

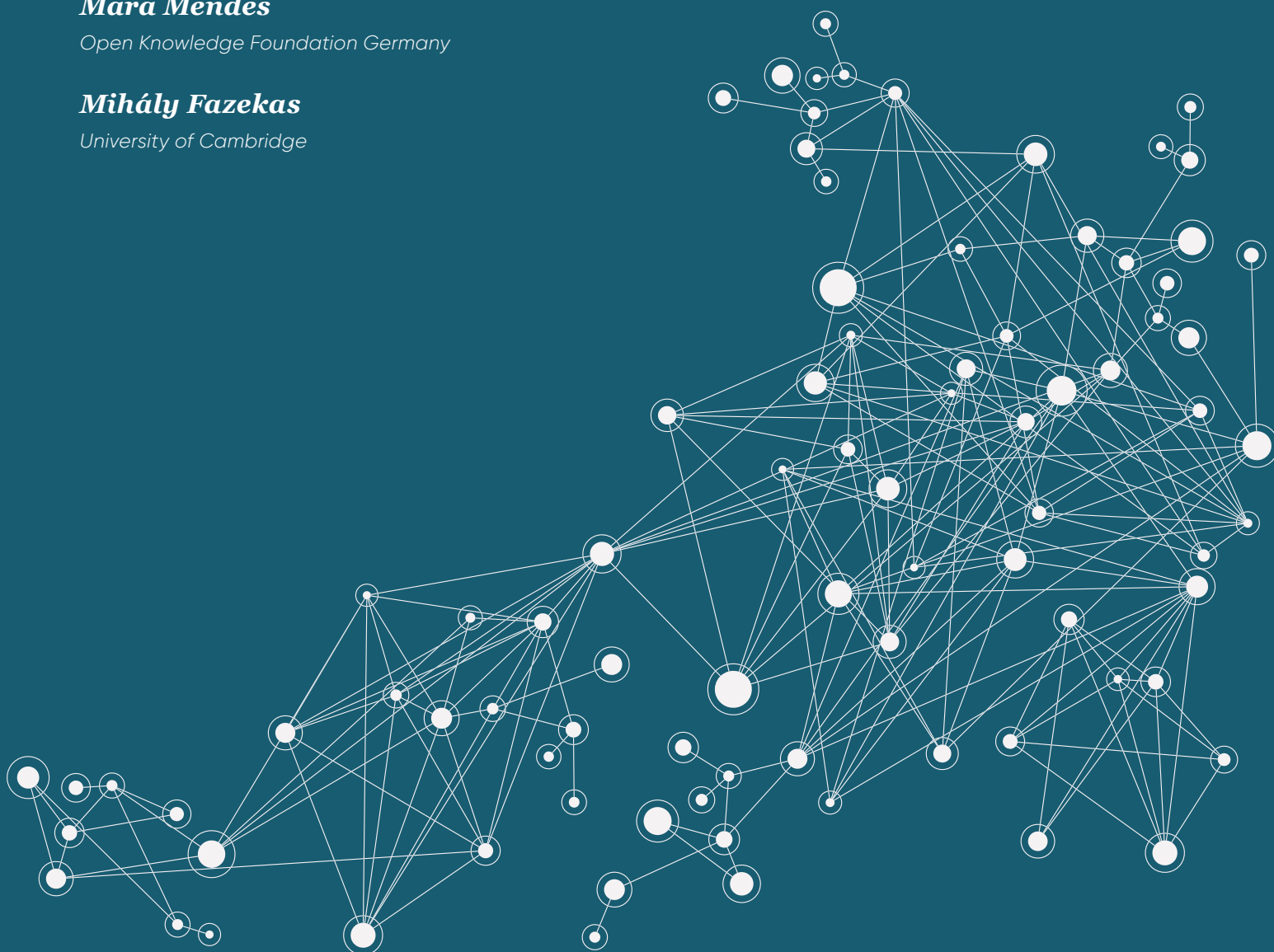
Für eine Transparentere und Effizientere Vertragsvergabe – Öffentliche Auftragsvergabe in der Europäischen Union

Mara Mendes

Open Knowledge Foundation Germany

Mihály Fazekas

University of Cambridge



DAS PROBLEM

HINTERGRUND

Etwa 15% des Bruttoinlandsprodukts der EU werden jedes Jahr bei der öffentlichen Beschaffung von Waren und Dienstleistungen ausgegeben, und einige Schätzungen zeigen, dass Korruption die Kosten der Regierungsverträge um 20 - 25% erhöht. Es ist noch besorgniserregender, dass Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen wichtige öffentliche Ziele wie den Bau von sicheren Autobahnen, qualitativ hochwertigen Schulgebäuden oder die benötigte Bereitstellung von Medikamenten beeinträchtigt. Dies sind ein paar der Hauptgründe, warum es mehr Forschung bedarf, um öffentliche Vergabe nachhaltiger und transparenter zu gestalten. Aus dieser Problemstellung entstand das EU-finanzierte Großprojekt **DIGIWHIST**. Dieses Policy Paper stellt die Herausforderungen offener Daten im öffentlichen Beschaffungswesen dar und begegnet diesen mit Empfehlungen, um Datenbereitstellung und Datenaustausch zu verbessern.

OFFENE DATEN UND ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

In den 34 europäischen Ländern, die von DIGIWHIST DIGIWHIST geprüft werden¹, wird das öffentliche Auftragswesen durch nationale und supranationale (EU-) Rechtsvorschriften geregelt. Das bedeutet, dass Beschaffungsprozesse und ihre Publikation durch monetäre Schwellenwerte bestimmt werden. Diese Schwellen bestimmen die

¹ - Cingolani, L., Fazekas, M., Kukutschka, R. and Tóth, B. (2016). Towards a comprehensive mapping of information on public procurement tendering and its actors across Europe. DIGIWHIST deliverable D1.1, see: <http://digiwhist.eu/publications/towards-a-comprehensive-mapping-of-information-on-a-procurement-tendering-and-its-actors-across-europe/>

ÜBER DIGIWHIST

DIGIWHIST, ein EU Horizon 2020 gefördertes Projekt, bringt sechs Europäische Forschungsinstitutionen zusammen mit dem Ziel, die Gesellschaft zu ermächtigen um Korruption im öffentlichen Sektor zu bekämpfen. DIGIWHIST's Ziel ist es, Europaweit das Vertrauen in Regierungen zu erhöhen und gleichzeitig die Effizienz öffentlicher Ausgaben zu steigern.

Dies wird das Projekt durch die systematische Sammlung, Strukturierung, und breite Veröffentlichung von Informationen zur Auftragsvergabe und zu Mechanismen die die Rechenschaft von Beamten in allen EU- und manchen Nachbarstaaten erhöhen (neben den 28 Mitgliedsstaaten der EU gehören Armenien, Georgien, Island, Norwegen, Serbien, und die Schweiz dazu), erreichen.

Das Projekt wird Daten mithilfe von Informationen von individuellen öffentlichen Vergabetransaktionen und den Besitz- und Finanzstrukturen von erfolgreichen Firmen auf der Micro-Ebene sammeln und evaluieren.

Diese Daten werden mit aggregierten Vermögens- und Einkommenserklärungsdaten verknüpft um potentielle Interessenkonflikte in öffentlichen Vergabesystemen zu erkennen, und systemische Verwundbarkeiten in den respektiven Legislatorsystemen und ihrer Implementierung zu identifizieren.

Art und Weise, wie ein Angebot auf nationaler Ebene veröffentlicht werden muss und ob es auf der Ebene der Europäischen Union beworben werden muss. Letzteres erfolgt auf der europäischen Beschaffungsplattform Tenders Electronic Daily (TED)².

Bei den Beschaffungsverfahren sind eine Vielzahl von Stakeholdern beteiligt: Beamte des Beschaffungswesens, die Ausschreibungen anlegen und umsetzen, Fachleute, die inhaltlich beraten (z. B. Ingenieure, medizinische Fachleute) und Bieter, die das eigentliche Angebot machen. Darüber hinaus sind die Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe für Bürgerinnen und Bürger interessant, die bspw. herausfinden möchten, welche Fortschritte bei der Errichtung eines öffentlichen Gebäudes gemacht wurden, oder wer den Vertrag zur Versorgung ihrer Schulkantine bekommen hat. Die Verknüpfung von Beschaffungsdaten mit anderen Datensätzen wie Budgetdaten schafft noch umfangreichere Informationen darüber, wie Geld ausgegeben wird. Die effiziente Vergabe öffentlicher Verträge ist zunehmend in den Blickpunkt von Transparenzbefürwortern geraten, und hat weltweit zu neuen Projekten geführt deren Ziel die Förderung von Transparenz im öffentlichen Auftragswesen ist. Die Open Contracting Partnership hat einen Publikationsstandard kreiert, und viele NGOs haben dazu europaweit Risikoindikatoren entwickelt. DIGIWHIST hat für seine Fokusbänder eine Reihe von Variablen entwickelt, mit deren Hilfe die Beschaffungsdaten für alle 34 Länder auf einem generischen Portal analysiert und publiziert werden, um einen einfachen Vergleich über die Grenzen hinweg zu ermöglichen. Indikatoren, die Transparenz, Korruptionsrisiken und administrative Qualität messen, werden dabei auf die Datensätze angewandt.

DAS PROBLEM

Die meisten Länder, die von DIGIWHIST untersucht wurden, veröffentlichen ihre Beschaffungsdaten unterhalb eines akzeptablen Mindeststandards. Viele gut regierte Länder wie Schweden oder Deutschland veröffentlichen nur diejenigen Angebote, die aufgrund von EU-Richtlinien in einer transparenten und datenreichen Art und Weise reguliert werden. Hier ist TED die zuverlässigste Quelle für offene öffentliche Beschaffungsdaten.

² - Tenders Electronic Daily, see <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

Dies steht im Gegensatz zu osteuropäischen Ländern wie Rumänien oder Kroatien, die niedrige Meldeschwellen von wenigen tausend Euro eingeführt haben. Dadurch sind ihre Beschaffungsausgaben nicht nur transparenter, sondern auch wettbewerbsfähiger geworden. Mit wenigen Ausnahmen wie Italien und Estland veröffentlicht keine Regierung Informationen über die Vertragsabwicklung, was es unmöglich macht zu wissen, was passiert, nachdem der Auftrag vergeben wird - zum Beispiel, ob die Lieferanten pünktlich geliefert haben und sie innerhalb des Budgets geblieben sind. Neben dem Mangel an publizierten Informationen über den gesamten Vergabezyklus, variiert die Qualität der Quellen die Beschaffungsdaten veröffentlichen stark, und in manchen Fällen ist die Zahlung von Gebühren notwendig. Dadurch ist es für interessierte Bürger sehr schwierig, die Informationen zu finden die sie suchen. Auch auf TED sind einige der erforderlichen Felder entweder nicht in standardisierter Form oder gar nicht gefüllt, was die Zuordnung einer gegebenen Ausschreibung sowie deren Vergleich mit anderen zeitweise unmöglich macht. All diese Hindernisse schaffen eine undurchsichtige Umgebung, in der Beschaffende, Bieter und Bürger sich befinden.

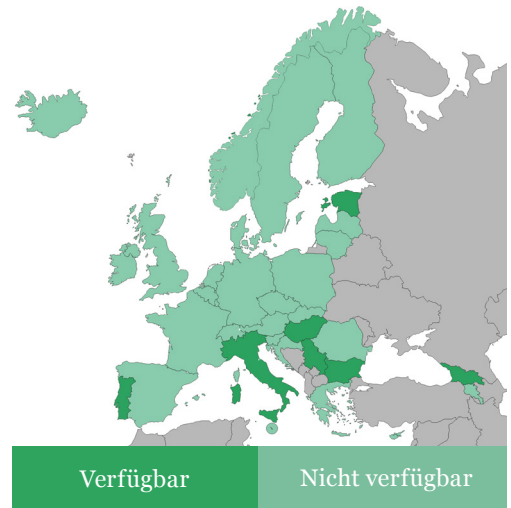


Abbildung 1.
Abdeckung des vollen
Ausschreibungszyklus

Nur wenige Länder veröffentlichen Informationen über die Vertragsumsetzung (vollständige Deckung war nur bis 2012 im Falle von Ungarn verfügbar).

CHANCEN UND NUTZEN

Beschaffungsdaten in einem offenen Datenformat zu veröffentlichen erschließt ein breites Spektrum an Möglichkeiten. Es ermächtigt Regierungen, bessere Analysen zu produzieren, wodurch enorme Lernmöglichkeiten für unterschiedliche Behörden entstehen. Bessere und zugängliche Daten können auch von potenziellen und tatsächlichen Bietern verwendet werden um wirtschaftliche Chancen zu erkennen und ihre eigene Leistung intern zu bewerten.

Dies würde letztlich zu mehr Wettbewerb und im Idealfall zu besseren Ergebnissen führen. Die Verfügbarkeit von Statistiken zu Beschaffungsausgaben ist auch auf EU-Ebene eine Herausforderung, trotz umfangreicher EU-weiter Regelungen. Solche Daten würden zivilgesellschaftlichen Akteuren ermöglichen, das Regierungshandeln besser zu verstehen und diese zur Rechenschaft zu ziehen.

EMPFEHLUNGEN

1. REGIERUNGEN SOLLTEN EINE UMFASSENDE ZENTRALE, ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNGSPLATTFORM EINRICHTEN

Von der gebührenfreien und umfassenden Bereitstellung von Daten zu öffentlicher Beschaffung in einem einfach zu bedienenden Format mit Zugang für alle beteiligten Akteure wird erwartet, dass die Markttransparenz erhöht, Transaktionskosten gesenkt, und die Rechenschaftspflicht der Regierung gestärkt wird. Daher soll eine gut funktionierende, zentrale, und öffentliche Beschaffungsplattform zur Steigerung des Preis-Leistungsverhältnisses in der öffentlichen Beschaffung beitragen, sowie die Integrität im gesamten öffentlichen Sektor erhöhen. Das DIGIWHIST Portal opentender.eu, das alle oben genannten Kriterien erfüllt, ist in der Entwicklung und wird im Jahr 2018 öffentlich zugänglich sein.

2. DIE REGIERUNGEN SOLLTEN SICH DAZU VERPFLICHTEN, BESCHAFFUNGSDATEN STANDARDMÄSSIG IN EINEM OFFENEN FORMAT BEREITZUSTELLEN

Beschaffungsdaten in einem zeitgemäßen, einfachen, und leicht zu verstehenden Format sowie die zusätzliche Veröffentlichung als maschinenlesbare Daten sind essentiell für einen leichteren und barrierefreien Zugang für die (Wieder-)Verwendung von allen beteiligten Stakeholdern. Wie von internationalen Organisationen der Zivilgesellschaft wie der Open Knowledge Foundation, der Sunlight Foundation, sowie der Open Contracting Partnership empfohlen, müssen die Regierungen die Bereitstellung in maschinenlesbaren Dateiformaten wie CSV, JSON und XML garantieren um Benutzerfreundlichkeit zu gewährleisten. Benutzer sollten auch in der Lage sein, die Gesamtheit der Daten ent-

weder als CSV-Datei oder über eine API abzurufen. Die Anzahl der Datenpublikationsformen sollten auf ein absolutes Mindestmaß reduziert werden, um die Einbeziehung von Stakeholdern durch gesenkte Komplexität zu erleichtern.

3. DIE REGIERUNGEN SOLLTEN NIEDRIGE MELDESchWELLEN UNTER EINEM EINHEITLICHEN RECHTSRAHMEN FÜR ALLE BEREICHE DER ÖFFENTLICHEN VERGABE UND FÜR ALLE KÖRPERSCHAFTEN DES ÖFFENTLICHEN RECHTS IMPLEMENTIEREN

Regierungen sollten niedrige monetäre Veröffentlichungsschwellen und einheitliche Vergabevorschriften implementieren die für alle öffentlichen Einrichtungen und Ausgabenbereiche gelten. Die Schwelle sollte idealerweise zwischen 0 € und 5.000 € liegen, um so den Großteil öffentlicher Ausgaben durch die Vergabe öffentlicher Aufträge systematisch transparent zu veröffentlichen und zu regeln. Um die Nachfrage nach Transparenz mit dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu balancieren, könnte ein vereinfachtes System für die Kleinbeträge angewendet werden, während die vollen Verfahrens- und Transparenzvorschriften für höherwertige Verträge von etwa 30-40.000 € angewendet werden.

4. DIE REGIERUNGEN SOLLTEN DEN UMFANG DER VERÖFFENTLICHTEN BESCHAFFUNGSDATEN ERHÖHEN.

Dies sollte folgendes beinhalten:

- Veröffentlichung von offenen Vergabedaten zum gesamten Beschaffungszyklus auf bestehenden öffentlichen Beschaffungsplattformen die mindestens Ankündigungen zu Ausschreibungen, Vergaben und Vertragsabschluss sowie dessen Umsetzung beinhalten.

- Veröffentlichung von Informationen zu Änderungen, Modifikationen und erfolglosen Angeboten in einem strukturierten und zuverlässigen Format, so dass aktuelle Informationen über alle Ausschreibungen zur Verfügung stehen.
- Veröffentlichung von einem verpflichtendem Mindestsatz an Variablen die unerlässlich für die Rechenschaftspflicht der Regierung und Transparenz der Ausschreibung sind, wie zum Beispiel die Beschreibung des Kaufs, Informationen über Bieter und Subunternehmer, finale Zahlungen, Vertragsleistung und eindeutige Bezeichner (IDs) für Organisationen.

5. DIE REGIERUNGEN SOLLTEN DIE VERBINDUNG ZWISCHEN VERGABEDATEN UND WEITEREN DATENSÄTZEN ERLEICHTERN

Wir empfehlen, dass die Regierungen die Verbindung zwischen öffentlichen Beschaffungsdaten und den damit verbundenen Datensätzen die Organisationsverhalten und Leistungen beschreiben ermöglichen, indem gemeinsame Organisations- und Vertrags-IDs in den verschiedenen Datensystemen, wie Zahlungen im öffentlichen Beschaffungswesen, Firmenregister und Gerichtsurteilen, verwendet werden.

6. DIE REGIERUNGEN SOLLTEN BEKANNTMACHUNG ÜBER DAS ÖFFENTLICHE VERGABEVERFAHREN STANDARDMÄSSIG MIT DEN ZUGEHÖRIGEN AUSSCHREIBUNGSUNTERLAGEN VERBINDEN

Diese sollten die vollständigen Ausschreibungsunterlagen und Karten, Pläne usw. umfassen. Idealerweise sollten auch unterzeichnete Verträge verknüpft werden. Hier sollten Informationen über Subunternehmer sowie Vertragsänderungen, Rechnungen und eingereichte Abschlussberichte mit dem Datensatz verknüpft werden. Übermittelte Gebote oder zumindest Teile davon können zum Schutz wirtschaftlich sensibler Informationen oder der Privatsphäre von Personen von diesen strengen Transparenzregeln befreit werden.

7. DIE REGIERUNGEN SOLLTEN KONTROLLMECHANISMEN ENTWICKELN, UM DATENQUALITÄT SICHERZUSTELLEN

Wir empfehlen, dass die bereits existierenden Anforderungen an Daten und Berichterstattung konsequent durchgesetzt werden und die Datenqualität europaweit auf den gesetzlich vorgeschriebenen Mindeststandard erhöht wird. Um sicherzustellen, dass alle erforderlichen Datenfelder wahrheitsgemäß ausgefüllt sind, sollten die Regierungen die Einführung zentralisierter Steuerungsmechanismen und Strafen für die Nichteinhaltung in Betracht ziehen.

8. DIE REGIERUNGEN SOLLTEN BÜROKRATISCHEN AUFWAND VERRINGERN INDEM DIE VERÖFFENTLICHUNGSSYSTEME MIT VERGABE-, VERTRAGS-, UND BEZAHLSYSTEMEN VERKNÜPFT WERDEN

Wenn administrative Datensätze verknüpft werden, sollten die offiziell verifizierten (und vermeintlich korrekten) Informationen automatisch zu öffentlichen Beschaffungsverzeichnissen hinzugefügt werden, um den Verwaltungsaufwand sowie das Risiko einer fehlerhaften Dateneingabe zu senken.

9. DIE REGIERUNGEN SOLLTEN DIE REGELMÄSSIGE NUTZUNG OFFENER VERGABEDATEN INNERHALB UND AUSSERHALB DER REGIERUNGEN FÖRDERN

Regierungen als wichtigste Datenhüter sollten die Nutzung des öffentlichen Beschaffungsdaten innerhalb der Regierung fördern und die Wiederverwendung von Daten durch nichtstaatliche Akteure wie zivilgesellschaftliche Kontrollinstanzen und Datenanbieter erleichtern. Die Nutzung der öffentlichen Beschaffungsdaten sollte durch die Schaffung von direkten Feedback-Mechanismen über den gesamten Vergabezyklus (das heißt Planung, Ausschreibung, Vergabe, Durchführung) unter Einbeziehung aller Beteiligten innerhalb und außerhalb der Regierung erleichtert werden.

RESSOURCEN UND ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

Cingolani, L., Fazekas, M., Kukutschka, R. and Tóth, B. (2016). Towards a comprehensive mapping of information on public procurement tendering and its actors across Europe. DIGIWHIST deliverable D1.1, siehe: <http://digiwhist.eu/publications/towards-a-comprehensive-mapping-of-information-on-public-procurement-tendering-and-its-actors-across-europe/>

Coviello, D., & Mariniello, M. (2014). Publicity requirements in public procurement: Evidence from a regression discontinuity design. *Journal of Public Economics*, 109, 76–100.

Czibik, Á., Tóth, B., & Fazekas, M. (2015). How to Construct a Public Procurement Database from Administrative Records? With examples from the Hungarian public procurement system of 2009-2012. Government Transparency Institute: Budapest.

Fazekas, M. and Toth, B. (2016) Assessing the potential for detecting collusion in Swedish public procurement. KKV: Stockholm. Verfügbar hier: http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/uppdraagsforskning/forsk_rapport_2016-3.pdf

G20: G20 Principles for promoting integrity in public procurement. Verfügbar hier: <http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/G20-PRINCIPLES-FOR-PROMOTING-INTEGRITY-IN-PUBLIC-PROCUREMENT.pdf>

International Open Data Charter. Verfügbar hier: <http://opendatacharter.net/principles/>

OECD/Sigma. (2014). The Principles of Public Administration. Paris: OECD/Sigma.

OECD. (2007). Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z. Paris: OECD.

OECD (2016) Public Procurement Toolbox. Country case: Stakeholder engagement during the construction of Heathrow Airport Terminal 5. Verfügbar hier: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/stakeholder-engagement-during-construction-heathrow-airport-terminal-5.pdf>

Open Knowledge Foundation Open Data Handbook. Verfügbar hier: <http://opendatahandbook.org> and the Procurement Open Data Guidelines by the Sunlight Foundation. Available at: <https://sunlightfoundation.com/procurement/opendataguidelines/>.

Open Government Guide. Public Procurement. Disclose key documents and data. Verfügbar hier: <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-key-documents-and-data/>

Open Government Guide. Public Procurement. Link open contracting data with other sources of data. Verfügbar hier: <http://www.opengovguide.com/commitments/link-open-contracting-data-with-other-sources-of-data/>

Šípoš, G., Samuek, S., & Martin, K. (2015). Nicht in Kraft bis online veröffentlicht. What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. Bratislava: Transparency International Slovakia.

Van Den Heuvel, G. (2006). The Parliamentary Enquiry on Fraud in the Dutch Construction Industry Collusion as Concept Between Corruption and State-Corporate Crime. *Crime, Law and Social Change*, 44(2), 133–151.



WWW.DIGIWHIST.EU

Autoren: Mara Mendes, Mihály Fazekas

Design, Layout: Nadine Stammen, Bela Seeger

Kontakt: Mara Mendes - (mara.mendes@okfn.de)