

33. TAGUNG

Transparente Gestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe auf kommunaler und regionaler Ebene

Entschließung 421 (2017)¹

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.

¹ Diskussion und Annahme durch den Kongress am 19. Oktober 2017, 2. Sitzung (siehe Dokument CG33(2017)13final; Berichterstatterin: Amelie TARSCHYS INGRE, Schweden (L, ILDG).

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, wie zum Beispiel das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen 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 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. Hierunter fällt zum Beispiel das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen ;

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.