

Erste eVergabekonferenz des Kommune 2.0 e.V. „Elektronische Vergabe wird (endlich) Pflicht“

Impulsvortrag:

Vergaberechtsreform vs. Korruptionsprävention

Mainz, 23. Februar 2015

RA Dr. Christian Lantermann
Mitglied des Vorstands

Impulsvortrag: Vergaberechtsreform vs. Korruptionsprävention



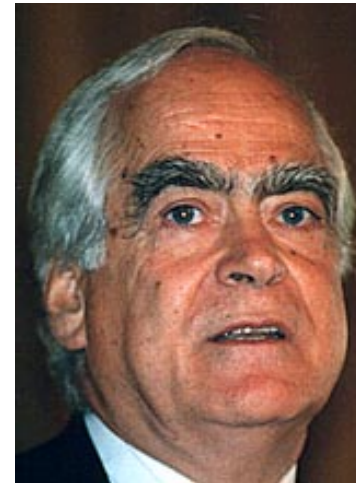
Agenda:

- ❖ **Vorbemerkungen/Präsentation der Organisation Transparency International Deutschland e.V.**
- ❖ Korruption und Vergaberecht
- ❖ Einführung eines „Korruptionsregisters“ auf Bundesebene
- ❖ Offenes Verfahren vs. nicht offenem Verfahren
- ❖ Pflicht zur Nutzung von E-Vergabe-Systemen

Transparency International

Impulsgeber einer globalen Anti-Korruptionsbewegung

- Internationale Nicht-Regierungsorganisation
 - Gründung im Oktober 1993 in Berlin
 - Nationale Chapter in über 90 Ländern
 - Am Gemeinwohl orientiert
 - Nicht profitorientiert
 - Unabhängig, parteipolitisch neutral
- ca. 1.200 Mitglieder (43 korporative)



Prof. Dr. Peter Eigen
Begründer von
Transparency International

„Korruption ist das
Grundübel unserer Zeit“



Transparency International Deutschland e.V.

Definition Korruption

Korruption

Der **Missbrauch von anvertrauter Macht** zum **privaten Nutzen** oder Vorteil.

Diese Arbeitsdefinition wird von Transparency verwendet - es gibt viele andere, zumeist „enger“ gefasste Definitionen.



Transparency International Deutschland e.V.

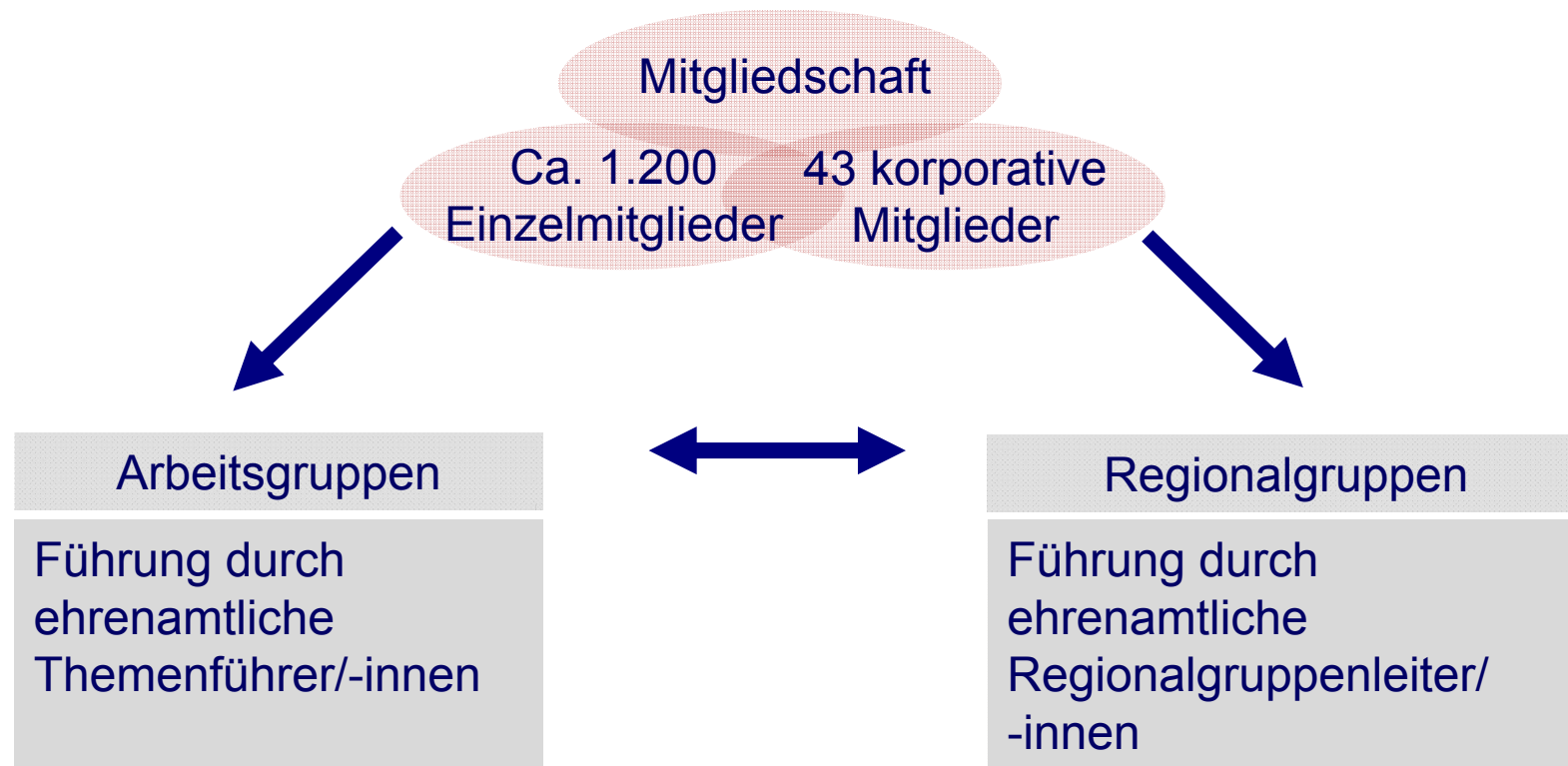
Finanzierung



- Beiträge/Spenden von Mitgliedern
 - Spenden von Nicht-Mitgliedern
 - Förderbeiträge (regelmäßig)
 - Bußgeldzuweisungen
 - Veranstaltungseinnahmen/Honorare
-
- Gesamtetat 2014: Ca. EUR 400.000
 - Jahresabschluss u. Beiträge der korporativen Mitglieder auf der Website einsehbar
 - Geschäftsbericht: Einnahmequellen ab 1.000 Euro offen gelegt

Transparency International Deutschland e.V.

Ehrenamtlich Aktive



Transparency International Deutschland e.V.

Arbeitsgruppen

- Politik
- Informationsfreiheit
- Vergabe
- Integritätspakt
- Wirtschaft
- Corporate Accountability
- Finanzmarkt
- Hinweisgeber
- Strafrecht
- Bundes- und Landesverwaltung

- Gesundheit
- Transparenz in den Medien
- Sport
- Internationale Konventionen
- Politische Bildung
- Transparenz in der Zivilgesellschaft
- Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit
- Staatliche Entwicklungszusammenarbeit

Transparency International Deutschland e.V.

Regionalgruppen



- Baden-Württemberg
- Berlin/Brandenburg
- Bremen
- Frankfurt/Rhein-Main
- Hamburg/Schleswig-Holstein
- Metropolregion Nürnberg
- München
- Niedersachsen
- Rheinland
- Ruhrgebiet-Westfalen
- Sachsen
- Thüringen/Sachsen-Anhalt

- Gewährleisten Präsenz vor Ort
- Bieten Möglichkeit für aktive Mitarbeit
- Themen auf kommunaler und Landesebene

Transparency International Deutschland e.V.

Kernziele und Arbeitsgrundsätze

- Kein Untersuchen und Anprangern von konkreten Fällen
- Parteipolitisch neutral
- Transparenz als Instrument gegen Korruption
- Verantwortlichkeit (accountability)
- Koalitionen statt Konfrontation



Transparency International Deutschland e.V.

Koalitionen Bilden: Die korporativen Mitglieder

Unternehmen können wichtige Koalitionspartner in einem glaubwürdigen Kampf gegen Korruption in der Wirtschaft sein

Einige unserer korporativen Mitglieder

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

KfW bankengruppe

Allianz 

SAP

Transparency International Deutschland e.V.

Adressaten

- Politik (Gesetzgeber/Akteur)
- Öffentliche Verwaltung (z.B. Kommunen)
- Selbstverwaltung (z.B. Gesundheit)
- Wirtschaft (Unternehmen, Verbände)
- Sport
- Medien
- Zivilgesellschaft

Impulsvortrag: Vergaberechtsreform vs. Korruptionsprävention



Agenda:

- ❖ Vorbemerkungen/Präsentation der Organisation Transparency International Deutschland e.V.
- ❖ **Korruption und Vergaberecht**
- ❖ Einführung eines „Korruptionsregisters“ auf Bundesebene
- ❖ Offenes Verfahren vs. nicht offenem Verfahren
- ❖ Pflicht zur Nutzung von E-Vergabe-Systemen

Korruption und Vergaberecht

Empirische Studie belegt hohe Korruptionsanfälligkeit

- Die **Vergabe öffentlicher Aufträge** zählt zu den **besonders korruptionsgefährdeten Bereichen**. Eine **aktuelle Studie** der Europäischen Kommission **bestätigt** diese **Aussage** erneut.
 - Gegenstand der **Studie** waren **fünf Sektoren** (Straßen- und Eisenbahnverkehr, Wasser und Abfall, Städtisch/Bau von Versorgungsleitungen, Fort- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung) in **acht Ländern** (Frankreich, Ungarn, Italien, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien und Spanien), die auf die **Anfälligkeit für Korruption im Vergabewesen** untersucht wurden.
 - **Ergebnis:** Im Jahr 2010 waren in den genannten Sektoren und Ländern **Budgetverluste** in Höhe von rund **1,4 bis 2,2 Milliarden Euro** zu verzeichnen.
 - Bei fast der **Hälfte der Auftragsvergaben** in den Sektoren Wasser und Abfall sowie Forschung und Entwicklung wurden vermutlich **Submissionsabsprachen** getroffen.
 - Bei **einem Drittel** der Fälle (über alle untersuchten Sektoren gleich verteilt) sind vermutlich **Bestechungsgelder** gezahlt worden.
- Den (finanziellen) Schaden trägt die Allgemeinheit. Welche Maßnahmen zur Vermeidung müssen ergriffen werden?

Studie der Europäischen Kommission, „Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU“ ist u.a. auf der Webseite von Transparency Deutschland im Themenbereich Vergabe nachzulesen.

Impulsvortrag: Vergaberechtsreform vs. Korruptionsprävention



Agenda:

- ❖ Vorbemerkungen/Präsentation der Organisation Transparency International Deutschland e.V.
- ❖ Korruption und Vergaberecht
- ❖ **Einführung eines „Korruptionsregisters“ auf Bundesebene**
- ❖ Offenes Verfahren vs. nicht offenem Verfahren
- ❖ Pflicht zur Nutzung von E-Vergabe-Systemen

Korruptionsregister auf Bundesebene

Unverzichtbar und überfällig

- EU-Vergaberichtlinien sehen **neue Vorgaben** in Bezug auf die **Prüfung der Zuverlässigkeit/Gesetzestreue** der potenziellen Auftragnehmer vor.
 - **Öffentliche Aufträge** sollen demnach zukünftig **nicht** mehr **an Wirtschaftsteilnehmer vergeben** werden, die in der Vergangenheit unter anderem **wirtschaftskriminell auffällig** waren.
- Einrichtung eines bundesweit gültigen **Korruptionsregisters** ist aus Sicht von Transparency Deutschland hierfür **zwingend** und essentiell.
- Ein **bundesweites Korruptionsregister** würde zu einer **Vereinheitlichung** der **bestehenden Landesregelungen** führen und die **Prüfung** der **Zuverlässigkeit** eines potenziellen Auftragnehmers **erheblich vereinfachen (Bürokratieabbau)**.
- Ein **Korruptionsregister** auf Bundesebene **alleine** ist allerdings auch **nicht ausreichend**. Die Korruption kann am wirksamsten durch einen transparenten Wettbewerb und die Einhaltung der Vergaberegeln verhindert werden kann.

Korruptionsregister auf Bundesebene

Historische Entwicklung

- Die **Forderung** nach einem bundesweit einheitlichen Korruptionsregister **besteht** nunmehr **seit mehr als 10 Jahren**:
 - 2002: **Bundestag beschließt** mit rot-grüner Mehrheit die Einführung eines **Korruptionsregisters** – Unionsmehrheit **blockiert im Bundesrat**
 - 2005: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit legt einen **Referentenentwurf** zur Etablierung eines Korruptionsregisters vor – Initiative **scheitert am frühzeitigen Ende der 15. Legislaturperiode**
 - 2009: Bundestags-Fraktion Bündnis 90/Die Grünen legt einen neuen **Gesetzentwurf** vor – **Koalitionsfraktionen lehnen zusammen mit der FDP diesen ab**
 - 2013: Bundestags-Fraktion Bündnis 90/Die Grünen legt einen neuen **Gesetzentwurf** vor – dieser **scheitert**, obwohl sich im Rahmen einer Anhörung im Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages alle Sachverständigen für ein bundesweites Register ausgesprochen haben
 - 2014: Die **85. Justizministerkonferenz fordert**, ein bundesweites **Korruptionsregister** einzuführen
 - 2014: **Wirtschaftsministerkonferenz fordert**, ein bundesweites **Korruptionsregister** einzuführen

Korruptionsregister auf Bundesebene

Derzeitiger Umsetzungsstand/-vorschlag national

- Vorschlag BMWi: „Im Zusammenhang mit der Modernisierung des Vergaberechts **soll ein bundesweites Korruptionsregister eingeführt werden. Nur so** können wir **sicherstellen**, dass bundesweit alle **öffentlichen Auftraggeber** von **Delikten** der Bieter **erfahren und unzuverlässige Bieter keine öffentlichen Aufträge erhalten.**“ (Vergabeblog.de vom 27/11/2014, Nr. 20905)
- Verabschiedetes Eckpunktepapier der Bundesregierung: „**Wir wollen** deshalb im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien **die Einführung eines zentralen bundesweiten Vergabeausschlussregisters** und die Vereinheitlichung der inhaltlichen Regelungen **prüfen.**“ (Beschluss des Bundeskabinetts, 7. Januar 2015)

Korruptionsregister auf Bundesebene

Akzeptanz in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik

- Es besteht ein breiter „**gesellschaftlicher**“ **Konsens** darüber, **ein Korruptionsregister auf Bundesebene/Regelungen zu etablieren**, um Aufträge nur an gesetzestreue Auftragnehmer zu vergeben:
 - **Deutscher Städte- und Gemeindebund e.V./DGB** forderten 2013 die Einführung eines bundesweiten Korruptionsregisters.
 - Die **SPD** hat 2013 vor der Bundestagswahl selbst die Einführung eines bundesweit gültigen **Korruptionsregisters gefordert** (BT-Drs. 17/13087).
 - Die **85. Justizministerkonferenz/Wirtschaftsministerkonferenz forderten 2014**, ein bundesweites **Korruptionsregister** einzuführen.
 - **BDI** bezeichnet **Korruptionsregister** als **zweitbeste Lösung**. Vorzugswürdig erscheinen: Primat der öffentlichen Ausschreibung, mehr Transparenz, Herabsetzung der Schwellenwerte im Unterschwellenbereich, Angleichung Rechtschutz zwischen Ober- und Unterschwellenbereich.
 - **Bauspitzenverbände** sehen auch die Notwendigkeit, Aufträge nur an gesetzestreue Auftragnehmer zu vergeben, **erachten** allerdings die **Informationen** aus dem **Bundeszentral-** und das **Gewerbezentralregister** als **ausreichend** für die Prüfung der Gesetzestreue.

Impulsvortrag: Vergaberechtsreform vs. Korruptionsprävention



Agenda:

- ❖ Vorbemerkungen/Präsentation der Organisation Transparency International Deutschland e.V.
- ❖ Korruption und Vergaberecht
- ❖ Einführung eines „Korruptionsregisters“ auf Bundesebene
- ❖ **Offenes Verfahren vs. nicht offenem Verfahren**
- ❖ Pflicht zur Nutzung von E-Vergabe-Systemen

Offenes Verfahren vs. nicht offenem Verfahren

Transparenz und Wettbewerb müssen Vorrang haben

- Das **Eckpunktepapier** der **Bundesregierung** sieht bzgl. der Umsetzung der EU-Richtlinien vor, dass öffentliche Auftraggeber zukünftig **frei** in die Wahl des **offenen bzw. nicht offenen Vergabeverfahrens** seien sollen.
 - **Verbände:** Transparenz und Wettbewerb werden durch vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb gewahrt. Zudem soll es durch das nicht offene Verfahren zu Zeitersparnissen kommen.
 - **Transparency Deutschland:** **Transparenz** und **Wettbewerb** werden durch das nicht offene Verfahren **eingeschränkt**, da dem öffentlichen Auftraggeber bzgl. der Aufforderung geeigneter Bieter zur Angebotsabgabe ein Ermessen eingeräumt wird. Lediglich eine willkürliche Auswahl von Bietern ist verboten.
- Zudem geht mit dem nicht offenen Verfahren **keine Zeitersparnis** einher (Frist für Teilnahmewettbewerb/Angebotserstellungsfrist – so auch Beschluss Bundeskartellamt Az: VK 2- 20/02: Eilbedürftigkeit kein Grund für Wahl des nicht offenen Verfahrens).
- **Gleichrangigkeit** von offenem und nicht offenem Verfahren **ist abzulehnen**, da nur mit dem offenen Verfahren ein Höchstmaß an Transparenz und Wettbewerb gewährleistet ist.
 - Es besteht die **Gefahr** der **Begünstigung** und **Bevorzugung** von **Auftragnehmern**.

Offenes Verfahren vs. nicht offenem Verfahren

BRH stützt (indirekt) die Bedenken

- 9. Februar 2012: Öffentlicher Bericht zu der **Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen** bei Bauvorhaben des Bundes (im Bereich unterhalb der Schwellenwerte)
 - Bauleistungen konnten 2009 und 2010 nach KP II bis zu einem Auftragswert von **100 TEURO freihändig** vergeben werden. Für Bauvorhaben mit einem Auftragswert von bis zu **1 Mio. EURO** galt lediglich eine **beschränkte Ausschreibungspflicht**.
 - Etliche Aufträge sind **ohne formstrenge Verfahren** in den Markt gegeben worden.
- Fazit BRH: Die Zunahme nicht öffentlicher Vergabeverfahren hat die **Korruptions- und Manipulationsrisiken erhöht** und **Wettbewerbseinschränkung** und **Mehrausgaben** allein im Hochbau von **50 bis 70 Millionen Euro** waren die Folge.

Impulsvortrag: Vergaberechtsreform vs. Korruptionsprävention



Agenda:

- ❖ Vorbemerkungen/Präsentation der Organisation Transparency International Deutschland e.V.
- ❖ Korruption und Vergaberecht
- ❖ Einführung eines „Korruptionsregisters“ auf Bundesebene
- ❖ Offenes Verfahren vs. nicht offenem Verfahren
- ❖ **Pflicht zur Nutzung von E-Vergabe-Systemen**

E-Vergabe-Systeme

Rahmendaten

- Die EU-Richtlinien sehen die **verbindliche Einführung** der **elektronischen Kommunikation** im Vergabeverfahren vor.
- Die Umsetzungsfristen hängen zum Teil von der Art des öffentlichen Auftraggebers ab. Für die **meisten öffentlichen Auftraggeber** gilt:
 - **Ab April 2016** müssen alle **Informationen** zur Ausschreibung **elektronisch veröffentlicht** werden,
 - **ab Oktober 2018** darf die **komplette Kommunikation** nur noch **elektronisch** erfolgen.
- Für alle **Verfahren unterhalb der Schwellenwerte** ist durch die EU-Richtlinie **keine elektronische Kommunikation** verpflichtend **vorgeschrieben**.
 - Vor dem Hintergrund, dass die **Unterschwellenvergabe mehr als 90 %** aller Vergaben ausmacht, wäre eine **verbindliche Nutzung von E-Vergabe-Systemen** im Unterschwellenbereich zur Korruptionsprävention **wünschenswert und notwendig**. Hierzu bedarf es einer gesetzlichen Vorgabe bzw. einer freiwilligen Selbstverpflichtung (eher realistisch).

E-Vergabe-Systeme

Ziel und Unterstützungsmöglichkeiten

- **Ziel** eines E-Vergabe-Systems ist die technische **Unterstützung** bei der **Kommunikation** und **Transaktion** im Rahmen **förmlicher Vergabeverfahren**:
 - **Abbildung sämtlicher Verfahrensarten** nach VOL/A, VOB/A und VOF,
 - **Unterstützung nationaler** und **EU-weiter Verfahren** möglich,
 - **Veröffentlichung und Weiterleitung der Bekanntmachung** an die wichtigsten Veröffentlichungsplattformen (z.B. Amtsblatt S, www.bund.de) möglich,
 - **Bereitstellung** und Austausch von **Vergabeunterlagen**,
 - **Kommunikation** mit Bietern und Bewerbern in sicheren, virtuellen Projekträumen,
 - **Angebotsöffnung/Submission** elektronisch eingereichter Angebote nach dem **Vier-Augen-Prinzip**
 - **Archivierung** abgeschlossener Verfahren.

E-Vergabe-Systeme

Unterstützung in Bezug auf Korruptionsprävention

- **E-Vergabe-Systeme** können einen **essentiellen Beitrag zur Verbesserung der Korruptionsprävention leisten**. Dies kann vor allem unter folgenden Gesichtspunkten gelingen:
 - Transparente/Nachvollziehbare Durchführung von Vergabeverfahren
 - Nachträgliche Änderungen an Verdingungsunterlagen können verifiziert werden,
 - Upload und Download von Unterlagen ist nachvollziehbar (gleicher Informationsfluss an alle potenziellen Auftragnehmer)
 - Elektronisch eingereichte Angebote erhalten einen digitalen Zeitstempel, wodurch eine nachträgliche Manipulation mindestens erschwert wird
 - Angebotsöffnung nur im 4-Augen-Prinzip möglich
 - Archivierung abgeschlossener Verfahren
 - Minimierung des persönlichen Kontakts durch elektronische Kommunikation (situativer und struktureller Korruption kann dadurch vorgebeugt werden)
 - Elektronisch verfügbare Datenlage, die eine rückwirkende Analyse/Auswertung erlaubt, welcher Auftragnehmer bspw. welchen Auftrag erhalten hat (Kontrolle einer potenziellen Kartellbildung)
- **E-Vergabe-Systeme wirken** damit **präventiv** gegen Korruption





Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte auf Grund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2015 Transparency International Deutschland e.V.

Kontakt Daten



Dr. Christian Lantermann
Rechtsanwalt, Certified Fraud Manager (FS)
Ostlandstr. 55
50859 Köln

☎: 02234/68 82 842
0178/18 37 638

✉: clantermann@transparency.de