt zu einem bestimmten Thema wissenschaftlich zu äußern.

Ein Vertreter des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst erläu-terte, das Land mache in großem Umfang von der rechtlichen Verpflichtung der Hochschullehrer zur Erstattung von Gutachten Gebrauch. Insbesondere sei dies im Rahmen von Berufungsverfahren der Fall, wo ohne besonderes Entgelt vergleichende Gutachten eingeholt würden. Gleiches gelte für die Forschungsförderung. Bei der Projektforschung würden einzelne Projekte ohne gesonderte Vergütung begutachtet.

Ein Abgeordneter der Grünen wiederholte seine Vorschläge zur Ergänzung der Beschlussempfehlung ans Plenum und erklärte, er schlage zum einen vor, die Mittelkürzung schwerpunktmäßig bei denjenigen Dienststellen vorzuneh-men, bei denen Beanstandungen im Sinne der Feststellungen des Rechnungs-hofs zu verzeichnen seien.

Weiter rege er an, Personalmittel und Mittel für externe Gutachten und Bera-tungsleistungen gegenseitig deckungsfähig zu machen.

Zum Dritten trete er dafür ein, bei mangelnder Fachkenntnis des eigenen Per-sonals eine gezielte Weiterbildung des Personals vorzunehmen und die fach-liche Eignung der Bediensteten zu überprüfen.

Der Ausschussvorsitzende stellte fest, den Gesten der Abgeordneten der Koa-litionsfraktionen entnehme er, dass sie diese Ergänzungen nicht mittragen wollten. Für diese Vorschläge finde sich offensichtlich keine Mehrheit.

Gegen diese Feststellung erhob sich kein Widerspruch.

Ein Abgeordneter der SPD betonte, bei Dienststellen, bei denen gehäuft Be-anstandungen aufgetreten seien, sollten nach seiner Auffassung die Mittel für die Vergabe von Gutachten und Dienstleistungen Dritter stärker gekürzt wer-

den als bei anderen Stellen. Er frage das Finanzministerium, ob ein solcher Vorschlag realisierbar sei.

Ein Sprecher des Rechnungshofs berichtete, der Rechnungshof habe lediglich bei zwei Ressorts zusätzliche Einzeluntersuchungen vorgenommen, bei allen anderen Ministerien jedoch nur schriftlich nachgefragt. Wenn dem Vorschlag des SPD-Abgeordneten Rechnung getragen würde, würden die beiden näher untersuchten Ressorts im Verhältnis zu den anderen Ministerien schlechter gestellt. Das Anliegen des SPD-Abgeordneten könnte nur dann sinnvoll weiterverfolgt werden, wenn der Rechnungshof in allen Ministerien Einzeluntersuchungen durchführen würde.

Ein CDU-Abgeordneter wandte sich gegen den Vorschlag des SPD-Abgeordneten, weil es manchmal sehr wohl sinnvoll sei, externen Sachverstand beizuziehen. Dies sei allerdings in den einzelnen Ressorts unterschiedlich häufig der Fall. Eine pauschale Regelung erscheine deshalb unangebracht. Zumindest sollte zuvor geprüft und kritisch bewertet werden, welche Feststellungen der Rechnungshof im Einzelnen getroffen habe.

Die Berichterstatterin erklärte, sie halte es für selbstverständlich, dass in den jeweiligen Dienststellen Weiterbildungsmaßnahmen ergriffen würden. Dies müsse jedoch nicht durch einen Landtagsbeschluss bekräftigt werden. Darüber hinaus sei sie der Ansicht, dass zu bestimmten Fachfragen auch der Sachverstand eines anderen Fachministeriums beigezogen werden könne.

Nach den Ausführungen des Finanzministeriums schlage sie vor, Ziffer 2 Buchst. g der Beschlussempfehlung ans Plenum folgendermaßen zu formulieren:

g) die Ausgaben für externe Dienstleistungen in den Gruppen 526 und 534 transparent darzustellen und für Gutachten eine eigene Gruppierung einzurichten;

Der Präsident des Rechnungshofs stellte fest, der Rechnungshof begrüße jede Erhöhung der Transparenz von Ausgaben. Die Diskussion über die diesem Zweck am besten dienende Formulierung solle jedoch den Fachleuten überlassen werden. Er halte nichts davon, die Haushaltssystematik zu verändern, wenn davon in der Praxis keine positiven Auswirkungen ausgingen. Deshalb meine er, dass die im ursprünglichen Vorschlag der Berichterstatterin für Ziffer 2 Buchst. g der Beschlussempfehlung vorgesehene Formulierung ausreiche.

Die Berichterstatterin zog daraufhin ihren Ergänzungsvorschlag für Ziffer 2 Buchst. g der Beschlussempfehlung ans Plenum zurück und hielt ihre ursprüngliche Formulierung in diesem Punkt aufrecht.

Einstimmig verabschiedete der Finanzausschuss sodann den ursprünglichen Vorschlag der Berichterstatterin für eine Beschlussempfehlung ans Plenum mit der Ergänzung der Anregung des Rechnungshofs in Ziffer 2 Buchst. a.

Ebenfalls einstimmig empfahl der Finanzausschuss dem Plenum, den Antrag Drucksache 13/3291 insgesamt für erledigt zu erklären.

20. 04. 2005

Berroth

Anlage

Anregung des Rechnungshofs

**für eine Beschlussempfehlung
des Finanzausschusses**

Beratende Äußerung

Vergabe von Gutachten durch die Ministerien vom 18. Januar 2005

- Drucksache 13/3960

Der Landtag wolle beschließen,

1. von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 18. Januar 2005 - Drucksache 13/3960 - Kenntnis zu nehmen;
2. die Landesregierung zu ersuchen, die Vorschläge und Empfehlungen des Rechnungshofs zeitnah umzusetzen, insbesondere
 - a) zukünftig bei der Prüfung der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von Gutachtenvergaben strengere Maßstäbe anzulegen und vorrangig den eigenen Sachverstand zu nutzen,
 - b) Gutachtaufträge im Rahmen der vergaberechtlichen Bestimmungen künftig verstärkt im Wettbewerb zu vergeben,
 - c) durch klare Zuständigkeitsregelungen zwischen den Fach- und Querschnittsreferaten auch den Vorschriften zur Korruptionsverhütung und -bekämpfung besser Rechnung zu tragen,
 - d) die Verfahrensschritte und Entscheidungen schriftlich und nachprüfbar zu dokumentieren,
 - e) bei der Erwirtschaftung der im Staatshaushaltsplan 2005 veranschlagten globalen Minderausgaben insbesondere die Mittel für die Vergabe von Gutachten und Dienstleistungen Dritter in den Gruppen 526 und 534 heranzuziehen,

- 2 -

- f) in künftigen Haushalten die Mittel entsprechend den zu Buchstabe e) erzielten Ergebnissen um einen pauschalen Ansatz zu kürzen und
 - g) die Ausgaben für externe Dienstleistungen in den Gruppen 526 und 534 transparent darzustellen;
3. die Landesregierung zu ersuchen, dem Landtag über die eingeleiteten Maßnahmen bis 31. Mai 2006 zu berichten und dabei mitzuteilen, welche Gutachten, aufgeteilt auf die Ressorts, in den Jahren 2004 und 2005 vergeben wurden, welche Ausgaben anfielen, welches Vergabeverfahren gewählt wurde und wie viel Vergleichsangebote jeweils im Einzelfall vorlagen.