

33. TAGUNG

Bericht
CG33(2017)13prov
4. August 2017

Transparente Gestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe auf kommunaler und regionaler Ebene

Governance-Ausschuss

Berichterstatlerin:¹ Amelie TARCHYS INGRE, Schweden (L, ILDG)

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung)	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)	4

Zusammenfassung

Da die öffentliche Auftragsvergabe einen großen Teil der öffentlichen Ausgaben betrifft und in immer stärkerem Maße die Übertragung öffentlicher Mittel an den Privatsektor oder an gemeinnützige Organisationen einschließt, ist sie besonders anfällig für verschiedene Formen der Korruption. Dieser Bericht untersucht die systemischen Probleme der kommunalen und regionalen öffentlichen Auftragsvergabe, die Korruptionsrisiken generieren, u.a. geringe Kenntnisse über das Beschaffungswesen, Drehtür-Effekt oder mangelnde Transparenz, und enthält praktische Vorschläge für die kommunalen und regionalen Stellen, wie sie ihr Risiko für eine solche Korruption mindern können.

In seiner Entschließung ruft der Kongress die kommunalen und regionalen Stellen auf, die unterschiedlichen Korruptionsrisiken, die mit der öffentlichen Auftragsvergabe verbunden sind, zu bewerten und interne Kontroll- und Evaluationsmechanismen festzulegen. Er ruft die Stellen auf, die Transparenz durch die Veröffentlichung von Daten und Details zur öffentlichen Auftragsvergabe in allen Phasen des Verfahrens zu erhöhen, um so die öffentliche Kontrolle zu fördern und die Zivilgesellschaft einzubeziehen.

In seiner Empfehlung bittet er außerdem das Ministerkomitee, die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten aufzufordern, nationale Standards für die öffentliche Auftragsvergabe festzulegen und elektronische Vergabesysteme einzuführen, um auf diese Weise den mit dem Beschaffungswesen verbundenen menschlichen Ermessensspielraum zu minimieren.

1 L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe im Kongress
ECR: Europäische Konservative und Reformisten
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

ENTSCHLISSUNGSENTWURF²

1. In ihren vielfältigen Formen stellt Korruption eine große Gefahr für Regierungsführung und Demokratie in Europa dar und unterminiert das Vertrauen der Bürger in demokratische Institutionen. Ihre Prävalenz wirkt sich gleichermaßen auf Bürger, Regierungen und Unternehmen aus und führt zu einer steigenden Unvorhersagbarkeit und beeinträchtigt neue Investitionen. Angesichts dieser Tatsachen hat der Kongress der Gemeinden und Regionen auf seiner 31. Tagung einen Fahrplan für Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption und zur Förderung einer öffentlichen Ethik auf kommunaler und regionaler Ebene angenommen. Dieser Fahrplan schließt das Verfassen themenbezogener Berichte ein, u.a. über Transparenz bei der öffentlichen Auftragsvergabe.

2. Da die öffentliche Auftragsvergabe ein wesentlicher Teil der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen für kommunale und regionale Stellen darstellt, ist ein effizientes Beschaffungswesen für eine gute Governance unerlässlich. Da jedoch die öffentliche Auftragsvergabe einen großen Teil der öffentlichen Ausgaben betrifft und in immer stärkerem Maße die Übertragung öffentlicher Mittel an den Privatsektor oder an gemeinnützige Organisationen einschließt, ist sie besonders anfällig für verschiedene Formen der Korruption.

3. Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe nimmt vielfältige Formen an, u.a. die Vergabe von staatlichen Aufträgen an Freunde oder politische Kumpane zu Lasten eines transparenten und wettbewerbsorientierten Prozesses oder die Bildung von Kartellen, um das Ausschreibungsverfahren zu manipulieren.

4. Die wachsende Auslagerung und die steigende Zahl öffentlich-privater Partnerschaften bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen können Interessenkonflikte bei der öffentlichen Auftragsvergabe schaffen. Beamte oder Politiker könnten ihr Insiderwissen über Vergabepläne oder ihren Einfluss auf Vergabeentscheidungen einsetzen, um Freunde, Verwandte oder Verbündete bei der Angebotseinreichung zu bevorzugen. Eine weitere signifikante Quelle für Korruption ist der so genannte Drehtür-Effekt, mit dem der Wechsel von Personal von Positionen in der kommunalen Verwaltung in den Privatsektor, häufig zu Unternehmen, die sich um öffentliche Aufträge bemühen, gemeint ist. Beamte können ihr Insiderwissen nutzen oder Einfluss auf die Vergabepaxis nehmen, während sie im Amt sind, um zu einem späteren Zeitpunkt davon zu profitieren, wenn sie für einen privaten Anbieter arbeiten, oder andere Gelegenheiten für sich und Freunde schaffen.

5. Der gesamte Vergabeprozess ist mit vielen Risiken verbunden: von der Bedarfsermittlung bis zur Umsetzung. Bei der Bedarfsermittlung könnte eine Person den Bedarf künstlich aufblähen, und somit auch das gesamte Wettbewerbsverfahren, oder übermäßige Bereitstellungskosten für Fehlermargen kalkulieren. In der Entwurfsphase sind die Risiken mit dem Entwerfen der Anforderungen oder unklaren Auswahldetails verbunden. In der Vergabephase könnte der bestechliche Beamte auf Mängeln eines bestimmten Lieferanten und auf den mutmaßlichen Vorzügen anderer Lieferanten bestehen. In der Umsetzungsphase könnten schließlich die mit der Überwachung des Vertragsnehmers verbundenen Risiken zu einer unzureichenden Qualität oder steigenden Kosten führen, i.e. einer signifikanten Verschwendung öffentlicher Gelder.

6. Da Vergabeverfahren immer komplexer werden, können kommunalen Stellen auch durch mangelnde Fachkenntnisse ihrer Mitarbeiter Risiken entstehen. Dies ist in Bezug auf Unternehmen,

2 Vorläufiger Entschleißungs- und Empfehlungsentwurf, am 4. Mai 2017 vom Governance-Ausschuss angenommen.

Mitglieder des Ausschusses:

J.-L. Testud (Präsident), *S. Filo*, *T. Marin Gonzalez**, *N. Lapauri*, *P. Sterrer*, *H. van Staa*, *H. Huseynov*, *R. Aliyev*, *K.H. Lambertz*, *L. Martens*, *L. Resic*, *I. Totev**, *D. Zdravkov**, *M. Malis*, *E. Orphanidou*, *A. Stanek*, *M. Hysky*, *B. Kornbek* (Stellv.: *F. Blak*), *T. Tammiste* (Stellv.: *S. Tobreluts*), *J. Eerola*, *D. Boeglin*, *M. Guegan*, *G. Cros*, *T. Solere*, *S. Ugrekhelidze*, *P. Kurtz*, *A. Galster*, *R. Thurner*, *P. Lehnert*, *A. Grotheer*, *D. Szarata*, *I. Karagiannis*, *C. Kalogirou*, *M. Campanari-Talaber*, *T. G. Samu*, *A.G. Ingsvardottir*, *C. Bennett*, *L. De Magistris*, *P.L. Mottinelli*, *C. Avanzo*, *M. Bora*, *G.M. Ferraris*, *C. Riva-Vercellotti*, *M. Juzupa*, *V. Mitrofanovas**, *P. Wies*, *J. Cutajar**, *C. Cojocari*, *M. Crovetto-Harroch** (Stellv.: *J. Pastor*), *A. Zuric**, *H. Bergmann*, *J. Meijers*, *S. A. Steen*, *W. Czarniecki*, *M. Mazur*, *P. Cegonho*, *I.G. Bolojan*, *C. Boghicevici*, *R. C. Gruman*, *A. Lokot*, *I. Kareva*, *S. Goryacheva*, *L. Kozina*, *A. Ostrovsky*, *A. Drozdenko*, *D. Giannoni**, *M. Obradovic*, *A. Ferencic*, *M. Belica*, *B Pecan*, *A. Tarchys-Ingre*, *L. Hunziker*, *P. Leuba*, *T. Arifi*, *Y.A. Demirci*, *R. Kasap*, *L. Erturk*, *N Dogan*, *H.B. Yuceer*, *A. S. Bucak*, *S. Basarab*, *S. Andreychenko*, *G. Prygunov*, *S. Morhunov*, *H. McVey* (Stellv.: *E. Adia*), *D. Wilcox*, *V. Howells*, *R. Saunders*, *A. Dawson*, *P. John*.

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: *T. Lisney*, Sekretär des Ausschusses und *M. Bendersa*, stellv. Sekretärin des Ausschusses

denen häufig mehr Mittel für eine Rechtsberatung zur Verfügung stehen, ein Nachteil. Kommunale und regionale Behördenmitarbeiter sind häufig schlecht darauf vorbereitet, komplexe Vergabeverfahren durchzuführen und deren Anwendung zu überwachen.

7. Es gibt eine Reihe praktischer Schritte, die kommunale und regionale Stellen ergreifen können, um ihr Risiko für Korruption zu mindern, von denen ein Schritt die Transparenz ist. Transparenz in allen Phasen des Vergabeverfahrens ist wesentlich für die Reduzierung der Korruptionsrisiken und die Stärkung des öffentlichen Vertrauens in kommunale und regionale Verwaltungen.

8. Die Einführung elektronischer Vergabesysteme hat nachweislich signifikante Auswirkungen auf die Reduzierung von Korruptionsrisiken in diesem Bereich.

9. Das Verfassen von Verhaltenskodizes, in Verbindung mit einem Integritätstraining für kommunal und regional gewählte Amtsträger und ernannte Beamte, hat sich ebenfalls als nützlich erwiesen, die Risiken von Interessenkonflikten bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu vermeiden.

10. Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe wird häufig von Insidern gemeldet. Diese Whistleblower können Vergeltungsmaßnahmen ausgesetzt werden und müssen daher angemessen geschützt werden.

11. In Anbetracht des Vorstehenden ruft der Kongress die Gemeinden und Regionen der Mitgliedstaaten des Europarats auf:

a. die verschiedenen Korruptionsrisiken, die mit dem Beschaffungswesen verbunden sind, zu beurteilen und interne Kontroll- und Evaluationsmechanismen einzuführen;

b. die Transparenz durch die Veröffentlichung von Daten und Details zur öffentlichen Auftragsvergabe in allen Phasen des Verfahrens zu erhöhen, um so die öffentliche Kontrolle zu fördern und die Zivilgesellschaft einzubeziehen;

c. sicherzustellen, dass Auflagen für Transparenz auch auf private Vertragsnehmer Anwendung finden, die ausgelagerte Dienstleistungen erbringen;

d. die Verfahren für die öffentliche Auftragsvergabe zu vereinfachen, um diese für alle Beteiligten zugänglicher und klarer zu machen;

e. elektronische Vergabesysteme einzuführen, mit denen Ausschreibungsankündigungen und Ausschreibungsunterlagen auf einer öffentlich zugänglichen Webseite veröffentlicht und Angebote über für diesen Zweck eingerichtete IT-Systeme eingereicht werden;

f. Integritätspakte zwischen Vergabestellen und Anbietern zu fördern, wobei beide Seiten erklären, auf korrupte Praktiken zu verzichten und sich einer Überwachung durch die Zivilgesellschaft zu unterstellen;

g. das Training kommunaler Beamter zu fördern, bei dem diese lernen, komplexe Vertragsvergabeverfahren und Auditaufgaben durchzuführen;

h. die Entwicklung einer Antikorruptionskultur durch Aufklärung über die Risiken und Identifizierung und Verhinderung von Betrug zu fördern;

i. Meldeverfahren festzulegen, die sicherstellen, dass Berichte vertraulich behandelt werden und dass einer Person, die mutmaßliches Fehlverhalten meldet, keine Nachteile entstehen;

j. Absicherungen einzuführen, die Interessenkonflikte beim Vergabeverfahren verhindern, u.a. Verhaltenskodizes für alle am Vergabeverfahren Beteiligten, um die von ihnen erwarteten ethischen Standards zu verdeutlichen;

k. Trainingsprogramme für die Umsetzung dieser Kodizes zu entwerfen;

l. die Einführung und regelmäßige Evaluierung bestehender Durchsetzungsmechanismen zu erwägen, u.a. Disziplinarverfahren und Sanktionen zur verbesserten Umsetzung dieser Kodizes.

12. Der Kongress beschließt, die obigen Erwägungen und Empfehlungen bei seiner Überarbeitung des Europäischen Verhaltenskodex für die politische Integrität kommunaler und regionaler Volksvertreter zu berücksichtigen.

EMPFEHLUNGSENTWURF³

1. In ihren vielfältigen Formen stellt Korruption eine große Gefahr für Regierungsführung und Demokratie in Europa dar und unterminiert das Vertrauen der Bürger in demokratische Institutionen. Ihre Prävalenz wirkt sich gleichermaßen auf Bürger, Regierungen und Unternehmen aus und führt zu einer steigenden Unvorhersagbarkeit und beeinträchtigt neue Investitionen. Angesichts dieser Tatsachen hat der Kongress der Gemeinden und Regionen auf seiner 31. Tagung einen Fahrplan für Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption und zur Förderung einer öffentlichen Ethik auf kommunaler und regionaler Ebene angenommen. Dieser Fahrplan schließt das Verfassen themenbezogener Berichte ein, u.a. über Transparenz der öffentlichen Auftragsvergabe.
2. Die öffentliche Auftragsvergabe ist für kommunale und regionale Stellen ein Kernstück der Bereitstellung öffentlicher Dienste. Gleichzeitig kann sie besonders anfällig für Korruption sein, da sie die Übertragung öffentlicher Gelder an den Privatsektor und gemeinnützige Organisationen einschließt.
3. Ein wesentlicher Teil einer guten Governance ist aus diesem Grund, eine klare und effiziente Vergabe sicherzustellen, die als wichtiger Bereich der öffentlichen Ausgaben signifikante Korruptionsrisiken beinhaltet.
4. Eine maximale Transparenz in allen Phasen des Vergabeverfahrens ist der wichtigste Grundsatz zur Reduzierung der Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe und die Aufrechterhaltung des öffentlichen Vertrauens in kommunale und regionale Verwaltungen.
5. Die öffentliche Auftragsvergabe ist anfällig für Korruption, da sie die Übertragung öffentlicher Gelder an den Privatsektor und gemeinnützige Organisationen einschließt.
6. Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe kann viele Formen annehmen, u.a. die Vergabe von staatlichen Verträgen an Freunde oder politische Kumpane zu Lasten eines transparenten und wettbewerbsorientierten Verfahrens oder der Drehtür-Effekt, bei dem Beamte von ihrem Insiderwissen profitieren oder die Vergabepaxis mitgestalten, während sie im Amt sind, um zu einem späteren Zeitpunkt, wenn sie für einen privaten Vertragsnehmer arbeiten, davon zu profitieren oder andere Gelegenheiten für sich oder Freunde schaffen.
7. Risiken gibt es in allen Phasen der öffentlichen Auftragsvergabe: bei der Bedarfsermittlung könnte eine Person den Bedarf künstlich aufblähen, und somit auch das gesamte Wettbewerbsverfahren, oder übermäßige Bereitstellungskosten für Fehlermargen kalkulieren. In der Entwurfsphase sind die Risiken mit dem Festlegen der Anforderungen oder unklaren Auswahldetails verbunden; in der Vergabephase könnte ein korrupter Beamter auf den Mängeln eines bestimmten Lieferanten und den mutmaßlichen Vorteilen anderer Lieferanten bestehen; in der Umsetzungsphase könnten die Risiken, die mit der Überwachung des Vertragsnehmers verbunden sind, zu einer mangelnden Qualität oder steigenden Kosten führen, was zu einer signifikanten Verschwendung öffentlicher Gelder führen würde.
8. Viele kommunale Stellen weisen auch aufgrund des fehlenden Fachwissens ihrer Mitarbeiter, was die Beurteilung der öffentlichen Auftragsvergabe erschwert, ein Risiko auf. Den in die Vergabeverfahren involvierten Mitarbeitern fehlt häufig die Kompetenz, komplexe Vertragsvergabeverfahren durchzuführen und deren Umsetzung zu überwachen.
9. Ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe sind die Informationen, die von Insidern mit Kenntnissen zu den Prozessen bereitgestellt werden. Diese Whistleblower müssen geschützt werden. Sie sind dem realen Risiko von Vergeltungsmaßnahmen und Einschüchterungsversuchen ausgesetzt, die insbesondere auf kommunaler Ebene entmutigend sein können.
10. In Anbetracht dieser Erwägungen ruft der Kongress das Ministerkomitee auf, die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten sowie, sofern anwendbar, Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis zu ermutigen:
 - a. nationale Standards für die öffentliche Auftragsvergabe festzulegen, um den Prozess transparenter und leichter verständlich zu machen;

³ Siehe Fußnote 2

- b.* elektronische Vergabesysteme einzuführen, um den Anteil des Prozesses, der menschlichem Ermessen unterliegt, zu minimieren und dazu standardisierte Vorgaben und Verfahren für die Kommunikation und Online-Tools zu verwenden;
- c.* eine maximale Transparenz in allen Phasen des Vergabeverfahrens durch die Veröffentlichung umfassender und computergestützter Daten ab dem Beginn des Vergabeverfahrens zu gewährleisten;
- d.* ein einheitliches Training und/oder eine einheitliche berufliche Qualifikation der für das Beschaffungswesen zuständigen Mitarbeiter sicherzustellen;
- e.* einheitliche Indikatoren auf nationaler Ebene festzulegen, um die Analyse für das Risiko von Bevorzugung bei Vergabeverfahren zu erleichtern;
- f.* ein unabhängiges Gremium für die Untersuchung von Beschwerden einzurichten;
- g.* berufliche Wechsel vom öffentlichen in den privaten Sektor zu regulieren und zu verfolgen, um das Risiko von Interessenkonflikten im Sinne des Drehtür-Effekts zu mindern;
- h.* eine anonyme Whistleblower-Hotline einzurichten, um das Melden von Fehlverhalten zu erleichtern und den Schutz jener zu gewährleisten, die diese Informationen beibringen.