

Ethik in der öffentlichen Verwaltung

Transparente Gestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe auf kommunaler und regionaler Ebene

Kongress der Gemeinden und Regionen
des Europarats

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Ethik in der öffentlichen Verwaltung

**Transparente Gestaltung der
öffentlichen Auftragsvergabe
auf kommunaler und
regionaler Ebene**

Kongress der Gemeinden und Regionen
des Europarats

| Französische Ausgabe:

| *Rendre les marchés publics transparents aux niveaux local et*
| *régional*

| Eine Reproduktion dieser texte ist zulässig, sofern der
| vollständige Titel der Quelle, i.e. der Europarat, genannt wird.
| Sollen die Kopien für kommerzielle Zwecke genutzt oder in
| eine andere Sprache als die offiziellen Sprachen des Europarats
| übersetzt werden, kontaktieren Sie bitte publishing@coe.int.

| Umschlag und Layout: Abteilung für Dokumente und
| Veröffentlichungen des Europarats (SPDP), Europarat

| Europarat, September 2020 Druck: Europarat

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	5
TRANSPARENTE GESTALTUNG DER ÖFFENTLICHEN AUFTRAGSVERGABE AUF KOMMUNALER UND REGIONALER EBENE BEGRÜNDUNGSTEXT	7
Einleitung	10
Korruption im öffentlichen Auftragswesen	13
Beweise und Einstufung	15
Korruption bei der Beschaffung von Infrastruktur	21
Systemische Risiken	23
Politische Empfehlungen	31
Bibliografie	40
ENTSCHLIESSUNG 421 (2017)	43
EMPFEHLUNG 405 (2017)	51

Vorwort

Wie kann man die öffentliche Auftragsvergabe auf kommunaler und regionaler Ebene transparent gestalten? Diese Broschüre soll Antworten geben und das Bewusstsein bei kommunal und regional gewählten Amtsträgern sowie öffentlichen Bediensteten und allen jenen, die an öffentlichen Beschaffungsprozessen beteiligt sind, schärfen. Dieser Bereich birgt ein besonders hohes Risiko der Korruption, da er nicht nur einen Großteil öffentlicher Ausgaben stellt, sondern auch in einem immer größeren Umfang die Übertragung öffentlicher Mittel auf den Privatsektor betrifft.

Diese Broschüre nennt die strukturellen Probleme, die das Risiko von Korruption schaffen, und dient als praktisches Tool für ein besseres Verständnis des komplexen Beschaffungsverfahrens. Fehlendes Fachwissen, das Drehtür-Phänomen, bei dem Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung Posten in privaten Unternehmen erhalten, die sich für öffentliche Aufträge bewerben, sowie eine fehlende Transparenz sind nur einige Beispiele für die Schwierigkeiten und Risiken, die mit der öffentlichen Auftragsvergabe verbunden sind.

Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats hat einen Bericht zu diesem Thema angenommen und schlägt eine Reihe konkreter Maßnahmen vor, die kommunale und regionale Verwaltungen ergreifen können, um die Gefahr für diese Form der Korruption zu reduzieren. Dies

schließt die Einrichtung interner Kontroll- und Evaluationsmechanismen, eine größere Transparenz durch Veröffentlichung öffentlicher Beschaffungsdaten in allen Phasen des Prozesses, die Verabschiedung nationaler Standards und die Einführung von öffentlichen Auftragsvergabesystemen im Internet ein, um das menschliche Eingreifen in diese Prozesse besser kontrollieren zu können.

Es ist jedoch nach wie vor schwierig, Fälle von Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe aufzudecken, daher die Notwendigkeit für klarere Vorschriften und Verfahren für diesen Prozess. Damit eine Korruptionspräventionsstrategie erfolgreich sein kann, müssen alle Aspekte des Problems behandelt werden. Genau dies schlägt der Kongress in seiner Reihe „Ethik in der öffentlichen Verwaltung“ vor, die Teil des Fahrplans des Kongresses zu den Aktivitäten ist, die Korruption verhindern und die Ethik in der öffentlichen Verwaltung auf kommunaler und regionaler Ebene fördern sollen. Es ist das Ziel, eine Reihe praktischer Antworten auf die neuen Herausforderungen bereitzustellen, mit denen die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften konfrontiert sind.

Transparente Gestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe auf kommunaler und regionaler Ebene

Begründungstext

CG33(2017)13final
19. Oktober 2017

**Berichterstatter: Amelie TARCHYS INGRE,
Schweden (L, ILDG)**

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 Arten der Korruption. Dieser Bericht untersucht die systemischen Probleme der kommunalen und regionalen öffentlichen Auftragsvergabe, die Korruptionsrisiken generieren, u.a. geringe Vergabekennntnisse, das Drehtür-Phänomen 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 EntschlieÙung 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 Evaluations-mechanismen 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.

EINLEITUNG

Die öffentliche Auftragsvergabe macht durchschnittlich 29 % der gesamten Regierungs- und Verwaltungsausgaben in den OECD-Staaten aus, obwohl der Anteil, der von kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften ausgegeben wird, im Vergleich zu zentralen Regierung oder Staatsbetrieben, in den Staaten erheblich variiert. Diese schließen Ausgaben für Großprojekte, z. B. Infrastruktur, sowie die alltägliche Beschaffung des laufenden Bedarfs ein, der von der Straßeninstandsetzung bis zu Büromaterialien reicht.

Korruption ist definiert als Missbrauch anvertrauter Macht (Transparency International). Politische Korruption tritt auf, wenn ein öffentlicher Amtsträger gegen Vorschriften, die mit seiner Stelle verbunden sind, auf eine Weise verstößt, die einem Unternehmen oder einem Freund zugutekommt, und er dies tut, weil ihm ein persönlicher oder ein einseitiger Gewinn versprochen wird. Der Austausch kann von einem öffentlichen Amtsträger oder von einem Unternehmen initiiert werden.

Korruption kann äußerst opportunistisch sein, i.e., einmalige Handlungen für einen persönlichen oder nepotistischen Vorteil; oder systemisch, z. B. von einer politischen Partei oder einer Elite organisiert, um politische Aktivitäten zu finanzieren und loyale Gefolgsleute zu rekrutieren (wie beim Klientilismus) sowie zur privaten Bereicherung. Typischerweise hängt der Grad der Korruption von Folgendem ab:

- ▶ den *Gelegenheiten*, die öffentlichen Amtsträgern zur Verfügung stehen, i.e. wie viel Macht und

Ermessensspielraum sie bei der Kontrolle von Prozessen haben; und

- ▶ dem Grad der *Rechenschaftspflicht*, die ihre Macht einschränkt – i.e. das Ausmaß, in dem Andere die Macht haben, ihre Entscheidungen und Handlungen zu überprüfen und sie zu kontrollieren (Mungiu-Pippidi, 2006).

Das öffentliche Beschaffungswesen ist sehr anfällig für politische Korruption. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass seinem Wesen nach die öffentliche Auftragsvergabe einen Transfer staatlicher Mittel einschließt. Diese Mittel werden dem privaten Sektor oder gemeinnützigen Organisationen (oder gelegentlich anderen staatlichen Stellen) übergeben, die den Zuschlag für Aufträge für die Lieferung von Waren, Arbeiten oder Diensten erhalten. Das Ziel der öffentlichen Politik in der öffentlichen Auftragsvergabe lautet, den Anbieter zu wählen, der am besten geeignet ist, hochwertige Waren, Arbeiten oder Dienste zu liefern, und für den Steuerzahler ein gutes Preis-Leistungsverhältnis zu erzielen. Der Prozess ist jedoch ein attraktives Ziel für Personen und Unternehmen, die bestrebt sind, den Prozess zum Zweck der persönlichen oder einseitigen Bereicherung zu korrumpieren.

In der öffentlichen Auftragsvergabe wird davon ausgegangen, dass die besten Ergebnisse für die Öffentlichkeit erzielt werden, wenn es einen offenen Wettbewerb gibt und die Entscheidungen, z. B. über die Vergabe von Aufträgen, unparteiisch und auf Grundlage des besten Preis-Leistungsverhältnisses getroffen werden. Wenn es in der öffentlichen Auftragsvergabe zu Korruption kommt, schließt sie in der Regel Maßnahmen ein, die einen offenen Wettbewerb behindern oder Aufträge auf der Grundlage von Partikularinteressen

vergeben, u.a. nepotistische oder klientelistische Verbindungen zu Familie, Verwandten oder politischen Verbündeten. Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe kann auch unverhohlene Bestechung einschließen.

Korruption kann auch von privat an privat erfolgen, ohne öffentliche Amtsträger zu betreffen. Wenn z. B. Bieter eines Kartells Absprachen treffen, um den Ausgang des Ausschreibungsverfahrens zu manipulieren, handelt es sich um eine Form von Korruption. Manchmal teilen sich Anbieter per Absprache den Beschaffungsmarkt für bestimmte Waren auf und ermöglichen jedem Anbieter einen exklusiven Zugang zu einem bestimmten Segment, z. B. eine Region oder eine bestimmte Ausrüstung. In anderen Fällen werden Ausschreibungen so manipuliert, dass der „Zuschlag“ im Rotationsverfahren an die einzelnen Kartellmitglieder geht. Die Anbieter wechseln sich beim Einreichen von Angeboten im Verlauf einiger Jahre ab, wobei die anderen Anbieter jeweils ihr Angebot zurückhalten oder Angebote mit überzogenen Preisen einreichen, so dass die öffentlichen Bediensteten dahin geleitet werden, ein bestimmtes Angebot auszuwählen. Anschließend können Kartellmitglieder einander Teile der Arbeiten zuspieren oder die Gewinne aufteilen oder sich einfach darauf einigen, ein anderes Unternehmen beim nächsten Mal gewinnen zu lassen. Diese Form der Korruption braucht keine Beteiligung eines Akteurs aus dem öffentlichen Bereich, obwohl öffentliche Bedienstete häufig bestochen werden, die Belege für eine solche Vorgehensweise zu übersehen.

Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe führt sehr wahrscheinlich zu einem schlechten Preis-Leistungsverhältnis und suboptimalen Ergebnissen. Sie kann auch dazu führen,

dass bestimmte politische oder gesellschaftliche Gruppen unfaire politische Vorteile erlangen, wodurch die Demokratie und Prozesse zur Demokratisierung unterminiert werden.

Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe verzerrt außerdem die Marktwirtschaft, da die Bevorzugung bei der Zuteilung von Aufträgen bedeutet, dass nicht korrupte Unternehmen es schwer haben, in einen Wettbewerb zu treten und dadurch neue Bieter abgeschreckt werden. Dies führt auf dem Markt für bestimmte Waren zu einem langfristigen Schaden, was wiederum steigende Preisen und ein schlechteres Preis-Leistungsverhältnis nach sich zieht.

Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe kann des Weiteren das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Regierung/Verwaltung unterminieren, und dies kann insbesondere im Übergang befindlichen oder sich entwickelnden Staaten schaden, die bemüht sind, staatliche Legitimität aufzubauen. Skandale über Fehlverhalten in der öffentlichen Auftragsvergabe sind recht häufig und haben manchmal dazu geführt, dass Regierungen abgesetzt wurden.

KORRUPTION IM ÖFFENTLICHEN AUFTRAGSWESEN

Die Auftragsvergabe besteht aus vier Phasen: (i) Bedarfsermittlung; (ii) Ausschreibungsentwurf; (iii) Vergabe und (iv) Vertragssimplementierung nach der Vergabe. In jeder Phase ist das Verfahren für Korruption anfällig.

Bei der Bedarfsermittlung beurteilt die Vergabestelle ihren Bedarf an Waren oder Diensten, trifft eine Entscheidung, was erworben werden soll, und erstellt ein Budget für den geplanten Einkauf. Korrupte Personen könnten das System durch

einen künstlich aufgeblähten Bedarf manipulieren, indem sie vorsätzlich Kostenschätzungen verzerren oder übermäßige Fehlermargen einbauen.

In der Phase des Ausschreibungsentwurfs werden die Ausschreibungsunterlagen erstellt, die die Erfordernisse aufführen, einschließlich der Bedingungen in Bezug auf Qualität oder Sicherheitsstandards. Korruption kann auftreten, wenn die Erfordernisse auf eine Weise formuliert werden, die bestimmte Anbieter begünstigen oder benachteiligen, wenn eine unklare Auswahl und unklare Vergabekriterien eingesetzt werden oder wenn nicht wettbewerbsfähige Verfahren (z. B. übertriebene Notsituationen) ohne ordnungsgemäße Begründung geltend gemacht werden.

In der Vergabephase wird eine Ausschreibungs bekanntmachung veröffentlicht, die Ausschreibungsunterlagen werden ausgegeben und Angebote eingeholt. Die Bieter reichen ihre Angebote beim Beschaffungsbeamten ein, der anschließend alle Angebote prüft und entscheidet, wer den Zuschlag für den Auftrag erhält. Öffentliche Bedienstete können auf korrupte Weise das Verfahren manipulieren, indem sie Evaluierungskriterien verfassen, die einen bestimmten Bieter begünstigen oder die Schwächen eines bestimmten Bieters hervorheben, oder er es versäumt, die Ausschreibung ordnungsgemäß bekanntzugeben (wovon jene profitieren, die Insiderwissen haben, oder jene, die im Vorfeld schon ähnliche Aufträge erhalten haben), oder sie holen Angebote ein, die bekanntermaßen schlechter sind als die des begünstigten Bieters, oder sie akzeptieren zu spät eingereichte Angebote oder lehnen legitime Angebote ab oder sie treffen voreingenommene Entscheidungen in der Evaluierungsphase. Auf

Unternehmensseite können die Bieter Absprachen treffen, indem sie untereinander vereinbaren, welches Unternehmen die Ausschreibung „gewinnen“ wird, und dann ihre Preise entsprechend festlegen, um sicherzustellen, dass ein bestimmtes Unternehmen den Zuschlag erhält. Dann vergeben sie gemäß ihrer Absprache im Rotationsverfahren den „Zuschlag“, und gestalten nachfolgende Angebote dementsprechend.

In der Implementierungsphase muss der erfolgreiche Bieter die vereinbarten Waren und Dienste gemäß den im Vertrag vereinbarten Bedingungen und zeitlichen Vorgaben liefern. Die Vergabestelle, ein staatliches Ministerium oder eine Gemeinde, haben jedoch die Verantwortung, die Erfüllung des Vertrags zu überwachen, ein Aspekt des Verfahrens, der häufig weitaus weniger strikt kontrolliert wird. Korruption kann entstehen, wenn begünstigte Untervertragsnehmer nicht zur Verantwortung gezogen werden oder der Einsatz von Untervertragsnehmern übersehen wird oder wenn ein korruptes Unternehmen und ein korrupter aufsichtführender Beamter in einer Absprache Preiserhöhungen oder Änderungen der Vorgaben vereinbart. Auch wenn Korruption vielleicht erst in dieser Phase der Vertragsimplementierung sichtbar wird, könnte sie das Ergebnis einer Absprache in einer früheren Phase zwischen öffentlichen Bediensteten und dem Unternehmen sein.

BEWEISE UND EINSTUFUNG

Das Erkennen von Korruptionsfällen im öffentlichen Beschaffungswesen ist äußerst schwierig. Dies ist teilweise der Tatsache geschuldet, dass jene, die sich korrupter Praktiken bedienen, ein Interesse haben, diese geheim zu halten, weil

sie ungesetzlich sind und sie bei Aufdeckung dafür bestraft werden könnten. Und sie verfügen auch häufig über die Macht, ihre Handlungen zu verdecken oder sogar Bemühungen zu unterminieren, ihre Handlungen offenzulegen. Weit aus gewichtiger ist jedoch die Komplexität der Beurteilungen, ob es sich bei den Unregelmäßigkeiten bereits um Korruption oder einfach nur um Inkompetenz oder Ineffizienz handelt.

Es gibt sicherlich Belege dafür, dass die öffentliche Auftragsvergabe weit verbreitet als korrupt wahrgenommen wird. Eine diesbezügliche Umfrage von Eurobarometer zum Verhalten von Unternehmen im Hinblick auf Korruption (2014 veröffentlicht, auf Grundlage einer Forschung, die im Februar-März 2013 durchgeführt wurde) stellte Unternehmen, die sich an staatlichen Ausschreibungen beteiligen oder nicht beteiligen, Fragen zur Wahrnehmung der Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe (Eurobarometer, 2014). Von den teilnehmenden Unternehmen, die sich in den letzten drei Jahren an Ausschreibungen beteiligt hatten, sagten 35 %, Korruption sei in der regionalen/kommunalen Auftragsvergabe weit verbreitet. Korruption in der regionalen/kommunalen Auftragsvergabe sei nicht weiter verbreitet als auf nationaler Ebene.

Von den Befragten, die in den letzten drei Jahren nicht an öffentlichen Ausschreibungen teilgenommen hatten, gaben 64 % an, Korruption sei in der Auftragsvergabe auf regionaler/kommunaler Ebene weit verbreitet. Auch wenn diese Gruppe wohl weniger gut informiert ist, ist ihre Wahrnehmung trotzdem sehr relevant, da bereits die Wahrnehmung, Korruption sei weit verbreitet, ausreicht, um einige Unternehmen von einem Angebot abzuschrecken, was wiederum den Marktzugang und den offenen Wettbewerb einschränkt. In der EU

sagten 11 % der Unternehmen, sie hätten bei mindestens einer Ausschreibung entschieden, nicht teilzunehmen, weil „das Geschäft bereits vor der Ausschreibung entschieden worden sei“ (diese Aussage reicht von einem Drittel der Unternehmen in Portugal zu nur 1 % in Dänemark), während sich 16 % der Teilnehmer nicht beteiligten, weil „die Kriterien auf bestimmte Bieter zugeschnitten zu sein schienen“ (von 36 % in Portugal bis 7 % in Dänemark).

Es besteht in den einzelnen Sektoren erhebliche Unterschiede in der Wahrnehmung von Korruption. Das Bauwesen sowie Maschinenbau und Elektronik wurden am häufigsten mit korrupter Auftragsvergabe verbunden. Im Bauwesen erklärten 35 % der Unternehmen, ihnen sei der Zuschlag eines Auftrags aufgrund von Korruption verwehrt worden. Finanzdienstleistungen, Bankwesen und der Investmentbereich wurden am wenigsten mit Korruption verbunden, obwohl dennoch 18 % der Unternehmen in diesen Bereichen der Meinung waren, ihnen sei der Zuschlag bei Aufträgen aufgrund von Korruption verwehrt worden.

Kleinere Unternehmen gehen von einer weiter verbreiteten Korruption aus als größere Unternehmen: von den Unternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger als 100.000 Euro waren 48 % der Meinung, sie hätten einen regionalen/kommunalen Auftrag aufgrund von Korruption verloren; bei den Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 50 Mio. Euro waren nur 11 % der gleichen Ansicht. Obwohl Wahrnehmungen nur ein unsicherer Indikator für das tatsächliche Ausmaß von Korruption sind, ist es plausibel, dass es größeren Unternehmen leichter fällt, das Zahlen von Bestechungsgeldern zu vermeiden, weil sie mehr Einfluss haben und die

Vergabestellen ein bekanntes Unternehmen beauftragen wollen. Alternativ werden größere Unternehmen auch weniger häufig aufgefordert, Bestechungsgelder zu zahlen, weil öffentliche Bedienstete vielleicht wissen, dass deren Kontrollen strikter sind, und sie somit denken, dass die Aufdeckung ihres unrechtmäßigen Vorgehens wahrscheinlicher ist. Es ist jedoch auch möglich, dass kleinere Unternehmen auch aus akzeptablen Gründen keinen Zuschlag bei Aufträgen erhalten, aber dessen ungeachtet ihre Ablehnung auf Korruption zurückführen.

Die Wahrnehmung von Korruption variiert in den einzelnen Staaten erheblich, sogar innerhalb der EU. In der Slowakei erklärten 84 % der befragten Unternehmen, die Praxis maßgeschneiderter Vorgaben für bestimmte Unternehmen sei weit verbreitet; ähnlich verhält es sich in Griechenland (81 %), Spanien und Zypern (beide 80 %). Die geringste Wahrscheinlichkeit, zu erklären, die Praxis maßgeschneiderter Ausschreibungen sei weit verbreitet, weisen dänische Unternehmen auf (23 %), gefolgt von jenen im Vereinigten Königreich und Estland (beide 35 %).

Diese detaillierten Wahrnehmungsdaten stehen für andere Staaten nicht zur Verfügung. Der Global Competitiveness Report des Weltwirtschaftsforums stellt die Frage, wie häufig es bei Unternehmen vorkommt, dass sie „nicht dokumentierte Zusatzzahlungen oder Bestechungen in Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge und Lizenzen leisten“. Die möglichen Antworten reichen von 1 (sehr häufig) bis 7 (kommt nie vor). Nach dieser Beurteilung sind Neuseeland, Finnland und Singapur mit 6,5; 6,5 bzw. 6,4 die am wenigsten korrupten Staaten. Die europäischen Staaten, die

am schlechtesten abschneiden, sind Ungarn (2,6), Bosnien-Herzegowina (2,6) und die Ukraine (2,4). In Afrika ist das Land, das am besten abschneidet, Ruanda mit 5,3, aber die meisten afrikanischen Staaten liegen unter 4, wobei Nigeria (1,8) am schlechtesten abschneidet. In Asien liegen die meisten Staaten zwischen 3-5, wobei Bangladesch mit einem Wert von 1,8 auf Rang 139 von 140 liegt. Lateinamerika weist eine große Spanne auf, dort gibt es aber die korruptesten Staaten, u.a. Argentinien (1,8) auf Rang 138 von 140 und Venezuela (1,7) auf dem letzten Rang.

Im Rahmen der Arbeiten des von der EU finanzierten Projekts ANTICORRP wurde eine Reihe von Indikatoren für Vetternwirtschaft in der öffentlichen Auftragsvergabe entwickelt, wobei der Schwerpunkt auf bestimmten Aspekten des Verfahrens (z. B. übermäßiger Einsatz von Verfahren, die den Wettbewerb auf einzelne Bieter beschränkt, oder nicht erforderliche Eingrenzung von Vorgaben) sowie auf den Ergebnissen liegt (z. B. die erfolgreichen Bieter weisen enge politische Beziehungen auf oder gewinnen nur in Kombination mit bestimmten anderen Bietern) (Mungiu Pippidi, 2015).

Diese neue Methodologie zur Messung von Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe stützt sich nicht auf Umfragen zur Wahrnehmung, sondern nutzt stattdessen „Big Data“ und eine hochmoderne computergestützte Verarbeitung (Mihály Fazekas & Kocsis, 2015). Bei dieser Methode werden große Datensätze über öffentliche Aufträge analysiert, einschließlich der Informationen zum Bieterverfahren und zu den Gewinnern oder Verlierern von Ausschreibungen. Durch die Auswertung dieser Daten ist es möglich, bestimmte „Warnsignale“ zu erkennen, die auf Korruption hinweisen könnten.

Die Analyse einer großen Anzahl von Aufträgen über mehrere Jahre und von verschiedenen Behörden ermöglicht den Wissenschaftlern, Muster in Zusammenhang mit bestimmten Vergabestellen oder bestimmten Firmen (oder Kartellen) zu erkennen. Dies kann zu weiteren Untersuchungen beitragen, um zu ermitteln, ob die Muster das Ergebnis von Korruption sind oder nicht. Darüber hinaus basiert die Analyse auf objektiven Daten, nicht auf Wahrnehmungen, und verspricht daher eine größere Verlässlichkeit.

Warnsignale für eine mögliche Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe schließen Ausschreibungen mit sehr kurzen Fristen (die Insider begünstigt, die Zugang zu mehr Informationen haben), den Einsatz nicht wettbewerbsorientierter Verfahren (begünstigt Vetternwirtschaft), einzelne Bieter (was darauf hindeutet, dass andere Unternehmen von der Teilnahme abgeschreckt werden) und eine hohe Prävalenz sehr junger Unternehmen unter den erfolgreichen Bietern ein. Es kann aber auch vollkommen akzeptable Gründe für alle diese Faktoren geben, somit ist eine sorgfältige Auswertung erforderlich.

Diese Methode wird in einem großen von der EU finanzierten Forschungsprojekt namens Digiwhist, der digitale Whistleblower, für die Auswertung der Auftragsvergabe in EU-Staaten eingesetzt. Das Projekt erfasst und evaluiert Daten auf Mikroebene und setzt dafür Informationen über einzelne öffentliche Auftragsvorgänge und die Finanz- und Eigentumsstrukturen der erfolgreichen Bieter ein. Diese Daten können mit den Informationen zum Gesamtvermögen und Einkommenserklärungen verbunden werden, um potenzielle Interessenkonflikte in der öffentlichen Auftragsvergabe

aufzudecken und um systemische Anfälligkeiten in der jeweiligen Gesetzgebung und deren Umsetzung zu erkennen (siehe www.digiwhist.eu).

Der vermehrte Einsatz von Outsourcing und öffentlich-privaten Partnerschaften für die Erbringung öffentlicher Dienste hat die traditionellen Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor verschwimmen lassen, was die Rechenschaftspflicht außer Kraft setzen kann (OECD, 2011b). Dies kann Interessenkonflikte kreieren, z. B. bei öffentlichen Bediensteten und Politikern, die ihr Insiderwissen über Beschaffungspläne oder ihren Einfluss im Hinblick auf Entscheidungen der Auftragsvergabe einsetzen, um Freunde, Verwandte oder Verbündete zu begünstigen oder um sich selbst zukünftige Beschäftigungsverhältnisse zu sichern (David-Barrett, 2013).

KORRUPTION BEI DER BESCHAFFUNG VON INFRASTRUKTUR

Probleme in der Phase der Vertragsimplementierung wurden insbesondere im Fall der Beschaffung großer Infrastrukturen dokumentiert. Eine Auswertung von Infrastrukturkonzessionen in Chile über einen Zeitraum von 25 Jahren stellte fest, dass Aufträge häufig innerhalb sehr kurzer Zeiträume neu ausgehandelt wurden und dies fast immer verbunden mit einer Kostensteigerung für die Vergabestellen und/oder einer Herabsetzung der Investitionsauflagen für erfolgreiche Bieter (Guasch & Straub, 2009). Die Auswertung von Kostenschätzungen und des Bedarfs bei großen Infrastrukturprojekten, die 258 Projekte in 20 Staaten auf fünf Kontinenten einschloss, kommt zu dem Schluss, dass neun von zehn

Projekten eine signifikante Budgetüberschreitung aufwiesen (durchschnittlich 44,7 % im Fall von Bahnprojekten) und dass sich die Fähigkeit zur Kostenvorhersage in einem Zeitraum von 70 Jahren nicht verbessert hat (Flyvbjerg & Molloy, 2011). Bei ähnlichen Forschungsarbeiten über Vorhersagen des Bedarfs an Infrastrukturprojekten über einen Zeitraum von 30 Jahren wurde festgestellt, dass die Vorteile stets überschätzt und die Kosten unterschätzt wurden.

Diese Erkenntnisse werfen Fragen auf, ob die nach Vertragsabschluss steigenden Kosten wirklich nicht vorhersehbar waren. Viele dieser Fehler können wahrscheinlich durch Inkompetenz, Ineffizienz oder eine mit dem „Planungsfehlschluss“ verbundene kognitive Voreingenommenheit bedingt sein.¹

Flyvbjerg und Molloy vertreten jedoch die Meinung, das Ausmaß der falschen Vorhersage und die ausbleibende Verbesserung im Laufe der Zeit seien Hinweise darauf, dass Prognostiker und politische oder bürokratische Vertreter, die sich einer „strategischen Täuschung“ bedienen, vorsätzlich die Kosten und Vorteile irreführend darstellen und dann von späteren Anpassungen profitieren (Flyvbjerg & Molloy, 2011). Die Vertragsnehmer könnten niedrige Angebote einreichen und damit eine Ausschreibung gewinnen, um anschließend im Verlauf des Projekts Anpassungen zu verhandeln, einschließlich einer Erhöhung des Preises und des Einsatzes kostengünstiger Ressourcen, um so ihre Gewinnspanne zu erhöhen. Es besteht das Risiko, dass sich das Beschaffungsteam der Vergabestelle in Absprache

1 Kahneman und Tversky, 1979.

an einer solchen Strategie beteiligt. Die strategische Täuschung könnte von öffentlichen Bediensteten oder gewählten Amtsträgern mit Ermessensspielraum im Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe eingesetzt werden oder von den Planern und Entwicklern, die das Ausschreibungsverfahren aus Gründen der persönlichen Bereicherung manipulieren möchten.

Eine strategische Täuschung muss nicht auf Bestechung basieren. Die Wahllogik kann gewählte Amtsträger dazu bringen, ohne gründliche Prüfung Infrastrukturpläne voranzutreiben, weil sie erpicht sind, sich mit einem Aushängeprojekt zu schmücken, obwohl sie wissen, dass die Belastung zusätzlicher Auftragskosten von ihren Nachfolgern zu verantworten sind, da sie bereits ihre Amtszeit beendet haben werden.

Diesen Risiken kann in gewissem Maße durch die Gestaltung von Governance-Systemen entgegengewirkt werden, die verlangen, dass alle neuen Aufträge, Verlängerungen oder große Vertragsänderungen von einer Aufsichtsbehörde oder von parteiübergreifenden Gruppen genehmigt werden müssen. Darüber hinaus sollten diese Verfahren strikt durchgesetzt werden. Häufig wird bei Korruptionsskandalen offenkundig, dass diese Vorschriften ignoriert wurden.

SYSTEMISCHE RISIKEN

Die Forschung deutet darauf hin, dass eine Reihe systemischer Probleme im kommunalen und regionalen öffentlichen Auftragswesen das Korruptionsrisiko erhöhen, und dass diese sich tendenziell in einem breiten Bereich von

Kontexten ergeben, selbst wenn das öffentliche Auftragswesen angeblich umfassend reguliert ist. Diese sind nachstehend aufgeführt.

Rechtlicher Rahmen und Institutionen

Eine Auswertung des rechtlichen Rahmens kann zur Identifizierung der wichtigsten Risikobereiche beitragen, in denen es eine schwächere Aufsicht gibt. In den EU-Mitgliedstaaten wird z. B. die Ausschreibungsphase durch die EU-Richtlinie zum Vergaberecht relativ streng reguliert, die die Verfahrensarten, die für Aufträge mit einem bestimmten Wert benutzt werden müssen, und die Anzahl der eingeholten Angebote festlegt, und die die wettbewerbsorientierte Ausrichtung des Prozesses in anderen Belangen sicherstellt. Diese Regelungen schaffen einen leistungsstarken Rahmen für das öffentliche Auftragswesen auf kommunaler, dezentralisierter und zentraler Regierungs-/ Verwaltungsebene. Sie wird jedoch nur auf Aufträge angewendet, die über dem EU-Grenzwert für eine Prüfung liegen. So unterliegen z. B. öffentliche Aufträge über 5.186.000 EUR der EU-Richtlinie und müssen im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden. Aufträge, die unter diesem Grenzwert liegen, werden weitaus weniger streng überprüft. Darüber hinaus schafft der Grenzwert einen Anreiz für Vergabestellen, eine Überprüfung durch Aufteilung großer Aufträge in mehrere kleinere Teile, die unterhalb dieses Grenzwerts liegen, zu vermeiden.

Geringe Kenntnisse zum Auftragswesen

Das öffentliche Auftragswesen ist eine komplexe Angelegenheit, und Unternehmen sind häufig weitaus besser

ausgestattet als kommunale und regionale Verwaltungen und können somit teure Rechtsanwälte beschäftigen, die sie beim Verfassen ihrer Verträge unterstützen. Es besteht die Gefahr, dass sie Klauseln für korrupte Zwecke aufnehmen, die von öffentlichen Bediensteten, gewählten Amtsträgern oder Audit-Teams nicht erkannt werden.

Selbst wenn es gute Kenntnisse zum öffentlichen Auftragswesen gibt, besteht oftmals keine Verbindung zwischen der spezialisierten Beschaffungsabteilung und dem öffentlichen „Klienten“, der die Dienste in Anspruch nimmt, z. B. die IT-Abteilung. Die Verantwortung für die Beaufsichtigung des Vertrages und Überprüfung der erbrachten Leistungen geht nach der Auftragsvergabe häufig auf den Klienten über, aber dies schafft einen „Bruch“, der sich wahrscheinlich auf die Rechenschaftspflicht auswirkt. Es besteht die Gefahr, dass der Anbieter versuchen wird, die IT-Abteilung zu korrumpieren, so dass der Vertrag ohne die von der Beschaffungsabteilung geforderten Verfahren neu verhandelt wird.

Die Notwendigkeit für Kenntnisse im Auftragswesen und das Ausmaß der Korruptionsrisiken hängen davon ab, was beschafft werden soll. Für die Auftragsvergabe von relativ standardisierten Waren sind keine umfangreichen Kenntnisse erforderlich, und eine zentralisierte oder gemeinsame Auftragsvergabe kann in diesem Fall sinnvoll sein. Werden jedoch Dienste oder öffentliche Arbeiten beschafft, sind ggf. signifikante Kenntnisse erforderlich, um angemessene Verträge aufzusetzen, die das öffentliche Interesse schützen. Die Rechenschaftspflicht ist weitaus schwieriger zu gewährleisten und kann erhebliche lokale Kenntnisse sowie Vertragsfachwissen erfordern.

Dieses Problem wird häufig noch verschärft, wenn kommunale oder regionale Verwaltungen nur über geringe Finanzmittel verfügen oder dem Druck unterliegen, Haushaltskürzungen durchzuführen. Man kann Vertragsfachwissen durch die vorübergehende oder dauerhafte Beauftragung von Anwälten einholen. Dies ist jedoch kostenintensiv, und den Organisationen des öffentlichen Sektors fehlen häufig die erforderlichen Mittel, dies zu tun - oder sie sind nicht bereit, diese in vorbereitende Arbeiten zu investieren, weil sie fürchten, man werde sie für das Bezahlen hoher Gehälter für Mitarbeiter oder Berater kritisieren. Eine hohe Fluktuation bei den Mitarbeitern und fehlende Kenntnisse zum Projektmanagement können ebenfalls zu Schwächen bei der persönlichen Verantwortung und Rechenschaftspflicht bei großen Projekten führen.

Rechenschaftspflicht bei extern vergebenen Diensten

Es ist in den letzten Jahren gängige Praxis für kommunale und regionale Stellen geworden, die Bereitstellung öffentlicher Dienste extern in Auftrag zu geben, häufig motiviert durch den Wunsch, die Effizienz zu steigern. Dies kann zu einer verminderten Verantwortung für die Lieferung dieser Dienste führen, wodurch die Korruptionsrisiken steigen könnten.

Die externe Vergabe muss die Rechenschaftspflicht nicht beeinträchtigen oder zu erhöhten Korruptionsrisiken führen. In der Theorie sollte die Verantwortung, wenn die kommunale Verwaltung Dienste extern vergibt, in Form der Überwachung der Vertragsnehmer bestehen bleiben. In der Praxis ist die kommunale Verwaltung jedoch häufig schlecht

ausgestattet, um diese Aufgabe wahrzunehmen. Sie würde dafür Fachwissen zu dieser Dienstleistung benötigen, aber der Druck, der bereits zur Vergabe führte, bedeutet, dass sie wahrscheinlich intern über eben dieses Fachwissen nicht verfügt.

Darüber hinaus ist die Fähigkeit der Öffentlichkeit, die Dienstleister zur Rechenschaft zu ziehen, erheblich eingeschränkt, sobald die Dienste extern vergeben werden. Es kann schwierig sein, Informationen von privaten Anbietern zu beziehen, weil diese kommerziellen Vertraulichkeitsgesetzen unterliegen. Selbst wenn Staaten über Gesetze zur Informationsfreiheit verfügen, finden diese häufig keine Anwendung auf private Vertragsnehmer, die öffentliche Dienste bereitstellen. Transparenzaufgaben müssen ebenfalls auf bestimmte Sektoren zugeschnitten werden. Es kann gute Gründe für die Einschränkung der Transparenz in einigen wenigen Bereichen geben, aber diese sollten nicht zulassen, den Standard für das gesamte öffentliche Auftragswesen zu bestimmen.

Das „Drehtür“-Phänomen

Ein damit verbundenes Problem ist das „Drehtür“-Phänomen, i.e. der Wechsel von Mitarbeitern aus dem öffentlichen Dienst zu Stellen bei privaten Unternehmen, die sich um öffentliche Aufträge bemühen. Insbesondere in Anbetracht der steigenden externen Vergabe ist es für Mitarbeiter kommunaler Stellen nicht unüblich, von Vertragsnehmern eingestellt zu werden, die sich an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen. Dies schafft das Risiko, dass öffentliche Bedienstete oder, im Fall kommunaler Gebietskörperschaften,

gewählte Amtsträger ihren Zugang zu Insiderinformationen oder ihre Möglichkeit, die Politik oder Verträge im Rahmen ihres Amtes zu gestalten, missbrauchen könnten, um Chancen für sich selbst, ihre Freunde oder für private Unternehmen, bei denen sie sich später bewerben werden, zu schaffen.

Es gibt verschiedene Arten von Interessenkonflikten, die sich aus der Beschäftigung nach Beendigung eines öffentlichen Amtes ergeben können.

Eine Person könnte während der Amtszeit seine/ihre Macht missbrauchen, um eine politische oder vertragliche Entscheidung zugunsten eines bestimmten Unternehmens zu beeinflussen (z. B. die Bereitstellung eines bestimmten Dienstes extern zu vergeben oder bestimmte Waren zu kaufen oder einen bestimmten Anbieter einzusetzen), mit der Absicht, sich diesem Unternehmen anzudienen und dadurch eine spätere Beschäftigung zu sichern. Dies würde fast sicher den Vorwurf eines Amtsmissbrauchs erfüllen.

Forschungen in den USA haben ergeben, dass diese Auswirkungen recht häufig sind, d. h., dass einige Beamte während ihrer Amtszeit Verträge zu günstigen Bedingungen an Unternehmen vergeben, die sie später mit einer Anstellung belohnen. Einer der bekanntesten Rechtsfälle gegen einen öffentlichen Bediensteten erfüllte eben diesen Sachverhalt: eine US-amerikanische Beamtin des Verteidigungsministeriums, die für das Auftragswesen zuständig war, begünstigte Boeing bei einer Vergabeentscheidung. Der daraus resultierende Vertrag war extrem günstig für das Unternehmen, zu Lasten des Staates und des öffentlichen Interesses. Die

Beamtin wurde im Nachhinein von dem Auftragsnehmer eingestellt, aber ihr Fehlverhalten wurde aufgedeckt und sie wurde gerichtlich zur Verantwortung gezogen.

Ein weiteres Vergehen, i.e. ungebührliche Einflussnahme, kann auftreten, wenn eine ehemalige Beamtin, die nun bei einem Unternehmen angestellt ist, ihre ehemaligen Kollegen beeinflusst, eine für ihren Arbeitgeber günstige Entscheidung zu treffen. In diesem Fall würde sie eine ungebührliche Einflussnahme ausüben und die Entscheidung ihrer ehemaligen Kollegen wäre beeinträchtigt.

Eine weitere Art des Konfliktes ergibt sich, wenn eine Person von einem öffentlichen Amt profitiert, indem sie das Wissen oder den mit ihrem öffentlichen Amt verbundenen Status nutzt, um sich finanziell zu bereichern. Diese Profitmacherei könnte auftreten, während die Person ihr öffentliches Amt ausübt oder nach Beendigung ihres öffentlichen Amtes. Dies hängt manchmal mit dem Phänomen des „Seitenwechsels“ zusammen, bei dem eine Person ein öffentliches Amt verlässt und eine Beschäftigung in einem privaten Unternehmen in einer Rolle annimmt, die von ihr verlangt, der öffentlichen Position in einer Angelegenheit zuwiderzuhandeln oder eine Angelegenheit, für die sie zuvor die staatliche Position vertreten hat. Dies kann als problematisch erachtet werden, weil die Person eventuell Zugang zu privilegierten Informationen der Regierung/Verwaltung hatte, die nun eingesetzt werden könnten, um die Ziele der Regierung/Verwaltung zu unterlaufen.

Der Wechsel von einer öffentlichen zu einer privaten Beschäftigung kann legitim sein und kann viele Vorteile bringen, es

besteht aber die Notwendigkeit, diesen Wechsel sorgfältig zu regeln, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

Informelle Machtnetzwerke

Eine Fülle anekdotischer Beweise sowie die Auswertung von Skandalen, die aufgedeckt wurden, legen nahe, dass Korruption dort blüht, wo Personen oder Gruppen über eine erhebliche informelle Macht über eine bestimmte kommunale öffentliche Organisation verfügen. Diese informelle Macht kann sich aus formaler Macht ergeben. Wenn z. B. eine politische Partei für eine Reihe von Jahren die kommunale Verwaltung dominiert hat, können Personen informelle Macht und Verbindungen aufbauen, die ihnen erlauben, die Verwendung von Ressourcen zu beeinflussen. Alternativ kann sich informelle Macht aus der Persönlichkeit einer bestimmten Führungskraft ergeben. Manchmal können Personen ihre Kollegen oder Untergebene dominieren, so dass sie diese durch Charisma oder Mobbing überzeugen, sich an Korruption zu beteiligen oder Unregelmäßigkeiten zu ignorieren. In diesen Fällen ergibt sich daraus eine Schwächung der Rechenschaftspflicht und das Risiko von Korruption steigt.

Dieses Problem ist schwierig zu erforschen und zu quantifizieren. Es gibt jedoch einige Belege dafür, dass Korruption und Missmanagement im öffentlichen Auftragswesen bei kommunalen Stellen stärker vertreten sind, wenn eine regierende politische Partei dominiert und/oder seit Jahren nicht in Frage gestellt wurde. Diese Beziehung zwischen der Dominanz einer Partei und Korruption im öffentlichen Auftragswesen erfordert eine systematischere Erforschung.

POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

Zur Reduzierung ihrer Anfälligkeit für Korruption könnten kommunale und regionale Gebietskörperschaften eine Reihe von Maßnahmen ergreifen.

Institutionen und Aufsicht

In einigen Fällen haben relativ simple Reformen der Meldevorrichtungen dramatische Auswirkungen auf die Struktur des Auftragswesens. Forschungen in Kolumbien und Serbien untersuchten die Einführung einer Regel, nach der Vergabestellen die Genehmigung einer übergeordneten Stelle einholen mussten, bevor sie nicht offene Verfahren für die Auftragsvergabe einsetzen durften. In beiden Fällen führte dies zu einer dramatischen Reduzierung des Einsatzes nicht offener Verfahren.

Ein wichtiges Element eines formalen institutionellen Aufsichtsrahmens ist eine Ombudsperson oder eine Stelle für öffentliches Auftragswesen, i.e. ein unabhängiges Gremium, an das sich die Öffentlichkeit wenden kann, um Verdachtsmomente zu melden oder Beschwerden einzureichen. Häufig werden Beschwerden von nicht erfolgreichen Bietern eingereicht, da diese Unternehmen sich in einer guten Position befinden, einzuschätzen, ob eine Ausschreibung fair verlaufen ist, oder um Unregelmäßigkeiten während des Prozesses aufzudecken. Andererseits können die Beschwerden erfolgloser Bieter ein falsches Spiel sein, das einem Wettbewerber unfair daran hindern soll, den Zuschlag für einen Auftrag zu erhalten oder Fortschritte in der Umsetzung zu erreichen. Ein

unabhängiges Gremium zur Untersuchung dieser Beschwerden ist ein wichtiges Ziel.

Rechnungsprüfer spielen eine wichtige Rolle, um die Integrität der öffentlichen Auftragsvergabe zu gewährleisten, sowohl in Form einer internen Überprüfung der Vergabestellen als auch durch externe Rechnungsprüfungsstellen, die tendenziell unabhängig sind. Die Gegebenheiten in den einzelnen Staaten variieren erheblich, aber grundsätzlich ist dies ein Bereich, in dem in Zeiten finanzieller Engpässe gespart wird, was das Korruptionsrisiko erhöht. Es ist äußerst wichtig, dass eine unabhängige Rechnungsprüfung aufrechterhalten wird, so dass die Institutionen, die kommunale Verwaltungen überprüfen, nicht davon abhängig sind, dass die kommunale Verwaltung ihre Verträge verlängert. Rechnungsprüfungsstellen sollten auf Grundlage entsprechender Fachkenntnisse ausgewählt und vor Haushaltskürzungen geschützt werden. Sie müssen die Befugnis und Unabhängigkeit haben, ihre Kollegen ohne Angst vor Vergeltungsmaßnahmen anzufechten.

Transparenz und Open Data

Eine erhöhte Transparenz im öffentlichen Auftragswesen ist unerlässlich. Dank neuer Technologien ist es möglich, Vergabedaten sehr ausführlich offenzulegen und zu veröffentlichen. Dies ermöglicht nicht nur eine umfangreichere Überprüfung, sowohl durch die Öffentlichkeit als auch durch andere Teile der Verwaltung, sondern hat auch eine präventive Wirkung, weil Beamte es sich zweimal überlegen werden, den Vergabeprozess zu manipulieren, wenn sie wissen, dass die Details offengelegt werden. Einige Staaten haben einen größeren Wettbewerb erlangt und die Preise durch

Einführung offener Vergabesysteme reduziert, durch die viele Einzelheiten des Vergabeprozesses offen zugänglich sind. Der diesbezügliche Erfolg der Slowakei ist besonders gut dokumentiert (siehe z. B. Sunlight Foundation, 2013). Darüber hinaus hat die Forschung ergeben, dass die Transparenz des Ausschreibungsverfahrens durch eine Erhöhung der Anzahl und der Zusammensetzung der Bieter und das Auftreten nicht kommunaler Bieter zu Kosteneinsparungen führt (Lewis-Faupel et al, 2014).

Die Gewährleistung der Transparenz des öffentlichen Auftragswesens erfordert von den Vergabestellen die Einrichtung eines Systems zur automatischen Erfassung und Veröffentlichung von Daten über die Ausschreibungsverfahren in maschinen-lesbaren Formaten. Werden nicht die richtigen Daten erfasst oder Daten nicht in maschinen-lesbarer Form veröffentlicht, ist es sehr schwierig, Vorteile aus neuen Analysetechniken zu ziehen, die sich großer Rechenkapazitäten bedienen, um eine große Zahl von Aufträgen zu verarbeiten. Dies erfordert des Weiteren von den Vergabestellen, beim Erfassen und Veröffentlichenden korrekter Daten zusammenzuarbeiten. In einigen Fällen werden Daten bereitgestellt, aber die Qualität der Eingaben ist schlecht, so dass viele Angaben fehlen. Dies unterläuft die Auswertung, nicht zuletzt weil es unklar ist, ob die Daten vorsätzlich mit der Absicht ausgelassen wurden, eine Überprüfung zu vermeiden, oder ob dies lediglich eine fehlende Aufmerksamkeit für Details offenbart. Die Vergabebehörden, die ihre Daten veröffentlichen möchten, müssen Zeit investieren, um Institutionen aufzubauen, die gewährleisten, dass die bereitgestellten Daten nutzbar sind (Mihály Fazekas & Dávid-Barrett, 2015).

Die Transparenzaufgaben sollten auf private Vertragsnehmer ausgeweitet werden, die extern vergebene Dienste bereitstellen. Unternehmen können einwenden, dass diese Regeln die kommerzielle Vertraulichkeit beeinträchtigen. Angesichts der Tatsache, dass öffentliche Gelder ausgegeben werden, ist es jedoch ratsam, sich um eine maximale Transparenz zu bemühen, soweit diese möglich ist.

Eine mögliche kontraproduktive Folge der geforderten Transparenz im Bieterverfahren ist, dass es Absprachen zwischen den Bietern ermöglichen kann, da es Kartellmitgliedern erleichtert, das Verhalten ihrer Wettbewerber in Bezug auf Absprachen zu beobachten. Solche Absprachen können dazu führen, dass die Allgemeinheit überzogene Preise für Waren oder Dienste zahlt, so als ob eine Firma eine Bestechung gezahlt hätte, um den Zuschlag für einen Auftrag zu erhalten.

Transparenz zu Aufträgen wurde auch von Betrügern ausgenutzt, die versuchen, als Dienstleister aufzutreten und Gelder für sich abzuzweigen. Generell überwiegen die Vorteile von Transparenz fast immer die zusätzlichen Risiken, die sie schafft, es sollten aber nichtsdestotrotz Schritte ergriffen werden, um die Anfälligkeit für diese Risiken zu reduzieren.

Internetgestütztes Auftragswesen

Einige Vergabebehörden hatten bei der Reduzierung von Korruption im öffentlichen Auftragswesen großartige Erfolge, indem sie internetgestützte Systeme einführten, die das Ausmaß des menschlichen Ermessens in diesem Verfahren minimiert. Das internetgestützte Auftragswesen setzt standardisierte und automatisierte Verfahren für möglichst viele der geschäftlichen Elemente ein. So werden z. B. die

Ausschreibungen auf einer allgemein zugänglichen Internetseite veröffentlicht, und die Ausschreibungsunterlagen können heruntergeladen werden. Unternehmensunterlagen, wie z. B. Handelsregisterauszüge oder Referenzen bezüglich Erfahrungen, können online gespeichert werden. Bei einer elektronischen Einreichung werden die Angebote der Vergabebehörde über ein für diesen Zweck eingerichtetes IT-System eingereicht, über das später offene Ausschreibungen erfolgen.

Die elektronische Beschaffung erleichtert den Zugang zu Dokumenten und ist in der Regel kostengünstig. Sobald die Auftragnehmer gelernt haben, das System zu nutzen, kann dies Zeit und Ressourcen sparen und dadurch den Wettbewerb steigern. Es hilft darüber hinaus den Unternehmen, Fehler zu vermeiden, die sie ansonsten im Hinblick auf die Ausschreibung disqualifizieren würden. Des Weiteren erfassen elektronische Beschaffungssysteme alle relevanten Informationen an einem Ort, wodurch doppelte Arbeiten vermieden und systematische Überprüfungen erleichtert werden. Andererseits kann die elektronische Beschaffung auch zu starren Systemen führen, die sich nur schwerfällig an atypische Fälle anpassen lassen (Mihaly Fazekas & Blum, 2016).

Obwohl Belege für die Wirksamkeit elektronischer Beschaffungssysteme im Hinblick auf die Reduzierung von Korruption fehlen, zeigt die Forschung, die bisher durchgeführt wurde, dass die Einführung der elektronischen Auftragsvergabe die Anzahl der Bieter, die Prävalenz nicht lokaler Firmen, die den Zuschlag erhalten, und die Qualität der Auftragserfüllung erhöhen (Lewis-Faupel et al 2014) und, in einigen Fällen, zur Reduzierung der Preise führt (Singer, Konstantinidis, Roubik, &

Beffermann, 2009). Regierungsberichte aus Brasilien, Mexiko und Rumänien behaupten, dass durch elektronische Beschaffung Kosteneinsparungen in Höhe von 20 % erzielt wurden (Auriol, 2006).

Es ist jedoch zu beachten, dass die Vorteile, die sich aus einem verbesserten Marktzugang ergeben, nur dann zu sehen sind, wenn Marktakteure vorhanden und in der Lage sind, neue Chancen zu nutzen. Wo es bei der Auftragsvergabe eine systemische Korruption gibt, kann es schwierig sein, Unternehmen zu überzeugen, einem reformierten System zu vertrauen, und somit treten die Vorteile nur mittelfristig ein. Aus diesem Grund sollten Reformen im öffentlichen Auftragswesen von Maßnahmen begleitet werden, die die Kapazität und das Vertrauen unter den potenziellen Bietern aufbauen. Dies war z. B. eine Schlüsselkomponente der erfolgreichen Reform eines elektronischen Vergabesystems in der Ukraine im Rahmen des Programms ProZorro.

Berufliche Kapazität

Die kommunale Verwaltung benötigt hoch qualifizierte und befähigte Fachkräfte, die die komplexe Auftragsvergabe auf eine Weise durchführen können, die das öffentliche Interesse im Blick hat und dieses schützt. Es sollte Anforderungen an jene Personen geben, die mit der öffentlichen Auftragsvergabe betraut sind, regelmäßig an Schulungen zu den relevanten Verfahren teilzunehmen, um ihr Fachwissen zu stärken. Diese Schulungen sollten aber flächendeckend verfügbar sein; ansonsten besteht die Gefahr, dass der Zugang zu Schulungen oder Lizenzen für die Durchführung der Auftragsvergabe selbst zu einer Quelle von Korruption werden.

Es muss gewährleistet werden, dass die mit der öffentlichen Auftragsvergabe betrauten Fachkräfte kontinuierlich die Aufträge überwachen, auch nach der Vergabe, anstatt diese Aufgabe auf die Beschaffungsabteilungen abzuwälzen. Eine effektive Auftragserfüllung nach der Vergabe kann im Fall komplexer Arbeiten und Dienste auch spezielle Fachkenntnisse erfordern.

Regeln und Schulungen zur öffentlichen Integrität

Politiker und Beamte mit Aufsichtsfunktionen im öffentlichen Auftragswesen sollten eine Schulung zu den ethischen Risiken erhalten, die mit ihrer Arbeit verbunden sind (Committee on Standards in Public Life, 2014). Verhaltenskodizes und Mitarbeiterverträge sollten Abschnitte enthalten, die die Verantwortlichkeiten einzelner Personen skizzieren, um die Integrität in der öffentlichen Auftragsvergabe zu gewährleisten. Kodizes zu spezifischen Risiken, u. a. die Annahme von Geschenken und Belohnungen, tragen zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei, siehe z. B. dieses Beispiel aus Schweden (IMM Sweden, 2014). Eine Schulung zu den ethischen Aspekten dieser Arbeit sollten als Teil von Einführungsprogrammen durchgeführt und regelmäßig wiederholt werden, denn die Forschung legt nahe, dass solche Schulungen äußerst effektiv sind, wenn sie regelmäßig stattfinden (Local Government Association, 2014; Deloitte und Kolb, 2008). Die Bereitstellung einer Hotline oder eines vergleichbaren Dienstes für Whistleblower ist ebenfalls wichtig, um Mitarbeitern zu ermöglichen, Bedenken zu möglichen Integritätsverstößen zu melden.

Auftragnehmer, die öffentliche Dienste erbringen, sollten in die Ethik-Schulungen einbezogen werden. Ratschläge zu den einzelnen ethischen Dilemmata, mit denen diese Gruppe konfrontiert ist, stehen zur Verfügung (Beckett, Bukowski, Halliday, & Talebi, 2014).

Kommunale Verwaltungen sollten über klare Regeln verfügen, was ein Interessenkonflikt für öffentliche Bedienstete und gewählte Amtsträger, die im öffentlichen Auftragswesen, selbst wenn auch nur aufsichtführend, tätig sind, darstellt. Diese Regeln müssen Konflikte nicht verbieten, sollten aber zumindest die Offenlegung von Konflikten und, sofern angemessen, Rückzug vom Entscheidungsprozess wegen Befangenheit fordern. Diese Regeln sollten durch Register mit Erklärungen zu Interessen und Vermögen, die von öffentlichen Bediensteten und gewählten Amtsträgern auszufüllen sind, gestützt werden. Die Register sollten entweder öffentlich zugänglich sein oder bei einer Stelle eingereicht werden, die die Befugnis hat, die dort aufgeführten Angaben zu überprüfen, während Vermögenserklärungen am wirksamsten sind, wenn sie obligatorisch sind und anhand anderer Datenbanken auf Richtigkeit überwacht werden, wie in Rumänien (OECD, 2011a).

Die Regelungen zur Beschäftigung nach Beendigung einer öffentlichen Tätigkeit (Drehtür-Phänomen) müssen nach einer Ausgewogenheit zwischen der Reduzierung des Risikos von Interessenkonflikten und der Einräumung einer ausreichenden Freiheit streben und dürfen nicht die Attraktivität öffentlicher Rollen beschädigen. Selbst eine scheinbare Unangemessenheit kann das öffentliche Vertrauen in staatliche Stellen beeinträchtigen (David-Barrett, 2011).

Gemeinsames Handeln

Ein Integritätspakt ist eine freiwillige Vereinbarung zwischen einer staatlichen Stelle und den Bieter, die sich an einer öffentlichen Ausschreibung beteiligen, sich keiner korrupten Praktiken zu bedienen. Wenn die Bieter gegen den Pakt verstoßen, führt dies zu Sanktionen – sie können auf eine Schwarze Liste gesetzt oder Ermittlungen unterzogen werden, oder ihre Verträge können gekündigt werden. Die Einhaltung des Pakts wird durch Akteure der Zivilgesellschaft überwacht, die auch bei Streitfällen schlichten. Der erste Integritätspakt wurde 1994 in Ecuador für ein Raffinerie-Projekt umgesetzt. Seither wurden sie in vielen Staaten getestet, und sie werden insbesondere von der internationalen Antikorruptions-NRO Transparency International (TI) befürwortet. TI hat in mehr als 30 Staaten, u.a. Deutschland und Ungarn, mit Regierungsstellen an der Umsetzung von Integritätspakten für öffentliche Aufträge zusammengearbeitet.

In einem breiter gefächerten Maße haben Regierungen, Unternehmen und Organisationen der Zivilgesellschaft manchmal gemeinsam Initiativen zur Verhinderung von Korruption im öffentlichen Auftragswesen durchgeführt. So waren z. B. in Schweden Baufirmen ausschlaggebend für die Gründung einer Gemeinsamen Initiative zur Verhütung von Bestechung und Korruption, die regelt, auf welche Weise Parteien des Bau- und Immobiliensektors im Rahmen eines ethischen Ansatzes interagieren sollten. Die Initiative gibt Leitlinien für eine Reihe von Bereichen, die anfällig für Korruption sind, u.a. Unterhaltungsindustrie, Sponsorenschaft und Partnerschaften. Des Weiteren enthalten die Leitlinien eine Reihe hypothetischer Szenarien, die dem Personal der

Beschaffungsstellen vermittelt, wie man potenzielle Konflikte erkennt, die sich ergeben könnten (IMM Sweden, 2016).

BIBLIOGRAFIE

Auriol, E. (2006). Corruption in procurement and public purchase. *International Journal of Industrial Organization*, 24(5), 867–885. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2005.11.001>

Beckett, A., Bukowski, G., Halliday, R., & Talebi, M. (2014).

Ethical Standards for Providers of Public Services.

Committee on Standards in Public Life. 2014. Ethics in Practice: Promoting Ethical Standards in Public Life. Verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/ethics-in-practice-promoting-ethical-standards-in-public-life>

David-Barrett, E. (2011). *Cabs for Hire? The Revolving Door Between Government and Business.*

David-Barrett, E. (2013). *Corruption in UK Local Government.* Transparency International UK.

Delois A. Frisque and Judith A. Kolb. 2008. The Effects of an Ethics Training Programme on Attitude, Knowledge, and Training of Office Professionals: A Treatment and Control Group Design. *Human Resource Development Quarterly*, 19

Eurobarometer. (2014). *BUSINESSES' ATTITUDES TOWARDS CORRUPTION IN THE EU Directorate-General for Home Affairs.*

Fazekas, M., & Blum, J. R. (2016). *Improving public procurement outcomes: review of tools and the state of the evidence base.* Internal World Bank document.

Fazekas, M., & Dávid-Barrett, E. (2015). *Corruption Risks in UK Public Procurement and New Anti-Corruption Tools*.

Fazekas, M., & Kocsis, G. (2015). *Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data* (GTI Working Papers No. GTI-WP/2015:02). Budapest.

Flyvbjerg, B., & Molloy, E. (2011). Delusion, deception and corruption in major infrastructure projects: Causes, consequences and cures. In S. Rose-Ackerman & T. Soreide (Hrsg.), *The International Handbook on the Economics of Corruption* (Band 2, S. 81–107). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Guasch, J. L., & Straub, S. (2009). Corruption and concession renegotiations: Evidence from the water and transport sectors in Latin America. *Utilities Policy*, 17(2), 185–190.

IMM Sweden. (2014). *Code on Gifts, Rewards and other Benefits in Business*.

IMM Sweden. (2016). Joint Initiative to Prevent Bribery and Corruption.

Lewis-Faupel, Sean, et al. Can electronic procurement improve infrastructure provision? evidence from public works in india and indonesia. Nr. w20344. National Bureau of Economic Research, 2014.

Local Government Association. (2014) Councillors' guide: A guide for new councilors, Local Government Association. http://www.local.gov.uk/publications/-/journal_content/56/10180/6202054/PUBLICATION.

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *Government Favouritism in Europe*. Barbara Budrich Publishers.

Mungiu, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment.

Journal of Democracy. <https://doi.org/10.1353/jod.2006.0050>

National Fraud Authority. (2011). *Procurement Fraud in the Public Sector*.

OECD. (2011a). Asset Declarations for Public Officials. A Tool to Prevent Corruption.

OECD. (2011b). Government outsourcing. *Government at a Glance 2011*.

Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E., & Beffermann, E. (2009). Does e-procurement save the state money? *Journal of Public Procurement*, 9(1), 58–78.

Sunlight Foundation. (2013). Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic. <https://sunlightfoundation.com/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/>

Entschließung 421 (2017)

Transparente Gestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe auf kommunaler und regionaler Ebene

Am 19. Oktober 2017 vom Kongress debattiert und angenommen

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 Tatsache hat der Kongress der Gemeinden und Regionen auf seiner 31. Tagung einen Fahrplan für Aktivitäten 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 Arten der Korruption.

3. Korruption in der öffentlichen Auftragsvergabe nimmt vielfältige Formen an, u.a. die Vergabe von staatlichen Verträgen 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 Freunden, Verwandten oder Verbündeten bei der Angebotseinreichung Vorteile zu verschaffen. Eine weitere bedeutende Quelle von Korruption ist das Drehtür-Phänomen, 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 ziehen Vorteile aus ihrem Insiderwissen oder Einfluss auf die Vergabepaxis, 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 Verlauf des Vergabeprozesses 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 Auswahl-details 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, 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, u.a. das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken oder anderen Vorteilen, 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 sind daher angemessen zu schützen.

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

- a. die unterschiedlichen Korruptionsrisiken im öffentlichen Auftragswesen zu bewerten und interne Kontrollen und Evaluierungsmechanismen einzurichten;
- 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, bei denen Ausschreibungen 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.* die Schulung 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; Dies würde z. B. ein Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und anderen Vorteilen einschließen;
 - k.* Schulungsprogramme 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.

Empfehlung 405 (2017)

Transparente Gestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe auf kommunaler und regionaler Ebene

Am 19. Oktober 2017 vom Kongress debattiert und
angenommen

1. In ihren vielfältigen Formen stellt Korruption eine große Gefahr für die 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 Tatsache hat der Kongress der Gemeinden und Regionen auf seiner 31. Tagung einen Fahrplan für Aktivitäten 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. 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 einschließt.

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 im Beschaffungsprozess kann vielfältige Formen annehmen, u.a. die Vergabe von staatlichen Verträgen an Freunde oder politische Kumpane zu Lasten eines transparenten und wettbewerbsorientierten Verfahrens oder das Drehtür-Phänomen, 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 eine signifikante Verschwendung öffentlicher Gelder gleichkommt.

8. Viele kommunale Stellen weisen auch aufgrund des fehlenden Fachwissens ihrer Mitarbeiter, was eine 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 einem 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;
- b. elektronische Vergabesysteme einzuführen, um den Anteil des Prozesses, der menschlichem Ermessen unterliegt, zu minimieren und dafür 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-Phänomens 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.

Der Prozess der öffentlichen Auftragsvergabe schließt erhebliche Ausgaben und die Übertragung öffentlicher Gelder an den Privatsektor ein. Die Gefahren von Korruption, aufgrund fehlender Fachkenntnisse zur Beschaffung, fehlender Transparenz und des Drehtür-Phänomens sind real. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats schlägt praktische Maßnahmen vor, die kommunale und regionale Stellen ergreifen können, um ihre Risiken von Korruption zu reduzieren.

Die Einrichtung interner Kontrollen, der stete Einsatz von Evaluierungsmechanismen, die Stärkung der Transparenz, die Einführung nationaler Standards und die systematische Nutzung eines elektronischen Systems für die öffentliche Auftragsvergabe im Internet sind einige der Ansätze, die vom Kongress in diesem kleinen Handbuch für kommunal gewählte Amtsträger und Bürger befürwortet werden.

www.coe.int

Der Europarat ist die führende Menschenrechtsorganisation auf dem Kontinent. Er hat 47 Mitgliedsstaaten, einschließlich aller Mitglieder der Europäischen Union. Der Kongress der Gemeinden und Regionen ist eine Institution des Europarats, die für die Stärkung der lokalen und regionalen Demokratie in seinen 47 Mitgliedstaaten zuständig ist. Bestehend aus zwei Kammern - der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen - und drei Ausschüssen, vereint er 648 gewählte Amtsträger, die mehr als 150.000 kommunale und regionale Gebietskörperschaften vertreten.