

Mitteilung

des Rechnungshofs

Beratende Äußerung „Strategische Prüfung Vergabe von Gutachten/Beratungsleistungen“

Schreiben des Rechnungshofs vom 24. Juni 2016, Az.: IV-2000W02700-1101.48:

Als Anlage übersende ich Ihnen gemäß § 88 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg die Beratende Äußerung des Rechnungshofs „Strategische Prüfung Vergabe von Gutachten/Beratungsleistungen“.

Munding

Präsident

Eingegangen: 24.06.2016 / Ausgegeben: 04.07.2016

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

Beratende Äußerung

Strategische Prüfung Vergabe von
Gutachten/Beratungsleistungen

Bericht nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsord-
nung

Juni 2016



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung	6
1 Ausgangslage	9
1.1 Frühere Prüfungen.....	9
1.2 Anlass für die weitere Untersuchung.....	10
1.3 Welche Ziele wurden mit der Prüfung verfolgt?.....	10
1.4 Wie war die Vorgehensweise?.....	10
1.5 Gutachten/Beratungsleistungen im Sinne dieser Prüfung.....	11
2 Statistische Grunddaten	13
2.1 Vorbemerkung.....	13
2.2 Anzahl und Volumen der Beratungsleistungen 2012/2013.....	13
2.2.1 Entwicklung der vergebenen Beratungsleistungen von 2000 bis 2013.....	13
2.2.2 Anzahl gemeldeter Beratungsleistungen für den Prüfungszeitraum 2012/2013.....	14
2.2.3 Bereinigung der Strukturdaten.....	15
2.3 Beratungsbereiche.....	22
2.4 Beratungsart.....	23
2.5 Geschätzter Ressourceneinsatz.....	24
2.6 Wer hat den Bedarf ausgelöst?.....	24
2.7 In welcher Form wurde die Leistung erbracht?.....	24
3 Allgemeine Erkenntnisse aus der Prüfung	25
3.1 Vorbemerkung.....	25
3.2 Wirtschaftlichkeit.....	25
3.2.1 Gründe für die Fremdvergabe.....	25
3.2.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Alternativszenarien.....	29
3.2.3 Vergabeverfahren.....	30
3.2.4 Vergütungsart.....	31
3.2.4.1 Gewählte Vergütungsarten.....	31
3.2.4.2 Reisekosten.....	32
3.2.5 Controlling.....	33
3.3 Haushaltsrechtliche Grundsätze.....	34
3.3.1 Wo wurden die Ausgaben verbucht?.....	34
3.3.2 Wurden die Beauftragten für den Haushalt beteiligt?.....	35
3.4 Zielkonzeption und Umsetzung.....	35

3.4.1	Ist-Situation ermitteln und Ziele beschreiben	35
3.4.2	Zeitlicher Horizont	36
3.4.3	Zielerreichung	37
3.4.4	Umsetzung.....	37
3.4.5	Erfolgskontrolle.....	39
4	Weitere Erkenntnisse des Rechnungshofs.....	39
4.1	Vertragsmanagement.....	39
4.2	Vollkaskotalität	40
4.3	Dokumentation und Aktenführung.....	41
4.4	Shared-Services.....	43
4.4.1	Vorbemerkung.....	43
4.4.2	Allgemeines.....	44
4.4.3	Logistikzentrum Baden-Württemberg.....	45
5	Zusammenfassung der Empfehlungen	46
5.1	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen.....	46
5.2	Handlungsalternativen prüfen	47
5.2.1	Eigenleistung vor Fremdleistung	47
5.2.2	Shared-Services nutzen	47
5.3	Vergaberechtliche Leitprinzipien beachten.....	47
5.4	Optimale Vergütungsart vereinbaren	47
5.5	Controlling optimieren	48
5.6	Zielkonzeption erstellen und Umsetzung verifizieren.....	48
5.7	Haushaltsrechtliche Grundsätze beachten	48
5.8	Vertragsgestaltung optimieren	48
5.9	Vollkaskotalität verringern.....	48
5.10	Dokumentation und Aktenführung optimieren	49
6	Fazit	49
7	Stellungnahme.....	50
8	Schlussbemerkung.....	51

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Entwicklung der Beratungsleistungen	14
Abbildung 2: Volumen der vergebenen Beratungsleistungen in den Ministerien (bereinigt) in Euro	16
Abbildung 3: Anzahl der vergebenen Beratungsleistungen in den Ministerien (bereinigt)	17
Abbildung 4: Volumen der vergebenen Beratungsleistungen in den nachgeordneten Bereichen (bereinigt) in Euro	18
Abbildung 5: Anzahl der vergebenen Beratungsleistungen in den nachgeordneten Bereichen (bereinigt)	19
Abbildung 6: Volumen der vergebenen Beratungsleistungen in den Ministerien in Euro	20
Abbildung 7: Anzahl der vergebenen Beratungsleistungen in den Ministerien	20
Abbildung 8: Volumen der vergebenen Beratungsleistungen in den nachgeordneten Bereichen in Euro	21
Abbildung 9: Anzahl der vergebenen Beratungsleistungen in den nachgeordneten Bereichen	22
Abbildung 10: Verteilung nach Beratungsarten (in Prozent)	23
Abbildung 11: Vergütungsarten (in Prozent)	32

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1: Bereinigte Strukturdaten (2012 und 2013)	15
Tabelle 2: Verteilung Auftragsvolumina	15
Tabelle 3: Beratungsbereiche	22
Tabelle 4: Abschluss der Leistungserbringung	24
Tabelle 5: Gruppierungsnummern	34
Tabelle 6: Zeitlicher Horizont	36
Tabelle 7: Grad der Zielerreichung	37
Tabelle 8: Grad der Umsetzung	37
Tabelle 9: Gründe für geringe Umsetzung	38
Tabelle 10: Aktenführung	43

Abkürzungsverzeichnis

BHO	=	Bundeshaushaltsordnung
LHO	=	Landeshaushaltsordnung
VOF	=	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	=	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A
VwV Beschaffung	=	Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge

Zusammenfassung

Im Zeitraum 2008/2009 hat die Landesregierung nach eigenen Angaben externen Sachverstand im Volumen von 18,28 Mio. Euro eingekauft. Im Zeitraum 2012/2013 hat sich der Einkauf von externem Sachverstand sogar noch nahezu verdoppelt (Vergabevolumen: 33,26 Mio. Euro). Da der Einkauf von externen Beratungsleistungen weiterhin einen signifikanten Ausgabenposten darstellt, hat der Rechnungshof den Einkauf von externen Beratungsleistungen durch die Ministerien und nachgeordneten Bereiche erneut geprüft. Hierbei hat sich gezeigt, dass ein Großteil der Feststellungen aus den ersten Untersuchungen¹ vor zehn Jahren noch aktuell sind.

Eigenleistung vor Fremdleistung

Insgesamt wurden nach Angaben der Dienststellen des Landes 85 Prozent aller Beratungsleistungen aufgrund mangelnden Fachwissens (63 Prozent) oder mangelnder Personalressourcen (22 Prozent) vergeben. 2005 hat der Rechnungshof ausgeführt, dass dies „einem fachlichen Offenbarungseid gleich käme“.

Basierend auf ihren Kernaufgaben sind die Dienststellen des Landes grundsätzlich mit dem notwendigen Personal ausgestattet. Dies gilt insbesondere im Blick auf den vielfach vorhandenen juristischen Sachverstand in der Landesverwaltung.

Der Personalkörper der Landesverwaltung sollte über das Fachwissen verfügen, das für die Erledigung der Kernaufgaben erforderlich ist. Dies schließt mit ein, dass die Dienststellen des Landes auch komplexe und schwierige Aufgaben im Bereich der Kernaufgaben im Einzelfall ausführlicher und vertiefter mit eigenen Ressourcen bearbeiten können müssen. Daher sollten im Bereich der Kernaufgaben externe Beratungsleistungen dem Grunde nach nicht erforderlich sein. Der Rechnungshof verkennt hierbei nicht, dass es vereinzelt Sachverhalte gibt, die komplex und mit hohen finanziellen Risiken verbunden sind und über die Kernaufgaben der Dienststellen des Landes hinausgehen. Hier kann im Einzelfall das verwaltungsinterne Know-how an seine Grenzen stoßen. In solchen Fällen kann es durchaus sinnvoll sein, externen Sachverstand in Anspruch zu nehmen oder eine zweite Meinung einzuholen. Es gilt jedoch immer der Grundsatz: Eigenleistung geht vor Fremdleistung.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Beim Einkauf von externen Beratungsleistungen wurde größtenteils keine umfassende und aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Alternativszenarien (z. B. die Eigenerledigung) eruierten und prüften die Dienststellen des Landes nur selten.

Bei allen finanzwirksamen Maßnahmen hat die Landesverwaltung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Voraussetzungen sind in § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften normiert. Bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen alle Optionen zur Zielerreichung, insbesondere die Eigenleistung, geprüft werden.

Shared-Services

Das Know-how der Landesverwaltung ist nicht für alle Dienststellen zugänglich, denn das vorhandene Fachwissen der Landesverwaltung steht anderen Dienststellen oft nicht abrufbar zur Verfügung. Aufgrund der fehlenden Transparenz war es für die einkaufende Dienststelle nicht möglich, das vorhandene Fachwissen abzugreifen. Deshalb wurde insbesondere für juristische, technische

¹ Siehe Landtagsdrucksache 13/3960 und Denkschrift 2006 (Beitrag Nr. 6).

und organisatorische Fragestellungen externer Sachverstand eingekauft, obwohl dieser im Land grundsätzlich vorhanden war.

Das breite Fachwissen der Landesverwaltung sollte für alle Dienststellen des Landes transparent und abgreifbar sein. Hierzu sind von den Organisationseinheiten, die über spezifisches Fachwissen verfügen, Shared-Services verfügbar zu machen.

Vergabep Praxis

Bei den eingekauften Beratungsleistungen handelt es sich überwiegend um freiberufliche Leistungen. Daher sind oberhalb der EU-Schwellenwerte (für 2012 bis 2013: 200.000 Euro und 207.000 Euro ab 01.01.2014) die Regelungen der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) einschlägig. Unterhalb dieser Schwellenwerte gelten die landesrechtlichen Vorschriften.

Die Dienststellen des Landes haben 8 Prozent der eingekauften Leistungen im Wege eines förmlichen Verhandlungsverfahrens mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb vergeben. Durch eine freihändige Vergabe mit Vergleichsangeboten wurden 21 Prozent der Beratungsleistungen vergeben. Der größte Teil der Beratungsleistungen (71 Prozent) wurde mittels einer freihändigen Vergabe ohne Vergleichsangebote eingekauft. Damit machten die Dienststellen des Landes den Ausnahmefall (Direktvergabe) zur Regel. Im Jahr 2005 erfolgte bei 82 Prozent der Vergaben eine freihändige Vergabe ohne Vergleichsangebot. Insoweit hat sich das Vergabegebaren in den letzten zehn Jahren nicht wesentlich verbessert.

Bei Vergaben, bei denen die Vorschriften der VOF nicht oder nur eingeschränkt anzuwenden sind, sollten regelmäßig mindestens drei Vergleichsangebote eingeholt werden. Nur so kann ein wirtschaftliches Ergebnis beim Einkauf von Leistungen erzielt werden. Direktvergaben sollten nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen.

Vergütungsarten

Beim Einkauf von Beratungsleistungen haben die Dienststellen des Landes in 49 Prozent der Fälle ein Pauschalhonorar vereinbart.

Die Vereinbarung eines Pauschalhonorars stellt in der Regel die wirtschaftlichste Lösung dar. Die Dienststellen des Landes sollten daher beim Einkauf von Beratungsleistungen grundsätzlich ein Pauschalhonorar vereinbaren.

Controlling

Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen häufig ein defizitäres Controlling vorgefunden.

Der Erfolg oder Misserfolg einer Beratungsleistung hängt unter anderem vom Controlling ab. Ein funktionsfähiges Controlling stellt sicher, dass die angestrebten Ziele erreicht und bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegengesteuert werden kann.

Zielkonzeption

Grundsätzlich haben die Dienststellen des Landes vor dem Einkauf von Beratungsleistungen die Ist-Situation ermittelt. Bei über einem Viertel der Beratungsleistungen wurde auf diesen Schritt jedoch verzichtet.

Die Beschreibung der Ist-Situation ist ein wesentlicher Baustein, um das mit der Beratungsleistung avisierte Ziel zu erreichen. Daher sollten die Dienststellen des Landes vor dem Einkauf von Beratungsleistungen immer einen Blick auf die Ausgangssituation werfen.

Umsetzung

In nahezu 100 Prozent der Fälle halten die Dienststellen des Landes die Ergebnisse der Beratungsleistungen für umsetzbar. 80 Prozent der Empfehlungen der externen Berater wurden nach Auffassung der Dienststellen des Landes vollständig oder überwiegend umgesetzt.

Eine von den Dienststellen des Landes selbst eingeschätzte Umsetzungsquote von 80 Prozent ist positiv zu bewerten. Allerdings könnte durch eine Risikoanalyse im Vorfeld der Auftragsvergabe die Umsetzungsquote nach Auffassung des Rechnungshofs noch erhöht bzw. stärker fundiert werden.

Buchungspraxis

In der Verwaltungspraxis der Dienststellen des Landes werden die Ausgaben für Beratungsleistungen haushaltsmäßig unterschiedlichen Gruppierungsnummern zugeordnet. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar, da die Haushaltsystematik des Landes keine Vorgaben enthält. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, dass größtenteils die Vorgabe der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zur Haushalts- und Wirtschaftsführung negiert wird, die für Ausgaben für Gutachten die Gruppe 526 (Ausgaben für Sachverständige, Gerichtskosten- und ähnliche Ausgaben) vorgibt.

Gutachten sollten entsprechend den Vorgaben des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft der Gruppe 526 zugeordnet werden. Andere Beratungsleistungen für die Erledigung von Fachaufgaben sollten bei den im Haushalt ausgewiesenen Zweckbestimmungen verbucht werden.

Beteiligung der Beauftragten für den Haushalt

Der Einkauf von Beratungsleistungen erfolgte zu 35 Prozent ohne eine Beteiligung der Beauftragten für den Haushalt.

Um den Erfordernissen von § 9 LHO sowie der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Verhütung unrechtmäßiger und unlauterer Einwirkung auf das Verwaltungshandeln und zur Verfolgung damit zusammenhängender Straftaten und Dienstvergehen (VwV Korruptionsverhütung) Genüge zu tun, müsste eine Beteiligung erfolgen. Aus dem Einkauf von Beratungsleistungen ergeben sich finanzielle Verpflichtungen für das Land. Des Weiteren ist die Vergabe von Beratungsleistungen ein Bereich, der für Korruption anfällig sein kann. Daher ist es angebracht und notwendig, dass die Beauftragten für den Haushalt rechtzeitig eingebunden werden.

Vertragsmanagement

Die Verträge für den Einkauf von externen Beratungsleistungen waren heterogen, lückenhaft und enthielten zum Teil sogar nachteilige Regelungen für das Land.

Die Verwaltung sollte Musterverträge entwickeln, in denen die erforderlichen Standardnormierungen aufgenommen werden.

Vollkasko mentalität

Die Landesverwaltung hat zahlreiche Beratungsleistungen eingekauft, um von den eigenen Dienststellen bereits selbst erstellte Sachverhaltsbewertungen von einem externen Dritten prüfen zu lassen. Hierbei ging es überwiegend um rechtliche Fragestellungen.

Das Know-how der Landesbediensteten, insbesondere im juristischen Bereich, sollte ausreichend sein, um selbst erarbeitete Entscheidungsgrundlagen auch eigenständig vertreten zu können. Von einer zusätzlichen externen Verifizierung sollte daher im Regelfall abgesehen werden.

Dokumentation und Aktenführung

In vielen Fällen wurde der Einkauf von Beratungsleistungen nicht hinreichend dokumentiert. Häufig fehlten die Begründung der Notwendigkeit und der Nachweis der Wirtschaftlichkeit. Ebenso wurden die Gründe für die gewählte Vergabeart nicht aktenkundig gemacht. Aufgabenbeschreibungen oder vertragliche Regelungen fehlten in einzelnen Fällen gänzlich.

Die Dienststellen des Landes müssen ihre Aufgaben nachvollziehbar und transparent erledigen. Hierzu ist es erforderlich, dass das Verwaltungshandeln aktenkundig gemacht wird. Hierdurch wird auch den einschlägigen Vorschriften (z. B. LHO, Gemeinsame Anordnung der Ministerien über die Dienstordnung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg oder VwV Korruptionsverhütung) Folge geleistet.

1 Ausgangslage

1.1 Frühere Prüfungen

Der Rechnungshof hatte 2005 die Vergabe von Gutachten durch die Ministerien geprüft.² In einer weiteren Prüfung wurde 2006 auch die Vergabepaxis bei externen Gutachten in den nachgeordneten Bereichen untersucht.³ Beide Verfahren wurden im parlamentarischen Verfahren zu einem Vorgang zusammengefasst. Bei beiden Untersuchungen wurde im Ergebnis Folgendes festgestellt:

- Die Gutachten wurden überwiegend freihändig vergeben.
- In vielen Fällen wurden keine Vergleichsangebote eingeholt.
- Häufig wurde der Einsatz von eigenem Fach- und Sachverstand nicht geprüft. Folglich wurde nicht hinreichend festgestellt, ob die Vergabe wirtschaftlich war.

Der Rechnungshof hatte im Wesentlichen folgende Empfehlungen gegeben:

- Die Vergaben von Gutachten müssen zukünftig restriktiver und unter Beachtung der vergaberechtlichen Bestimmungen gehandhabt werden.
- Die Notwendigkeit müsse strenger geprüft, die eigenen Handlungsmöglichkeiten umfassender berücksichtigt und alle Alternativen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten verglichen werden.
- Aufträge an externe Berater sind grundsätzlich im Wege öffentlicher Ausschreibungen zu vergeben. Wenn die Natur der Leistung oder besondere Umstände dies rechtfertigen, können Leistungen für die Verwaltung auch beschränkt ausgeschrieben werden, in eng begrenzten Ausnahmefällen auch freihändig vergeben werden. Dennoch muss die Leistung im Wettbewerb vergeben werden.

² Siehe Landtagsdrucksache 13/3960.

³ Siehe Denkschrift 2006 (Beitrag Nr. 6), Landtagsdrucksache 14/70.

- Das Verwaltungshandeln muss nachprüfbar dokumentiert werden.
- Die für externe Dienstleistungen eingesetzten Mittel sollten deutlich reduziert werden.

1.2 Anlass für die weitere Untersuchung

Die Berichte der Landesregierung zur Vergabe von Gutachten zeigen eine stark ansteigende Tendenz auf. Danach stieg der Einkauf von externem Sachverstand von 18,28 Mio. im Zeitraum 2008/2009 auf 33,26 Mio. Euro im Zeitraum 2012/2013 an.⁴ Daher hat sich der Rechnungshof entschlossen, die Praxis der Landesverwaltung bei der Vergabe von Gutachten erneut zu untersuchen.

1.3 Welche Ziele wurden mit der Prüfung verfolgt?

Im Wesentlichen sollten durch die Prüfung folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie hat sich die Gutachtenvergabe seit den Untersuchungen in 2005 und 2006 entwickelt?
- Wie wurden die Aufträge vergeben?
- Welche Ressorts nahmen in welchem Umfang externen Sachverstand in Anspruch?
- Gab es Themen, die häufig von Externen bewertet wurden?
- Wurden die Grundsätze der §§ 6 und 7 LHO (Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) berücksichtigt?
- Wurde vor der Vergabe eine Zielkonzeption erstellt?
- Wurden die festgelegten Ziele erreicht?

1.4 Wie war die Vorgehensweise?

Um die angestrebten Prüfungsziele zu erreichen, wurde ein zweistufiges Verfahren gewählt:

Stufe 1 (Voruntersuchung)

Abteilung IV des Rechnungshofs und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Freiburg und Tübingen führten zunächst Voruntersuchungen durch. Hierzu wurden auf Basis des Berichts der Landesregierung zur Vergabe von Gutachten in 2010 und 2011 14 Gutachten ausgewählt. Für diese Gutachten wurden im ersten Schritt Strukturdaten mit einem Fragenkatalog erhoben. Im Anschluss daran wurden die Akten vor Ort gesichtet. Um die Sachverhalte zu validieren und Fragen zu klären, wurden mit den zuständigen Fach- und Führungskräften Interviews geführt.

⁴ Siehe hierzu auch Punkt 2.2.1.

Die Erkenntnisse aus den Voruntersuchungen wurden analysiert und auf ihre Prüfungspraktikabilität hin geprüft. So konnte die Vorgehensweise für die Hauptuntersuchung (Stufe 2) konkretisiert und die Prüfungsmethoden optimal an das Prüfungsobjekt angepasst werden.

Stufe 2 (Hauptuntersuchung)

Mit der Prüfungsankündigung wurde bei den Ministerien eine Liste aller Gutachten/Beratungsleistungen für den Zeitraum 2012 bis 2013 angefordert. Für 500 hieraus ausgewählte Beratungsleistungen wurden mit einem umfassenden Fragenkatalog Strukturdaten erhoben.

Hiervon konnten 444 mit einem Volumen von 15,3 Mio. Euro ausgewertet werden. 56 Fragenkataloge wurden aus folgenden Gründen nicht ausgewertet:

- Die Vergabe lag außerhalb des Prüfungszeitraums 2012/2013,
- es lagen keine Beratungsleistungen, sondern Dienstleistungen (z. B. Entwicklung von Software, Erstellung von Controllingberichten) vor,
- es handelte sich um Prozessvertretungen bei Gerichtsverhandlungen,
- es handelte sich um Schadensgutachten (z. B. nach Kfz-Unfall).

Dies ergab sich erst im Laufe der Erhebungen aufgrund von Rückfragen des Prüfungsteams oder durch Fragen der geprüften Stellen.

Der Rechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Freiburg und Tübingen haben bei 108 Beratungsleistungen mit einem Volumen von 6,7 Mio. Euro vertiefende Analysen (z. B. Akteneinsicht, Interviews mit Fach- und Führungskräften) durchgeführt.

Des Weiteren hat der Rechnungshof die von der Landesregierung regelmäßig vorgelegten Berichte zur Entwicklung der Vergabe von Gutachten/Beratungsleistungen ausgewertet.

1.5 Gutachten/Beratungsleistungen im Sinne dieser Prüfung

Der Rechnungshof konnte auf keine allgemeingültige oder gesetzliche Definition der Begriffe Gutachten/Beratungsleistung bei Verwaltungshandeln zurückgreifen. Als Basis für die Begriffsbestimmung hat er die Definition aus seiner Prüfung zur Vergabe von Beratungsleistungen aus dem Jahr 2005 verwendet. In der Verwaltungspraxis ist diese Definition jedoch zunehmend erodiert. Daher hat er die Begriffe analog zu vorhandenen Definitionen abgegrenzt:

Nach Anlage 1 zu Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3 zu § 55 LHO des Landes Niedersachsen werden die Begriffe Gutachten, Evaluierungen und prozessbegleitende Beratungen wie folgt definiert:

„Sachverständigenleistungen sind entgeltliche Leistungen auf vertraglicher Basis, die dem Ziel dienen, im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen der Auftraggeberin oder des Auftraggebers praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln und zu bewerten, den Entscheidungsträgern zu vermitteln und ggf. ihre Umsetzung zu begleiten. Dazu zählen insbesondere Gutachten, Evaluierungen und prozessbegleitende Beratungen.“

Die Beratungsleistungen im Sinne dieser Prüfung entsprechen der Definition der o. g. Sachverständigenleistung. Der Begriff „Sachverständigenleistung“ respektive „Beratungsleistung“ schließt auch Gutachten mit ein. Im Folgenden wird daher nur der Begriff „Beratungsleistung“ verwendet.

Beratungsleistungen im Sinne dieser Prüfung hat der Rechnungshof als Beratungen in schriftlicher und mündlicher Form definiert. Hierbei werden Aussagen über vorgelegte oder festgestellte fachliche oder juristische Sachverhalte getroffen. Bei den Verträgen über Beratungsleistungen wird kein Erfolg geschuldet. Geschuldet wird eine Dienstleistung im Sinne einer fachlichen Beratung.

Da der Fokus der Prüfung auf der externen Unterstützung bei Verwaltungshandeln liegt, wurde der Beratungsbegriff für diese Prüfung weiter konkretisiert. Nicht berücksichtigt werden demnach Beratungsleistungen aufgrund von handelsrechtlichen, steuerrechtlichen oder sonstigen normierten Vorgaben (beispielsweise Arbeitsschutz, Verkehrssicherheit, Gebäudesicherheit, Aussonderung von Maschinen und Fahrzeugen oder Akkreditierung von Studiengängen). Sie sind in vielen Fällen gesetzlich normiert beziehungsweise Voraussetzung für etwaige Zertifizierungen.

Ebenso wurden Gutachten und Expertisen für prozessuale Zwecke einschließlich der anwaltlichen Prozessvertretung nicht einbezogen. Diese Leistungen dienen der Sachverhaltsaufklärung beziehungsweise anwaltlichen Vertretung vor Gericht. Sie beziehen sich somit auf die Prozessbeteiligten und unterstützen das originäre Verwaltungshandeln nicht.

Wissenschaftliche Begleitungen wurden bei dieser Prüfung ebenfalls nicht einbezogen.

Demnach wurden folgende Beratungsleistungen bei dieser Untersuchung nicht geprüft:

- Dienstleistungen, bei denen der Dienstleister die Erledigung einer tatsächlichen Aufgabe schuldet, bspw. Softwareerstellung, Werbekampagne,
- von Gerichten in Auftrag gegebene Gutachten für prozessuale Zwecke und anwaltliche Prozessvertretung,
- Expertisen von Sachverständigen und Dolmetschern bei Gerichtsverfahren oder ärztlichen Untersuchungen zur Feststellung der Dienstfähigkeit von Beamten,
- freiberufliche Architekten-, Ingenieur- oder sonstige Dienstleistungen in Zusammenhang mit der Planung oder Bauleitung von Baumaßnahmen,
- Dienstleistungen im Zusammenhang mit Projektmanagement,
- Dienstleistungen von Werbe- und Mediaagenturen,
- Fortbildung, Coaching, Moderation,
- Beratungsleistungen aufgrund von handelsrechtlichen, steuerrechtlichen oder sonstigen normierten Vorgaben,
- wissenschaftliche Begleitungen.

Weiter wurde vorausgesetzt, dass die Beratungsleistungen von externen Dritten oder internen Einrichtungen ausgeführt wurden.

Externe Dritte sind im Wesentlichen Beratungsunternehmen, sonstige, nicht mit dem Land Baden-Württemberg verbundene oder durch das Land (teil-)finanzierte Institute, Sachverständige, Freiberufler, öffentlich-rechtliche Körperschaften wie kirchliche Einrichtungen und sonstige Personen, die auf Stunden-, Tages- oder Monatshonorarbasis beratend tätig werden. Dazu zählen auch ehemalige Landesbedienstete.

Interne Einrichtungen als Auftragnehmer sind öffentliche Einrichtungen des Landes, wie z. B. Kliniken oder Universitäten und deren Institute. Auftragnehmer in diesem Sinne können auch Bedienstete dieser öffentlichen Einrichtungen sein.

Die nicht einbezogenen externen Dienstleistungen waren nicht Bestandteil dieser Prüfung. Sie können jedoch in einem separaten Prüfungsverfahren vom Rechnungshof untersucht werden. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass diese Dienstleistungen im Einzelfall mit einem hohen Auftragsvolumen verbunden sein können. Beispielsweise haben die Staatstheater Stuttgart für verschiedene Maßnahmen, die dem Bereich Coaching zuzuordnen sind, einen Auftrag mit einem Gesamtvolumen von brutto 460.000 Euro vergeben.

2 Statistische Grunddaten

2.1 Vorbemerkung

Die nachfolgenden statistischen Daten wurden aus folgenden Quellen ermittelt:

- Zusammenstellung der von den Ressorts an den Rechnungshof gemeldeten Beratungsleistungen in 2012 und 2013,
- Auswertung von 444 Fragenkatalogen (siehe hierzu auch Punkt 3.1).

2.2 Anzahl und Volumen der Beratungsleistungen 2012/2013

2.2.1 Entwicklung der vergebenen Beratungsleistungen von 2000 bis 2013

Nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der vergebenen Beratungsleistungen, wie sie seit 2000 bis 2013 von der Landesregierung turnusmäßig an den Landtag gemeldet wurden⁵:

⁵ Zum Zeitraum 2000 bis April 2004 siehe Landtagsdrucksache 13/3960.
Zeitraum 2004/2005 siehe Landtagsdrucksache 13/5246.
Zeitraum 2006/2007 siehe Landtagsdrucksache 14/2844.
Zeitraum 2008/2009 siehe Landtagsdrucksache 14/6468.
Zeitraum 2010/2011 siehe Landtagsdrucksache 15/2621.
Zeitraum 2012/2013 siehe Landtagsdrucksache 15/5526.

Abbildung 1: Entwicklung der Beratungsleistungen

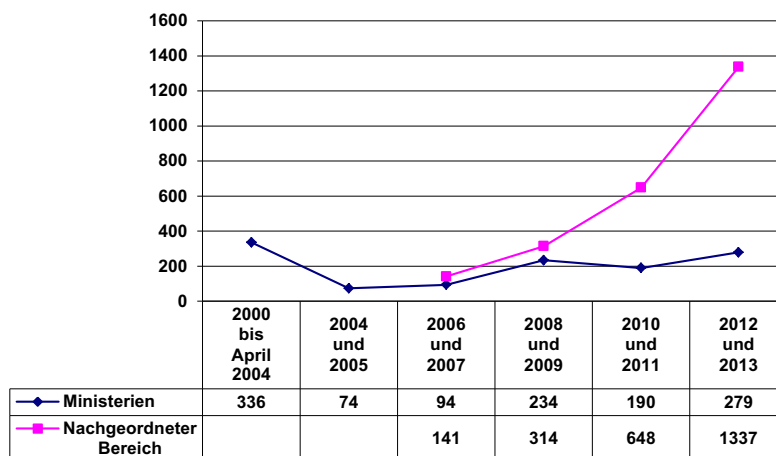


Abbildung 1 zeigt, dass sich der Einkauf von externen Beratungsleistungen signifikant erhöht hat. Dies lag nicht ausschließlich daran, dass sich die Anzahl per se erhöht hat. So wurde der IT-Bereich erstmals für die Jahre 2008/2009 in die Berichtspflicht aufgenommen. Des Weiteren ist es nach Auskunft der Landesregierung im Turnus 2012/2013 zu einer besonderen Kumulierung von Gutachtenvergaben gekommen, die einmalig angefallen sind oder zumindest nicht in jedem Berichtsturnus wiederkehrend anfallen. Dem Rechnungshof wurde bei seinen Untersuchungen häufig mitgeteilt, dass die Dienststellen in jüngerer Vergangenheit dazu tendierten, Dienstleistungen zu melden, die nicht von der Berichtspflicht umfasst waren. Sie begründeten diese Vorgehensweise damit, dass sie den Makel der Intransparenz befürchteten.

2.2.2 Anzahl gemeldeter Beratungsleistungen für den Prüfungszeitraum 2012/2013

Die Ressorts haben dem Rechnungshof für 2012 und 2013 insgesamt 1.520 Beratungsleistungen mit einem Gesamtvolumen von 37,7 Mio. Euro gemeldet. Hiervon entfallen 263 Beratungsleistungen mit einem Volumen von 13,3 Mio. Euro auf die Ministerien. 1.257 Beratungsleistungen mit einem Volumen von 24,3 Mio. Euro entfallen auf die nachgeordneten Dienststellen.

Der Bericht der Landesregierung enthält für den gleichen Zeitraum insgesamt 96 Beratungsleistungen mehr als die Aufstellung des Rechnungshofs. Dies lag insbesondere daran, dass der Rechnungshof die von den Ressorts gemeldeten Beratungsleistungen korrigiert hat. Beratungsleistungen, die den Zeitraum vor beziehungsweise nach dem Berichtszeitraum 2012/2013 betrafen, wurden vom Rechnungshof nicht berücksichtigt.

Das von den Ressorts an den Rechnungshof gemeldete Gesamtvolumen übersteigt das Volumen des Berichts der Landesregierung um 4,4 Mio. Euro. Dies liegt daran, dass die Meldungen der Dienststellen an den Rechnungshof teilweise mit dem Bericht an den Landtag divergierten.

2.2.3 Bereinigung der Strukturdaten

Die Ministerien und deren nachgeordnete Dienststellen haben sich bei ihren Meldungen an den Vorgaben für den Bericht der Landesregierung zur Vergabe von Beratungsleistungen für 2012 und 2013 orientiert.⁶ Der Rechnungshof hat sich bei dieser Prüfung hingegen auf besondere Aufgabengebiete fokussiert (siehe Punkt 1.5). Auch wurden Beratungsleistungen, die den Zeitraum vor beziehungsweise nach dem Berichtszeitraum betrafen, nicht berücksichtigt. Danach ergeben sich folgende neue Strukturdaten:

Tabelle 1: Bereinigte Strukturdaten (2012 und 2013)

	Anzahl Beratungsleistungen	Volumen in Mio. Euro
Ministerien	223	11,2
Nachgeordnete Behörden	719	8,0
Gesamt	942	19,2

Nach der Bereinigung des Rechnungshofs verbleiben 942 Beratungsleistungen mit einem Volumen von 19,2 Mio. Euro. Dies liegt deutlich unter den von den Ressorts gemeldeten 1.520 Beratungsleistungen mit einem Volumen von 37,7 Mio. Euro.

Die überwiegende Zahl der vergebenen Beratungsleistungen hat ein Auftragsvolumen von bis zu 10.000 Euro. Die nachfolgende Tabelle illustriert die Verteilung der Auftragsvolumina:

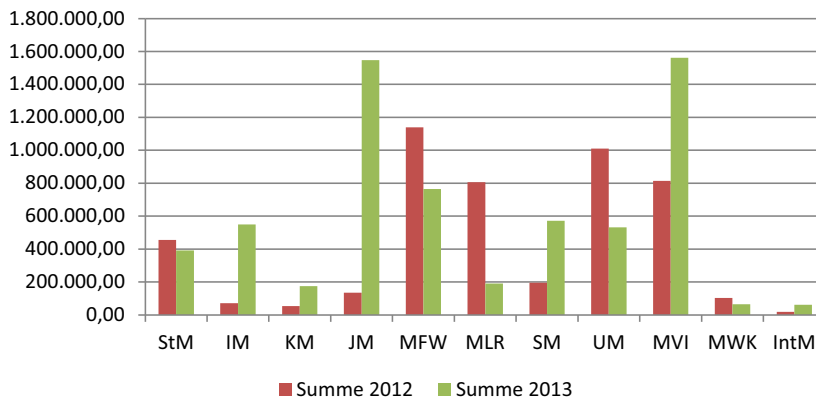
Tabelle 2: Verteilung Auftragsvolumina

Auftragsvolumen in Euro	Anzahl	Anteil in Prozent
Bis 500	149	16
501 bis 1.000	90	10
1.001 bis 5.000	253	27
5.001 bis 10.000	127	13
10.001 bis 25.000	152	16
25.001 bis 50.000	77	8
50.001 bis 100.000	59	6
100.001 bis 200.000	24	3
Über 200.000	11	1
Summe:	942	100

⁶ Siehe Landtagsdrucksache 15/5526.

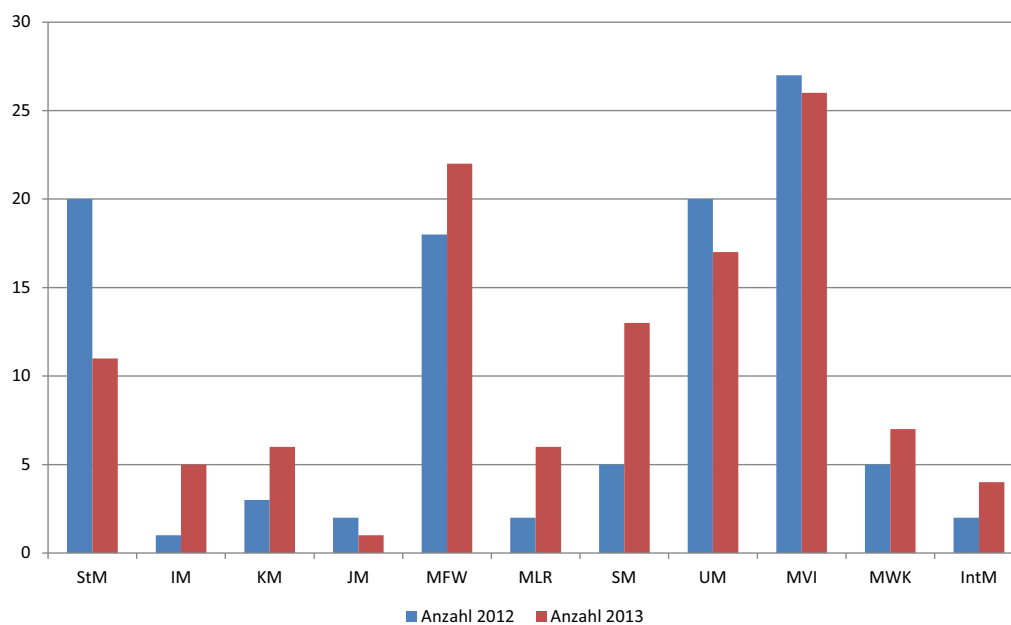
Die bereinigten Strukturdaten verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Ministerien und deren nachgeordnete Bereiche:

Abbildung 2: Volumen der vergebenen Beratungsleistungen in den Ministerien (bereinigt) in Euro



Wie aus Abbildung 2 ersichtlich ist, sind bezüglich der Vergabe von Beratungsleistungen keine eindeutigen Trends erkennbar. Vielmehr hängt der Beratungsbedarf vom spezifischen Einzelfall ab. Das Justizministerium nahm beispielsweise für die PEBB§Y-Untersuchung verstärkt externen Sachverstand in Anspruch. Dies lag daran, dass Baden-Württemberg die externen Dienstleistungen für alle 16 Länder ausgeschrieben hat. Nach Mitteilung des Justizministeriums beliefen sich die anteiligen Kosten des Landes auf effektiv 200.722,63 Euro. Beim Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz führte das Gesetz zur Einrichtung eines Nationalparks im Nordschwarzwald zu einem signifikanten Anstieg des Beratungsbedarfs.

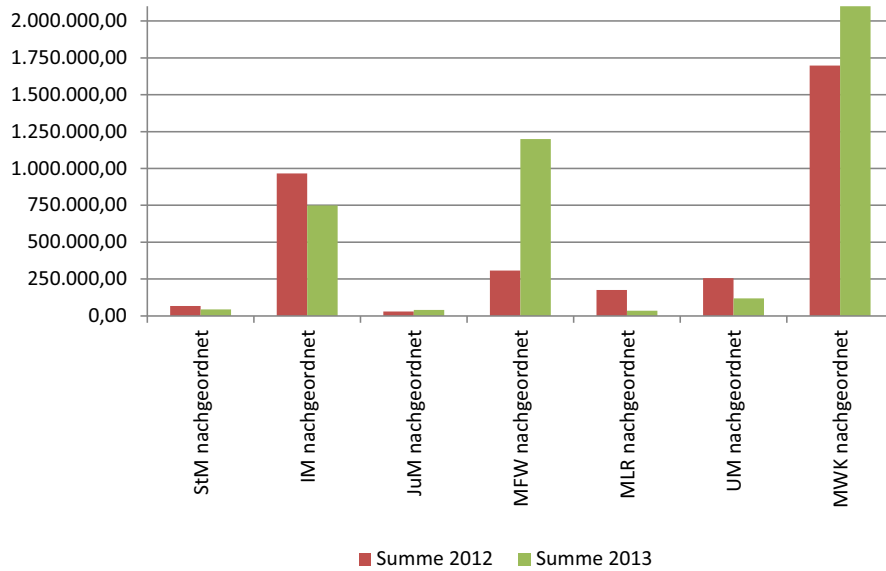
Abbildung 3: Anzahl der vergebenen Beratungsleistungen in den Ministerien (bereinigt)



Beim Vergleich von Abbildung 2 und 3 wird deutlich, dass zwischen der Anzahl der vergebenen Beratungsleistungen und dem Vergabevolumen nicht zwangsläufig eine Korrelation besteht. Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz vergab 2012 beispielsweise zwei Beratungsleistungen mit einem Volumen von 0,8 Mio. Euro und 2013 sechs Beratungsleistungen mit einem Volumen von 0,2 Mio. Euro. Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur vergab in beiden Jahren die meisten Beratungsleistungen.⁷

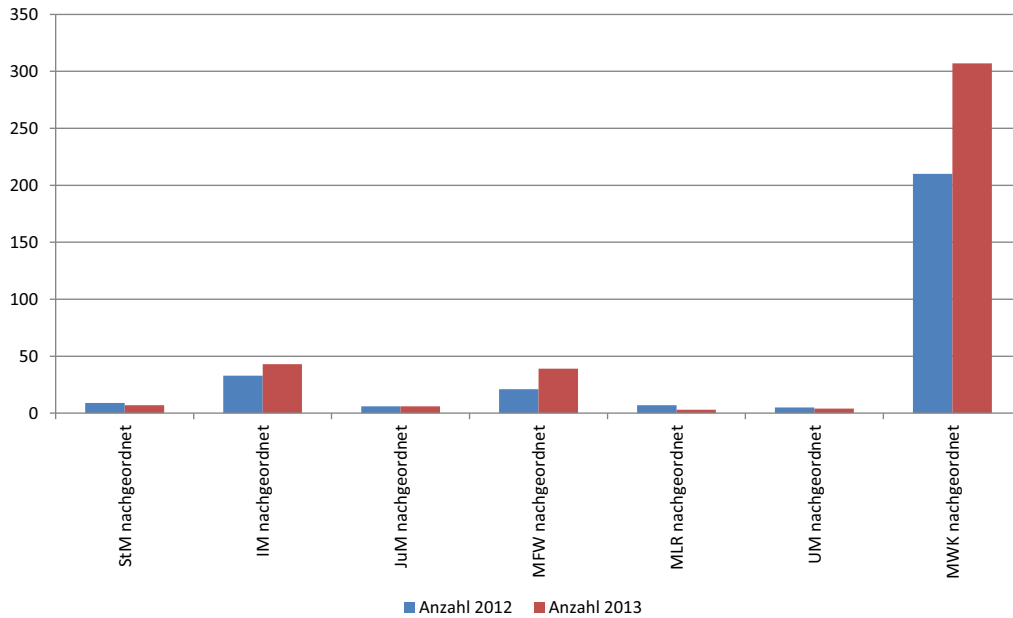
⁷ Siehe hierzu Denkschrift 2015, Beitrag Nr. 19 (Landtagsdrucksache 15/7019).

Abbildung 4: Volumen der vergebenen Beratungsleistungen in den nachgeordneten Bereichen (bereinigt) in Euro



Im Vergleich mit den anderen Ministerien nimmt der nachgeordnete Bereich des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst überproportional viel externen Sachverstand in Anspruch. Das Volumen der Beratungsleistungen liegt in den beiden Jahren deutlich über 1,5 Mio. Euro. Vor allem im Hochschulbereich wird vielfach externer Sachverstand in Anspruch genommen.

Abbildung 5: Anzahl der vergebenen Beratungsleistungen in den nachgeordneten Bereichen (bereinigt)



Auch hier zeigt sich, dass der nachgeordnete Bereich des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst mit über 200 Vergaben 2012 und über 300 Vergaben 2013 die meisten Beratungsleistungen eingekauft hatte.

Vollständigkeitshalber stellt der Rechnungshof anschließend in den Abbildungen 6 bis 9 auch die Anzahl und das Volumen der von den Ministerien und dem nachgeordneten Bereich insgesamt gemeldeten Beratungsleistungen unbereinigt dar. Dieses Datenmaterial ist für die Untersuchung nicht einschlägig. Von einer Kommentierung wurde daher abgesehen. Die Ergebnisse zeigen ähnliche Tendenzen auf wie das bereinigte Datenmaterial.

Abbildung 6: Volumen der vergebenen Beratungsleistungen in den Ministerien in Euro

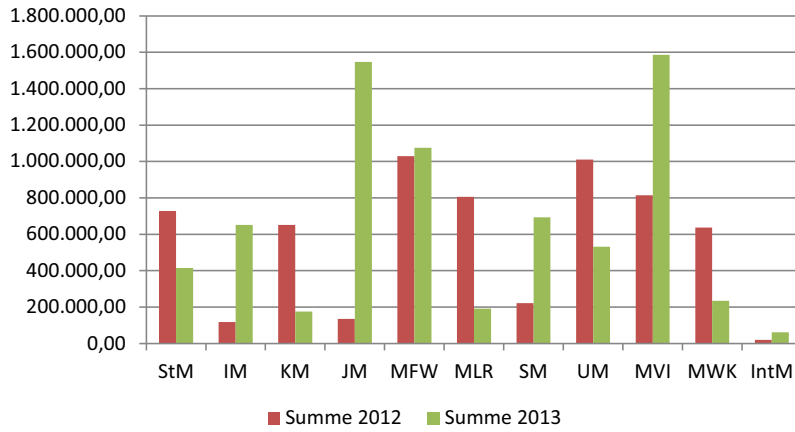


Abbildung 7: Anzahl der vergebenen Beratungsleistungen in den Ministerien

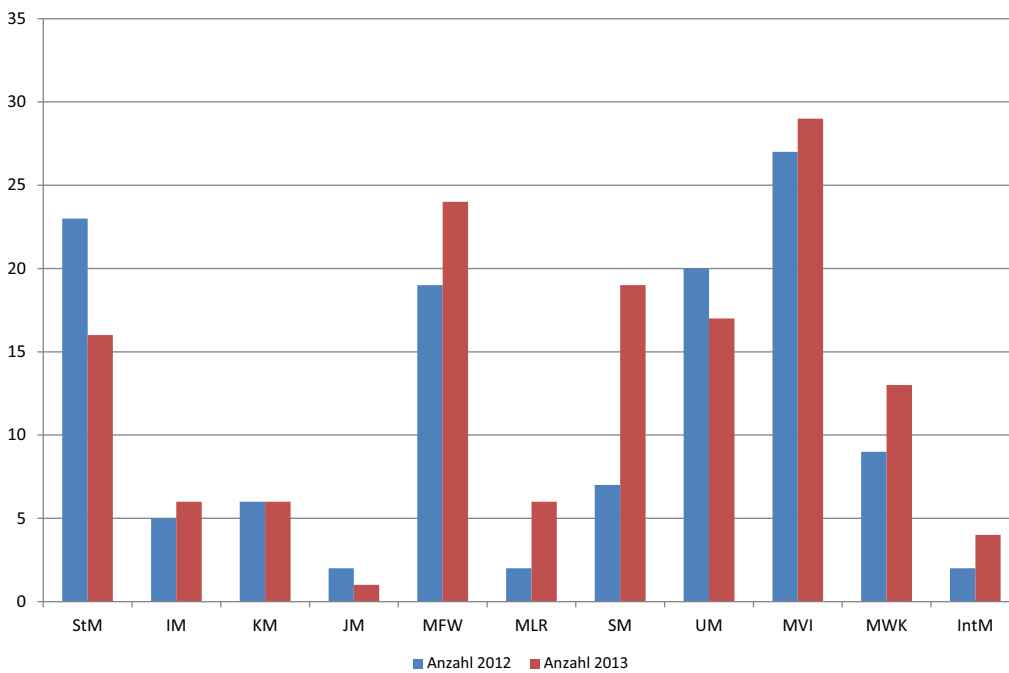


Abbildung 8: Volumen der vergebenen Beratungsleistungen in den nachgeordneten Bereichen in Euro

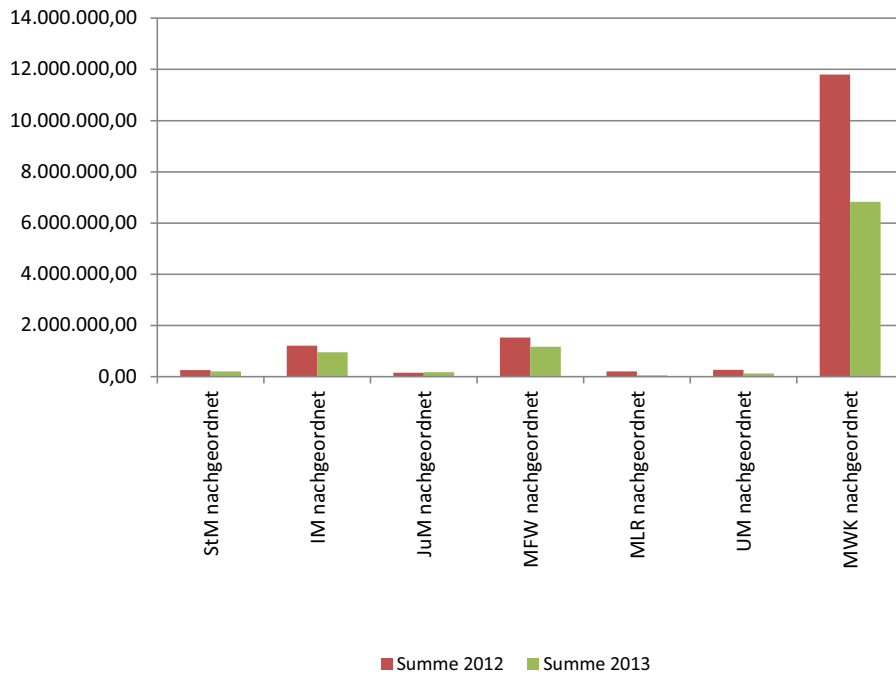
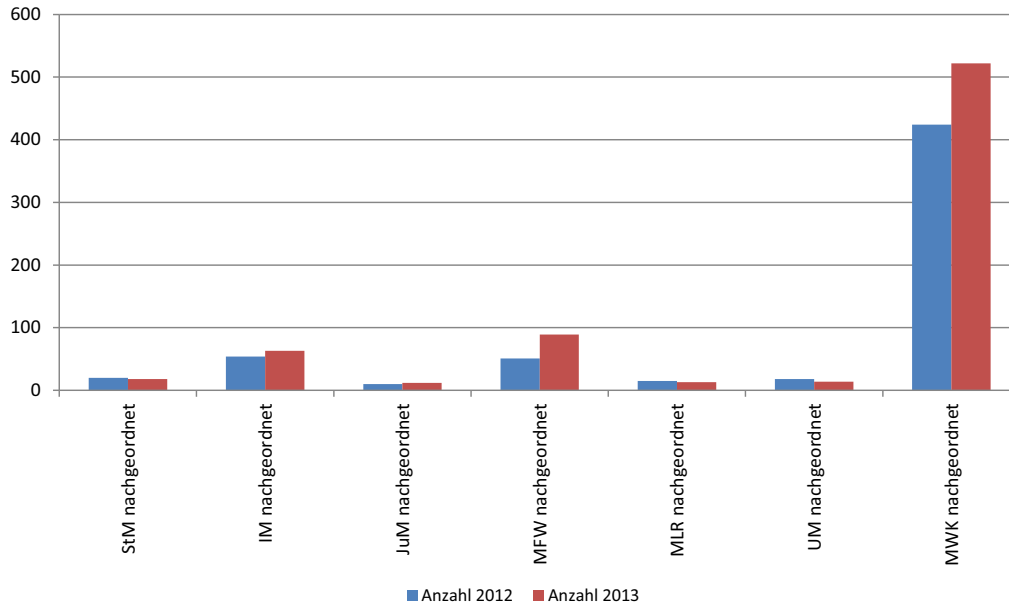


Abbildung 9: Anzahl der vergebenen Beratungsleistungen in den nachgeordneten Bereichen



2.3 Beratungsbereiche

Der Rechnungshof hat für die gemeldeten Beratungsleistungen Bereiche definiert. Die Ministerien und nachgeordneten Behörden wurden gebeten, die jeweilige Beratungsleistung einem Bereich zuzuordnen. Die Verteilung sieht wie folgt aus:

Tabelle 3: Beratungsbereiche

Beratungsbereich	Anteil in Prozent
Internes Verwaltungshandeln	37
Wissenschaft, Forschung, Bildung, Kunst und Kultur	29
Umwelt, Naturschutz, Energie, Landwirtschaft, Forsten, Ländlicher Raum	15
Familie, Jugend, Kinder, Senioren, Chancengleichheit, Gesundheit	4
Wirtschaft und Arbeitsmarktpolitik	5
Verkehr/ÖPNV	5
Sonstiges (z. B. Bürgerschaftliches Engagement)	4
Zuwanderung und Integration	1

Zwei Drittel der Beratungsleistungen entfallen auf die Bereiche „Internes Verwaltungshandeln“ sowie „Wissenschaft, Forschung, Bildung, Kunst und Kultur“.

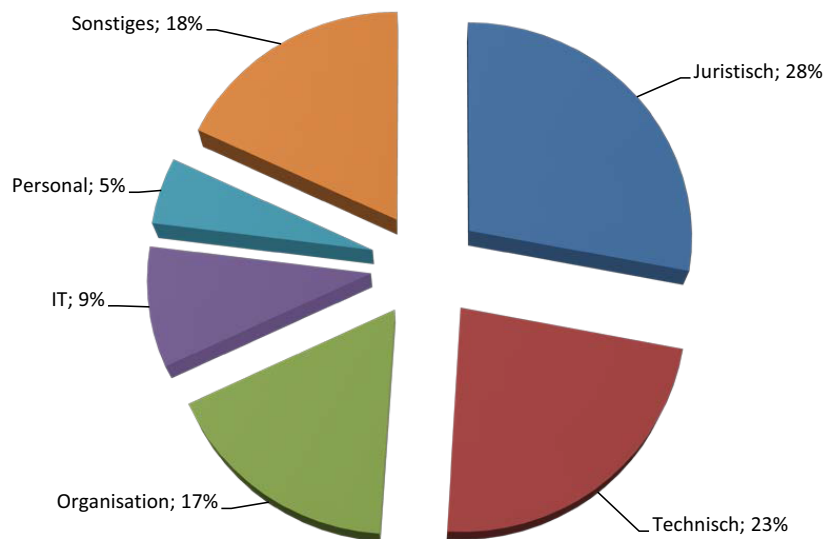
Der Bereich „Internes Verwaltungshandeln“ mit 37 Prozent korreliert mit den juristischen Beratungsleistungen (siehe Punkt 2.4). Ebenso können diesem Bereich Beratungsleistungen im Personalbereich zugeordnet werden. Bei diesen Beratungsleistungen handelt es sich um die klassische Beratung bei Verwaltungshandeln (siehe Punkt 2.7).

Der hohe Anteil von 29 Prozent im Bereich „Wissenschaft, Forschung, Bildung, Kunst und Kultur“ bildet den extensiven Beratungsbedarf der nachgeordneten Bereiche des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst ab (siehe Punkt 2.2).

2.4 Beratungsart

Der Rechnungshof hat die Beratungsleistungen nach ihrer Art geclustert. Grundlage hierfür waren eine Studie zur Externen Beratung im Kontext der Modernisierung des öffentlichen Sektors⁸ und Erfahrungswerte aus den gemeldeten Beratungsleistungen. Nachfolgende Abbildung illustriert die Verteilung auf die einzelnen Beratungsarten:

Abbildung 10: Verteilung nach Beratungsarten (in Prozent)



⁸ Siehe Puma-Consulting - Studie zur externen Beratung im Kontext der Modernisierung des öffentlichen Sektors; Projektabschlussbericht im Rahmen des Studienganges „Public Management“ der FHTW/FHVR Berlin; unter Leitung von Prof. Dr. Martin Brügge Meier, Juli 2003, Berlin.

82 Prozent der Beratungsleistungen betreffen juristische, technische, organisatorische, Personal- und IT-Fragestellungen. Damit werden die Hauptberatungsbereiche (siehe Punkt 2.3) „Öffentliche Verwaltung“, „Wissenschaft, Forschung, Bildung, Kunst und Kultur“, „Umwelt, Naturschutz, Energie, Landwirtschaft, Forsten, Ländlicher Raum“ entsprechend abgedeckt.

18 Prozent der Beratungsleistungen konnten als „Sonstige“ den anderen Beratungsarten nicht eindeutig zugeordnet werden. Hierbei handelte es sich beispielsweise um folgende Beratungsleistungen:

- Evaluation des Landesförderprogramms „Mittendrin“,
- Zusammenstellung für die Prüfung des Landesrechnungshofs,
- Museumsdidaktisches Gutachten.

2.5 Geschätzter Ressourceneinsatz

Die vergebenden Stellen sollten für die einzelnen Beratungsleistungen den verwaltungsinternen Ressourceneinsatz schätzen. Im Durchschnitt erforderten der Einkauf und die Begleitung von externen Beratungsleistungen einen Ressourceneinsatz von 15 Tagen je Beratungsleistung. Berücksichtigt man den Pauschalsatz der VwV-Kostenfestlegung des Jahres 2013 für den gehobenen Dienst von 56 Euro je Arbeitsstunde, errechnen sich durchschnittliche Personalkosten von 6.865 Euro je Beratungsleistung. Die Personalkosten für die Projektvorbereitung und -begleitung der 942 Beratungsleistungen liegen demnach bei 6,5 Mio. Euro.

2.6 Wer hat den Bedarf ausgelöst?

77 Prozent der externen Beratung wurden durch die Verwaltung der Landesdienststellen selbst verursacht. Aus dem politischen Bereich (z. B. Minister) kam der Impuls in 17 Prozent der Fälle. Auf sonstige Bedarfsträger entfielen 6 Prozent.

2.7 In welcher Form wurde die Leistung erbracht?

Die externen Berater hatten den Auftragnehmern ihre Ergebnisse auf vielfältige Weise übermittelt. Nachfolgende Tabelle illustriert die Verteilung der Leistungserbringung:

Tabelle 4: Abschluss der Leistungserbringung

Art der Leistungserbringung	Prozentualer Anteil
Bericht/Gutachten	57 Prozent
Beratung bei Verwaltungshandeln	37 Prozent
Sonstiges	6 Prozent

Fast 60 Prozent der Ergebnisse mündeten in einen Bericht respektive ein Gutachten. Bei 37 Prozent der Leistungen wurde die Verwaltung bei ihrer Aufgabenerledigung unterstützt.

3 Allgemeine Erkenntnisse aus der Prüfung

3.1 Vorbemerkung

Das gesamte Auftragsvolumen der eingekauften 942 Beratungsleistungen belief sich in 82 Prozent der Fälle zwischen 100 Euro und 25.000 Euro. Aus diesem Grund beläuft sich das Auftragsvolumen der in diesem Bericht aufgeführten Beispiele überwiegend in dieser Bandbreite. Der interne Aufwand, der durch die Vergabe von Beratungsleistungen entsteht, ist sehr hoch. Hohe eigene Personalkosten zur Vorbereitung und Begleitung der externen Dienstleistung rechtfertigen, besonders bei geringem Beratungsbedarf, kaum den Einkauf dieser Beratungsleistungen. Der Rechnungshof verkennt dabei nicht, dass in manchen Fällen gerade durch eine intensive Begleitung der notwendige externe Sachverstand gering gehalten werden kann.

Nachfolgende Ausführungen basieren auf den Auswertungsergebnissen der 444 Fragenkataloge und den Erkenntnissen der vertiefenden Analysen von 108 Beratungsleistungen. Dadurch sind fundierte Aussagen zum Einkauf von Beratungsleistungen durch die Landesverwaltung möglich.

3.2 Wirtschaftlichkeit

3.2.1 Gründe für die Fremdvergabe

Die Landesverwaltung hatte die Beratungsleistungen aus folgenden Gründen extern vergeben:

1. Mangelndes Fachwissen (63 Prozent),
2. mangelnde personelle Ressourcen (22 Prozent),
3. Eilbedürftigkeit (3 Prozent),
4. politische Vorgabe (3 Prozent),
5. Sonstiges (9 Prozent).

Der Rechnungshof hat bei seinen 108 Einzelprüfungen die o. g. Punkte näher beleuchtet.

Begründung 1: Mangelndes Fachwissen

Die Dienststellen des Landes begründeten die Hinzuziehung von externem Sachverstand weit überwiegend (63 Prozent) mit mangelndem eigenem Fachwissen. Bezogen auf das Gesamtvolumen für Beratungsleistungen von 19,2 Mio. Euro für zwei Jahre (2012 und 2013), entfallen rechnerisch 12,1 Mio. Euro (6 Mio. Euro pro Jahr) auf solche Vergaben. Der Rechnungshof untersuchte, wie die Dienststellen des Landes den Umstand mangelnden Fachwissens bewertet und dargestellt haben. Hierbei wurde beispielsweise Folgendes festgestellt:

- Nach Auskunft des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft konnte die wirtschaftliche Analyse nach der Wasserrahmenrichtlinie nicht mit eigenem Know-how durchgeführt werden. Grund hierfür war, dass das spezifische Fachwissen nur bei einer Fachkraft vorhanden war. Diese befand sich damals in Mutterschutz. Die Ausgaben beliefen sich auf 19.800 Euro.

- Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst hatte eine juristische Fragestellung zur Vergabe von Aufträgen über IT-Hochschul-Management-Verträge von einer Anwaltskanzlei bewerten lassen. Nach Auskunft des Ministeriums war kein spezifisches Fachwissen vorhanden. Für die Beratung entstanden Kosten von 45.702 Euro.
- Die Hochschule Esslingen hatte sich für verschiedene Bereiche unter anderem im Beamten- und Datenschutzrecht externen juristischen Sachverstand eingekauft. Die Beauftragung sei notwendig gewesen, da die Hochschule nicht über den notwendigen juristischen Sachverstand verfüge. Es entstanden Kosten von 8.441 Euro.
- Die Staatstheater Stuttgart ließen sich zur Sicherstellung des nationalen und internationalen Zahlungsverkehrs nach dem 01.02.2014 von einem externen Beratungsunternehmen eine Expertise erstellen. Hierbei sollten die erforderlichen Maßnahmen für die Umstellung des europäischen Zahlungsverkehrs identifiziert werden. Da unter anderem kein eigenes Fachwissen vorlag, musste der Auftrag extern vergeben werden. Das Auftragsvolumen betrug 22.134 Euro.

Wertung und Empfehlung

Insbesondere die Bearbeitung von Rechtsfragen und die Durchführung von Vergabeverfahren gehören zu den Kernaufgaben der Landesverwaltung. Basierend auf diesen Kernaufgaben spiegeln sich auch die Kompetenzen des Personals wider. Dies impliziert, dass die Dienststellen des Landes dafür Sorge tragen, dass das Know-how auch bei Personalausfällen zumindest in Grundzügen vorhanden ist. Dies bezieht auch die Führungskräfte mit ein, da diese grundsätzlich die Vorgänge in fachlicher Hinsicht verantworten. Gleichwohl haben die Dienststellen des Landes Kernaufgaben von Externen gegen Entgelt durchführen lassen.

In seiner Beratenden Äußerung zur Vergabe von Gutachten durch die Ministerien vom 21.01.2005 (Landtagsdrucksache 13/3960) hatte der Rechnungshof bereits empfohlen, dass die Dienststellen des Landes ihre Kernaufgaben ohne externe Unterstützung erledigen sollten. Daher stellt sich die Frage, weshalb das Know-how der Dienststellen des Landes in vielen Fällen nicht ausreichend war, um deren Kernaufgaben gänzlich autark zu erledigen. Hierbei ist unerheblich, ob das Know-how in jeder Dienststelle vorhanden ist. Vielmehr ist wichtig, dass jede Dienststelle Zugang zu dem im Land vorhandenen Know-how hat.

Das Land stellt hohe Qualifikationsanforderungen an sein Personal. Deshalb müsste dieses in der Lage sein, die anfallenden Aufgaben qualitativ gut zu erledigen oder bei fehlendem Fachwissen sich dieses anzueignen. Wenn dies nicht zutrifft, käme es einem fachlichen Offenbarungseid gleich.

Der Einkauf von Beratungsleistungen aufgrund von mangelndem Fachwissen verursacht Ausgaben für Gutachten/Beratungsleistungen von jährlich 6 Mio. Euro. Die Vergaben aufgrund mangelnden Fachwissens müssen zurück gefahren werden. Dadurch lassen sich signifikante Einsparungen erzielen.

Begründung 2: Mangelnde personelle Ressourcen

Mangelnde personelle Ressourcen waren nach Auskunft der Dienststellen des Landes die zweithäufigste Ursache (22 Prozent) für die Hinzuziehung von externem Sachverstand. Bezogen auf das Gesamtvolumen für Beratungsleistungen von 19,2 Mio. Euro für 2012 und 2013, entfallen rechnerisch 4,2 Mio. Euro (2 Mio. Euro pro Jahr) auf Vergaben aufgrund fehlender personeller Ressourcen. Der Rechnungshof hat bei seinen Einzelprüfungen untersucht, wie die Dienststellen des Lan-

des diesen Umstand erhoben, begründet und dargestellt haben. Unter anderem wurde Folgendes festgestellt:

- Bei einer Hochschule wurde die Optimierung des Raumangebotes von einem externen Berater analysiert. Nach Einschätzung der Hochschule wäre eine Eigenerledigung grundsätzlich möglich gewesen. Allerdings hätte die zuständige Fachkraft laut Geschäftsverteilungsplan so viel zu tun gehabt, dass keine zeitlichen Ressourcen vorhanden gewesen wären. Der Einsatz des externen Beraters kostete 50.265 Euro.
- Das Regierungspräsidium Tübingen hatte zur emissions- und immissionsseitigen Wirkung der Änderung des Tempolimits von 70 auf 50 für einen Abschnitt der B27 in Tübingen eine Erstein-schätzung beauftragt. Die Fremdvergabe sei besonders wegen fehlender Messfahrzeuge sowie wegen fehlender eigener Personalressourcen, Fachkenntnisse oder Daten erfolgt. Die Prognosen und Ergebnisse eines Externen würden zudem bei der Öffentlichkeit eine höhere Akzeptanz erzielen als die Verwaltungsmeinung. Hierfür entstanden Kosten von 2.797 Euro.
- Bei einer Pädagogischen Hochschule mussten 85 Stellenbewertungen von einem externen Dienstleister erstellen lassen. Nach Aussage der Pädagogischen Hochschule hätten diese wegen fehlender Personalressourcen nicht selbst vorgenommen werden können. Die Kosten beliefen sich auf 45.654 Euro.
- Bei der Länderbeteiligung an der Entwicklung einer Ersatzbaustoffverordnung des Bundes sollten die Auswirkungen auf die Verwertungspraxis im Land ermittelt werden. Diese Aufgabe sollte die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg übernehmen. Diese hatte jedoch keine entsprechenden Mitarbeiterkapazitäten verfügbar. In Absprache mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft wurde daher externer Sachverstand eingekauft. Das Auftragsvolumen betrug 49.200 Euro.

Wertung und Empfehlung

Die Dienststellen des Landes haben ihre Arbeitsplanung so zu gestalten, dass sie ihre Kernaufgaben mit eigenen Personalressourcen erledigen können (siehe hierzu 1, 3 und 4 der obigen Beispiele). Externe Unterstützungsleistungen im Bereich der Kernaufgaben sind nur in begründeten Ausnahmefällen gerechtfertigt.

Sofern die Dienststellen des Landes Leistungen außerhalb ihrer Kernaufgaben benötigen, kann eine Fremdvergabe in Betracht gezogen werden. Dies betrifft insbesondere Fachgebiete, auf denen Spezialwissen und spezielles technisches Gerät zur Problemlösung unabdingbar und auch in der Landesverwaltung nicht vorhanden ist, beziehungsweise nicht auf wirtschaftliche Art und Weise zur Verfügung gestellt werden könnte (siehe hierzu Beispiel 2 der obigen Auflistung).

Der Rechnungshof empfiehlt, externe Unterstützungsleistungen im Bereich der Kernaufgaben nur in den o. g. Ausnahmefällen in Anspruch zu nehmen.

Da der Einkauf von Beratungsleistungen aufgrund von mangelnden personellen Ressourcen ein Ausschreibungsvolumen von jährlich 2 Mio. Euro verursacht, besteht auch hier ein beachtliches Einsparpotenzial.

Begründung 3: Eilbedürftigkeit

Die Eilbedürftigkeit wurde von den Dienststellen des Landes in 3 Prozent der Fälle als Begründung für die Hinzuziehung von externem Sachverstand genannt. Der Rechnungshof hat bei seinen Einzelprüfungen untersucht, wie die Dienststellen des Landes die Eilbedürftigkeit begründeten und darstellten. Hierbei wurde unter anderem Folgendes festgestellt:

Das Staatsministerium hat rechtliche Ansprüche zur Löschung von Daten beziehungsweise die Reichweite von Ansprüchen nach dem Umweltinformationsgesetz des Landes von einer Anwaltskanzlei überprüfen lassen. Im Staatsministerium wäre dieses juristische Fachwissen grundsätzlich vorhanden gewesen. Des Weiteren wurde das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Vorfeld einbezogen. Nach Auskunft des Staatsministeriums musste der Sachverhalt kurzfristig bewertet werden. Aufgrund dieser Eilbedürftigkeit konnte die rechtliche Bewertung nicht mit eigenen Fachkräften durchgeführt werden. Die Kosten beliefen sich auf 3.070 Euro.

Wertung und Empfehlung

Die Dienststellen des Landes haben ihre Aufgaben grundsätzlich dergestalt zu priorisieren und wahrzunehmen, dass keine Eilbedürftigkeit entsteht. Auskunftsansprüche nach dem Umweltinformationsgesetz sind nicht fristgebunden. Das Staatsministerium sollte in der Lage sein, den von der Landesregierung formulierten Auskunftsanspruch wie andere auskunftspflichtige Stellen zeitgerecht und ohne fremde Hilfe zu erfüllen. Sollte ausnahmsweise Eilbedürftigkeit bestehen und dadurch externer Beratungsbedarf notwendig werden, so ist Art und Grund der Eilbedürftigkeit dezidiert im Vergabevermerk darzulegen.

Bei der Frage, ob Eilbedürftigkeit eine externe Vergabe rechtfertigt, ist immer zu berücksichtigen, dass auch eine Vergabe an Externe und deren Bewertung und Abwicklung verwaltungsinternes Personal bindet und bis zur Vergabe eines Gutachtens nicht unerhebliche Zeit vergeht. Es kann in solchen Fällen sinnvoll sein, verwaltungsintern die Prioritäten neu zu setzen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Aufgabenwahrnehmung so zu priorisieren, dass im Regelfall wegen Eilbedürftigkeit kein externer Sachverstand eingekauft werden muss.

Begründung 4: Politische Vorgabe

Aufgrund politischer Vorgaben wurden nach Auskunft der Dienststellen des Landes in 3 Prozent der Fälle Beratungsleistungen eingekauft. Der Rechnungshof hat bei seinen Einzelprüfungen untersucht, wie die Dienststellen des Landes die politische Vorgabe dargestellt und bewertet haben. Hierbei wurde unter anderem Folgendes festgestellt:

Das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport hat sich bei der Erstellung eines Widerspruchsbescheides gegen eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand juristisch beraten lassen. Aufgrund der politischen Bedeutung sollte eine externe Überprüfung durch einen sachkundigen Dritten erfolgen. Die Kosten beliefen sich auf 1.112,82 Euro.

Wertung und Empfehlung

Wenn aus dem politischen Bereich der Wunsch geäußert wird, externen Sachverstand zur Unterstützung des Verwaltungshandelns hinzuzuziehen, fällt es der Verwaltung schwer, diesem Wunsch zu widersprechen. Dennoch sollte die Verwaltung in diesem Fall den politischen Wunsch nach den Grundsätzen von § 7 LHO prüfen. Gerade in diesem Fall war die Landesverwaltung selbst Experte. Es ging um die Anwendung des Landesbeamtengesetzes und um allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht. Das sind Rechtsgebiete, die jeder Verwaltungsjurist beherrschen muss. Hier hätte gegebenenfalls das Beamtenrechtsreferat des Innenministeriums um ein Gutachten gebeten werden

können. Die politische Führung hätte darauf hingewiesen werden müssen, dass die beste Kompetenz in der Landesverwaltung selbst vorhanden ist.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei einem politischen Wunsch für externe Beratung den Entscheidungsträgern mögliche wirtschaftlichere Handlungsalternativen aufzuzeigen.

3.2.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Alternativszenarien

Vor der Vergabe von Beratungsleistungen wurde nach Auskunft der Dienststellen des Landes in den Fragenkatalogen in 74 Prozent der Fälle die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft. Diese Einschätzung bestätigte sich bei den Prüfungen von 108 Beratungsleistungen nur in den seltensten Fällen. Die Dienststellen des Landes vertraten die Auffassung, dass eine Markterkundung bereits ausreichend sei, um die Wirtschaftlichkeit des Projekts nachweisen zu können.

In 40 Prozent der einbezogenen Fälle sollten die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sogar Alternativszenarien (z. B. Abwicklung mit eigenem Personal) enthalten. Der Rechnungshof hat bei keiner seiner 108 Prüfungen eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit Alternativszenarien vorgefunden.

Wertung und Empfehlung

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist nach § 7 Absatz 1 Satz 1 LHO bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans zu beachten. Nach § 7 Absatz 2 Satz 1 LHO ist für alle finanzwirksamen Maßnahmen eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Bei diesen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen nach Verwaltungsvorschrift Nr. 3.2.1 zu § 7 LHO mindestens folgende sieben Punkte geprüft werden:

- Problemdarstellung (Beschreibung der Ausgangslage, Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs),
- Zielformulierung (Ziele, Prioritätenvorstellungen und mögliche Zielkonflikte),
- Lösungsmöglichkeiten,
- Methodenauswahl (Dokumentation der Entscheidungskriterien, Begründung, Berechnungsformel),
- aufgegliederter Ausweis von Kosten und Nutzen sowie der finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- Entscheidungsvorschlag.

Der Rechnungshof empfiehlt, vor der Vergabe von Beratungsleistungen mit vertretbarem Aufwand eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Hierbei ist immer auch der Grund für die externe Vergabe eingehend zu prüfen und zu verifizieren. Des Weiteren sind Alternativszenarien (z. B. die Abwicklung mit eigenem Personal oder die Amtshilfe durch andere Dienststellen des Landes) ernsthaft und vorbehaltlos in Erwägung zu ziehen. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass die Vergabe von Beratungsleistungen internen Aufwand verursacht, ebenso deren Be-

gleitung, Abrechnung und Umsetzung (rund ein Drittel des Auftragsvolumens (siehe Punkt 2.5). Die denkbaren Alternativszenarien sind zu prüfen und zu dokumentieren⁹. Bei finanzwirksamen Maßnahmen mit einem Gesamtmittelbedarf von weniger als 200.000 Euro können Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einfacherer Weise durchgeführt werden, vergleiche Verwaltungsvorschrift Nr. 3.4.2 zu § 7 LHO.

3.2.3 Vergabeverfahren

Bei den geprüften Beratungsleistungen handelt es sich vornehmlich um geistig-kreative Dienstleistungen höherer Art. Diese werden aufgrund besonderer beruflicher Qualifikation oder schöpferischer Begabung erbracht. Damit erfüllen die Beratungsleistungen häufig den Tatbestand der freiberuflichen Leistung. Für solche Beratungsleistungen ist die VOF anzuwenden, wenn der geschätzte Netto-Auftragswert die Schwellenwerte für Dienstleistungen (für 2012 bis 2013: 200.000 Euro und 207.000 Euro ab 01.01.2014) nach § 2 der Vergabeverordnung erreicht oder überschreitet.

Für die untersuchten Vergaben freiberuflicher Leistungen unterhalb des Schwellenwertes ist die bis zum 31.03.2015 geltende Beschaffungsanordnung maßgebend. Ferner verweist Nr. 3 zweiter Spiegelstrich der Verwaltungsvorschrift zu § 55 der LHO zwar hinsichtlich der Vergaben unterhalb der Schwellenwerte unabhängig von der Auftragsart auf die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A). Allerdings ist die VOL/A nach § 1 zweiter Spiegelstrich VOL/A auf freiberufliche Leistungen unterhalb des Schwellenwertes ausdrücklich nicht anwendbar, für diese gelten ausschließlich die Bestimmungen der Haushaltsordnungen.

Nach Nr. 1.3 der Verwaltungsvorschrift zu § 55 der LHO sind Ausnahmen von dem in § 55 Absatz 1 der LHO geregelten Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung in vergabespezifischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt. In Anhang IV der VOL/A ist zu § 1 zweiter Spiegelstrich VOL/A erläutert:

„§ 1 zweiter Spiegelstrich lässt insbesondere §§ 7 und 55 BHO (bzw. die entsprechenden landes- und kommunalrechtlichen Bestimmungen) unberührt. Einheitliche Grundsätze für die Vergabe der Gesamtheit freiberuflicher Leistungen sind nicht vorhanden. Es ist daher nach den Rechtsgrundsätzen des § 55 BHO (bzw. den entsprechenden landes- oder kommunalrechtlichen Bestimmungen) zu verfahren. Nach § 55 Absatz 1 BHO muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Mit Rücksicht auf den Ausnahmecharakter bedarf es grundsätzlich für das Vorliegen der Ausnahmesituation des § 55 BHO der Prüfung im Einzelfall. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der Ausnahmetatbestand bei freiberuflichen Leistungen in der Regel erfüllt ist. Sie können daher grundsätzlich freihändig vergeben werden.“

Freihändige Vergabe freiberuflicher Leistungen unterhalb des Schwellenwertes bedeutet infolgedessen in entsprechender Anwendung des § 3 Absatz 1 Satz 4 VOL/A, dass mehrere - grundsätzlich mindestens drei - Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollen. Freihändige Vergaben ohne Einholung von mindestens drei Angeboten sind nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig, beispielsweise gemäß § 3 Absatz 5 Buchstaben b, d, e, 1 VOL/A.

⁹ Siehe hierzu auch Punkt 4.3.

Der Rechnungshof hat die Ministerien und nachgeordneten Bereiche gebeten, für die jeweilige Beratungsleistung die Art der Vergabe mitzuteilen. 71 Prozent der Beratungsleistungen werden freihändig vergeben, ohne ein Vergleichsangebot einzuholen. Insoweit wird in der Verwaltungspraxis die Ausnahme zur Regel gemacht. Nur in 21 Prozent der Fälle wurden bei einer freihändigen Vergabe Vergleichsangebote eingeholt. Förmliche Vergabeverfahren wurden lediglich im Umfang von 8 Prozent durchgeführt.

Wertung und Empfehlung

Zu den Leitprinzipien bei Vergaben durch die Öffentliche Verwaltung gehören die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, der Transparenz, der Gleichbehandlung und der Vergabe im Wettbewerb. Diese wurden von den Dienststellen des Landes nicht oder nur rudimentär beachtet.

Direktvergaben sind nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Die Dienststellen des Landes haben bei Vergaben, für die vergaberechtlich kein förmliches Verfahren vorgegeben wird, eine Markterkundung durchzuführen. Hierzu sind regelmäßig mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen. Nur dadurch kann nachgewiesen werden, dass die Leitprinzipien bei Vergaben durch die Öffentliche Verwaltung beachtet wurden. Außerdem kann verhindert werden, dass sich ein Anbieter überproportional viele Aufträge sichert und sich die Dienststellen des Landes dadurch in Abhängigkeit von einem Anbieter begeben.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei Vergaben, bei denen die Regelungen der Vergabeordnungen nicht oder nur eingeschränkt anzuwenden sind, regelmäßig mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen. Direktvergaben dürfen nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen.

3.2.4 Vergütungsart

3.2.4.1 Gewählte Vergütungsarten

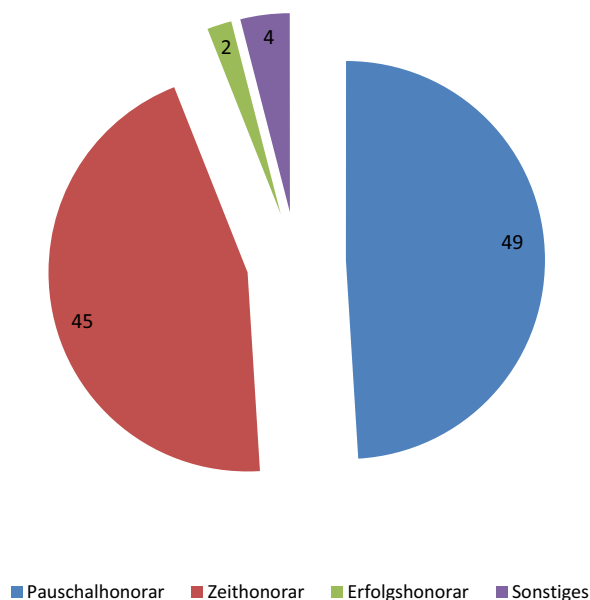
Der Rechnungshof hat folgende Vergütungsarten unterschieden:

- Pauschalhonorar (für eine eindeutig beschriebene Aufgabe ist eine vorher vereinbarte Gesamtsumme zu leisten),
- Zeithonorar (für eine eindeutig beschriebene Aufgabe ist je Zeiteinheit ein vorher festgelegter Stunden-, Tages-, Wochen- oder Monatssatz zu bezahlen),
- Erfolgshonorar (die Vergütung wird nur geleistet, wenn für eine eindeutig beschriebene Aufgabe ein vorher festgelegtes Projektziel erreicht wird).

Unabhängig von der Vergütungsart ist eine detaillierte Aufgabenbeschreibung und Zieldefinition zwingend notwendig.

Auf die o. g. Vergütungsarten entfallen folgende prozentuale Anteile:

Abbildung 11: Vergütungsarten (in Prozent)



Bei den gesamten vergebenen Beratungsleistungen des Landes halten sich Pauschalpreis und Zeithonorar ungefähr die Waage. Beratungsleistungen mit Erfolgshonorar und Sonstige Vergütungen spielten keine Rolle. Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass Pauschalpreise, respektive Kostendeckel, die wirtschaftlichere Lösung darstellten. Es ist kein Automatismus, dass der Anbieter mit dem niedrigsten Zeithonorar (Stunden-/Tagessätzen) auch den günstigsten Pauschalpreis anbietet. Der Gesamtpreis wird von anderen Faktoren mit bestimmt. Hierzu zählen insbesondere der kalkulierte Zeitbedarf, die verfügbaren Personalressourcen und die individuelle Marktlage (Kapazitätsauslastung) auf Anbieterseite. Bei Zeithonoraren kann als weiterer kritischer Punkt eine unvorhergesehene Kostensteigerung virulent werden. Aufgrund der ex-ante Schätzung des Umfangs und damit des Auftragswertes ist ein Zeithonorar Unwägbarkeiten ausgesetzt. So hat sich in der Praxis gezeigt, dass sowohl die Auftraggeber als auch die Auftragnehmer bei einer Honorarvereinbarung auf Stundenbasis teilweise dazu neigen, den ursprünglich festgestellten Auftragsumfang zu erweitern beziehungsweise zu intensivieren. Dies hat zur Folge, dass im Vorfeld nicht kalkulierte Zusatzkosten entstehen.

3.2.4.2 Reisekosten

Neben den Vergütungen für die erbrachten Leistungen wurden teilweise zusätzlich Reisekosten erstattet. Dabei orientierten sich die Dienststellen des Landes nicht immer an den Vorgaben des Landesreisekostenrechts. So wurden beispielsweise bei der Hochschule Reutlingen für die Wegstreckenentschädigung unterschiedliche Sätze verwendet. Die Sätze lagen zwischen 0,43 Euro und 0,46 Euro je Kilometer. Damit lagen sie deutlich über den Sätzen des Landesreisekostenrechts

(höchstens 0,35 Euro je Kilometer). Teilweise wurden für die Reisekosten keine Belege angefordert. So hatte die Hochschule Aalen bei einer Beratungsleistung Reisekosten ohne Belege erstattet.

Wertung und Empfehlung

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Vereinbarung eines Pauschalhonorars für das Land im Regelfall die wirtschaftlichste Lösung darstellt. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn bei der vom Rechnungshof geforderten Markterkundung (siehe Punkt 3.2.3) von den Anbietern ein Pauschalangebot eingefordert wird.

Der Rechnungshof empfiehlt, beim Einkauf von Beratungsleistungen generell auf die Vereinbarung eines Pauschalhonorars inklusive aller Nebenkosten hinzuwirken. Mit dem Pauschalhonorar sollten grundsätzlich alle anfallenden Nebenkosten, inklusive Reisekosten, abgedeckt sein. Reisekosten sollten nur in begründeten Ausnahmefällen und nur analog den Regelungen des Landesreisekostenrechts erstattet werden.

3.2.5 Controlling

In 86 Prozent der einbezogenen Fälle haben die Dienststellen des Landes nach ihren Angaben die Leistungserbringung überwacht. Sie führten Gespräche mit dem Auftragnehmer, fragten Leistungsfortschritte ab und führten ein Termincontrolling durch. Gespräche mit den Auftragnehmern wurden in 52 Prozent der Fälle dokumentiert. Konkrete Zwischenberichte wurden in 53 Prozent der Fälle erstellt.

Der Rechnungshof hat die Beratungsleistungen des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur intensiver geprüft. Eine wesentliche Erkenntnis dabei war, dass das Projektcontrolling bei der Vergabe von Beratungsleistungen in vielen Fällen defizitär war. Es lieferte dem Ministerium keine steuerungsrelevanten Informationen. Vielmehr entstanden durch die Defizite im Projektcontrolling Mehrkosten. Die Feststellungen wurden dem Ministerium in einer Prüfungsmitteilung mitgeteilt. Des Weiteren wurde über die wesentlichen Punkte in der Denkschrift 2015 berichtet.¹⁰ Grundsätzliche Defizite im Projektcontrolling hat der Rechnungshof in vielen Fällen auch bei anderen Dienststellen festgestellt. Es handelt sich daher nicht um ein spezifisches Defizit beim Ministerium für Verkehr und Infrastruktur.

Wertung und Empfehlung

Durch ein Controlling können Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und entsprechend gegengesteuert werden. Das Controlling impliziert auch ein funktionierendes Vertragsmanagement (siehe Punkt 4.1).

In den Verwaltungsvorschriften Nr. 3.3.3 und 3.3.4 zu § 7 LHO werden die begleitende und abschließende Erfolgskontrolle beschrieben. Besteht der Erfolg der Maßnahme in einem einfachen, leicht nachvollziehbaren Ergebnis, kann auf eine abschließende Erfolgskontrolle verzichtet werden (siehe Verwaltungsvorschriften Nr. 3.3.4). Auf der anderen Seite müssen bei komplexen, aufwendigen und kostenintensiven Maßnahmen Erfolgskontrollen durchgeführt werden. Ein funktionierendes Controlling ist die Grundvoraussetzung, um die erforderlichen Erfolgskontrollen durchführen zu können.

Der Rechnungshof empfiehlt, beim Einkauf von externen Beratungsleistungen ein funktionsfähiges Controlling durchzuführen, das steuerungsrelevante Informationen liefert.

¹⁰ Siehe hierzu Denkschrift 2015, Beitrag Nr. 19 (Landtagsdrucksache 15/7019).

3.3 Haushaltsrechtliche Grundsätze

3.3.1 Wo wurden die Ausgaben verbucht?

Die Ausgaben für die eingekauften Beratungsleistungen wurden bei folgenden Gruppierungsnummern verbucht:

Tabelle 5: Gruppierungsnummern

Gruppierungsnummer	Anteil in Prozent
547 (nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben)	46
534 (Dienstleistungen Dritter und dgl.)	24
526 (Ausgaben für Sachverständige, Gerichtskosten- und ähnliche Ausgaben))	15
682 (Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen)	3
Festtitel 546 49 (Vermischte Verwaltungsausgaben)	3
531 (Kosten für Veröffentlichungen und Dokumentation)	2
Sonstige (z. B. 812, 823)	7

Aus Tabelle 5 wird ersichtlich, dass die Ausgaben für die eingekauften Beratungsleistungen unterschiedlichen Gruppierungsnummern der Haushaltssystematik zugeordnet wurden. Insbesondere wurden die Gruppierungsnummern 547 (nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben), 534 (Dienstleistungen Dritter und dgl.) sowie 526 (Ausgaben für Sachverständige, Gerichtskosten- und ähnliche Ausgaben) ausgewählt.

Wertung und Empfehlung

Die Haushaltssystematik des Landes enthält keine expliziten Regelungen, welcher Gruppierungsnummer externe Beratungsleistungen zuzuordnen sind. Insoweit sind die unterschiedlichen Zuordnungen grundsätzlich nachvollziehbar und haushaltsrechtlich zulässig.

In der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zur Haushalts- und Wirtschaftsführung wird jedoch Folgendes ausgeführt: „Ausgaben für Gutachten sind stets bei der Gruppe 526 - Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten - zu veranschlagen und zu buchen.“

Aus Tabelle 4 (siehe Punkt 2.7) wird auch ersichtlich, dass die Beratungsleistungen in 57 Prozent der Fälle in einem Gutachten mündeten. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb lediglich 15 Prozent der Ausgaben der Gruppierungsnummer 526 zugeordnet wurden.

Um die Transparenz bei der Vergabe von Beratungsleistungen, die in einem Gutachten oder Bericht münden zu erhöhen, empfiehlt der Rechnungshof die Vorgaben des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft umzusetzen. Damit würde zumindest bei 57 Prozent der vergebenen Beratungsleistungen eine einheitliche Etatisierung erreicht.

Die übrigen externen Beratungsleistungen könnten grundsätzlich auch einer einheitlichen Gruppierungsnummer zugeordnet werden. Dies würde die Transparenz hinsichtlich des eingekauften ex-

ternen Sachverstands einerseits erhöhen. Andererseits würde dies aber dem Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung widersprechen. Im Regelfall stellen solche Beratungsleistungen eine Unterstützung bei der Erledigung von Fachaufgaben dar. Daher empfiehlt der Rechnungshof, diese Beratungsleistungen den im Haushaltsplan ausgewiesenen Zwecken (beispielsweise Ausgaben für die Informationstechnik) oder speziellen Fachprojekten (z. B. Vergaben im Schienenpersonennahverkehr) zuzuordnen.

3.3.2 Wurden die Beauftragten für den Haushalt beteiligt?

Nach § 9 Absatz 1 Satz 1 LHO ist bei jeder Dienststelle, die Einnahmen und Ausgaben bewirtschaftet, ein Beauftragter für den Haushalt zu bestellen, soweit der Leiter der Dienststelle diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt.

Die Beauftragten für den Haushalt haben gemäß § 9 Absatz 2 Satz 2 LHO bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung mitzuwirken. Dies bedeutet nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 4 zu § 9 LHO, dass die Beauftragten für den Haushalt bei allen Vorgängen, die sich direkt oder indirekt auf die Einnahmen und Ausgaben auswirken können, zu beteiligen sind. Hierbei ist das Volumen der Einnahme oder Ausgabe unerheblich.¹¹ Des Weiteren ist nach der vorher genannten Verwaltungsvorschrift die Beteiligung der Beauftragten für den Haushalt bei schriftlichen oder mündlichen Erklärungen gegenüber Dritten erforderlich, aus denen sich finanzielle Verpflichtungen ergeben können.

Nach Punkt 3.3.3 Satz 2 der VwV Korruptionsverhütung prüfen die Beauftragten für den Haushalt auch, ob das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhalten soll und ob die Art der Vergabe hinreichend begründet ist.

Nach Angaben der Dienststellen des Landes wurden in 35 Prozent der einbezogenen Fälle die Beauftragten für den Haushalt nicht beteiligt.

Wertung und Empfehlung

Die Dienststellen des Landes sind ihren Verpflichtungen aus der LHO und der VwV Korruptionsverhütung in über einem Drittel der einbezogenen Beratungsleistungen nicht nachgekommen. Der Einkauf von Beratungsleistungen ist für das Land mit finanziellen Verpflichtungen verbunden. Diese werden in der Regel vertraglich fixiert. Die Beauftragten für den Haushalt können ihrer Pflicht aus der VwV Korruptionsverhütung nur nachkommen, wenn sie beteiligt werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Beauftragten für den Haushalt beim Einkauf von Beratungsleistungen rechtzeitig zu beteiligen.

3.4 Zielkonzeption und Umsetzung

3.4.1 Ist-Situation ermitteln und Ziele beschreiben

Im Verwaltungsalltag werden die Behörden mit vielfältigen Problemstellungen und Anliegen konfrontiert. Um diese einer Lösung durch externe Berater zuführen zu können, sollten sie konkretisiert werden. Hierzu ist erforderlich, zunächst die Ist-Situation zu erheben und zu dokumentieren.

¹¹ Siehe Dommach in: Engels/Giebelhäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 12 zu § 9 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

Nach Ansicht der Dienststellen des Landes wurde dieser Schritt in 73 Prozent der einbezogenen Beratungsleistungen durchgeführt.

Wesentliche Grundlage für den erfolgreichen Abschluss einer Beratungsleistung ist, dass konkrete Ziele beschrieben und dokumentiert werden. Diesen Punkt sahen die Dienststellen des Landes in 77 Prozent der einbezogenen Beratungsleistungen als erfüllt an.

Wertung und Empfehlung

Aufgrund der Erkenntnisse aus den Prüfungen von 108 Beratungsleistungen kann die Einschätzung der Dienststellen des Landes hinsichtlich der Darstellung der Ist-Situation und der konkreten Zielbeschreibung überwiegend bestätigt werden. In mehr als einem Viertel der einbezogenen Beratungsleistungen wurde aber auf die Darstellung der Ist-Situation und konkreter Ziele verzichtet.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei der Dokumentation von Beratungsleistungen einen stärkeren Fokus auf die Beschreibung der Ist-Situation und die Zielbeschreibung zu legen.

3.4.2 Zeitlicher Horizont

Der Rechnungshof hat in seinem Fragenkatalog auch den Zeitraum abgefragt, innerhalb dessen die angestrebten Ziele erreicht werden sollten. Folgendes Ergebnis wurde ermittelt:

Tabelle 6: Zeitlicher Horizont

Zeitraum	Anteil in Prozent
6 bis 12 Monate	57
1 bis 2 Jahre	18
2 bis 5 Jahre	16
Über 5 Jahre	9

Die Ziele der einbezogenen Beratungsleistungen sollten in 57 Prozent der Fälle innerhalb eines kurzen Zeitraums von sechs bis zwölf Monaten realisiert werden. Längerfristige Zielsetzungen von über fünf Jahren waren mit 9 Prozent eher die Ausnahme. 34 Prozent der einbezogenen Beratungsleistungen erstreckten sich auf einen Zeitraum von einem bis fünf Jahre.

Wertung und Empfehlung

Wenn die Ziele eines Projekts erst langfristig erreicht werden sollen, stellt sich verstärkt die Frage, ob das Projekt zwingend durch externen Sachverstand begleitet werden muss. Ein längerfristiger Projekthorizont impliziert im Regelfall eine längere Planungs- und Durchführungsphase. Bei der Planungsphase können sämtliche Alternativen geprüft werden. Neben der Fremdvergabe gehört hierzu die Eigenerledigung wie unter Punkt 3.2 dargestellt oder die Amtshilfe.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei Beratungsleistungen, deren Ziele erst längerfristig erreicht werden können, den Einkauf von externem Sachverstand verstärkt zu hinterfragen. Bei einem längerfristigen Projekthorizont muss im Vorfeld geprüft werden, ob die gewünschte Beratungsleistung mit eigenen Personalressourcen oder in Amtshilfe geleistet werden kann.

3.4.3 Zielerreichung

Die Zielerreichung wurde wie folgt eingeschätzt:

Tabelle 7: Grad der Zielerreichung

Vollständige Zielerreichung	83 Prozent
Überwiegende Zielerreichung	9 Prozent
Teilweise Zielerreichung	5 Prozent
Rudimentäre Zielerreichung	2 Prozent
Ziel wurde nicht erreicht	1 Prozent

Bei der überwiegenden Anzahl (83 Prozent) der einbezogenen Beratungsleistungen wurden die angestrebten Ziele nach Angaben der Dienststellen des Landes vollständig erreicht.

Wertung

Das Ergebnis ist nachvollziehbar. Nach den Erkenntnissen aus den Prüfungen von 108 Beratungsleistungen sind die Leistungen der externen Berater durchaus fundiert und spiegeln die Intensionen bei Auftragsvergabe wider. Die Dienststellen des Landes waren demnach bestrebt, auf Basis dieser fundierten Empfehlungen weiter zu arbeiten.

3.4.4 Umsetzung

Aus Sicht der Dienststellen des Landes waren bei 97 Prozent der einbezogenen Beratungsleistungen die Empfehlungen und Ansätze der externen Berater umsetzbar. Die tatsächliche Umsetzung wurde wie folgt eingeschätzt:

Tabelle 8: Grad der Umsetzung

Vollständige Umsetzung	63 Prozent
Überwiegende Umsetzung	17 Prozent
Teilweise Umsetzung	7 Prozent
Rudimentäre Umsetzung	4 Prozent
Keine Umsetzung	9 Prozent

80 Prozent der Ergebnisse wurden nach den Angaben der Dienststellen des Landes vollständig bzw. überwiegend umgesetzt. In 7 Prozent der Fälle wurden die Ergebnisse teilweise umgesetzt. Zu einer rudimentären bzw. keiner Umsetzung der Ergebnisse kam es in 13 Prozent der einbezogenen Fälle. Hierfür wurden folgende Gründe genannt:

Tabelle 9: Gründe für geringe Umsetzung

Veränderte Rahmenbedingungen	18 Prozent
Keine personellen Ressourcen	10 Prozent
Keine finanzielle Ressourcen	9 Prozent
Empfehlungen nicht praktikabel	3 Prozent
Sonstiges	60 Prozent

In 60 Prozent der Fälle wurde die rudimentäre bzw. fehlende Umsetzung dem Block „Sonstiges“ zugeordnet. Der Rechnungshof hat in diesem Fall gebeten, den Grund für die Zuordnung zu erläutern. Unter anderem wurden folgende Gründe genannt:

- Der Gesetzgebungsprozess dauert noch an,
- das Ergebnis kann nur sukzessive umgesetzt werden,
- die politische Entscheidung steht noch aus,
- das Ergebnis ist politisch nicht vollständig umsetzbar,
- das Bundesrecht müsste geändert werden,
- das Projekt ist noch nicht beendet.

Der Rechnungshof hat bei seinen örtlichen Prüfungen auch ein Augenmerk auf die Umsetzung der Beratungsleistungen gelegt. Nachfolgend werden spezifische Einzelfälle dargestellt, bei denen es zu keiner Umsetzung kam:

- Die Novellierung des Fischereigesetzes wurde mit externer Unterstützung eines ehemaligen Landesbediensteten vorbereitet. Umgesetzt wurde die Novelle jedoch nicht. Grund hierfür war eine Entscheidung des Ministerrats. Die Kosten für den externen Berater beliefen sich auf 3.920 Euro.
- Das Staatsministerium wollte sich bei der Haushaltskonsolidierung von einem Berater unterstützen lassen. Er sollte „die Mauern der Einsparverweigerer durchbrechen“. Nachdem der Auftrag erteilt war, fanden erste Gespräche statt. Erst hier wurde geklärt, welche Leistungen der Berater erbringen könnte. Nach zwei Monaten gelangte das Staatsministerium zu der Auffassung, dass doch kein externer Sachverstand benötigt werde. Die Kosten für den externen Berater beliefen sich auf 2.500 Euro.

Wertung und Empfehlung

Der hohe Umsetzungsgrad (80 Prozent) spiegelt auch die Ergebnisse zur Abfrage der Zielerreichung (97 Prozent) wider (siehe Punkt 3.4.3). Viele Gründe, die zum Scheitern der Umsetzung führen können, müssen bereits im Vorfeld der Auftragsvergabe per Risikoanalyse beleuchtet werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, im Vorfeld der Auftragsvergabe eine Risikoanalyse durchzuführen.

3.4.5 Erfolgskontrolle

Im Fragenkatalog wurde auch gefragt, ob die Empfehlungen der externen Berater einer Erfolgskontrolle unterzogen wurden. In 52 Prozent der Fälle hatten die Dienststellen des Landes demnach eine Erfolgskontrolle durchgeführt.

Wertung und Empfehlung

Die Dienststellen des Landes hatten nur in der Hälfte der Fälle eine Erfolgskontrolle durchgeführt. Dies resultiert insbesondere daher, dass nicht alle Projekte abgeschlossen waren. Insoweit ist auch dieses Ergebnis für den Rechnungshof nachvollziehbar. Dennoch müssen Erfolgskontrollen durchgeführt und dabei

- ein Soll-Ist-Vergleich erfolgen,
- Abweichungen analysiert,
- Erkenntnisgewinne für zukünftige Projekte generiert werden.

Nur durch eine Erfolgskontrolle kann der Einsatz von Haushaltsmitteln gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber hinreichend gerechtfertigt werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Umsetzung der Empfehlungen von Beratungsleistungen einer abschließenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.

4 Weitere Erkenntnisse des Rechnungshofs

4.1 Vertragsmanagement

Die Vertragsgestaltung der Dienststellen des Landes beim Einkauf von externen Beratungsleistungen war sehr heterogen. Nicht einmal innerhalb eines Ressorts wurden einheitliche vertragliche Regelungen getroffen. Zum Teil wiesen die Verträge erhebliche Regelungsdefizite auf. In einigen Fällen enthielten sie für das Land nachteilige Regelungen.

Nachfolgend spezifische Einzelfälle, bei denen die Vertragsgestaltung mangelbehaftet war:

- Bei einer Implementierungsberatung für das Kommunikations-, Informations- und Medienzentrum (KIM) für die Universität Hohenheim enthielt der Vertrag keine Regelungen zu Fristen, Terminen, Nutzungsrechten und Vertragsverletzungen.
- Bei einer Beratungsleistung für das „Service Center Hohenheim“ der Universität Hohenheim gab es keine vertraglichen Vereinbarungen zu Fristen, Terminen und Nutzungsrechten.
- Bei einer Ausarbeitung in Form einer didaktischen Analyse der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise für die Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd enthielt der Vertrag nur eine unzureichende Beschreibung des Leistungsinhalts und Leistungsumfangs und keine Regelungen zu etwaigen Vertragsverletzungen.

Wertung und Empfehlung

Die Dienststellen des Landes haben darauf zu achten, dass bei der Beauftragung von externen Beratern keine für das Land nachteiligen Regelungen mit dem Auftragnehmer vertraglich vereinbart werden. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass keine rückwirkenden Verträge geschlossen werden.

§ 56 LHO regelt die Vorleistungen beim Einkauf von externen Leistungen. In den Verträgen dürfen Vorleistungen nur vereinbart werden, wenn diese den Vorgaben nach § 56 LHO entsprechen. Bei Verträgen ist darauf zu achten, dass Abschlagszahlungen entsprechend dem Umfang bereits erbrachter Leistungen erfolgen.

Des Weiteren haben die Dienststellen des Landes dafür Sorge zu tragen, dass in allen Verträgen folgende Basisregelungen aufgenommen werden:

- zum Vertragsgegenstand (Leistung des Auftragnehmers),
- zur Vergütung,
- zu den Ausführungsfristen,
- zur Auftragsabwicklung,
- zum Verwertungsrecht,
- zur Verwendung der Handakten, Arbeitsunterlagen und Dokumentationen des Auftragnehmers,
- zur Beseitigung von Mängeln,
- zur Kündigung.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass das Land für den Einkauf von Beratungsleistungen Musterverträge vorgibt, in denen die o. g. Grundsätze Beachtung finden.

4.2 Vollkaskotalität

Die Untersuchung des Rechnungshofs hat ergeben, dass die Dienststellen des Landes in vielen Fällen bereits von ihnen getroffene Sachverhaltsbewertungen von einem externen Dritten verifizieren ließen. Dabei handelte es sich in der Mehrzahl um rechtliche Problemstellungen und Bewertungen. Beispielsweise wurde Folgendes festgestellt:

- Das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport hat eine eigene rechtliche Expertise zur Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen für Ersatzschulen von einer Anwaltskanzlei prüfen lassen. Die politische Tragweite sei groß gewesen. Daher sollte die Einschätzung der Verwaltung von einem Externen verifiziert werden. Der damalige Staatssekretär habe dies entschieden. Für die Leistung musste ein Entgelt von 26.180 Euro entrichtet werden.
- Die Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg beauftragte eine Lehrkraft der Hochschule außerhalb des Lehrauftrags mit einer Bestandsaufnahme der IT-Umgebung. Hierfür entstanden Kosten von 5.000 Euro. Um die Empfehlungen des internen Gutachtens zu verifizieren und neutral zu beurteilen, wurde zusätzlich externer Sachverstand eingekauft. Das Auftragsvolumen lag bei 8.200 Euro. Zusätzlich hat das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst den Rechnungshof gebeten, den Vorgang zu überprüfen.

Wertung und Empfehlung

Die Landesverwaltung verfügt über kompetente, fachkundige Mitarbeiter, gerade auch im juristischen Bereich. Der Personalkörper der Dienststellen des Landes sollte deshalb in der Lage sein, die ihm gestellten Problemstellungen zu lösen und auch eigenständig zu vertreten.

Der Rechnungshof empfiehlt, auf externe Beratungsleistungen zur Verifizierung von verwaltungseigenen Bewertungen und Analysen zu verzichten.

4.3 Dokumentation und Aktenführung

Auf Bundes- und Landesebene gibt es zahlreiche Regelungen, die die Verwaltung verpflichten, ihre Vorgänge sorgfältig zu dokumentieren und aufzubewahren. Hierzu einige Beispiele:

- Die Verwaltung ist nach dem Grundsatz der Aktenmäßigkeit zur Aktenführung verpflichtet. Das Verwaltungshandeln muss in den Akten nachvollziehbar und transparent dokumentiert werden. Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit kann aus dem in Artikel 19 Absatz 4 und Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz beschriebenen Rechtsstaatsprinzip abgeleitet werden.
- Nach § 12 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundes müssen Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit aus den elektronischen oder in Papierform geführten Akten ersichtlich sein.
- In der LHO wird unter anderem vorgeschrieben, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu dokumentieren sind.
- Die Gemeinsame Anordnung der Ministerien über die Dienstordnung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg vom 23. Dezember 2014 - Az.: 1-0200.0/12 - regelt unter Punkt 3.3.6 die Aufnahme von Schreiben in die Akten.
- Entsprechend Punkt 3.1.2 Absatz 2 zweiter Spiegelstrich der VwV Korruptionsverhütung muss die Behördenleitung sicherstellen, dass in korruptionsgefährdeten Bereichen regelmäßig geprüft wird, ob bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen die Transparenz gewährleistet ist, indem Entscheidungen nachvollziehbar und aktenkundig begründet werden. Nach Punkt 3.1.2 Absatz 3 letzter Satz der VwV Korruptionsverhütung sind Ausschreibungen und freihändige Vergaben auf unzulässige Einflüsse zu kontrollieren.

Bei den Einzelprüfungen wurden Licht und Schatten der Aktenführung offenkundig.

- Beispielsweise wurde den Beauftragten des Rechnungshofs für die Novellierung des Fischereigesetzes eine Projektakte mit spärlichem Dokumentationsumfang vorgelegt. Eine nachvollziehbare Dokumentation über die Auftragsvergabe fehlte gänzlich.
- Die Universität Tübingen hat ein Gutachten für das International Boardinghouse der Universität vergeben. Inhalt der Beratung war die Beurteilung der aktuellen Gästehäuser der Universität und die künftigen Planungen. Die Dokumentation des Leistungseinkaufs war nicht ausreichend. So wurden die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit oder die gewählte Vergabeart nicht dokumentiert. Eine separate Leistungsbeschreibung und vertragliche Vereinbarungen waren ebenfalls nicht vorhanden.

- Das Oberlandesgericht Stuttgart hat die Ergebnisse einer Anwaltsbefragung extern auswerten lassen. In den Akten waren weder alle vertraglichen Vereinbarungen noch ein Vergabevermerk enthalten.
- Bei der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg wurden die geprüften Beratungsleistungen vorbildlich dokumentiert. Hier werden sowohl für die Vergabedokumentation als auch für die Erfassung der Verträge standardisierte Vordrucke verwendet.
- Die Vergabe eines Gutachtens zur Fortentwicklung des Kurort- und Heilbäderwesens in Baden-Württemberg wurde ebenfalls hinreichend dokumentiert. Auch hier kam unter anderem ein standardisierter Vordruck zum Einsatz.
- Auch bei der Hochschule Heilbronn wurden die geprüften Beratungsleistungen mustergültig dokumentiert.

Wertung und Empfehlung

Das gesamte Verwaltungshandeln muss nachvollziehbar und transparent sein. Dies ist nur möglich, wenn die Arbeit der Dienststellen des Landes hinreichend dokumentiert wird. Nur so können sie sicherstellen, dass die einschlägigen Vorschriften eingehalten werden. Bei der Dokumentation ist allerdings auf ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu achten. Zusätzliche bürokratische Hürden sollten nicht aufgebaut werden.

Insgesamt besteht in den Dienststellen des Landes, trotz positiver Beispiele, noch genügend Anlass, die Aktenführung zu optimieren. Bei der Vergabe von Gutachten/Beratungsleistungen sollten die entscheidungserheblichen Fakten und Verfahrensschritte dokumentiert werden. Standardisierte Vordrucke oder Checklisten könnten hierzu Hilfestellung geben.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei der Vergabe von Beratungsleistungen mindestens folgende Fragestellungen aktenkundig zu beantworten:

Tabelle 10: Aktenführung

Fragestellung	Erläuterung
Worum geht es?	Beabsichtigte Maßnahme beschreiben
Weshalb ist eine Beratungsleistung notwendig?	Notwendigkeit der Maßnahme gemäß § 6 Landeshaushaltsordnung begründen
Welche Handlungsalternativen gibt es?	Wirtschaftlichkeit der Maßnahme gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung begründen
Welche Vergabevorschriften sind anzuwenden?	Relevante Vergabevorschriften prüfen
Welche Vergabeart ist zutreffend?	Vergabeart einschließlich Begründung prüfen
Wurden bei einer freihändigen Vergabe Vergleichsangebote eingeholt?	Primat der wettbewerblichen Vergabe beachten
Muss Preisüberwachungsstelle eingeschaltet werden?	Relevanten Vorschriften prüfen
Wurden Aufgaben- bzw. Leistungsbeschreibungen erstellt?	Transparente Aufgaben- bzw. Leistungsbeschreibungen erstellen
Wie lief das Vergabeverfahren ab?	Ergebnisse des Vergabeverfahrens dokumentieren
Welche Regelungen müssen vertraglich festgelegt werden?	Leistung und Gegenleistung, Fälligkeit der Leistung und Gegenleistung definieren, Abrechnungsmodalitäten, Haftungsmodalitäten und Verwertungsrechte festlegen usw.
Wie wird die Maßnahme begleitet?	Kontakte mit dem Auftragnehmer dokumentieren
Was wurde aus dem vorgelegten Werk?	Ergebnisse bewerten und dokumentieren
Was wurde abgerechnet?	Zahlungsanordnungen und begründende Unterlagen ablegen
Wer wurde bei den einzelnen Schritten beteiligt (z. B. andere Referate, Abteilungen, Beauftragte für den Haushalt)?	Sichtvermerke anbringen
Wann erfolgte die Abnahme der Leistung?	Abnahme der Leistung dokumentieren
Wurden Mängel festgestellt?	Mängel und Mängelbeseitigung dokumentieren

4.4 Shared-Services

4.4.1 Vorbemerkung

Der Rechnungshof versteht unter Shared-Services im Sinne dieser Beratung, dass eine Organisationseinheit oder Teile davon eine Teilaufgabe oder -frage innerhalb eines Aufgabenkomplexes für den Besteller erledigt. Das bedeutet, dass sich Shared-Services mit einer konkreten Fragestellung beschäftigen, die während der Bearbeitung eines Vorgangs auftritt. Beispielsweise kann dies die Klärung einer dezidierten juristischen oder technischen Fragestellung sein oder die Durchführung des formalen Vergabeverfahrens. Es handelt sich ausdrücklich nicht darum, das komplette Verfahren beim Einkauf von Gutachten/Beratungsleistungen zu zentralisieren.

4.4.2 Allgemeines

Allgemeine und fachbezogene Fragestellungen können und müssen vom Personal der eigenen Dienststelle beantwortet werden können. Erfordern Fragestellungen ein spezielles Know-how, das über das allgemein vorhandene Fachwissen hinausgeht, sollte die jeweilige Dienststelle in Erfahrung bringen, ob dieses spezielle Know-how an anderer Stelle in der Landesverwaltung vorhanden ist.

Vor der Hinzuziehung externer Beratung sollte dieses Fachwissen genutzt werden.

Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs aus dieser Untersuchung wird externes Know-how eingekauft, obwohl dies in der Landesverwaltung vorhanden ist.

Wertung und Empfehlung

Das Know-how des Landes sollte von der gesamten Landesverwaltung abgerufen werden können.

Wenn das Land wüsste, was es weiß, bräuchte es kaum externe Beratung. Es geht also in erster Linie darum, vorhandenes Wissen zu erschließen und verfügbar zu machen. Für vergaberechtliche Fragestellungen und die gemeinsame Beschaffung hat das Land hierfür bereits ein Shared-Service-Center eingerichtet (siehe Punkt 4.4.3).

Das fachspezifische Know-how darf nicht im „stillen Kämmerlein“ der einzelnen Verwaltungseinheiten verbleiben. Es sollte der gesamten Landesverwaltung zugänglich gemacht werden. Hierzu sind Shared-Services einzurichten. Diese sollten bei der Organisationseinheit eingerichtet werden, die über das spezifische Know-how verfügt. Beispielsweise könnte für beamten- und tarifrechtliche Fragestellungen das Expertenwissen des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft und des Innenministeriums in Anspruch genommen werden. Verfassungsrechtliche Problemstellungen könnten durch das Justizministerium bzw. das Innenministerium einer Lösung zugeführt werden. Für verwahrungsverfahrensrechtliche Fragestellungen oder für allgemeine Organisationsangelegenheiten wäre das Innenministerium ein geeigneter Ansprechpartner. Im Justizbereich gibt es bereits eine justizeigene Organisationsberatung. Die nachgeordneten Dienststellen sollten aus verwaltungsökonomischen Gründen mit ihren Anliegen an die vorgesetzte Dienststelle herantreten. Diese hat dann über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

Beispiele, wie Shared-Services bereits erfolgreich praktiziert werden, zeigten sich bei der Prüfung einzelner Beratungsleistungen und bei sonstigen Prüfungen des Rechnungshofs. Hierzu einige Beispiele:

Ausgehend von einer Untersuchung des Rechnungshofs hat die Landesregierung Kooperationen bei Landesmuseen geprüft und vorangetrieben. Die Landesregierung hat hierzu mehrfach berichtet. Letztmals erfolgte ein Bericht der Landesregierung zum 31.08.2015 (Landtagsdrucksache 15/7375). Hierbei wurde unter anderem folgendes berichtet:

- Das Badische Landesmuseum hat die Federführung für eine Neuausschreibung der Bewachungs- und Aufsichtsdienstleistungen sowie der betriebsärztlichen Betreuung für die drei Karlsruher Museen übernommen.
- Das Badische Landesmuseum nimmt zwischenzeitlich Aufgaben für das Naturkundemuseum in den Bereichen Kaufmännische Direktion, Controlling und Vergabewesen wahr.

- Die Staatsgalerie Stuttgart ist bereit, bei künftigen Vergabeverfahren die Federführung für die Stuttgarter Museen zu übernehmen, soweit nicht das Logistikzentrum in Anspruch genommen werden kann.
- Die Provenienzforschung der Staatsgalerie hat zwischenzeitlich auch die Bestände beim Lindenmuseum und beim Naturkundemuseum Stuttgart bewertet.
- Das Rechtsreferat des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst wurde zu einem Justizariat ausgebaut. Es sei auch für Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Aufgaben eines Museums zuständig. Durch den Ausbau sei es möglich, schneller und umfassender auf die aufgeworfenen Rechtsfragen einzugehen. Die Museen seien gebeten worden, vor Einschalten eines Anwalts auf das Ministerium zuzugehen.

Der Rechnungshof hat bei einer Prüfung der Amtsärztlichen Untersuchungen zur Feststellung der Dienstunfähigkeit unter anderem empfohlen, die Fachkenntnisse der Amtsärzte in anderen Gesundheitsämtern von der begutachtenden Stelle besser zu nutzen und diese gegebenenfalls als (weitere) Berater einzusetzen. Hierdurch könnten insbesondere Kosten für externe Gutachten eingespart werden.

Das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien, Frauen und Senioren hat diese Empfehlung bei der Novellierung des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst aufgegriffen. Nach § 14 Absatz 3 des Entwurfs sollen medizinische Gutachtenstellen geschaffen werden. Diese sollen beispielsweise beamtenrechtlich vorgeschriebene amtsärztliche Untersuchungen und Begutachtungen über die Dienstfähigkeit oder Dienstunfähigkeit für die unteren Gesundheitsbehörden mehrerer Land- und Stadtkreise zentral durchführen.

Ein weiteres Beispiel stellt die Zentrale Datenschutzstelle der Universitäten (ZENDAS) dar. Diese ist zentraler Ansprechpartner der Universitäten in allen datenschutzrechtlichen und datenschutztechnischen Fragen. Sie klärt Einzelfälle, die sich an den Universitäten ergeben haben, und entwickelt Lösungen für übergreifende Themen.

In Anbetracht der Tatsache, dass nahezu zwei Drittel der eingekauften Beratungsleistungen juristische, technische oder organisatorische Fragestellungen (siehe Punkt 2.4) betreffen, ergäbe sich durch Shared-Services ein signifikantes Optimierungspotenzial.

4.4.3 Logistikzentrum Baden-Württemberg

Die Zentralisierung der Vergaben beim Logistikzentrum Baden-Württemberg ist aus Sicht des Rechnungshofs für die wirtschaftliche und effiziente Abwicklung der Vergaben sinnvoll. Dies hat der Rechnungshof bereits in seiner Denkschrift 2011, Beitrag Nr. 11 entsprechend gefordert. Nach den Feststellungen aus der Prüfung von 108 Beratungsleistungen traten in der Praxis erhebliche Verfahrensmängel bei der dezentralen Vergabe zutage.

Obwohl es eine zentrale Vergabestelle gibt, haben die Dienststellen des Landes viele Vergabeverfahren auch mit externer Unterstützung selbst durchgeführt. Beispielsweise hat das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst eine juristische Fragestellung zur Vergabe von Aufträgen über IT-Hochschul-Management-Verträge von einer Anwaltskanzlei gegen Entgelt bewerten lassen. Hierfür entstanden Kosten von 45.702 Euro. Ebenso hat sich die Staatliche Kunsthalle Karlsruhe für eine europaweite Ausschreibung von Kunsttransporten von einer Anwaltskanzlei beraten lassen. Hierfür entstanden Kosten von 9.417 Euro.

Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs haben aber auch gezeigt, dass nicht immer die ausschreibende Stelle ursächlich für den externen Beratungsaufwand ist.

Innerhalb des Ministeriums für Wissenschaft Forschung und Kunst war kein Know-how für eine EU-weite Ausschreibung vorhanden. Das zuständige Fachreferat hatte sich daher an das Logistikzentrum Baden-Württemberg gewandt. Dieses hat für das Referat bereits im Jahr 2006 eine EU-weite Ausschreibung durchgeführt. Aufgrund fehlenden Personals war das Logistikzentrum Baden-Württemberg nicht in der Lage, innerhalb der selbst genannten Frist von drei bis fünf Monaten eine Ausschreibung durchzuführen. Der vom Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst gewünschte Ausführungsbeginn hätte sich dadurch um mehrere Monate verschoben. Folge wäre gewesen, dass das geplante Forschungsprojekt erst 2015 hätte beginnen können. EU-Drittmittel hätten dadurch nicht abgeschöpft werden können. Daher musste sich das Ministerium externen Sachverstand einkaufen. Hierfür entstanden Kosten von 11.900 Euro.

Wertung und Empfehlungen

Die Einrichtung von Shared-Services führt grundsätzlich zu einer effektiven und effizienten Aufgabenerledigung. Hierfür ist jedoch zwingende Voraussetzung, dass die Dienststellen des Landes Ressortegoismen überwinden und diese Aufgaben an das Shared-Services-Center abgeben. Des Weiteren muss das Shared-Service-Center über die notwendigen Personal- und Sachmittel verfügen, um die Aufgaben für ihre Kunden zufriedenstellend und zeitnah erledigen zu können.

Der Rechnungshof empfiehlt, Vergaben zentral zu bündeln. So könnten Vergaben, die nicht mit eigenem Know-how durchgeführt werden können, beispielsweise vom Logistikzentrum Baden-Württemberg durchgeführt werden. Alternativ könnte Vergabesachverstand auch an anderen Stellen (z. B. bei den Regierungspräsidien oder einem Ministerium) gebündelt werden. Hierzu sind diese Dienststellen mit den hierfür notwendigen Ressourcen auszustatten. Ein möglicher Mehrbedarf beim Logistikzentrum Baden-Württemberg müsste durch Kostenerstattungen der Landesdienststellen abgedeckt werden.

5 Zusammenfassung der Empfehlungen

Nachfolgend listet der Rechnungshof zusammengefasst und kompakt die oben dargestellten Empfehlungen auf.

5.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen

Der Rechnungshof empfiehlt, vor der Vergabe von Beratungsleistungen

- mit vertretbarem Aufwand eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen,
- den Grund für die externe Vergabe eingehend zu prüfen und zu verifizieren,
- Handlungsalternativen (siehe Punkt 5.2.1 ff.) ernsthaft und vorbehaltlos zu prüfen.

5.2 Handlungsalternativen prüfen

5.2.1 Eigenleistung vor Fremdleistung

Der Rechnungshof empfiehlt,

- dass die Dienststellen des Landes ihr vorhandenes Know-how entsprechend einsetzen, um ihre Kernaufgaben ohne externe Unterstützung zu erledigen,
- externe Unterstützungsleistungen im Bereich der Kernaufgaben nur dann in Anspruch zu nehmen, wenn in der Landesverwaltung keine fachspezifischen personellen und sachlichen Ressourcen zur Verfügung stehen,
- die Aufgabenwahrnehmung so zu priorisieren, dass im Regelfall keine Eilbedürftigkeit entsteht,
- dass den politischen Entscheidungsträgern, bei gewünschter externer Beratung alle Handlungsalternativen - insbesondere die Eigenleistung - aufgezeigt werden.

5.2.2 Shared-Services nutzen

Der Rechnungshof empfiehlt,

- das vorhandene Know-how der Landesverwaltung allen Dienststellen des Landes zugänglich zu machen und dadurch verstärkt zu nutzen,
- Vergaben dem Logistikzentrum Baden-Württemberg anzudienen, wenn in den jeweiligen Dienststellen des Landes kein ausreichender Vergabesachverstand vorhanden ist. Alternativ könnte Vergabesachverstand auch an anderen Stellen (z. B. bei den Regierungspräsidien oder einem Ministerium) gebündelt werden.

5.3 Vergaberechtliche Leitprinzipien beachten

Der Rechnungshof empfiehlt,

- Direktvergaben nur in begründeten Ausnahmefällen durchzuführen,
- regelmäßig mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen, sofern nach den Vergabevorschriften kein förmliches Vergabeverfahren vorgesehen ist.

5.4 Optimale Vergütungsart vereinbaren

Der Rechnungshof empfiehlt,

- beim Einkauf von Beratungsleistungen generell auf die Vereinbarung eines Pauschalhonorars inklusive aller Nebenkosten hinzuwirken,

- Reisekosten nur in begründeten Ausnahmefällen und nur analog den Regelungen des Landesreisekostenrechts zu erstatten.

5.5 Controlling optimieren

Der Rechnungshof empfiehlt, beim Einkauf von externen Beratungsleistungen ein angemessenes, funktionsfähiges Controlling durchzuführen, das steuerungsrelevante Informationen liefert.

5.6 Zielkonzeption erstellen und Umsetzung verifizieren

Der Rechnungshof empfiehlt,

- vor dem Einkauf von Beratungsleistungen die Ist-Situation zu ermitteln und eine Zielbeschreibung zu erstellen,
- bei Beratungsleistungen deren Ziele erst längerfristig erreicht werden können, den Einkauf von externem Sachverstand verstärkt zu hinterfragen,
- im Vorfeld der Auftragsvergabe eine Risikoanalyse durchzuführen,
- die Umsetzung der Empfehlungen der externen Berater einer abschließenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.

5.7 Haushaltsrechtliche Grundsätze beachten

Der Rechnungshof empfiehlt,

- die Vorgaben des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft hinsichtlich der Zuordnung von Gutachten zur Gruppierungsnummer 526 (Ausgaben für Sachverständige, Gerichtskosten- und ähnliche Ausgaben) zu beachten,
- die Beratungsleistungen bei Verwaltungshandeln - mit Ausnahme von Gutachten - den im Haushaltsplan ausgewiesenen Zwecken zuzuordnen,
- die Beauftragten für den Haushalt rechtzeitig zu beteiligen.

5.8 Vertragsgestaltung optimieren

Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Dienststellen des Landes für den Einkauf von Beratungsleistungen Musterverträge entwickeln und entsprechend verwenden.

5.9 Vollkasko mentalität verringern

Der Rechnungshof empfiehlt, auf externe Beratungsleistungen zur Verifizierung von verwaltungseigenen Bewertungen und Analysen in der Regel zu verzichten.

5.10 Dokumentation und Aktenführung optimieren

Der Rechnungshof empfiehlt, bei der Vergabe von Beratungsleistungen alle entscheidungserheblichen Fakten und Verfahrensschritte zu dokumentieren. Standardisierte Vordrucke bzw. Checklisten können hierzu Hilfestellungen bieten.

6 Fazit

Der Landesverwaltung stehen zur Erledigung ihrer Aufgaben in den Ministerien und den nachgeordneten Dienststellen Bedienstete mit vielfältigem, ausreichendem Fach- und Sachverstand zur Verfügung. Insbesondere an juristischem Sachverstand dürfte es nicht mangeln. Die anfallenden Aufgaben und das Kerngeschäft sollten sich mit eigenem Fachwissen und Know-how erledigen lassen. Dies impliziert auch, dass im Einzelfall Kernaufgaben ausführlicher und vertiefter mit eigenen Ressourcen bearbeitet werden müssen. In Einzelfällen, die deutlich über das Standardgeschäft der Dienststellen des Landes hinausgehen, ist die Notwendigkeit einer externen fachlichen Begleitung für den Rechnungshof nachvollziehbar. Dies insbesondere dann, wenn Investitionen des Landes in signifikanter Höhe mit den zu treffenden Entscheidungen verbunden sind. Diese Grundsätze werden von den Dienststellen des Landes nicht immer mit der notwendigen Stringenz angewandt.

Insgesamt mussten 85 Prozent aller Beratungsleistungen aufgrund mangelnden Fachwissens (63 Prozent) oder mangelnder Personalressourcen (22 Prozent) vergeben werden. Bezogen auf das Gesamtvolumen für Beratungsleistungen von 19,2 Mio. Euro für zwei Jahre (2012 und 2013), entfallen rechnerisch demnach 16,3 Mio. Euro (8,2 Mio. Euro pro Jahr) auf Vergaben aufgrund mangelnden Fachwissens und fehlender personeller Ressourcen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es Themen gibt, die komplex sind oder nicht zum Kerngeschäft der Dienststellen des Landes gehören. Dennoch stellt der hohe Anteil an Beratungsleistungen, die aufgrund von mangelndem Fachwissen vergeben wurden, kein Ruhmesblatt für das Know-how der Landesverwaltung dar. Nur in wenigen Fällen kann als Grund für den Einkauf von Beratungsleistungen das Fehlen personeller Ressourcen nachvollzogen werden.

Wenn aufgrund mangelnden Fachwissens und fehlender personeller Ressourcen Beratungsleistungen mit einem Vergabevolumen von 8,2 Mio. Euro pro Jahr anfallen, muss die Vergabep Praxis der Dienststellen des Landes auf den Prüfstand.

Insgesamt hat sich an der Verwaltungspraxis der Landesdienststellen bei der Vergabe von Beratungsleistungen seit 2005 wenig verändert. Die Beratungsleistungen werden weiter größtenteils freihändig und häufig sogar ohne Vergleichsangebote vergeben.

Zu den Leitprinzipien bei Vergaben durch die öffentliche Verwaltung gehören die Grundsätze der Transparenz, der Wirtschaftlichkeit, der Gleichbehandlung und der Vergabe im Wettbewerb. Diese Leitprinzipien werden von den Landesdienststellen nicht mit der notwendigen Stringenz verfolgt.

Direktvergaben sind nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Sofern nach den Vergabevorschriften kein förmliches Vergabeverfahren vorgesehen ist, sind Markterkundungen durchzuführen. Hierzu gehört, dass regelmäßig mindestens drei Vergleichsangebote eingeholt werden.

Die Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag hat bislang keine messbaren Auswirkungen auf das Vergabegebaren der Dienststellen des Landes entfaltet. Allerdings konnte nach Auskunft einiger Beauftragter für den Haushalt mit dem Hinweis auf die Berichtspflicht der Wunsch nach externer Beratung aus den Fachabteilungen mehrfach verhindert werden. Des Weiteren haben die Berichte der Landesregierung für Transparenz gesorgt. Es wurde deutlich, für welche Zwecke die vom Haushaltsgesetzgeber bereitgestellten Mittel verwendet wurden. Daneben wurden die Entwicklung der vergebenen Beratungsleistungen sowie das dafür aufgewendete Finanzvolumen offenkundig und nachvollziehbar.

7 Stellungnahme

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft führt in seiner Stellungnahme an, die Landesregierung habe ihre Berichte auf Basis der Begriffsdefinition des Rechnungshofs aus dem Jahre 2004 erstellt. Hierbei könne jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass inhaltliche Abgrenzungsschwierigkeiten auftraten. Es habe den Anschein, dass in Zweifelsfällen zunehmend Beratungsleistungen aufgeführt worden seien, die über die Begriffsdefinition hinausgingen. Dies könne damit zusammenhängen, dass der Vorwurf der Intransparenz vermieden werden sollte. Sofern diese Annahme zutreffe, räume die Landesregierung ein, dass die Landtagsberichte nicht vergleichbar seien.

Die vom Rechnungshof gezogenen Schlüsse hinsichtlich des Ressourceneinsatzes für den Einkauf und die Begleitung von Gutachten/Beratungsleistungen könne die Landesregierung nicht in Gänze nachvollziehen. Zumindest in der generell-abstrakten Darstellung sei die aufgeworfene Schlussfolgerung unwirtschaftlichen Verwaltungshandelns nicht vollständig bewiesen.

Die Landesregierung stimme dem Grundsatz „Eigenleistung vor Fremdleistung“ generell zu. Unabhängig davon gebe es allerdings Fallkonstellationen, bei denen die Fremdleistung der Eigenleistung vorzuziehen sei. Beispielsweise sei der Einkauf von Beratungsleistungen bei Personalengpässen, politisch brisanten Sachverhalten und spezifischem Fachwissen wirtschaftlicher als die Eigenleistung. Dies sei auch bei einigen der vom Rechnungshof dargestellten Einzelsachverhalten zutreffend. Insoweit könne den Schlussfolgerungen des Rechnungshofs nicht vollumfänglich zugestimmt werden.

Die Landesregierung teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass vor der Vergabe von Gutachten/Beratungsleistungen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen seien.

Hinsichtlich der Dokumentation der entscheidungserheblichen Fakten und Verfahrensschritte verweise die Landesregierung auf die Verwaltungsvorschrift Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Beschaffung) vom 17. März 2015.

In Nr. 5 dieser Verwaltungsvorschrift werde hinsichtlich der Verwendung eines Dokumentationsmusters auf den digitalen Vergabevermerk der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung verlinkt. In den Anlagen zur VwV Beschaffung sei eine Arbeitshilfe zur Dokumentation enthalten.

Die Landesregierung könne die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Einrichtung von Shared-Services in der Theorie nachvollziehen. Jedoch könne sie aus den Darstellungen des Rechnungshofs keine Ansatzpunkte erkennen, wie dies haushaltsneutral und praxisgerecht realisiert werden könne.

8 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hat bei seinen Untersuchungen festgestellt, dass die Dienststellen des Landes in jüngerer Vergangenheit dazu tendierten, dem Landtag Beratungsleistungen zu melden, die nicht der ursprünglichen Definition aus dem Jahre 2004 entsprachen. Insofern ist die Annahme der Landesregierung zutreffend. Der Rechnungshof hat daher im vorliegenden Bericht eine Negativabgrenzung vorgenommen und dadurch die Begriffsbestimmung plastisch veranschaulicht. Auf Basis dieser Definition sollte künftig der Einkauf von externen Beratungsleistungen dokumentiert und dargestellt werden.

Die Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag hat bislang keine messbaren Auswirkungen auf das Vergabegebaren der Dienststellen des Landes entfaltet. Allerdings konnte nach Auskunft einiger Beauftragter für den Haushalt mit dem Hinweis auf die Berichtspflicht der Wunsch nach externer Beratung aus den Fachabteilungen mehrfach verhindert werden. Des Weiteren haben die Berichte der Landesregierung für Transparenz gesorgt. Es wurde deutlich, für welche Zwecke die vom Haushaltsgesetzgeber bereitgestellten Mittel verwendet wurden. Daneben wurden die Entwicklung der vergebenen Beratungsleistungen sowie das dafür aufgewendete Finanzvolumen offenkundig und nachvollziehbar.

Insgesamt hat sich an der Verwaltungspraxis der Landesdienststellen bei der Vergabe von Beratungsleistungen seit 2005 wenig verändert. Die Beratungsleistungen werden weiter größtenteils freihändig und häufig sogar ohne Vergleichsangebote vergeben.

Zu den Leitprinzipien bei Vergaben durch die öffentliche Verwaltung gehören die Grundsätze der Transparenz, der Wirtschaftlichkeit, der Gleichbehandlung und der Vergabe im Wettbewerb. Diese Leitprinzipien werden von den Landesdienststellen weiter nicht ausreichend beachtet und verfolgt.

Direktvergaben sind nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Sofern nach den Vergabevorschriften kein förmliches Vergabeverfahren vorgesehen ist, sind Markterkundungen durchzuführen. Hierzu gehört, dass regelmäßig mindestens drei Vergleichsangebote eingeholt werden.

Der Landesverwaltung stehen zur Erledigung ihrer Aufgaben in den Ministerien und den nachgeordneten Dienststellen Mitarbeiter mit vielfältigem, ausreichendem Fach- und Sachverstand zur Verfügung. Insbesondere an juristischem Sachverstand dürfte es nicht mangeln. Die anfallenden Aufgaben und das Kerngeschäft sollten sich mit eigenem Fachwissen und Know-how erledigen lassen.

Insgesamt mussten nach Angaben der Dienststellen 85 Prozent aller Beratungsleistungen aufgrund mangelnden Fachwissens (63 Prozent) oder mangelnder Personalressourcen (22 Prozent) vergeben werden. Bezogen auf das Gesamtvolumen für Beratungsleistungen von 19,2 Mio. Euro für die Jahre 2012 und 2013 entfallen rechnerisch demnach 16,3 Mio. Euro (8,2 Mio. Euro pro Jahr) auf Vergaben aufgrund mangelnden Fachwissens und fehlender personeller Ressourcen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es Themen gibt, die komplex sind oder nicht zum Kerngeschäft der Dienststellen des Landes gehören. Dennoch stellt der hohe Anteil an Beratungsleistungen, die aufgrund von mangelndem Fachwissen vergeben wurden, kein Ruhmesblatt für das Know-how der Landesverwaltung dar.

Die Landesregierung teilt grundsätzlich die Auffassung des Rechnungshofs, dass das Know-how der Ministerien ausreichend sei, um Kernaufgaben selbstständig zu erledigen. Dies impliziert auch, dass im Einzelfall Kernaufgaben ausführlicher und vertiefter mit eigenen Ressourcen bearbeitet werden müssen.

In Einzelfällen ist die Notwendigkeit einer externen Begleitung durchaus nachvollziehbar. Dies gilt besonders in jenen Fällen, in denen in der gesamten Landesverwaltung keine fachspezifischen personellen und sachlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Von dieser Öffnungsklausel hat die Landesregierung nach Auffassung des Rechnungshofs zu häufig Gebrauch gemacht. In vielen Fällen wäre der Einkauf von Beratungsleistungen nicht notwendig gewesen. Der Rechnungshof plädiert dafür, dass die Landesregierung weitere Anstrengungen unternimmt, damit diese Öffnungsklausel nur in tatsächlichen Ausnahmefällen zur Anwendung kommt.

Der Rechnungshof vertritt weiterhin die Auffassung, dass tendenziell hohe eigene Personalkosten zur Vorbereitung und Begleitung besonders bei geringem Beratungsbedarf kaum den Einkauf von externem Fachwissen rechtfertigen.

Der Rechnungshof begrüßt ausdrücklich, dass die Landesregierung seine Auffassung teilt, dass bei der Vergabe von Gutachten/Beratungsleistungen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Die Landesregierung muss jetzt aber auch gegenüber ihren Dienststellen mit Nachdruck auf die Erstellung von aussagekräftigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insistieren.

Der Rechnungshof hat mit der Empfehlung zur Einrichtung von Shared-Services einen Vorschlag zur Reduzierung von Fremdleistungen dargestellt. Dem stimmt die Landesregierung dem Grunde nach zu. Nun liegt es an den Ministerien und deren nachgeordneten Dienststellen, dieses Instrument auch zu nutzen. Die Landesverwaltung insgesamt verfügt über das notwendige Fachwissen und die entsprechenden Personalressourcen.

gez. Max Munding

gez. Ria Taxis