

Positionspapier - Öffentliche Beschaffung in Bayern: Korruptionsfest in die Zukunft

05/2023

Klimawende, Digitalisierung oder Pandemiebekämpfung: Öffentliche Beschaffung hat eine Schlüsselrolle für die staatlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Die öffentliche Hand muss z.B. Ladesäulen für E-Autos, IT für eine moderne Verwaltung oder medizinische Schutzausrüstung für Krankenhäuser einkaufen. Dabei sollte die öffentliche Hand durch nachhaltigen und fairen Einkauf eine Vorbildfunktion übernehmen. Korruptionsprävention, die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter schützt, ist Voraussetzung, um diese Herausforderungen zu meistern.

Öffentliche Aufträge in Deutschland machen schätzungsweise [15 % des deutschen BIP](#) und damit 500 Milliarden Euro pro Jahr aus. Das entspricht in etwa den 25-fachen Ausgaben für Arbeitslosengeld II und Sozialgeld. Dabei werden 78 % der öffentlichen Aufträge auf der Ebene der Länder und Kommunen vergeben. Wie zuletzt die Maskenaffäre gezeigt hat, zielen korrupte Verhaltensweisen immer wieder auf die Vereinnahmung dieser immensen Summen ab. Die Folgen waren ein [zu teuer und teilweise qualitativ mangelhafter](#) Einkauf von Schutzmasken. Korruption führt zur Verschwendung öffentlicher Gelder und ist Gift für das Vertrauen in staatliche Institutionen.

Der Freistaat Bayern kann sich auf eine Landes- und Kommunalverwaltung verlassen, deren Integrität hohen Ansprüchen genügt. Doch können Intransparenz, überlastete Verwaltungsstrukturen und unzureichender Wettbewerb ausgenutzt werden, um sich an öffentlichen Aufträgen zu bereichern. Im Ranking des European Public Accountability Mechanism ([EuroPAM](#)) schneidet Deutschland auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffung im europaweiten Vergleich nur unterdurchschnittlich ab. Wie können also Transparenz, Wettbewerb und Beschaffungsverwaltung gestärkt werden?

Maßnahmen der Anti-Korruption im Beschaffungswesen sollen Verwaltungshandeln nicht ausbremsen oder undurchsichtige Regelungskonstrukte schaffen. Ganz im Gegenteil: Überlastetes Personal und unnötige Bürokratie begünstigen Korruption. Starke Korruptionsprävention geht Hand in Hand mit einer effizienten Verwaltungsarbeit, die die Beschäftigten in der Beschaffungsverwaltung vor korrupten Einflüssen schützt und das Vertrauen in staatliche Institutionen fördert.

Folgende Punkte müssen deshalb durch den Freistaat Bayern verändert werden:

- Mehr Transparenz

- *Beschaffungs-Monitoring*: Öffentlichkeit und Politik müssen einen Überblick über das bayerische Beschaffungswesen haben. Deshalb müssen aktualisierte, offene Daten über den

Beschaffungsprozess öffentlich bereitgestellt werden. Diese sollten zumindest alle relevanten Daten zur Ausschreibung und Vergabemeldung beinhalten. Nach den EU-Richtlinien gehören dazu unter anderem auch Daten zu den Zeitrahmen, Vergabeverfahren, Informationen zum Auftraggeber, Auftragswert sowie Informationen zum Beauftragten. Die Daten sollten auch in einem regelmäßigen Bericht durch eine unabhängige Stelle, wie z.B. den Bayerischen Obersten Rechnungshof, ausgewertet werden. Besonders berücksichtigt werden müssen Daten, die zur Erhebung von Korruptionsindikatoren gebraucht werden.

- *Bundeseinheitliche Auftrags- und Vergabeöffentlichung:* Der Freistaat Bayern muss die Initiativen des Bundes unterstützen, eine bundeseinheitliche Plattform für Auftrags- und Vergabebekanntmachungen zu schaffen. Kommunen sollten auch Auftragsbekanntmachungen für Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte – derzeit ca. 200.000 € – auf der bereits existierenden bundeseinheitlichen Plattform für Auftragsbekanntmachungen veröffentlichen müssen. Diese Lücke in den bayerischen Vergaberichtlinien muss geschlossen werden.

- Stärkung der Verwaltung

- *Strategie für Professionalisierung:* Die Professionalisierung des Beschaffungswesens muss durch eine bayerische Strategie für „exzellente Beschaffung“ vorangetrieben werden. Denn Beschaffung wurde in den letzten Jahrzehnten um ein Vielfaches komplexer. Guter öffentlicher Einkauf erfordert hohes betriebswirtschaftliches, technisches und rechtliches Know-how. Gerade im kommunalen Beschaffungswesen mit vielfach sehr kleinen Verwaltungsapparaten fehlt dafür häufig die notwendige Kapazität.
- *Maßnahmenkatalog:* Der Freistaat Bayern sollte deshalb zusammen mit Kommunen, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft einen Maßnahmenkatalog entwickeln und umsetzen. Denkbar wäre die Zusammenarbeit mehrerer Kommunen bei der Beschaffung deutlich zu stärken. Ein weiterer möglicher Ansatz wäre, bereits bestehende Unterstützungsangebote, wie z.B. bei den VOB-Stellen der Regierungen oder das Auftragsberatungszentrum Bayern e.V., zu einem Kompetenzzentrum für kommunale Beschaffung weiterzuentwickeln, das bayerische Kommunen bei der Verbesserung ihrer Beschaffungsprozesse berät und finanziell fördern kann. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk darauf gerichtet werden, wie nachhaltige Beschaffung korruptionssicher erfolgen kann.

- Konsequente und schnelle Kontrolle

- *Unabhängige Revision in öffentlichen Unternehmen:* Die Interne Revision bei öffentlichen Unternehmen muss durchgehend prozess- und weisungsunabhängig ausgestaltet sein, so wie es der Standard des Deutschen Instituts für interne Revision e.V. (DIIR) erfordert.
- *Effektiver Rechtsschutz bei Unterschwellenvergaben:* Effektiver Rechtsschutz muss auch unterhalb der europäischen Auftragsschwellenwerte gelten. In diesem Bereich werden im Wettbewerb unterlegene Bieter weder vor Zuschlagserteilung informiert, noch existiert ein Rechtsweg zu den Vergabekammern. [Sachsen](#), [Sachsen-Anhalt](#) und [Thüringen](#) haben es vorgemacht. Der Freistaat Bayern muss hier nachziehen. Außerdem müssen Vergabekammern so besetzt sein, dass sie bei Rechtsschutzverfahren oberhalb der Schwellenwerte innerhalb von fünf Wochen entscheiden können.

- Entbürokratisierung & Digitalisierung

- *Regelvereinfachung:* Vergabeverfahren sollten vereinfacht werden, ohne dabei die Grundsätze Transparenz, Nachhaltigkeit und Gleichbehandlung aus den Augen zu verlieren. Denn zu komplizierte Vergabeverfahren schrecken Unternehmen ab, verengen so die Märkte und reduzieren den Wettbewerb. Der Freistaat Bayern sollte auf Bundesebene dafür eintreten, dass die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) in die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und die Vergabeverordnung (VgV) integriert wird.
- *Digitalisierung:* Die Pflicht zur E-Vergabe muss auch für Kommunen bei Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen unterhalb von 200.000 € gelten. Bei der Implementierung von E-Vergabe-Software muss auf bundeseinheitliche Daten-Standards und Interoperabilität geachtet werden. Beschaffungsprozesse müssen möglichst medienbruchfrei digital durchgeführt und dokumentiert werden. Die genutzten Systeme sollten eine automatisierte Veröffentlichung von Auftrags- und Vergabebekanntmachungen auf der bundeseinheitlichen Plattform ermöglichen.

I. Mehr Transparenz

Transparenz ermöglicht demokratische Kontrolle, erschwert Korruption und stärkt das Vertrauen in öffentliche Institutionen. Der Freistaat Bayern muss deshalb über seine Beschaffungstätigkeit offen informieren. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ist dabei besonders ein Gesamtüberblick wichtig. Dazu müssen bestimmte Indikatoren gesammelt werden, die z.B. auf Korruptionsrisiken – sogenannte „Red Flags“ – oder auf nachhaltige Beschaffung hinweisen. Beispiele für mögliche Indikatoren liefert der [Open Contracting Data Standard](#) der Open Contracting Partnership. Die Datenpunkte sollten frei, digital und maschinenlesbar verfügbar sein. Im Zuge einer konsequenten Beschaffungsdigitalisierung könnte dieser Vorgang ohne Mehraufwand automatisiert werden.

Zu begrüßen ist, dass der Bund eine [Vergabestatistik](#) aufgebaut hat und von allen öffentlichen Auftraggebern in Deutschland Beschaffungsdaten erhebt. Das Bundeswirtschaftsministerium räumte jedoch in seinem ersten Bericht zur Vergabestatistik selbst ein, dass die Datenqualität noch zu wünschen übriglässt. Denn für das erste Halbjahr 2021 wurden dort nur Beschaffungen im Wert von ca. 53 Mrd. € erfasst, damit bleibt das statistisch tatsächlich erfasste Beschaffungsvolumen erheblich hinter dem geschätzten Gesamtvolumen öffentlicher Aufträge zurück, das die OECD auf ca. 500 Mrd. € pro Jahr schätzt und das BMWK mit ca. 300 Mrd. € pro Jahr annimmt. Dass offensichtlich grundlegende Daten zur öffentlichen Beschaffung nicht erfasst werden oder verfügbar sind, ist äußerst bedauerlich. Eine funktionierende Vergabestatistik würde zu einem Quantensprung in der Korruptionsprävention im öffentlichen Beschaffungswesen führen.

Für die in Bayern bestehenden Mängel bei der Datenerfassung trägt der Freistaat Bayern die Verantwortung. Der Freistaat Bayern muss deshalb Maßnahmen ergreifen, damit öffentliche Auftraggeber in Bayern vollständige und richtige Datensätze an den Bund übermitteln. Außerdem müssen die Daten für die Öffentlichkeit einsehbar gemacht werden.

Der Freistaat Bayern darf die Daten der Vergabestatistik nicht ungenutzt lassen, sondern muss selbst für die Auswertung der Daten Sorge tragen. Der Freistaat Bayern sollte deshalb auf eigne Initiative die Beschaffungsdaten durch eine unabhängige Stelle, wie z.B. dem Bayerischen Obersten Rechnungshof, auswerten lassen. Der Auswertungsauftrag muss in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft entwickelt werden, damit Aspekte wie Korruptionsprävention oder Nachhaltigkeit ausreichend berücksichtigt werden. Langfristig sollte die Auswertung der Daten aus der

Vergabestatistik durch automatisch generierte Daten aus einer flächendeckend angewendeten E-Vergabe ersetzt werden.

Hieraus kann ein regelmäßiger Bericht über das bayerische Beschaffungswesen entstehen, aus dem u.a. Indikatoren für korruptionssichere und nachhaltige Beschaffung ersichtlich werden und Problemfelder identifiziert werden können. Die Ergebnisse müssen der Öffentlichkeit visualisiert und digitalisiert zur Verfügung gestellt werden. Ein gutes Beispiel für eine Visualisierung von Beschaffungsdaten ist die Plattform [Open Tender](#). Die Plattform wurde durch zivilgesellschaftliche Akteure entwickelt. Eine staatliche Auswertung von Beschaffungsdaten kann in hoher Qualität erfolgen und damit Grundlage für eine fundierte öffentliche Diskussion sein. Das schützt vor pauschal-populistischen Behauptungen.

Nach wie vor existiert in Deutschland kein einheitliches Portal, über das Unternehmen von öffentlichen Ausschreibungen erfahren können. Der Bund betreibt zwar einen bundeseinheitlichen Bekanntmachungsservice ([BKMS](#)), der diesem Zweck dienen soll, jedoch ist dieser unvollständig. Bayern muss hier die rechtlichen Voraussetzungen schaffen, dass öffentliche Ausschreibungen aus Bayern flächendeckend durch den BKMS veröffentlicht werden können. Bayerische Kommunen sind bei Liefer- und Dienstleistungen mangels der Anwendbarkeit der Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO) bei Vergaben mit einem Auftragswert von unter ca. 200.000 € gem. § 28 Abs. 1 UVgO nach wie vor nicht verpflichtet über den BKMS zu veröffentlichen. Eine solche Veröffentlichungspflicht existiert für Kommunen bereits bei Bauaufträgen und für die Staatsverwaltung für Aufträge jeglicher Art. In der [bayerischen Vergaberichtlinie](#) für Kommunen muss diese Lücke für Liefer- und Dienstleistungsaufträge geschlossen werden. Kommunen können dieser Veröffentlichungspflicht ohne bürokratischen Aufwand nachkommen, wenn sie eine E-Vergabepattform nutzen, die automatisch auf dem BKMS veröffentlicht. Auch im Übrigen sollte der Freistaat Bayern Initiativen des Bundes zur Verbesserung der Transparenz im öffentlichen Auftragswesen deutlich mehr unterstützen. Denn dadurch entsteht mehr Wettbewerb um öffentliche Aufträge.

II. Stärkung der Verwaltung

Beschaffung ist eine komplexe Aufgabe, die Personal mit technischem, rechtlichem und wirtschaftlichem Sachverstand erfordert. Die [OECD](#), die [Europäische Kommission](#) sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler empfehlen seit Jahren eine stärkere Professionalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens. Vergabeverfahren von gut aufgestellten und spezialisierten Beschaffungsstellen machen flankierende Maßnahmen der Korruptionsprävention, wie z.B. Rotation innerhalb der Beschaffungsstelle, oft erst möglich. Zusätzlich kann auch eine konsequentere Digitalisierung des öffentlichen Einkaufs dabei helfen, Beschaffungsvorgänge zu vereinfachen, zu beschleunigen und ihre Integrität zu erhöhen.

Der Freistaat Bayern muss deshalb eine Strategie für eine „exzellente Beschaffung“ entwickeln und umsetzen. Dazu muss in Zusammenarbeit mit Kommunen, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ein Maßnahmenkatalog erarbeitet werden. Denkbar wäre kommunale Beschaffungszusammenarbeit mehr zu unterstützen. Gerade die kleineren der ca. 2.100 bayerischen Kommunen verfügen nicht über ausreichende Beschaffungsvolumina, um dafür spezialisierte Beschaffungsstellen einzurichten. Vorbildlich ist deshalb die zentrale Beschaffungsstelle des [Zweckverbands „Kommunales Dienstleistungszentrum Oberland“](#) und der [Stadt Coburg](#), die die Beschaffungstätigkeit zahlreicher Kommunen bündelt. Der Freistaat Bayern muss solche Initiativen zur Optimierung der Beschaffungsorganisation unterstützen. Ein weiterer Ansatzpunkt

könnte die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für kommunale Beschaffung sein. Das Kompetenzzentrum sollte auf bestehende Unterstützungsangebote, wie den VOB-Stellen der Regierungen oder dem Auftragsberatungszentrum Bayern e.V., aufbauen. Es könnte nach Bedarf Kommunen bei der Verbesserung ihres Beschaffungsprozesse beraten und finanziell fördern. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk darauf gerichtet werden, wie nachhaltige Beschaffung korruptionssicher erfolgen kann.

III. Konsequente und schnelle Kontrolle

Der Freistaat Bayern kann nur dann glaubhaft für Integrität stehen, wenn die Einhaltung von Vergaberegeln – intern und extern – kontrolliert wird und so der Wettbewerb um öffentliche Aufträge gesichert wird.

Dazu müssen verwaltungsinterne Kontrollinstanzen so ausgestattet sein, dass sie Vorgänge im angemessenen Umfang überprüfen können. Die Interne Revision muss in Kommunen und in öffentlichen Unternehmen eine wichtige Aufgabe der Korruptionsprävention ausüben, unbeschadet der überörtlichen Kontrollorgane. Laut der Definition des Deutschen Instituts für interne Revision e.V. (DIIR) soll sie unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen für eine Organisation erbringen, die Effektivität des Risikomanagements bewerten und verbessern. Sie dient der Kontrolle der Führungs- und Überwachungsprozesse einer Organisation. Anders als es der [Standard des DIIR](#) erfordert, ist die Interne Revision in Kommunen und öffentlichen Unternehmen aber nach Erteilung des Prüfungsauftrags oft nicht prozess- und weisungsunabhängig. Hier sollte der Gesetzgeber mit entsprechenden Regelungen nachbessern. Damit soll sichergestellt werden, dass die Interne Revision mit einem systematischen und zielgerichteten Ansatz die Effektivität des Risikomanagements, der Kontrollen und der Führungs- und Überwachungsprozesse bewertet.

Außerdem muss ein effektiver Rechtsschutz existieren, in dem übergangene Unternehmen Vergaberechtsverstöße geltend machen können. So wird der Wettbewerb um öffentliche Aufträge geschützt und das Korruptionsrisiko minimiert. Effektiver Rechtsschutz mit hierfür eingerichteten Vergabekammern existiert im Freistaat Bayern bei Auftragswerten oberhalb der sog. europäischen Schwellenwerte, weil hier unionsrechtliche Rechtsschutzanforderungen gelten. Allerdings sind die europäischen Schwellenwerte sehr hoch (ca. 5 Mio. € bei Bauleistungen und ca. 200.000 € bei Liefer- und Dienstleistungen) und mehr als die Hälfte aller öffentlichen Aufträge unterschreiten diesen Schwellenwert. Unterhalb der Schwellenwerte bestehen nur eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten. Das liegt insbesondere daran, dass im Wettbewerb unterlegene Bieter vor Zuschlagserteilung nicht informiert werden müssen und kein Rechtsweg zu den Vergabekammern existiert. [Sachsen](#), [Sachsen-Anhalt](#) und [Thüringen](#) haben bereits den Rechtsschutz unterhalb der Schwellenwerte effektiviert. Der Freistaat Bayern muss hier nachziehen.

Rechtsschutz darf nicht die Handbremse für Beschaffungsverfahren sein. Zu Recht regelt § 167 Abs. 1 S. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für Vergabeverfahren oberhalb der europäischen Schwellenwerte, dass eine Vergabekammer grundsätzlich innerhalb von fünf Wochen über einen vergaberechtlichen Nachprüfungsantrag entscheiden muss. In der [Praxis](#) reißen mehr als die Hälfte der bayerischen Nachprüfungsverfahren diese Frist. Der Freistaat Bayern muss deshalb weitere Vergabekammern einrichten.

IV. Entbürokratisierung

Zu komplizierte Vergabeverfahren schrecken Unternehmen ab, verengen so die Märkte und reduzieren den Wettbewerb. Der Freistaat Bayern sollte deshalb überprüfen, inwieweit Vergaberegungen vereinfacht und Vergabeverfahren standardisiert werden können, ohne dabei die Grundsätze der öffentlichen Beschaffung, wie z.B. Transparenz, Nachhaltigkeit und Gleichbehandlung, aus den Augen zu verlieren.

Transparency Deutschland empfiehlt, dass sich der Freistaat Bayern auf Bundesebene für die Integration der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) in die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und die Vergabeverordnung (VgV) einsetzt. Bereits mit der Vergaberechtsreform aus dem Jahr 2016 wurden die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) und Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) zur Vereinfachung in die VgV übernommen. Die Regelungstechnik hat sich in der Praxis bewährt. Hingegen ist nicht ersichtlich, welche praktischen Vorteile die VOB/A ergibt. Ohnehin ist der Regelungsspielraum durch die EU-Vergaberichtlinie (RL/2014/24/EU) eng begrenzt. Bestehende Formulierungsabweichungen führen in der Praxis regelmäßig zu Rechtsanwendungsschwierigkeiten.

Außerdem sollten die Mittel der Digitalisierung stärker dazu eingesetzt werden, um Vergabeunterlagen zu standardisieren. Es muss eine umfassende E-Vergabepflicht gelten. Aktuell sind Kommunen nach den Vergaberichtlinien mangels Anwendbarkeit der UVgO gem. § 7 UVgO nicht verpflichtet, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen unterhalb der europäischen Schwellenwerte elektronisch zu vergeben. Eine solche Pflicht existiert für Kommunen bereits bei Bauaufträgen und für die Staatsverwaltung bei Aufträgen jeglicher Art. In der [bayerischen Vergaberichtlinie](#) für Kommunen muss diese Lücke für Liefer- und Dienstleistungsaufträge geschlossen werden. Außerdem sollte der Freistaat Bayern für den Unterschwellenbereich den [neuen Datenübertragungsstandard „eforms-DE“](#) für alle öffentlichen Auftraggeber in Bayern verpflichtend erklären. Dieser wird zwar voraussichtlich nur für Oberschwellenvergaben verbindlich sein. Jedoch entfaltet ein Datenstandard nur dann seine erhoffte Wirkung, wenn seine Nutzung einheitlich für alle öffentlichen Auftraggeber erfolgt.

Beschaffungsprozesse müssen möglichst vollständig medienbruchfrei digital durchgeführt und dokumentiert werden. Die genutzten Systeme sollen eine automatisierte Veröffentlichung von Auftrags- und Vergabebekanntmachungen über den BKMS ermöglichen. Eine vollständige digitale Dokumentation des Beschaffungsprozesses in Form einer elektronischen Beschaffungsakte könnte auch die nachträgliche Kontrolle durch den Bayerischen Obersten Rechnungshof sowie die Rechnungsprüfungsämter vereinfachen, sofern entsprechende Schnittstellen für diese Institutionen eingerichtet werden.

Verfasser: Regionalgruppe Bayern; Federführung Tassilo Schröck

Zur Wahl des Bayerischen Landtags im Jahr 2023