

## **78 Erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Obersten Kontrollamt der Tschechischen Republik Kat. C bei der öffentlichen Vergabe von Bauleistungen und Korruptionsvorbeugung**

### **78.0**

*Der Bundesrechnungshof und das Oberste Kontrollamt der Tschechischen Republik haben parallel in ihren Staaten die Einhaltung des EU-Vergaberechts sowie die Korruptionsvorbeugung bei der Vergabe von Bauleistungen geprüft. In beiden Staaten sind die unionsrechtlichen Vorgaben hierzu umgesetzt und werden weitgehend angewendet. Den in Deutschland geltenden Vorrang des offenen Verfahrens bzw. der Öffentlichen Ausschreibung sowie die Vergabe von Bauleistungen in Losen haben beide Rechnungshöfe als vorteilhaft bewertet. Die Ergebnisse ihrer Untersuchungen haben die Rechnungshöfe in einem Gemeinsamen Bericht zusammengefasst. Er stieß in der Tschechischen Republik auf großes Interesse und wurde auch von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden gewürdigt.*

### **78.1**

#### **Parallele Prüfung**

Der Bundesrechnungshof und das Oberste Kontrollamt der Tschechischen Republik (Oberstes Kontrollamt) prüften in den Jahren 2011 bis 2013 parallel in ihren Staaten öffentliche Bauvorhaben. Sie untersuchten dabei, ob die Bauverwaltungen ihrer Staaten die Vorgaben der Europäischen Union zur Vergabe von Bauleistungen und die nationalen Vorgaben zur Korruptionsvorbeugung umgesetzt und berücksichtigt haben. Bundesrechnungshof und Oberstes Kontrollamt setzten damit ihre bereits mit der Prüfung von Straßenbauvorhaben begonnene Zusammenarbeit fort.

#### **Rechtliche Grundlagen der Vergabe von Bauleistungen**

Beide Staaten haben die bei der Vergabe von Bauleistungen geltenden EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt und die Gebote des EU-Vergaberechts in Gesetzen und Verordnungen verankert. Als allgemeine Vergabegrundsätze der Europäischen Union sind insbesondere die Gebote des Wettbewerbs, der Gleichbehandlung und der Transparenz zu beachten. Die EU-Vorgaben lassen insbesondere bei Vergaben unterhalb des EU-Schwellenwertes nationale Regelungen zu. Die deutschen und die tschechischen Vorschriften weichen teilweise voneinander ab. So können die öffentlichen Auftraggeber in der Tschechischen Republik bei der Wahl der Vergabeart zwischen offenen Verfahren und nicht offenen Verfahren frei wählen. Bei letzteren wird die Zahl der Bewerber durch eine vorherige Auswahl begrenzt. Bauleistungen sind in der Tschechischen Republik – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auch unterhalb des EU-Schwellenwertes unionsweit auszuschreiben.

In Deutschland sind unionsweite Vergabeverfahren in der Regel nur bei Maßnahmen oberhalb des EU-Schwellenwertes durchzuführen. Das deutsche Haushaltsrecht gibt jedoch – im Gegensatz zu dem der Tschechischen Republik – den Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung vor. Dies gilt nicht nur bei nationalen Verfahren, sondern auch bei unionsweiten Verfahren in Form des Vorrangs des offenen Verfahrens. Beschränkungen des Wettbewerbs durch Begrenzungen des Bieterkreises sind danach begründungspflichtige Ausnahmen.

#### **Korruptionsvorbeugung**

Vorgaben zur Korruptionsvorbeugung sind in beiden Staaten in nationalen Gesetzen und Verordnungen niedergelegt. Im Bereich der Europäischen Union wird der durch Korruption verursachte wirtschaftliche Schaden auf 1 % der Wirtschaftsleistung eingeschätzt. Korruptionsvorbeugung ist daher wichtig.

In beiden Staaten erfüllt das Vergaberecht sowohl für die Wirtschaftlichkeit der Vergabe als auch für die Korruptionsvorbeugung eine wichtige Funktion. Denn viele Bestimmungen des Vergaberechts, die auf einen breiten, fairen und ungestörten Wettbewerb abzielen, dienen auch der Vorbeugung gegen Korruption. In Deutschland sind bei der Vergabe von Bauleistungen insbesondere die Vorgaben aus den Vergabe- und Vertragshandbüchern der Bauverwaltungen zu beachten. Das tschechische Vergaberecht enthält seit dem Jahr 2011 erhöhte Anforderungen zur Korruptionsvorbeugung und vor allem erweiterte Publikationspflichten.

Die Vorgaben zur Korruptionsvorbeugung weichen in Deutschland und der Tschechischen Republik teilweise voneinander ab. Gemeinsam sind die Grundprinzipien der Transparenz und der Kontrolle (Vieraugenprinzip). In Deutschland

ist jedoch zusätzlich der Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung zu beachten. Dieser soll den Wettbewerb stärken und die Wirtschaftlichkeit der angebotenen Preise gewährleisten. Zugleich mindert er auch Manipulations- und Korruptionsrisiken bei der Vergabe. Gleiches gilt in Deutschland für die Vergabe der losweisen Vergabe. Dadurch wird einer Vielzahl von Unternehmen die Teilnahme am Wettbewerb ermöglicht und die mittelständische Wirtschaft gefördert.

## **78.2**

Die parallelen Prüfungen haben ergeben, dass beide Staaten die unionsrechtlichen Vorgaben nicht nur in nationales Recht umgesetzt, sondern bei ihren Bauvergaben auch weitgehend angewendet haben. Dies legt nahe, dass die unionsrechtlichen Regelungen des Wettbewerbs, der Gleichbehandlung und der Transparenz in der Praxis grundsätzlich beachtet werden.

Der Vergleich der Rechtsgrundlagen zur Korruptionsvorbeugung sowie der vergaberechtlichen Instrumentarien ergab, dass die Vorgaben in Deutschland umfassender und detaillierter als in der Tschechischen Republik sind. Insbesondere enthalten die Vergabe- und Vertragshandbücher des Bundes ausführliche Anweisungen, die auf die Anforderungen der einzelnen Phasen des Vergabeverfahrens ausgerichtet sind und Kontrollen und Eingriffsmöglichkeiten vorsehen.

Das Oberste Kontrollamt hat den in Deutschland geltenden Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung und der Vergabe von Bauleistungen in Losen als grundsätzlich positiv eingeschätzt. Es hat festgestellt, dass Vergabeeinheiten mit zu großem Leistungsumfang den Wettbewerb beschränken können. Nur wenige große Unternehmen können sich an entsprechenden Ausschreibungen beteiligen. Dies hat dazu geführt, dass in der Tschechischen Republik in den Jahren 2008/2009 zwei Drittel des Auftragsvolumens im Straßenbau an nur fünf Unternehmen vergeben wurden. Bei zahlreichen Vergabeverfahren gab es nur einen oder zwei Bieter. Nach Berechnungen des Obersten Kontrollamtes hätten z. B. bei einer Maßnahme durch eine losweise Vergabe mindestens 5 % der Gesamtkosten eingespart werden können.

Weiter hat das Oberste Kontrollamt ermittelt, dass die Kosten für den Bau von Autobahnen in der Tschechischen Republik durchschnittlich 25 % höher als in Deutschland sind. Das Oberste Kontrollamt hat dafür verschiedene Ursachen identifiziert. Diese sind u. a. die vergaberechtlichen Unterschiede und der im Vergleich zu Deutschland geringere Anteil öffentlich ausgeschriebener Bauleistungen.

## **78.3**

Angesichts des enormen Schadenspotenzials durch Manipulation und Korruption sehen beide Rechnungshöfe die Bauverwaltungen in ihren Staaten gefordert, ihre Maßnahmen gegen Korruption und Manipulation weiter fortzuführen und noch zu verbessern. Organisation und Verfahrensabläufe der Vergabeverfahren sollten fortlaufend auf Schwachstellen und Risiken untersucht werden. So können die Bauverwaltungen Handlungsbedarf erkennen und geeignete Gegenmaßnahmen einleiten.

Der Bundesrechnungshof sieht in den Grundsätzen des Vorrangs der Öffentlichen Ausschreibung sowie der losweisen Vergabe wichtige Voraussetzungen, um bei der Vergabe von Bauleistungen einen breiten Wettbewerb und wirtschaftliche Angebote zu erzielen. Zudem wird dadurch Manipulation und Korruption vorgebeugt.

Die Ergebnisse der Zusammenarbeit sind in einem Gemeinsamen Bericht zusammengefasst und auf nationaler und internationaler Ebene veröffentlicht (in Deutschland unter [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)). Der Gemeinsame Bericht stieß in der Tschechischen Republik auf großes Interesse. Er kann auch anderen Staaten wichtige Hinweise insbesondere zur Fortentwicklung der Korruptionsbekämpfung vermitteln. So hat ihn der Generalsekretär der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) als gutes Beispiel für eine erfolgreiche bilaterale Zusammenarbeit und als umfassenden Überblick über die jeweiligen nationalen Regelungen gewürdigt. Er sprach sich dafür aus, den Bericht sowohl international zu verbreiten als auch an Fachgremien weiterzuleiten, z. B. an die INTOSAI-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption und Geldwäsche.