BESCHAFFUNGSAMT
des Bundesministeriums des Innern

BME
BUNDESVERBAND MATERIALWIRTSCHAFT
EINKAUF UND LOGISTIK e.V.

e-Vergabe –

Korruptionsprävention bei der *elektronischen Vergabe*

Impressum

Herausgeber

Bundesverband Materialwirtschaft,
Einkauf und Logistik e.V. (BME)
Bolongarostr. 82
65929 Frankfurt/Main

Telefon: 069-308 38-230

E-Mail: info@bme.de
www.bme.de

Beschaffungsamt
des Bundesministeriums des Innern
Öffentlichkeitsarbeit
Sankt Augustiner Straße 86
53225 Bonn

Telefon: 0228-610 12 10

E-Mail: info@bescha.bund.de
www.beschaffungsamt.de

Gestaltung

design.idee_buero_fuer_gestaltung, Erfurt
www.design-idee.net

e-Vergabe – Korruptionsprävention bei der *elektronischen Vergabe*

01101100101001100101100100100110011011001010011001011001001001100110110010100110010110010010011001101100101
10010110010010011001101100101001100101100100100110011011001010011001011001001001100110110010100110010110011
00110011011001010011001011001001001100110110010100110010110010010011001101100101001100101100100100110011011
10100110010110010010011001101100101001100101100100100110011011001010011001011001001001100110110010100110011

Vorwort BME und Beschaffungsamt

Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Beschaffung bietet erhebliche Einsparungspotenziale. Der Nutzen liegt auf der Hand: geringere Prozesskosten, kürzere Informations- und Beschaffungszeiten sowie niedrigere Einkaufspreise sind die wesentlichen Vorteile von elektronischen Beschaffungssystemen. Doch nicht nur das – die moderne Technologie leistet auch einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention.

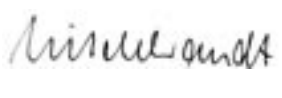
Elektronische, standardisierte und verschlüsselte Vergabeverfahren erhöhen die Transparenz gegenüber den konventionellen, „papiergestützten“ Verfahren. Dadurch lassen sich zahlreiche Manipulationsmöglichkeiten ausschließen. Dass die Nutzung elektronischer Systeme kein „Allheilmittel“ gegen Korruption darstellt, ist offenkundig. Restrisiken müssen immer einkalkuliert werden. Um auch hiergegen Schutz zu gewährleisten, sind Präventionsmaßnahmen erforderlich.

Der vom Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) initiierte und gemeinsam mit dem Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern herausgegebene Leitfaden konzentriert sich auf Präventionsmaßnahmen beim Einsatz elektronischer Vergabesysteme. Außerdem werden die gesamtwirtschaftlichen Schäden, die betriebswirtschaftliche Bewertung sowie die rechtlichen Konsequenzen von Korruption thematisiert.

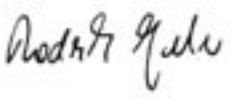
Unter dem Gesichtspunkt des erheblichen volkswirtschaftlichen Schadens durch Korruption müssen elektronische Vergabesysteme als Chance gesehen werden: für mehr Sicherheit und als Regulativ gegen Missbrauch. Allein durch Preisabsprachen bei öffentlichen Baumaßnahmen entstehen Schätzungen zufolge bundesweit jährlich Schäden in Höhe von rund 5 Milliarden Euro. Diese Summe entspricht etwa 2 % des gesamten jährlichen Beschaffungsvolumens der öffentlichen Hand.

Für den BME als branchenübergreifenden Verband und Sprachrohr von rund 6.000 Mitgliedern stellt die Sensibilisierung für das Thema Korruptionsprävention eine zentrale Aufgabe dar.

Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern ist als öffentlicher Einkäufer des Bundes ein wichtiges Bindeglied zwischen Wirtschaft und Verwaltung. Chancengleichheit und aktive Korruptionsprävention sind Grundlagen der Arbeit des Beschaffungsamtes.



Dr. Holger Hildebrandt
Geschäftsführer
Bundesverband
Materialwirtschaft,
Einkauf und Logistik e.V.



Roderich Egeler
Direktor
Beschaffungsamt des
Bundesministeriums
des Innern

Die Autoren des Leitfadens

Der vorliegende Leitfaden ist vom Arbeitskreis „Public Procurement“ des Bundesverbandes Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. initiiert und inhaltlich erarbeitet worden. Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern als Mitherausgeber des Leitfadens hat einen Fachbeitrag zur Korruptionsprävention beim Einsatz elektronischer Vergabesysteme am Beispiel des Projektes „Öffentlicher Eink@uf Online“ eingebracht.

Die Publikation soll als Leitlinie Möglichkeiten der Korruptionsprävention beim Einsatz elektronischer Vergabesysteme aufzeigen und den Sensibilisierungsprozess für das Thema Vorbeugung und Vermeidung von Korruption weiter verstärken.

Autoren des BME-Arbeitskreises „Public Procurement”:

Prof. Dr. Ulli Arnold
Lehrstuhl Investionsgütermarketing und Beschaffungsmanagement, Universität Stuttgart

Nancy Truck
Sokrates-Koordinator, Lehrstuhl Investionsgütermarketing und Beschaffungsmanagement, Universität Stuttgart

Prof. Dr. Michael Eßig
Lehrstuhl Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Materialwirtschaft & Distribution, Universität der Bundeswehr München

Alexander Batran
Wissenschaftlicher Angestellter, Lehrstuhl Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Materialwirtschaft & Distribution, Universität der Bundeswehr München

Martina Jungclaus
Justiziarin, Leitung BME-Arbeitskreis „Public Procurement“, Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V., Frankfurt/Main

Dr. Roland Fuchs
Consultant, Thales Information Systems GmbH, Berlin

Christof Helfrich
Leiter Einkauf,
N-ERGIE Aktiengesellschaft, Nürnberg

Armin Heimann
Leiter Materialwirtschaft, ESWE Versorgungs AG, Wiesbaden

Rita Finkbeiner-Kern
Abteilungsleiterin Verträge – Einkauf – Logistik, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn

Hanfried Schäfer
Hauptabteilungsleiter Zentraleinkauf, Reisen und Logistik, Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF), Mainz

Klaus Dieter Gäbler
Zentraleinkauf, Referatsleiter DV-Koordination, Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF), Mainz

Autorin des Fachbeitrages des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums des Innern:

Monika Elschner
Abteilungsleiterin Zentrale Dienste, Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, Bonn

Redaktionsteam des BME-Arbeitskreises „Public Procurement“:

Bertold Schäfer
Leiter Beschaffung, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V., Köln

Dr. Siegfried Schneider
Referat Controlling – Vergabeprüfstelle, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn

Dr. Michael Wiehen
Transparency International – Deutsches Chapter e.V., München

Herbert Frenzer
Transparency International – Deutsches Chapter e.V., München

Martina Jungclaus
Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V., Frankfurt/Main

Mit Unterstützung der BME-Gesamtarbeitsgruppe „Public Procurement”

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkungen
[Martina Jungclaus] ..... *S. 11*

II. Gesamtwirtschaftliche Schäden und betriebswirtschaftliche Bewertung sowie rechtliche Konsequenzen von Korruption

1. Gesamtwirtschaftliche Schäden von Korruption
[Prof. Dr. Ulli Arnold/ Nancy Truck] ..... *S. 13*

1.1 Vorbemerkungen
1.2 Analyse der Gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Korruption ..... *S. 14*
1.2.1 Schäden aufgrund korruptionsbedingter Wettbewerbsverzerrungen ..... *S. 14*
1.2.2 Schäden aufgrund korruptionsbedingt fehlender Ressourcen ..... *S. 15*
1.2.3 Schäden aufgrund geringer Ansiedlungsattraktivität für Unternehmen und ausbleibender Investitionen ..... *S. 16*
1.2.4 Schäden durch den Verfall von Normen und Werten ..... *S. 17*
1.3 Bezugnahme auf Korruptionsprävention ..... *S. 17*

2. Betriebswirtschaftliche Bewertung von Korruption
[Prof. Dr. Michael Eßig/ Alexander Batran]

2.1 Vorbemerkungen ..... *S. 18*
2.2 Betriebswirtschaftliches Grundmodell ..... *S. 18*
2.3 Erweiterte ökonomische Analyse ..... *S. 21*
2.4 Konsequenzen für das Management ..... *S. 22*

3. Rechtliche Konsequenzen von Korruption
[Martina Jungclaus]

3.1 Überblick relevanter Straftatbestände ..... *S. 24*
3.2 Strafrechtliche Verschärfungen durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption ..... *S. 25*
3.3 Dienstrechtlicher Unrechtsgehalt ..... *S. 26*
3.4 Korruptionsgefährdete Bereiche ..... *S. 26*
3.5 Korruptionsbekämpfung in den Ländern ..... *S. 27*
3.6 Internationales Korruptionsstrafrecht ..... *S. 28*
3.7 Fazit ..... *S. 29*

III. Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung bei elektronischen Vergabe- und Beschaffungsprozessen

1. Überblick: Vergleich konventionelle und elektronische Vergabe am Beispiel der VOB und VOL
[Dr. Roland Fuchs/ Christof Helfrich] ..... *S. 31*

2. Korruptionsprävention beim Einsatz elektronischer Vergabesysteme am Beispiel des Projektes „Öffentlicher Eink@uf Online“
[Monika Elschner]
2.1 Einleitung ... S. 37
2.2 Grundlage „IT-Sicherheit“ ... S. 38
2.2.1 Definitionen ... S. 38
2.2.2 IT-Sicherheitskonzept ... S. 38
2.2.2.1 Grundschutzbetrachtung ... S. 39
2.2.2.2 Bedrohungs- und Risikoanalyse ... S. 40
2.3 Schutzbedarfsfeststellung eines elektronischen Vergabesystems ... S. 40
2.3.1 Schadenstabelle ... S. 40
2.3.2 Funktionen und Informationen ... S. 43
2.3.3 Schutzbedarf eines elektronischen Vergabesystems ... S. 45
2.4 Bedrohungs- und Risikoanalyse sowie Maßnahmen bei elektronischen Vergabesystemen zur Korruptionsprävention ... S. 48
2.5 Zusammenfassung ... S. 57

3. Beispielhafte Auflistung von Indikatoren für korruptes Verhalten mit Orientierung auf Bauvergaben
[Armin Heimann]
3.1 Bei Planung und Vergabe ... S. 58
3.2 Bei Vertragsabwicklung ... S. 59
3.3 Allgemeine und organisatorische Risiken ... S. 61

IV. Maßnahmenkatalog zur Korruptionsvermeidung am Beispiel von Bauvergaben
[Armin Heimann] ... S. 62

V. Exkurs:
1. Vorteile der Nutzung elektronischer Medien bei der Vergabe von Dienstleistungen nach der VOF unter besonderer Berücksichtigung der Korruptionsprävention bei Projektvergaben am Beispiel der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
[Rita Finkbeiner-Kern] ... S. 67

2. Nutzung elektronischer Medien bei der zentralen und dezentralen Beschaffung am Beispiel des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF)
[Hanfried Schäfer/ Klaus Dieter Gäbler]
2.1 Einkaufsorganisation und Korruptionsvermeidung ... S. 73
2.2 Maßnahmenkatalog ... S. 73
2.3 Risikobetrachtung bei dezentralen elektronischen Beschaffungs-Workflows (am konkreten Umsetzungsbeispiel) ... S. 75

VI. Anhang:
1. Effiziente Beschaffung im öffentlichen Bereich
Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) ... S. 77

2. Literaturverzeichnis ... S. 79

1 70

I. Vorbemerkungen

[Martina Jungclaus]

Der Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) hat im Jahr 2002 in dem BME-Arbeitskreis „Public Procurement“ die Publikation „e-Vergabe – Grundlagen der elektronischen Vergabe“ erarbeitet und mit Unterstützung des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie veröffentlicht. Die Publikation dient als Leitlinie für elektronische Vergaben. Es werden die rechtlichen Rahmenbedingungen, ökonomischen Anforderungen und technischen Grundlagen der e-Vergabe dargestellt. Vorteile, Einsparpotenziale und die Einsatzfelder elektronischer Vergabe werden aufgezeigt.

Durch den Einsatz moderner Informationstechnologien im Bereich der Vergabe und Beschaffung werden jedoch nicht nur Prozesse sowie Kosten optimiert und damit die Wirtschaftlichkeit erhöht, sondern auch die Möglichkeiten zur Korruptionsprävention und -bekämpfung verbessert.

Das Thema „Korruption“ ist gerade in den letzten Jahren aufgrund von Korruptionsskandalen verstärkt in die öffentliche Diskussion geraten und hat in den tangierten Regionen zu einem Sensibilisierungsprozess geführt.

Die kriminologische Forschung definiert „Korruption“ wie folgt:

- → Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats,
- → zugunsten des Täters selbst oder eines anderen,
- → auf dessen Veranlassung oder aus Eigeninitiative,
- → zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten,
- → mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils (bei Vorteilsgewährung ist das nicht mehr notwendig),
- → für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder
- → für ein Unternehmen (in wirtschaftlicher Funktion).

Korruption ist ein zweiseitiges Delikt. Das heißt, es setzt auf der einen Seite einen „Geber“ und auf der anderen Seite einen „Nehmer“ voraus. Bei den „Gebern“ spricht man von „Korrumpierenden“ und bei den „Nehmern“ von „Korrumpierten“. Es wird damit sowohl das Verhalten des Vorteilsgewährenden bzw. Korrumpierenden, als auch das Verhalten des Vorteilnehmers bzw. Korrumpierten strafrechtlich erfasst. Beide Seiten werden nach dem Gesetz zu „Tätern“.

Den Begriff des „Opfers“ kennt die Korruption nicht. Geschädigt wird in der Regel der „Staat“, d.h. die Allgemeinheit, durch „verdeckte“, in den Leistungsumfang eingearbeitete höhere Kosten, die von den Steuerzahlern zu tragen sind.

Der enorme volkswirtschaftliche finanzielle Schaden durch Korruption erfordert, Korruptionsprävention zu einer zentralen Aufgabe des Gemeinwesens zu erheben.

Der vorliegende Leitfaden konzentriert sich auf die Chancen und Herausforderungen, die der Einsatz elektronischer Vergabesysteme zur Korruptionsprävention leisten kann. Er richtet sich an öffentliche Auftraggeber aus Bund, Ländern und Kommunen.

Im Teil II des Leitfadens stehen die gesamtwirtschaftliche Analyse und die betriebswirtschaftliche Bewertung von Korruption sowie die rechtlichen Konsequenzen korrupter Verhaltensweisen im Vordergrund.

Teil III des Leitfadens befasst sich mit Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung anhand konkreter Beispiele aus der Praxis mit Fokus auf die IT-Sicherheit sowie auf Indikatoren für korruptes Verhalten mit Orientierung auf Bauvergaben. Ein Maßnahmenkatalog zur Korruptionsvermeidung, dargestellt am Beispiel von Bauvergaben, findet sich als Handlungsempfehlung für die Praxis in Teil IV des Leitfadens.

Ein Einblick in die Besonderheiten der Korruptionsprävention bei Vergabe von Dienstleistungen nach VOF und bei der zentralen und dezentralen Beschaffung anhand von Berichten aus der Praxis gibt Teil V des Leitfadens.

II. Gesamtwirtschaftliche Schäden und betriebswirtschaftliche Bewertung sowie rechtliche Konsequenzen von Korruption

1. Gesamtwirtschaftliche Schäden von Korruption

[Prof. Dr. Ulli Arnold/Nancy Truck]

1.1 Vorbemerkungen

In diesem Teil soll die Bedeutung von Korruptionsprävention im Bereich der öffentlichen Vergabe verdeutlicht werden. Ausgehend von dem von Transparency International geprägten Satz: „Korruption nützt nur wenigen, ihre Auswirkungen treffen alle übrigen umso schwerer“[1] werden die individuellen Nutzenkalküle der korrupten Akteure sowie insbesondere die möglichen gesamtwirtschaftlich resultierenden Schäden detailliert analysiert.

Zur Beschreibung des Nutzens der einzelnen korrupten Akteure wird exemplarisch von einer Bestechungssituation zum Erhalt eines öffentlichen Auftrags ausgegangen. Ein Korrumpierender versucht z.B., den Zuschlag für einen öffentlichen Auftrag durch Zahlung eines Bestechungsgeldes an den verantwortlichen Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung zu erhalten – und dies i.d.R. zu einem höheren Einstandspreis als unter offenem Wettbewerb. Die erwarteten Vorteile durch Erhalt des öffentlichen Auftrags vermindert um die Korruptionsaufwendungen ist der Korruptionsgewinn des Korrumpierenden. Geschmälert wird dieser Nutzen dadurch, dass negative Folgen für den Korrumpierenden durch das Aufdecken der Korruptionshandlung nicht ausgeschlossen werden können. Nicht zuletzt müssen auch seine Aufwendungen für die Suche nach geeigneten Korruptionspartnern und zur Verschleierung der illegalen Handlung (also die Transaktionskosten des Korruptionsgeschäftes) mit ins Kalkül gezogen werden. Der Korrumpierte zieht bei seinem Entscheidungskalkül die Aufwendungen zur Verheimlichung der Korruption von der erhaltenen Korruptionszahlung ab. – Der tatsächliche Nutzen der Akteure kann unter Umständen – bei unzureichender Antizipation der korruptionsinduzierten Aufwendungen – sogar negativ sein.

Für die betroffenen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen sowie die Volkswirtschaften sind die Korruptionswirkungen in vielen Fällen negativ. Den hier nur komprimiert geschilderten Nutzenaspekten von i.d.R. Einzelpersonen werden nun die gesamtwirtschaftlichen Schäden bzw. Kosten durch Korruption gegenübergestellt. Diese schädlichen Folgen betreffen insbesondere unbeteiligte Dritte, können zum Teil aber auch die korrupten Akteure selbst treffen und deren Korruptionsnutzen schmälern. >>>

[1] Transparency International Deutsches Chapter e.V. (2003), S. 1

1.2 Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Korruption

Die Folgen von Korruption im Beschaffungsbereich können materieller oder immaterieller Art sein. In dieser Ausarbeitung wurde der Versuch unternommen, die einzelnen Wirkungen möglichst überschneidungsfrei zu systematisieren. Abb. 1 zeigt eine schematische Übersicht der einzelnen identifizierten Wirkungen, die im Anschluss detailliert analysiert werden.

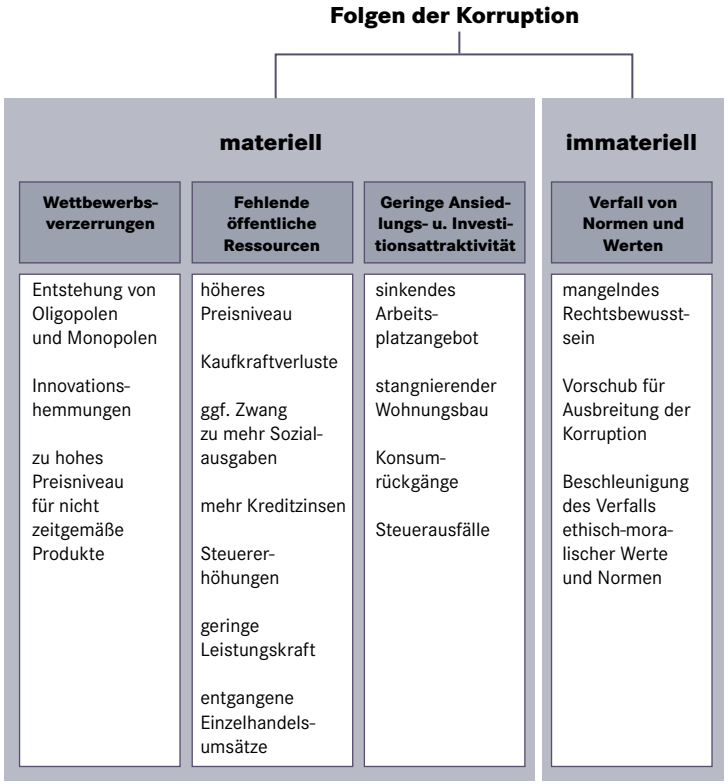


Abb. 1: Materielle und Immaterielle Folgen der Korruption

1.2.1 Schäden aufgrund korruptionsbedingter Wettbewerbsverzerrungen

Wettbewerb und Handel sind wichtige Merkmale von marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystemen. Auch das im öffentlichen Beschaffungswesen anzuwendende Vergaberecht sieht Wettbewerb als das tragende Prinzip an und nennt ihn als einen Grundsatz der Vergabe. So ist nach den Verdingungsordnungen bei öffentlichen Vergaben das wirtschaftlichste Angebot zu berücksichtigen.[2] Wenn aber die Angebote aufgrund des oben beschriebenen erwarteten individuellen Korruptionsnutzens der beteiligten Akteure nach unsachgemäßen, individuell geleiteten Kriterien bewertet werden, dann erhält das Unternehmen mit der besten Korruptionsleistung den Zuschlag. Unternehmen mit dem besten Leistungsangebot werden dadurch diskriminiert.

Neben den eingangs geschilderten Bestechungsdelikten ist als Spielart der Korruption auch der Fall von Submissionsabsprachen unter den Bietern denkbar. Dabei handelt es sich um Marktabsprachen zwischen den Anbietern, um bei Ausschreibungen den Angebotspreis und die sonstigen Bedingungen zu regeln und ein gegenseitiges Unterbieten zu verhindern. Begünstigt werden solche Absprachen, wenn immer der gleiche Bieterkreis auftritt sowie bei Anwendung des nichtoffenen Verfahrens.[3] Bei Submissionsabsprachen kalkulieren die im Rahmen des Preiskartells nicht zu berücksichtigenden Bieter mit weit überzogenen Preisen, so dass das vorher bestimmte, zuschlagerhaltende Unternehmen immer noch über dem tatsächlichen Wettbewerbspreis liegt. Der scheinbar günstigste Anbieter kann eine riesige Gewinnspanne realisieren, während die Auftraggeber den Eindruck haben, dass das günstigste Angebot im Rahmen des frei-

[2] vgl. § 25 Nr. 3 Abs. 3 VOB/A, § 25 Nr. 3 VOL/A, § 16 VOF
[3] vgl. Grupp, B. (2001), S. 60

en Wettbewerbs, d.h. unter Konkurrenzdruck kalkuliert, den Zuschlag erhalten hat.[4]

Der Mechanismus, ein Angebot auf dem freien Markt aufgrund konkurrierender Angebote zu erhalten, wird durch solche korruptiven Handlungen ausgeschlossen. Der offene, faire Wettbewerb der Wirtschaft auf der Grundlage von Qualität und Preis wird durch Korruption zu einem versteckten Wettbewerb der Bestechung, der den Markt als Regulativ zerstört.[5] Die Preisbildung wird dann eher von Absprachen, Kosten der Bestechung, gegenseitigen Abfindungen und künstlich eingeschränktem Anbieterkreis bestimmt.[6]

Typischerweise werden Korruptionshandlungen von weniger leistungsfähigen Unternehmen durchgeführt. Nur Wettbewerber, denen es nicht realistisch erscheint innerhalb der Regeln der Wettbewerbswirtschaft mit legalen Mitteln zum wirtschaftlichen Erfolg zu kommen, werden zum Mittel der Korruption greifen.[7] Der Wettbewerb wird durch korruptive Handlungen stark eingeschränkt, indem Konkurrenten in einem Verdrängungswettbewerb zum Verlassen des Marktes gezwungen werden. Wenn entsprechend viele Wettbewerber derart vorgehen, überleben die nichtkorrupten Unternehmen nicht. Durch das Ausscheiden von Wettbewerbern können oligopolistische oder monopolistische Marktstrukturen entstehen.

In wettbewerbsarmen Märkten, wie sie durch Korruption verursacht werden können, kann es zu Innovationshemmungen kommen. Das heißt, es besteht für die verbleibenden Unternehmen keine Notwendigkeit zur Weiterentwicklung der angebotenen Produkte oder Dienstleistungen, da der Mangel an Konkurrenz den etablierten Marktteilnehmern ihre Aufträge sichert. Geschädigte sind die Konsumenten, weil sie höhere Preise für nicht mehr zeitgemäße Produkte bezahlen müssen, als auf vergleichbaren offenen Märkten. Derartige Marktstrukturen können die gesamtwirtschaftliche Entwicklung schädigen, da auch die Unternehmen auf solche veralteten Produkte zurückgreifen müssen und abwandern, weil sie ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren fürchten.[8]

1.2.2 Schäden aufgrund korruptionsbedingt fehlender Ressourcen

Wie gezeigt wurde, führen korruptive Handlungen im Rahmen der öffentlichen Vergabe in der Regel zu erhöhten Einstandspreisen, die der öffentliche Auftraggeber zu tragen hat. Die unsachgemäße Verwendung öffentlicher Mittel kann eine weitere Ursache für eine Einschränkung der finanziellen Handlungsspielräume der Verwaltung sein. Aufgrund des individuellen Korruptionsnutzens, z.B. aus erhaltenen Bestechungsgeldern, wird vom öffentlichen Entscheidungsträger die Leistung eingekauft, die die besten Korruptionsmöglichkeiten bietet, unabhängig vom Nutzen für die Allgemeinheit. Dies kann dann zu Fehlinvestitionen und unnötigen Beschaffungen führen, die letztendlich die Allgemeinheit zu tragen hat. Dabei werden unter Umständen teure Güter beschafft, die keinerlei oder vergleichsweise geringen öffentlichen Nutzen stiften. So sind in den neuen Bundesländern z.B. Fälle von überdimensionierten Kläranlagen bekannt geworden.[9] Unmittelbare Schäden entstehen der öffentlichen Hand durch die höheren Baukosten und höhere laufende Betriebskosten. Folgeschäden sind aufgrund höherer Wartungs- und Ersatzteilkosten zu erwarten, die eventuell früher als üblich anfallen, da solche Anlagen eine intensivere Pflege benötigen als einfachere Anlagen, die aber unter Umständen nicht im entsprechenden Ausmaß geleistet wird. >>>

[4] vgl. Fiebig, H. / Junker, H. (2000), S. 19
[5] vgl. Transparency International Deutsches Chapter e.V. (2003), S. 1, ähnlich bei Grupp, B. (2001), S. 28
[6] vgl. Müller, U. (2002), S. 96
[7] vgl. Vogt, A.O. (1997), S. 65
[8] vgl. Vogt, A.O. (1997), S. 113
[9] vgl. Grupp, B. (2001), S. 59

Sind die beschafften Leistungen von schlechter Qualität, z.B. aufgrund des Einsatzes von minderwertigem Material, so fallen ggf. Sanierungskosten an, die die öffentlichen Kassen zusätzlich belasten. Außerdem sind evtl. indirekte Schäden angesichts hoher Folgekosten durch Beseitigung von unnötigen Anlagen möglich.

Durch korruptionsinduzierte höhere Preise oder durch den Einkauf nicht benötigter Güter oder Dienstleistungen fehlgeleitete Ressourcen fehlen an anderer Stelle und stehen der öffentlichen Verwaltung für produktivere Zwecke nicht mehr zur Verfügung. Als Folge dessen können öffentliche Leistungen nicht mehr im benötigten Maße bzw. müssen zu höheren Preisen angeboten werden.

Eine Erhöhung der Preise führt zu einer sinkenden Nachfrage seitens der Haushalte, die diesen höheren Preis für das betreffende Gut nicht zahlen wollen. Beschränkt sich die Nachfrageveränderung nicht nur auf ein Gut, so kommt es zu einer Anhebung des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus.[10] Der Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus ist direkt mit einem Kaufkraftverlust verbunden. Das heißt, dass durch die induzierten Mehrausgaben das Einkommen der Bürger aufgezehrt wird und diese auf den Konsum anderer Güter verzichten müssen. Davon betroffen sind insbesondere die unteren Einkommensschichten, deren schlechtere Versorgung die öffentliche Hand zu vermehrten Ausgaben im Sozialbereich zwingen kann, die ohne Korruption nicht oder in geringerem Ausmaß nötig wären.

Als Konsequenz von erhöhten Einstandspreisen und öffentlichen Mehrausgaben infolge von Korruption kann ein erhöhter Finanzierungsbedarf öffentlicher Ausgaben entstehen. In diesem Fall muss der Staat vermehrt Kredite aufnehmen, die zu nicht eingeplanten Zinsbelastungen führen. Die erhöhten Zinsen und Rückzahlungen werden letztlich über Steuern refinanziert, die schließlich auch die an der Korruptionshandlung beteiligten Akteure und die betroffenen Unternehmen treffen können. Die Schäden müssen die Bürger über höhere Steuern und Abgaben oder eine geringere Leistungskraft der Verwaltung tragen.[11] Die höheren Beträge, die der Bürger für Steuern und Abgaben aufbringen muss, entgehen dem Einzelhandel wiederum als Umsätze.[12]

1.2.3 Schäden aufgrund geringer Ansiedlungsattraktivität für Unternehmen und ausbleibender Investitionen

Das Korruptionsniveau eines Staates oder einer Region ist ein wesentlicher Standortfaktor. Generell ist davon auszugehen, dass Staaten oder Regionen mit einem geringeren Korruptionsniveau für Investitionen oder Unternehmensansiedlungen aufgrund der höheren Rechtssicherheit attraktiver sind. Somit ist das kontinuierliche Abrutschen Deutschlands auf dem Korruptionswahrnehmungsindex als durchaus kritisch zu bewerten. Korruptionsskandale beschädigen das Image eines Staates. Korruption ist für viele Investoren ein Grund, auf eine Investition zu verzichten, wenn ihnen das Risiko zu hoch erscheint.

Investitionen oder die Ansiedlung von Betrieben kann für den entsprechenden Staat bzw. die betreffende Region mehrere positive Wirkungen haben. Zunächst können neue Arbeitsplätze geschaf-

[10] Aufgrund der großen wirtschaftlichen Bedeutung der öffentlichen Hand, kann durch korruptionsbedingte höhere Einstandspreise z.B. bei der Vergabe von Bauleistungen auf dem Bausektor das Preisniveau der gesamten Region steigen. (vgl. Vahlenkamp, W. / Knauß, I. (1995), S. 132)
[11] vgl. Grupp, B. (2001), S. 39
[12] vgl. Vahlenkamp, W. / Knauß, I. (1995), S. 67

fen oder zumindest die bestehenden Arbeitsplätze gesichert werden. Neu angesiedelte Unternehmen können den Absatzmarkt für lokale Zulieferbetriebe begünstigen oder die Ansiedlung neuer Zulieferunternehmen begründen. Die geschaffenen Arbeitsplätze haben Auswirkungen auf den Wohnungsbau und den Konsum der Beschäftigten bzw. deren Familien. Bei Ausbleiben von Investitionen und Neuansiedlungen können diese Vorteile nicht realisiert werden. Wandern bereits angesiedelte Unternehmen korruptionsbedingt sogar aus der Region ab, sind Arbeitsplatzverluste und Wegfall der Konsumausgaben der nicht mehr in der Region Beschäftigten zu erwarten. Auch mit Steuerausfällen muss gerechnet werden. Die Geschädigten sind alle in dem Staat bzw. der Region Ansässigen.

1.2.4 Schäden durch den Verfall von Normen und Werten

Korruption verursacht auch einen immensen immateriellen Schaden. Als Ursache für eine weitere Zunahme der Korruption sowie als Folge daraus kann der vielfach beklagte zunehmende Verfall ethisch-moralischer Werte und Normen[13] in der Gesellschaft angesehen werden. Die Verantwortung für das Gemeinwohl, also das Teilen mit Anderen, verliert seinen Stellenwert zugunsten des Strebens nach persönlichem Vorteil auf Kosten des Gemeinwohls.

In einem Umfeld, in dem „Eigennutz vor Gemeinnutz“ steht, stellt sich auch ein verändertes Rechtsbewusstsein ein. Fehlendes oder mangelndes Rechtsbewusstsein wird dann begünstigt, wenn sich viele Akteure korruptiv verhalten. In diesem Zusammenhang ist auch von „Neutralisationstechnik“ die Rede; das schlechte Gewissen wird mit dem Hinweis auf die „Anderen“ neutralisiert. Ein von vielen Akteuren begangenes Unrecht verliert seinen Unrechtscharakter, die Korruptionstat wird als Kavaliersdelikt angesehen.[14] Der Kriminalität insgesamt wird letztlich zu mehr Akzeptanz und Normalität verholfen. Darüber hinaus kann auch die Hemmschwelle für – weitgehend ungestrafte – Bereicherung auf Kosten der Allgemeinheit herabgesetzt werden, was der Ausbreitung von Korruption weiteren Vorschub leistet. Aus den verschobenen ethischen Werten leitet sich der Bürger ein Recht zur Bereicherung am Staat ab. „Kleinere Verfehlungen“ wie Falschangaben in der Steuererklärung werden als legitimer Anspruch betrachtet. Die in Straftaten Verstrickten empfinden ihr Verhalten häufig gar nicht mehr als Unrecht.[15]

Erfolgreich verlaufene Korruptionsfälle führen zu einer immer breiteren Bereicherungsmentalität. Der Verfall ethisch-moralischer Werte in der Gesellschaft kann sich mit jedem neuen Korruptionsfall beschleunigen.[16]

1.3 Bezugnahme auf Korruptionsprävention

Die obigen Ausführungen zeigen, dass durch Korruption eine Reihe von negativen Folgewirkungen für das Gemeinwesen und die Endverbraucher hervorgerufen werden können. Maßnahmen zur Korruptionsprävention sollen die beschriebenen Schäden ausschließen oder zumindest reduzieren. Eine auf einzelbetrieblicher Ebene durchzuführende Kosten-Nutzen-Analyse von Präventionsmaßnahmen muss auch diese gesamtwirtschaftlichen Folgen von Korruption mit berücksichtigen, da diese – wie dargelegt – Auswirkungen auf **alle** Wirtschaftssubjekte und somit auch auf das jeweils betroffene Unternehmen bzw. die betroffene öffentliche Verwaltung haben können. <<<

[13] vgl. Claussen, H.R. / Ostendorf, H. (2002), S. 19; Grupp, B. (2001), S. 13; Vahlenkamp, W./ Knauß, I. (1995), S. 71
[14] vgl. Claussen, H.R. / Ostendorf, H. (2002), S. 21
[15] vgl. Rennstich, K. (1990), S. 36
[16] vgl. Vahlenkamp, W. / Knauß, I. (1995), S. 134

2. Betriebswirtschaftliche Bewertung von Korruption

[Prof. Dr. Michael Eßig/Dipl.-Kfm. techn. Alexander Batran]

2.1 Vorbemerkungen

Während in Abschnitt 1 die gesamtwirtschaftliche Analyse von Korruption im Mittelpunkt steht, soll an dieser Stelle eine betriebswirtschaftliche Bewertung vorgenommen werden. Bislang ist die systematische Bewertung von Korruption auf einzelbetrieblicher Ebene noch rudimentär. Im Mittelpunkt steht nicht die Frage, ob und wie sich Korruption juristisch oder moralisch bewerten lässt. Stattdessen wird versucht, aus Sicht der (möglicherweise) betroffenen öffentlichen Institution die Kosten von Korruptionsprävention dem Nutzen von Präventions- und Kontrollmaßnahmen durch verhinderte Korruption in einem kaufmännischen Kalkül gegenüberzustellen.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Korruptionsdefinition unter „Vorbemerkungen“ in diesem Leitfaden. Diese Definition schließt den Missbrauch einer Funktion in der (öffentlichen) Wirtschaft, d.h. auch im Einkauf einer öffentlichen Institution/eines öffentlichen Betriebes (Public Procurement) ausdrücklich ein. Wir nehmen die Perspektive der Institution (des öffentlichen Auftraggebers) ein, in der der Korrumpierte Funktions- bzw. Amtsträger im Bereich Beschaffung/Einkauf ist. Zusätzlich zur Rolle des Korrumpierenden und des Korrumpierten steht also jetzt das Management der durch Korruption direkt geschädigten Institution im Mittelpunkt.

2.2 Betriebswirtschaftliches Grundmodell

Das Management berücksichtigt in einem kaufmännischen Kalkül in erster Linie Kostenaspekte. Eine ökonomische Analyse von Korruption erfordert daher zunächst eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Bestandteile der durch Korruption entstehenden Gesamtkosten. Das Korruptionsziel wird aus betriebswirtschaftlicher Sicht entsprechend dem ökonomischen Prinzip (Minimalprinzip) als Minimierung der durch Korruption verursachten Gesamtkosten (K_{ges}) formuliert. Die einzelnen Bestandteile der Gesamtkosten aus Sicht einer öffentlichen Institution und ihre Zusammenhänge werden durch Abbildung 1 erläutert.

Abbildung 1: Kostenbestanteile der Korruption

Die einzelnen Bestandteile der Gesamtkosten lassen sich in zwei gegenläufige Kostenkategorien einteilen.

Kosten der Korruptionsvermeidung (K_V)

Die erste Kategorie Kosten der Korruptionsvermeidung (K_V) besteht aus den Präventionskosten (K_P) und den Kontrollkosten (K_K). Präventionskosten (K_P) entstehen ex ante Vertragsvollzug, bspw. durch das Prinzip zweier Unterschriften bei Verträgen. Kontrollkosten (K_K) sind ex post, bspw. Kosten der Rechnungsprüfung.

Schadenskosten K_S

Die zweite Kategorie stellt jene Kosten dar, die als der bewertete Schaden durch Korruption hervorgehen. Korruption lässt sich als Austausch ver-

stehen, bei dem eine korruptive Leistung im Austausch gegen eine entsprechende Gegenleistung angeboten wird.[1] Die Anbahnung und Durchführung von Korruption birgt Risiken für die beteiligten Parteien, die diese nur schwer kontrollieren können. Die dafür anfallenden Kosten lassen sich als Transaktionskosten der Korruption (K_T) bezeichnen und schränken mit zunehmender Höhe den potenziellen Netto-Nutzen aus der Korruption ein. Daher können sie zugleich Ansatzpunkt einer Korruptionsprävention sein.[2] Daneben fallen die direkten Kosten (K_d), bspw. Bestechungszahlungen, der Bereitstellung korruptiver Leistungen an. Diese Kosten entstehen zunächst beim Lieferanten (Korrumpierenden), äußern sich in der Regel aber in höheren Einstandspreisen, die bei mit Korruption zustande gekommenen Verträgen gezahlt werden müssen.[3] Es entstehen zusätzliche Kosten beim Auftraggeber (korrumpierte Institution). Zusammen mit den Transaktionskosten stellen sie die Schadenskosten (K_S) der Korruption dar.

Eine zeitliche Einteilung der mit korruptivem Verhalten verbundenen Transaktionskosten lässt sich auf einer Zeitachse wie folgt vornehmen:[4]

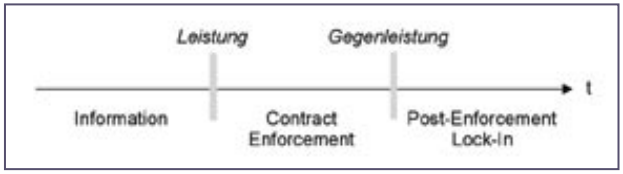


Abbildung 2: Zeitliche Einteilung der Transaktionskosten bei korruptivem Verhalten

Information

Bevor Korruption zustande kommen kann, müssen auf einem (nicht-transparenten[5]) Markt von Anbietern und Nachfragern korruptiver Leistungen Informationen gesammelt werden. Es stellt sich z.B. die Frage, welche Amtsträger bereit sind, eine korruptive Leistung (bspw. Vergabe eines öffentlichen Bauauftrages) gegen Bezahlung zu liefern. Unter informationsökonomischen Gesichtpunkten lässt sich ein Zielkonflikt ausmachen. Ein zunehmend vollkommener transparenter Markt korruptiver Leistungen erleichtert zum einen die Suche nach einem Partner, steigert zum anderen aber die Aufdeckungswahrscheinlichkeit, die mit den damit einhergehenden Kosten (im Allgemeinen individuelle, personenbezogene Strafen) zu bewerten ist. Obwohl Geheimhaltung die Suche erschwert, kann ein try and error-Verfahren hier riskant sein. Man könnte an einen ehrlichen Verhandlungspartner geraten, der einen denunziert.[6]

Contract Enforcement

Da die Leistung und Gegenleistung häufig auseinanderfallen, bedarf es auch bei Korruption einer Strategie, die die beiderseitige Erfüllung des „Vertrages“ gewährleistet. Häufig werden Formen der Vereinbarung gewählt, die zwar durch Dritte nachvollziehbar sind, deren gerichtliche Durchsetzung mangels bspw. einer notariellen Beglaubigung, in der Regel aber nicht möglich ist. Hier ergeben sich Spielräume opportunistischen Verhaltens. Mangels der gerichtlichen Durchsetzbarkeit sind private Formen der Durchsetzung (Self Enforcement) zu finden. Möglichkeiten bestehen in der Zahlung eines Pfandes oder in der Gefahr des Verlustes der eigenen Reputation bei opportunistischem Verhalten und damit der Chance auf korruptive Folgegeschäfte.[7] Der Aufbau von Reputation ist unter der Bedingung der Geheimhaltung sehr schwierig. Die Gefahr der Aufdeckung steigt. Daher versuchen beide Korruptionspartner Informationen über ihr eigenes Verhalten an den Geschäftspartner – und nur an diesen – weiterzugeben (Signalling).[8]

>>>

[1] Vgl. Lambsdorff (1999), S. 57
[2] Vgl. Lambsdorff (1999), S. 84 f. übereinstimmend mit Vogt (1997), S. 95-99.
[3] Vgl. Vogt (1997), S. 107.
[4] Vgl. Lambsdorff (1999), S. 61.
[5] Vgl. Lambsdorff (1999), S. 58; Lambsdorff bezeichnet dies als „Sand im Getriebe“. Da Korruption generell als volkswirtschaftlich schädlich eingeordnet wird, sind Transaktionskosten in diesem Fall nicht als wohlfahrtsmindernd zu betrachten.
[6] Vgl. Lambsdorff (1999), S. 62 f.
[7] Vgl. Lambsdorff (1999), S. 66 ff.
[8] Vgl. Dietz (1998), S. 44

Post-Enforcement Lock-In

Nach ihrer Abwicklung haben Korruptionsgeschäfte eine Besonderheit gegenüber legalen Verträgen. Die beteiligten Parteien verfügen über Informationen, die sie von der anderen Partei abhängig machen (Lock-In). Charakteristisch für Korruptionsgeschäfte ist die implizite Schweigeverpflichtung. Allerdings kann aufgrund von Asymmetrien der erwarteten Strafen im extremen Fall eine Partei einen (relativen) Vorteil aus der Denunziation der anderen erlangen. Tritt eine Partei des Korruptionsgeschäftes daher mit Informationen an die Öffentlichkeit, kann das für die andere Partei erhebliche strafrechtliche Konsequenzen haben, die generell mit Kosten verbunden sind.[9]

Die Gesamtkosten der Korruption bewegen sich in einem Kontinuum zwischen den Kosten die entstehen, wenn der Versuch unternommen wird, Korruption vollständig zu verhindern und den Kosten die entstehen, wenn Korruption (vollständig) zugelassen wird. Die Gesamtkosten der Korruption können daher als Funktionen der in Abbildung 3 dargestellten Kostenkomponenten angeben werden.

Kosten der Korruptionsvermeidung (K_v)	*Schadenskosten (K_s)*
Kosten der Korruptionsprävention (K_p)	Transaktionskosten der Korruption (K_T)
Kontrollkosten (K_K)	(Vom Korrumpierenden weitergegebene) Kosten der Bereitstellung korruptiver Leistungen (direkte Kosten K_d)

Abbildung 3: Aufgliederung der Gesamtkosten der Korruption

Die Kosten der Korruptionsvermeidung, ausgedrückt durch die Funktion $K_V = f_{KV}(k)$, nehmen mit der Anzahl k der (zugelassenen) Korruptionsfälle ab, während die Schadenskosten, ausgedrückt durch die Funktion $K_s = f_{KS}(k)$, zunehmen. Die Kosten der Korruptionsvermeidung bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen Kosten und Nutzen. Je geringer das Toleranzniveau, d.h. je höher der Aufwand für die Vermeidung von Korruption angesetzt wird (bspw. unbegrenzte Strafverfolgung), desto höher sind auch die damit verbundenen Kosten. Andererseits steigen mit zunehmenden Korruptionsfällen auch die Kosten durch den entstandenen Schaden (Vermögensverlust für die korrumpierte Institution und immaterieller Imageschaden). Das betriebliche Optimum ist dann erreicht, wenn die Grenzkosten der Vermeidung $f_{KV}'(k)$ und die Grenzkosten des entstandenen Schadens $f_{KS}'(k)$ gleich sind (vgl. Abbildung 4):[10]

$$K_V' = K_S' - f_{KV}'(k) = f_{KS}'(k) \text{ mit } f_{KV}'(k) = \frac{dK_V}{dK}'(k) = \frac{dK_S}{dK}$$

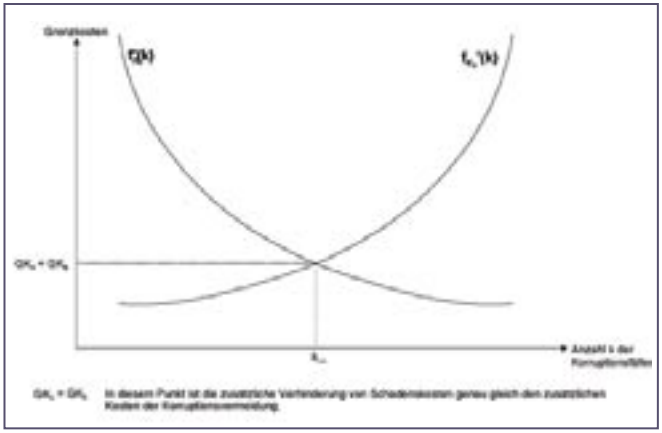


Abbildung 4: Grenzkosten der Korruption

[9] Vgl. Lambsdorff (1999), S. 76 ff.
[10] Vgl. Marschdorf (1999), S. 428 f. und Klitgaard (1988), S. 26 f.

Die aufgrund des ökonomischen Kalküls verbleibende „Restgröße“ an Korruption ($k_{opt} > 0$) mag aus rechtlichen und moralischen Gesichtspunkten sehr bedenklich sein. Fakt ist, dass aus betriebswirtschaftlicher Sicht der Ressourcenaufwand der Korruptionsvermeidung nicht größer als die Kosten durch den entstandenen Schaden sein sollte. Es sei nochmals darauf verwiesen, dass Korruption damit nicht gerechtfertigt werden soll – im Gegenteil. Juristische und moralische Argumente können dazu führen, zusätzliche Präventions- und Kontrollkosten in Kauf zu nehmen. Das Management öffentlicher Betriebe und Institutionen muss trotzdem eine Kosten-/Nutzen-Analyse von Präventions- und Kontrollmaßnahmen durchführen.

2.3 Erweiterte ökonomische Analyse

Die Zusammenhänge sind zusätzlich erschwert, wenn die Wahrscheinlichkeit der Korruptionsaufdeckung (w_A) bzw. die Gegenwahrscheinlichkeit des tatsächlichen Eintritts des Korruptionsfalles ($1-w_A$) einbezogen werden. Es ist offensichtlich, dass (a) eine erhöhte Aufdeckungswahrscheinlichkeit eine niedrigere Eintrittswahrscheinlichkeit bedeutet und (b) eine erhöhte Aufdeckungswahrscheinlichkeit eine Senkung des direkten Korruptionsschadens bedeutet (jeweils negativer Zusammenhang). Wird die Aufdeckungswahrscheinlichkeit höher eingeschätzt, so sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass der Korrumpierte bzw. der korrumpierende Mitarbeiter überhaupt Korruption in Betracht zieht, d.h. die Eintrittswahrscheinlichkeit sinkt, in der Erwartung dafür bestraft zu werden.[11] Weiter sinkt die Aufdeckungswahrscheinlichkeit mit zunehmendem Handlungsspielraum und zunehmender Exklusivität der Position des Korrumpierten.[12] Schwieriger ist die Frage, ob erhöhte Präventions- und Kontrollkosten tatsächlich die Aufdeckungswahrscheinlichkeit erhöhen (positiver Zusammenhang) bzw. ob erhöhte Kontrollkosten die Eintrittswahrscheinlichkeit senken (negativer Zusammenhang). Abbildung 5 stellt ein um Wahrscheinlichkeiten und deren Interdependenzen erweitertes Modell dar.

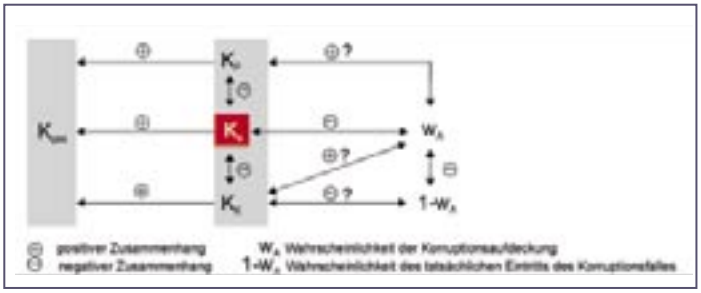


Abbildung 5: Erweitertes Kostenmodell unter Einbeziehung von Wahrscheinlichkeiten

Bei der statischen Grenzwertbetrachtung werden den Grenzkosten der Korruptionsvermeidung die Schadensgrenzkosten gegenübergestellt. Kritik an dieser Vorgehensweise ist berechtigt, wenn grundsätzlich von einem sicheren Eintritt des Schadensfalles ausgegangen wird. Zudem müssen die Schadenskosten antizipiert werden. Da Kosten der Korruptionsvermeidung jedoch ex ante, d.h. permanent im Planungszeitraum T-t zu leisten sind, Schäden aber erst ex post (Zeitpunkt T) und nach tatsächlichem Eintritt quantifizierbar sind, muss einerseits die Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Korruptionsfalles bzw. die Wahrscheinlichkeit der Korruptionsaufdeckung mit in die Betrachtung einfließen, andererseits muss der Zusammenhang zwischen einer erhöhten Aufdeckungswahrscheinlichkeit und geringeren Schadenskosten Berücksichtigung finden. Mit den Überlegungen der Grenzkostenbetrachtung, bis zu einem Idealpunkt >>>

[11] Vgl. Rose-Ackermann (1997), S. 40 übereinstimmend mit Vogt (1997), S. 61; Der individuelle Grenznutzen aus korruptem Verhalten korreliert eng mit dem Strafrisiko (Aufdeckungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit).
[12] Vgl. Vogt (1997), S. 52.

Anstrengungen zur Korruptionsvermeidung zu unternehmen bzw. Korruption zuzulassen, lässt sich folgender Ansatz einer risikoadjustierten Bewertung entwickeln.

Schadenskosten sind ex ante nicht quantifizierbar, bestimmen aber bereits ex ante den zu rechtfertigenden Aufwand für die Korruptionsvermeidung im Planungszeitraum. Die permanent anfallenden Kosten der Korruptionsvermeidung lassen sich bspw. in Form der Personalkosten (Vier-Augen-Prinzip etc.) beziffern. Die zeitliche Differenz zwischen Anfall der Korruptionsvermeidungskosten und den Schadenskosten erfordert entsprechend einer Barwertbetrachtung eine Aufzinsung der Kosten zu einem beliebigen Zeitpunkt t oder zum Ende des Planungszeitraumes T (Future Value bzw. Endwert). Eine theoretisch maximale Schadenssumme lässt sich dadurch ex ante quantifizieren. Der Aufzinsungsfaktor berücksichtigt neben einem laufzeitkonformen Geld- bzw. Kapitalmarktzinssatz über die Aufdeckungswahrscheinlichkeit explizit die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintrittes.

Aufgrund des in Abbildung 5 aufgestellten positiven Zusammenhangs zwischen den Präventions-/Kontrollkosten und der Aufdeckungswahrscheinlichkeit lässt sich der Aufzinsungsfaktor als Funktion aus Geld- bzw. Kapitalmarktzinssatz, der Aufdeckungswahrscheinlichkeit und deren Veränderung aus einer relativen Veränderung des Korruptionsvermeidungsaufwandes herleiten. Findet eine Erhöhung des Aufwandes zur Korruptionsvermeidung statt, so ist damit ökonomisch auch eine höhere potenzielle Schadenssumme gerechtfertigt.

Schadenskosten äquivalent der im Planungszeitraum angefallenen Korruptionsvermeidungskosten:

$r =$	risikoloser Geld- bzw. Kapitalmarktzinssatz
$K_V =$	$K_P + K_K$ (Kosten der Korruptionsvermeidung)
$K_S =$	Schadenskosten der Korruption
$R_K =$	Aufzinsungsfaktor (kontinuierlich)
$R_D =$	risikoadjustierter diskreter Aufzinsungsfaktor (Funktion aus Geld- bzw. Kapitalmarktzinssatz, der Aufdeckungswahrscheinlichkeit und der relativen Veränderung des Korruptionsvermeidungsaufwandes)
$m =$	Anzahl der Verzinsungszeitpunkte der anfallenden Korruptionsvermeidungskosten pro Jahr (bspw. Abrechnung der Personalkosten als monatliche Gehaltszahlungen)
$T =$	Ende der Planungsperiode
$T\text{-}t =$	Planungsperiode (Laufzeit t in Jahren)

$$Ks = \sum_{t=1}^{T} Kv \cdot e^{Rk \cdot t}$$

$$\text{mit } Rk = m \cdot \ln\left(1 + \frac{R_D}{m}\right) \text{ und } R_D = f\left(r, w_A, \frac{\Delta Kv}{Kv_0}\right)$$

Abbildung 6: Risikoadjustierte Bewertung

2.4 Konsequenzen für das Management

Für das Korruptionsmanagement ergeben sich folgende Konsequenzen:

→ Die Erfassung der mit Korruption verbundenen Kosten ist unerlässlich. Dazu gehört im ersten Schritt eine Operationalisierung des Korruptionsschadens sowie der Präventions- und Kontrollkosten analog obiger Vorschläge. So ist es möglich, ein Korruptions-Kostenrechnungssystem aufzubauen. Dieses bildet die Basis eines umfangreichen Korruptionscontrolling im Rahmen des betrieblichen Risikomanagement. Damit wird erstmals Transparenz über die enormen wirtschaftlichen Schäden geschaffen. Dies ist i.d.R. Voraussetzung für entsprechende Gegenmaßnahmen.

- Korruptionsrisiken lassen sich nur schwer abschätzen. Insbesondere die Ermittlung der Wahrscheinlichkeit, dass Korruption in einem öffentlichen Betrieb/einer öffentlichen Institution vorkommt, unterliegt naturgemäß enormen Erhebungsproblemen. Der obige Versuch, erste Wahrscheinlichkeitszusammenhänge zu ermitteln, erfolgte auf Plausibilitätsbasis.
- Die Ergebnisse des Korruptionscontrolling müssen in ein Konzept zum Management der Korruptionsproblematik einfließen. Dieses „Korruptionsmanagement“ enthält – nach Korruptionswahrscheinlichkeit und -schwere abgestufte– Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -kontrolle. Konkrete Einzelmaßnahmen (Vier-Augen-Prinzip etc.) werden in Teil III und IV dieses Leitfadens genannt.
- Korruptionsmanagement kann mit seinen Präventions- und Kontrollmaßnahmen an zwei Punkten ansetzen. Zum einen an der Schaffung adäquater Governance-Strukturen, zum anderen an der einzelnen Transaktion. Korruptionsbekämpfende Governance-Strukturen stellen den „institutionellen Rahmen“ der einzelnen Transaktion (bspw. des einzelnen Beschaffungsvorganges dar). Sie umfassen das o.g. Korruptionscontrolling, aber auch „weiche“ Faktoren wie ein generelles Offenheits- und Transparenzprinzip, die korruptives Verhalten erschweren. Ziel muss es sein, ein Umfeld zu schaffen, in dem Korruption im Verständnis aller beteiligten Personen per se nicht toleriert und als schweres Unrecht (nicht als „Kavaliersdelikt“) verstanden und entsprechend gehandelt wird. Darauf können dann im zweiten Schritt die einzelnen, transaktionsbezogenen Maßnahmen aufsetzen. Dazu gehören explizite Regelungen analog der Vergaberichtlinen sowie Unterschriftenregelungen, Genehmigungsprozesse etc.
- Der Einsatz elektronischer Beschaffungssysteme (Public Electronic Procurement) kann Korruption erschweren (bspw. durch die erhöhte Transparenz und Nachvollziehbarkeit elektronischer Beschaffungsvorgänge) oder erleichtern (bspw. über Direktbestellungen durch Bedarfsträger). Es ist daher von höchster Bedeutung, bereits vor der Implementierung elektronischer Einkaufs- und Bestellsysteme Aspekte der Korruptionsprävention und -kontrolle zu berücksichtigen. <<<

3. Rechtliche Konsequenzen von Korruption

[Martina Jungclaus]

Die Konsequenzen korrupter Verhaltensweisen führen direkt in die Strafbarkeit. Das Strafmaß für Korruption beträgt bis zu fünf, in besonders schweren Fällen bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe. Korruption ist also keineswegs ein Kavaliersdelikt.

3.1 Überblick relevanter Straftatbestände

Aufgrund der unterschiedlichen Erscheinungsformen gibt es im materiellen Strafrecht keinen abgegrenzten Tatbestand der Korruption. Korrupte Verhaltensweisen werden vielmehr durch verschiedene Straftatbestände sanktioniert. Insbesondere folgende Paragraphen des materiellen Strafrechts stellen Korruption unter Strafe:

- § 298 StGB (Wettbewerbsbeschränkende Absprachen)
- § 299 StGB (Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr)
- § 300 StGB (Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit /Bestechung im geschäftlichen Verkehr)
- § 331 StGB (Vorteilsannahme)
- § 332 StGB (Bestechlichkeit)
- § 333 StGB (Vorteilsgewährung)
- § 334 StGB (Bestechung)
- § 335 StGB (Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung)
- § 357 StGB (Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat).

Den strafrechtlichen Kern der Korruptionsdelikte bilden die im Strafgesetzbuch unter dem Abschnitt „Straftaten im Amt“ normierten Straftatbestände der §§ 331 bis 334. Sie sind nach den beiden Tätergruppen (Vorteilsnehmer und Vorteilsgeber) geordnet und setzen sich jeweils aus Grunddelikten und Qualifikationstatbeständen zusammen.

Als sogenannte passive Bestechungsdelikte werden die Vorteilsannahme und die Bestechlichkeit (§§ 331, 332 StGB) bezeichnet.
Für Amtsträger und gleichgestellte Personen stellt die Vorteilsannahme (§§ 331 StGB) das Grunddelikt dar. Es umfasst das Fordern, sich Versprechenlassen oder Annehmen eines Vorteils durch einen Amtsträger oder eine der in den Vorschriften genannten Personen als Gegenleistung für die Vornahme einer an sich nicht pflichtwidrigen Dienstausübung bzw. Diensthandlung oder richterlichen Handlung. Die Vorteilsannahme wird mit Geldstrafe oder mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft.

Wird durch die Vornahme der Dienstausübung bzw. Diensthandlung oder richterlichen Handlung eine Dienstpflicht oder richterliche Pflicht verletzt, ist der mit höherer Strafandrohung sanktionierte Qualifikationstatbestand der Bestechlichkeit (332 StGB) erfüllt. Die Bestechlichkeit wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren und in besonders schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren (§ 335 StGB) bestraft. Der Versuch ist bereits strafbar.

Den Amtsträgern gleichgestellt werden die „für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten“, das heißt, alle im öffentlichen Dienst Beschäftigten. Der Begriff wird in § 11 Absatz 1 Nr. 4 StGB definiert.

Als sogenannte aktive Bestechungsdelikte werden die Vorteilsgewährung und Bestechung (§§ 333, 334 StGB) bezeichnet. Der Tatbestand der

Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) stellt das Grunddelikt dar. Es umfasst das Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines Vorteils für die Vornahme einer an sich nicht pflichtwidrigen Dienstausübung bzw. Diensthandlung oder richterlichen Handlung gegenüber einem Amtsträger oder einer in den Vorschriften genannten Person. Die Vorteilsgewährung wird mit Geldstrafe oder mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft.

Wird durch die Vornahme der Dienstausübung bzw. Diensthandlung oder richterlichen Handlung eine Dienstpflicht oder richterliche Pflicht verletzt, ist der mit höherer Strafandrohung sanktionierte Qualifikationstatbestand der Bestechung (§ 334 StGB) erfüllt. Die Bestechung wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren und in besonders schweren Fällen mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren (§ 335 StGB) bestraft. Der Versuch ist bereits strafbar.

Der Vornahme einer Dienstausübung bzw. Diensthandlung im Sinne der §§ 331 bis 334 StGB oder richterlichen Handlung steht das Unterlassen der Handlung gemäß § 336 StGB gleich.

Die Beteiligung eines Vorgesetzten an korrupten Handlungen seiner Untergebenen, etwa durch Verleiten der Mitarbeiter zu einer rechtswidrigen Tat oder durch das bloße Geschehenlassen, kann als selbständige Tat des Vorgesetzen nach § 357 StGB (Konnivenz) strafrechtlich geahndet werden, z.B. im Falle der Kenntnis und Duldung von strafrechtsrelevanten Zuwendungen an die Mitarbeiter.

Im Falle einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen Bestechlichkeit oder „Konnivenz“ kann das Gericht als Nebenstrafe die Befähigung, öffentliche Ämter zu bekleiden, aberkennen.

Korruptionsdelikte werden häufig nicht isoliert begangen, sondern dienen vielmehr dazu, andere Straftaten zu ermöglichen bzw. begangene Straftaten zu verdecken. Hierunter fallen beispielsweise Formen von Betrugs- und Untreuehandlungen, Strafvereitelung im Amt, Urkundenfälschung, Falschbeurkundung im Amt, Verletzung des Dienstgeheimnisses und Verstöße gegen strafrechtliche Nebengesetze.

3.2 Strafrechtliche Verschärfungen durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption

Erhebliche Fortschritte im Hinblick auf die Bekämpfung korrupter Verhaltenweisen sind durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption (am 20. August 1997 in Kraft getreten) erreicht worden.

Die Strafandrohungen wurden bei den §§ 331 Abs. 1 und 333 Abs. 1 StGB (Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung) jeweils erhöht. Bei den Strafbestimmungen der Bestechlichkeit (§ 332 StGB) und der Bestechung (§ 334 StGB) wurde mit § 335 StGB eine Strafzumessungsregelung für besonders schwere Fälle mit Freiheitsstrafe bei Amtsträgern von einem bis zu zehn Jahren eingeführt.

Sogenannte Drittzuwendungen sind in die Anwendungsbereiche der §§ 331 bis 334 StGB einbezogen mit der Folge, dass die Strafbarkeit hier nicht mehr davon abhängt, ob der Vorteil dem Amtsträger selbst oder einem Dritten gewährt wird. Es werden damit auch Fälle erfasst, in denen etwa eine Auftragsvergabe von einer Spende an Vereine oder Organisationen, die dem Amtsträger nahe stehen, abhängig gemacht wird.

Bei den Grundtatbeständen der Vorteilsannahme (§ 331 Abs. 1 StGB) und Vorteilsgewährung (§ 333 Abs. 1 StGB) wurde das Merkmal der ›››

Unrechtsvereinbarung nach der Intention des Gesetzgebers gelockert. Strafbar ist danach, wer Vorteile materieller oder immaterieller Art „für die Dienstausübung“ annimmt oder einem anderen gewährt.

Der Tatbestand der Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) ist auf gebundene Diensthandlungen, das heißt solche, die nicht im Ermessen des Amtsträgers stehen, und auf nachträgliche Zuwendungen erweitert worden. Früher konnte ein Unternehmer straflos die Korruptionsgeneigtheit eines Amtsträgers prüfen, indem er einem Beamten für eine in dessen Ermessen stehende Diensthandlung durch ein Geschenk nachträglich seine „Dankbarkeit“ zeigte.

Eingeführt wurde der Abschnitt „Straftaten gegen den Wettbewerb“. In § 298 StGB ist der Submissionsbetrug im Sinne der wettbewerbsbeschränkenden Absprachen bei Ausschreibungen erfasst. Die früher in § 12 UWG unter Strafe gestellte Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr wurde in § 299 StGB geregelt. Der Strafrahmen wurde von ein auf drei Jahre angehoben. Für besonders schwere Fälle wird eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren angedroht (§ 300 StGB).

Eine Strafverfolgung bei Straftaten gegen den Wettbewerb, die vor dem Strafrechtsänderungsgesetz einen Strafantrag voraussetzte, kann bei Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses auch von Amts wegen erfolgen (§ 301 StGB).

Schließlich ist über die Bestimmungen des erweiterten Verfalls und der Vermögensstrafe für schwere Fälle der Korruption sowohl im öffentlichen wie im privatwirtschaftlichen Bereich (§§ 338, 302 StGB) die Abschöpfung von Korruptionsgewinnen erleichtert worden.

Auch das Steuerrecht wurde der gesetzgeberischen Intention entsprechend geändert. Anders als früher können gemäß § 4 Abs. 5 Nr. 10 Satz 1 EStG, der im Rahmen des Steuerentlastungsgesetzes vom 24. März 1999 neu gefasst wurde, Zuwendungen von Vorteilen, die den Tatbestand eines Strafgesetzes oder einer Ordnungswidrigkeitsnorm verwirklichen, nicht mehr als Betriebsausgaben abgesetzt werden.

3.3 Dienstrechtlicher Unrechtsgehalt

Neben der Verhängung von Geld- oder Freiheitsstrafen sind weitere Rechtsfolgen gesetzlich vorgesehen, z.B.

- → der Verfall des aus der rechtswidrigen Tat Erlangten zugunsten des Staates (§§ 73 ff. StGB),
- → der Verlust der Amtsfähigkeit (§ 358 StGB).

Korrupte Verhaltensweisen führen neben den strafrechtlichen Konsequenzen in der Regel zum Verlust der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden. Darüber hinaus müssen die durch das Strafrecht nicht erfassten Verhaltensweisen, die sich als eine pflichtwidrige Fehlsteuerung des Verwaltungshandelns aus Eigennutz darstellen, als Dienstpflichtverletzungen gewertet werden. Die Dienstpflichtverletzungen in diesem Bereich führen bei Beamten im Regelfall zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens mit dem möglichen Ergebnis der Entfernung aus dem Dienst. Bei Angestellten können arbeitsrechtliche Sanktionen bis zur fristlosen Kündigung des Arbeitsverhältnisses ergriffen werden.

3.4 Korruptionsgefährdete Bereiche

Eine Umfrage von Transparency International (aus dem Bribe Payers Index 2002) nennt Sektoren, in denen häufig Bestechungsgelder angenommen werden:

Wie wahrscheinlich ist es in den folgenden Wirtschaftsbranchen, dass hochrangige Amtsträger in diesem Land [Wohnsitz des Befragten], Schmiergelder verlangen oder annehmen, z.B. für öffentliche Ausschreibungen, gesetzliche Vorschriften, Genehmigungen?		
Gesamtzahl der Befragten	**835**	**2002**
Öffentliche Infrastruktur/Bauwirtschaft	1.3	Die angegebenen Werte sind Durchschnittswerte aller Antworten. Sie beziehen sich auf eine Skala von 1 bis 10, wobei 0 ein extrem hoch eingestuftes Ausmaß von Korruption darstellt und 10 auf keine Korruption hindeutet. Genaue Vergleiche zwischen den Werten von 1999 und 2002 sind nicht möglich, da die Kategorisierung grundlegend geändert wurde.
Waffen-/Rüstungsindustrie	1.9	
Gas- und Ölindustrie	2.7	
Immobilien/Sachanlagen	3.5	
Telekommunikation	3.7	
Energieerzeugung/-übertragung	3.7	
Bergbau	4.0	
Transport-/Lagerwesen	4.3	
Pharmaindustrie/Gesundheitswesen	4.3	
Schwerindustrie	4.5	
Bank- und Finanzwesen	4.7	
Zivile Luftfahrt	4.9	
Forstwirtschaft	5.1	
IT	5.1	
Fischerei	5.9	
Leichtindustrie	5.9	
Landwirtschaft	5.9	

Korruption im öffentlichen Bereich findet überwiegend dort statt, wo die öffentliche Hand und die Privatwirtschaft interagieren. Besondere Schwachstellen finden sich:

- → im Bereich des Auftrags- und Beschaffungswesens, insbesondere bei Ausschreibungs- und Vergabeverfahren,
- → im Bereich der Bewilligung von Fördermitteln,
- → im Bereich der Erteilung und Entscheidung über Genehmigungen, Konzessionen, Gebote und Verbote,
- → im Bereich der Festsetzung oder Erhebung von Gebühren, Beiträgen und Steuern und in der Zollverwaltung,
- → im Bereich des Vertragsrechts, Controllings und Ordnungsrechts.

Besonders anfällig für Korruption ist der Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge, insbesondere die Vergabe öffentlicher Bauaufträge, da die öffentliche Hand in diesem Bereich als Auftraggeber vielfach eine beherrschende Stellung innehat. Dabei sind in allen Phasen des Vergabeverfahrens Manipulationen bis hin zur Korruption denkbar:

- → in der Planungsphase,
- → in der Phase, in der das Leistungsverzeichnis und die Verdingungsunterlagen erstellt werden,
- → in der Angebotsphase bis zum Eröffnungstermin,
- → bei der Submission und bei der Wertung der Angebote, und der Auswahl des erfolgreichen Bieters/Auftragnehmers,
- → bei der Auftragsdurchführung und Auftragsabrechnung.

Gegen die Nichteinhaltung der Vorschriften des Vergaberechts hat der Bieter seit dem 1. Januar 1999 durch das Vergaberechtsänderungsgesetz einen Anspruch auf Rechtsmittel, ggf. einen Anspruch auf Schadenersatz. In diesem Zusammenhang wurde zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes in § 13 der Vergabeverordnung vom 9. Januar 2001 die Pflicht des Auftraggebers eingeführt, 14 Kalendertage vor Vergabe eines Auftrags/Zuschlags die nicht berücksichtigten Bieter über den Grund der vorgesehenen Nichtberücksichtigung ihres Angebots und über den Namen des erfolgreichen Bieters zu informieren.

3.5 Korruptionsbekämpfung in den Bundesländern

In den Ländern Berlin, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen wurde den Bürgern durch die Informationsfreiheitsgesetze >>>

das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen bei öffentlichen Stellen eingeräumt. Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet, auch ohne den Nachweis eines berechtigten oder rechtlichen Interesses Informationen zu geben, die aktenkundig geworden sind.

Grenzen bestehen nur dann, wenn es um den Schutz öffentlicher Belange, der Rechtsdurchsetzung oder der Sicherung des behördlichen Entscheidungsprozesses geht. Gleiches gilt, wenn mit der Information Betriebs- und/oder Geschäftsgeheimnisse offenbart würden und dies offensichtlich nicht im Interesse des betroffenen Dritten wäre. Als weitere Hürde haben die Landesgesetzgeber die Gebührenpflicht dieser Informationserteilung vorgesehen, die allerdings nicht prohibitiv wirken darf. Der Informationsanspruch ist nicht auf Personen aus dem jeweiligen Bundesland begrenzt.

Durch die Informationsfreiheitsgesetze wird die Transparenz der Verwaltung und die Nachvollziehbarkeit behördlicher Entscheidungen erhöht. Informationsfreiheit und Einsichtsrechte der Bürger dienen auch der Kontrolle der Behörden und können insoweit als Instrument der Korruptionsbekämpfung und -prävention in der öffentlichen Verwaltung angesehen werden. In der Koalitionsvereinbarung der derzeitigen Regierungskoalition ist die Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes auf Bundesebene vorgesehen.

Eine Melde-Informationsstelle für Vergabesperren gibt es in den Ländern Baden-Württemberg, Bremen und Hessen.
In Niedersachsen ist mit Erlass vom 1. Dezember 2000 ein Unzuverlässigkeitsregister eingerichtet worden.
In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist beim Finanzamt eine Meldestelle für unzuverlässige Bewerber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge eingerichtet. Mit der Meldung ist nicht unmittelbar eine Sperre des Bewerbers verbunden, sondern jede Dienststelle, die eine Vergabe durchführt, kann über den Ausschluss des Bewerbers im konkreten Verfahren entscheiden. Erfolgt die Zulassung eines Bewerbers trotz bei der Meldestelle vorliegender Information, ist die Entscheidung zu begründen.
Das Land Hamburg hat eigene Richtlinien zum Wettbewerbsausschluss von Bewerbern und Bietern zur Vergabe öffentlicher Aufträge aufgrund schwerer Verfehlungen erlassen.
In Bayern verfügt die Oberste Baubehörde den Ausschluss von Baufirmen und Planungsbüros von der Teilnahme am Wettbewerb für den Bereich der Staatsbauverwaltung.
Bundesweite Korruptionsregister sind bis heute nicht eingeführt worden.

3.6 Internationales Korruptionsstrafrecht

Für die Bekämpfung der internationalen Korruption sind insbesondere die OECD-Konvention, das „EU-Bestechungsgesetz“ (EUBestG), das „Gesetz zur Bekämpfung der internationalen Bestechung“ (IntBestG), die EU-Konventionen und die Europarats-Konventionen zu nennen.

Auf internationaler Ebene hatte der Rat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD = Organisation for Economic Cooperation and Development) bereits in einer Entschließung vom 27. Mai 1994 den Mitgliedstaaten empfohlen, wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im Zusammenhang mit dem internationalen Geschäftsverkehr zu ergreifen.

Am 21. November 1997 wurde das „Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Ge-

schäftsverkehr“ der OECD von den damals 29 Mitgliedsstaaten der OECD sowie fünf weiteren Handelsnationen angenommen und von Deutschland am 17. Dezember 1997 unterzeichnet. Es trat in Kraft am 15. Februar 1999.

Speziell im europäischen Bereich wurde am 27. September 1996 ein Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der europäischen Gemeinschaften verabschiedet. Inhalt ist die Erweiterung bzw. die Schaffung neuer Normen zur Bekämpfung der internationalen Korruption. In Erfüllung der Pflichten aus der OECD-Entschließung und in Umsetzung dieses Abkommens hat der deutsche Gesetzgeber am 10. September 1998 das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG) sowie das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) verabschiedet.

Grundlage des EU-BestG ist die Gleichstellung von europäischen Amtsträgern mit den deutschen Amtsträgern für die Anwendung der Bestechungsvorschriften (nicht jedoch Vorteilsgewährung). Das Vertragsgesetz sieht vor, unter anderem Richter und Amtsträger der Mitgliedstaaten der EU, Gemeinschaftsbeamte, Mitglieder der Kommission und des Rechnungshofs der EU in den Anwendungsbereich der aktiven und passiven Bestechung einzubeziehen (Artikel 2 § 1). Strafbar macht sich danach, wer in Deutschland einen solchen Amtsträger besticht (Artikel 2 § 1). Die deutsche Strafgewalt erstreckt sich aber auch auf Auslandstaten, wenn der Täter Deutscher ist, oder Ausländer, aber deutscher Amtsträger ist, oder Gemeinschaftsbeamter einer Institution mit Sitz in Deutschland ist. Erfasst werden von der deutschen Strafgewalt auch Taten in der EU, die gegenüber einem Richter oder einem anderen Amtsträger begangen werden, wenn diese Deutsche sind (Artikel 2 § 2).

Das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung stellt in Art. 2 § 1 IntBestG Amtsträger ausländischer Staaten sowie Amtsträger internationaler Institutionen im Rahmen der Bestechungsdelikte (nicht Vorteilsgewährung) den deutschen Amtsträgern gleich.

Ebenso wie das EUBestG enthält Art. 2 § 3 IntBestG eine Erweiterung des deutschen Strafrechts für Auslandstaten der Bestechung.

Das deutsche Bestechungsstrafrecht wird dabei in einem bestimmten Bereich auf die gesamte Welt ausgedehnt. Jede Person wird mit Strafe bedroht, die einem ausländischen Amtsträger, um im internationalen Geschäftsverkehr einen Auftrag oder unbilligen Vorteil zu erlangen oder zu behalten, einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, damit der Amtsträger in Zusammenhang mit der Ausübung von Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt (Artikel 2 § 1).

3.7 Fazit

Die oben dargestellte Erweiterung und Verschärfung der Korruptions-Straftatbestände, einschließlich der weitgehenden Ausdehnung auf Taten gegenüber ausländischen Amtsträgern und Geschäftspartnern, verbunden mit der Beendigung der steuerlichen Absetzbarkeit von Bestechungszahlungen, führt dazu, dass Korruptionshandlungen heute signifikant riskanter sind als noch vor wenigen Jahren. <<<

1 2 3
4 5 6
7 8 9
* 0 #

III. Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung bei elektronischen Vergabe- und Beschaffungsprozessen

1. Überblick: Vergleich konventionelle und elektronische Vergabe am Beispiel der VOB und VOL

[Dr. Roland Fuchs/Christof Helfrich]

Wenn Korruption als „Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats ... zur Erlangung eines Vorteils für die eigene Person oder Dritte ...“ (vgl. Vorbemerkungen zu diesem Leitfaden) definiert werden kann, wird deutlich, dass allein die elektronische Abbildung des Vergabeprozesses Korruption nicht verhindern kann. Denn korruptes Verhalten geht immer von den handelnden Personen aus. Den Autoren ist darüber hinaus natürlich bewusst, dass die weit größeren Ansätze für korruptes Verhalten und damit auch für dessen Bekämpfung vor und nach dem eigentlichen technischen Vergabeprozess liegen. Beispielhaft seien an dieser Stelle nur die Beeinflussung von Bedarfsträgern im Vorfeld der Vergabe oder die unangemessene Akzeptanz von Nachträgen genannt.

Trotzdem bietet der elektronische Vergabeprozess durchaus Potenziale für die Korruptionsprävention, die im Folgenden skizziert werden sollen.

Zunächst kann festgestellt werden, dass die e-Vergabe grundsätzlich zur Korruptionsvermeidung beiträgt, in dem z.B.:

- → eine hohe Transparenz gewährleistet ist, da jeder Vergabeschritt automatisch dokumentiert und mit einem Zeitstempel versehen wird,
- → Verfahrensfehler weitestgehend ausgeschlossen sind, da die Vergabeschritte, zugehörige Dokumente und gesetzlich vorgeschriebene Fristen im System hinterlegt sind sowie
- → Plausibilitätsprüfungen erfolgen und somit Vergabesachbearbeiter nicht in Korruptionsverdacht geraten können, weil sie Vergabeschritte nicht korrekt bzw. unvollständig abgearbeitet haben (z.B. rechtzeitige und vollständige Information aller Bieter über die Antworten auf Bieterfragen),
- → über digitale Signaturen und Rollenkonzepte sichergestellt wird, dass nur berechtigte Personen Zugriff auf das System und die abgelegten Daten haben bzw. Vergabeschritte beeinflussen können,
- → durch die Verschlüsselung der Vergabeunterlagen und Angebotsdaten deren Verfälschung oder Manipulation weitestgehend ausgeschlossen werden kann.

>>>

Durch derzeit am Markt verfügbare Vergabesoftware bzw. angebotene Vergabeplattformen werden in der Regel alle drei Verdingungsordnungen (VOL, VOB, VOF) und die nachfolgend aufgeführten Vergabeverfahren für öffentliche Auftragnehmer unterstützt:

National

- → Öffentliche Ausschreibung
- → Beschränkte Ausschreibung mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb
- → Beschränkte Ausschreibung ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb
- → Freihändige Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb
- → Freihändige Vergabe ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb.

EU-weit

- → Offenes Verfahren
- → Nichtoffenes Verfahren mit Teilnahmewettbewerb
- → Verhandlungsverfahren mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb
- → Verhandlungsverfahren ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb.

Bei speziellen Ausprägungen, z.B. der Vergabe nach Sektorenrichtlinien, sind nach bisher vorliegenden Erfahrungen umfangreichere Anpassungen der im Standard hinterlegten Formulare vorzunehmen.

Da die Berücksichtigung der Spezifika der einzelnen Verdingungsordnungen und -verfahren den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde, erfolgt die nachfolgende Betrachtung der einzelnen Vergabeschritte auf einem hohen Aggregationsniveau, angelehnt an die Vorgehensweise des BSI und des Beschaffungsamtes des BMI (Quellen vgl.: Magna Charta der Sicherheit, S. 24; „Öffentlicher Eink@uf online“, in diesem Leitfaden S. 37 ff).

Dabei werden die Schritte der konventionellen und der elektronischen Vergabe nebeneinander gestellt, um zu zeigen, an welchen Stellen die e-Vergabe das Verfahren sicherer und transparenter macht. Folgende Schritte/Dokumentationen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge werden dazu näher betrachtet:

[1] Vorbereitung des Vergabeverfahrens
[2] Versand Vorinformation /Bekanntmachungstext
[3] Anforderung der Verdingungsunterlagen
[4] Erfassung Bewerberliste/-daten
[5] Versand der Verdingungsunterlagen
[6] Bieterfragen/Antworten auf Bieterfragen
[7] Angebotserstellung
[8] Angebotseingang /Änderung /Rückzug
[9] Erfassung Bieterliste/-daten
[10] Angebotseröffnung /Angebotsniederschrift
[11] Angebotsprüfung /Wertung
[12] Nachricht an (nicht) berücksichtigte Bieter/ Zuschlag
[13] Bekanntmachung der Auftragsvergabe (EU)
[14] Vergabeakte.

	Konventionelle Vergabe	Elektronische Vergabe	Potenziale für die Korruptionsprävention
01	→ Die Vergabeunterlagen werden mittels Standardsoftware erstellt und manuell zusammengefügt. → Wertungskriterien für die Angebote/Bieter werden festgelegt.	→ Ein berechtigter Sachbearbeiter meldet sich per Signaturkarte am System an und wählt ein Vergabeverfahren aus. → Alle notwendigen Vergabeformulare sind in der Vergabe-Software hinterlegt und werden entsprechend des gewählten Vergabeverfahrens aktiviert. → Die Integration extern erzeugter Leistungsverzeichnisse wird unterstützt (z.B. GAEB-Dateien, Zeichnungen). → Die Wertungskriterien für die Angebote/Bieter werden automatisch in relevante Formulare übernommen (z.B. Vergabebekanntmachung, Wertungstabelle für den Vergleich der Angebote). → Bevor die Bekanntmachung der Vergabe ausgelöst werden kann, erfolgt automatisch eine Plausibilitätsprüfung auf Vollständigkeit der Vergabeunterlagen.	→ Nicht autorisierte Personen haben keinen Zugang zu den Vergabeunterlagen. Sachbearbeiter, Verhandlungsleiter und Fachabteilungen müssen sich per Signaturkarte an der Plattform anmelden (personenbezogenes Rollenkonzept). → Die Reihenfolge der Erstellung der Vergabeunterlagen ist definiert worden; nicht ausgeführte Arbeitsschritte werden am Ende jedes Vergabeschrittes angemahnt. → Die Erstellung von Wertungskriterien wird in der Vergabeakte mit Zeitstempel festgehalten, eine spätere „Korrektur“ ist so nicht möglich.
02	→ Der Bekanntmachungstext wird per Brief, Fax oder E-Mail durch den Vergabesachbearbeiter an die entsprechenden Veröffentlichungsorgane versendet.	→ Der Versand des Bekanntmachungstextes wird über die Vergabesoftware realisiert.	→ Eine in der Vergabesoftware hinterlegte Voreinstellung der Benachrichtigungsreihenfolge sichert, dass die Veröffentlichung in Nationalen Amtsblättern oder auf der Vergabeplattform nicht vor der Veröffentlichung bei der EU erfolgt. → Die Bekanntmachung kann digital signiert werden, um Manipulationen zu verhindern.
03	→ Ein Bewerber fordert die Verdingungsunterlagen von der Vergabestelle telefonisch, schriftlich und/oder per E-Mail an.	→ Die Vergabestelle hat die Verdingungsunterlagen signiert und verschlüsselt auf die Vergabeplattform gestellt. → Der Bewerber meldet sich per Signaturkarte auf der Plattform an und fordert die Verdingungsunterlagen an. (Das Verfahren gilt analog zur Teilnahme an vorgeschalteten Wettbewerben).	→ Die Authentizität der Bewerber ist über die Anmeldung an der Plattform per Signaturkarte gesichert. → Die Verdingungsunterlagen sind nur schwer manipulierbar, da die Vergabesoftware der Vergabestelle solche Manipulationen anzeigen kann (z.B. wenn pdf-files verändert worden sind). → Das Ausfüllen/Erstellen der Angebote sollte immer offline erfolgen, um unberechtigten online-Zugriff auf die vertraulichen Daten auszuschließen.
04	→ Die Vergabestelle nimmt den Bewerber in die Bewerberliste auf.	→ Über die Bewerber, die per Signaturkarte die Verdingungsunterlagen angefordert haben, wird von der Vergabesoftware automatisch eine Liste erstellt.	→ Die Bewerberliste sichert u.a., dass bei Änderungen der Verdingungsunterlagen auch alle Bewerber zeitgleich darüber informiert werden und keiner „versehentlich“ vergessen wird.

>>>

	Konventionelle Vergabe	Elektronische Vergabe	Potenziale für die Korruptionsprävention
05	→ Die Vergabestelle prüft, ob der Bewerber als Bieter zugelassen wird und schickt im positiven Fall i.d.R. die Verdingungsunterlagen per Post.	→ Die Freigabe der Verdingungsunterlagen kann auf der Software pauschal oder mit Einzelfallprüfung eingestellt werden. → Die Freigabe der Verdingungsunterlagen wird in der Bewerberliste dokumentiert.	→ Die Verdingungsunterlagen sind verschlüsselt und so vor Manipulation geschützt.
06	→ Nachfragen der Bieter erfolgen i.d.R. per Telefon oder E-Mail. → Die Vergabestelle muss zeitnah alle Bieter auf dem gleichen Informationsstand halten, d.h. in sinnvollen Abständen wird die Liste mit allen Bieterfragen und dazu gehörigen Antworten per E-Mail an die Bieter geschickt.	→ Nachfragen der Bieter erfolgen i.d.R. per Telefon oder E-Mail. → Die Liste mit den Bieterfragen und Antworten wird auf die Plattform gestellt. → Die Bieter werden per E-Mail darüber informiert, dass neue Informationen auf der Plattform liegen. → Die Bieter melden sich mit der Signaturkarte auf der Plattform an und laden sich die Informationen herunter. → Das gleiche Procedere gilt auch bei von der Vergabestelle ausgelösten Veränderungen/Ergänzungen der Verdingungsunterlagen.	→ Durch die Ablage vergaberelevanter Informationen auf der Plattform und die zeitgleiche Information der Bieter darüber (E-Mail) ist gesichert, dass alle Bieter immer über die gleichen Voraussetzungen für die Erstellung ihres Angebotes verfügen.
07	→ Der Bieter erstellt sein Angebot unter Berücksichtigung der in den Verdingungsunterlagen geforderten Angaben. → Der Bieter greift dabei meist auf hausinterne Angebotsvorlagen zurück. → In der Folge werden bei der Vergabestelle sehr unterschiedlich strukturierte Angebote eingehen, was die Vergleichbarkeit und Bewertung erschwert.	→ Mit dem Herunterladen der Verdingungsunterlagen wird dem Bieter i.d.R. ein sogenanntes „Bietercockpit“ zur Verfügung gestellt, das ihn beim Ausfüllen der für alle Bieter einheitlichen Angebotsvorlagen unterstützt.	→ Die Angebotserstellung sollte in jedem Fall offline erfolgen, damit wird der unberechtigte online-Zugriff auf vertrauliche Daten verhindert. → Das Bietercockpit stellt sicher, dass von allen Bietern alle relevanten Angaben gemacht werden und verhindert somit ein Ausscheiden von Angeboten wegen formaler Mängel. → Will ein Bieter das Angebot nicht elektronisch abgeben (was in der ersten Zeit aus unterschiedlichsten Gründen noch der Fall sein kann), lassen sich die Formulare auch ausdrucken und per Hand ausfüllen. → Durch farbige Markierungen ist auch hierbei gesichert, dass kein Pflichtfeld ausgelassen wird.
08	→ Der Bieter gibt ein Angebot in einem verschlossenen Briefumschlag ab. Der Umschlag ist sichtbar gekennzeichnet (z.B. mit einer Vergabenummer). → Die Vergabestelle versieht eingegangene Angebote mit einem Eingangsstempel (ggf. mit Uhrzeit) auf dem Umschlag.	→ Der Bieter stellt das Angebot signiert und verschlüsselt auf die Vergabeplattform. → Die Schlüssel werden bei der Freigabe der Verdingungsunterlagen mitgeliefert.	→ Die verschlüsselten Angebote werden von der Vergabesoftware automatisch mit einem Zeitstempel versehen und abgelegt. → Bei Angebotsänderungen werden von der Vergabesoftware nur die jeweils neuesten Versionen berücksichtigt.

	Konventionelle Vergabe	Elektronische Vergabe	Potenziale für die Korruptionsprävention
09	→ Die Absender eingegangener Angebote werden in einer Bieterliste erfasst. → Angebote und Bieterliste werden bis zum Eröffnungstermin sicher aufbewahrt.	→ Die Absender eingegangener Angebote werden von der Vergabesoftware in einer Bieterliste erfasst. → Konventionell eingereichte Angebote müssen manuell in der Bieterliste nachgepflegt werden	→ Die Bieterliste kann nur von berechtigten Personen eingesehen (Rollenkonzept) aber nicht verändert werden.
10	→ Angebotseröffnung: Im Vier-Augen-Prinzip werden die Angebote geöffnet und auf formale Vollständigkeit geprüft und protokolliert (VOL). → Submission: Der Verhandlungsleiter prüft anhand der Bieterliste, ob nur Bieter oder deren Bevollmächtigte anwesend sind. Der Verhandlungsleiter öffnet die Angebote. Der Verhandlungsleiter verliest die geforderten Angaben der Angebote (VOB). → Die Angebotseröffnung wird protokolliert.	→ Der Verhandlungsleiter und ein weiterer Sachbearbeiter melden sich per Signaturkarte am System an (Vier-Augen-Prinzip). → Der Verhandlungsleiter prüft die Berechtigung der Anwesenden anhand der im System hinterlegten Bieterliste. → Zuerst wird ein elektronisches Angebot geöffnet und verlesen (Zeitstempel des Eröffnungstermins!) → Verlesen und Erfassen der Angebote im Protokoll der Vergabesoftware. → Ausdruck des Protokolls und Unterzeichnung durch die anwesenden Bieter/Vertreter/Vergabesachbearbeiter.	→ Mit der Öffnung eines elektronisch abgegebenen Angebots wird der Zeitpunkt des Eröffnungstermins per Zeitstempel festgeschrieben. → Nach diesem Termin eingehende elektronischen Angebote sind nicht mehr zu werten. → Zu diesem Zeitpunkt bereits im Haus der Vergabestelle befindliche Angebote (Pförtner) sind in die Eröffnung einzubeziehen.
	→ Um nachträgliche Manipulationen an den Angeboten zu verhindern, werden die Angebote nach Öffnung gelocht (z.B. Sternlocher).	→ Die Angebote können bereits bei Eingang auf der Vergabeplattform verschlüsselt in ein Archivierungssystem übernommen werden.	→ Eine Manipulation der verschlüsselten Angebote ist nicht möglich, ohne das der Eingriff offensichtlich würde (das Austauschen einzelner Blätter in konventionellen Angeboten ist bei Lochung schwierig, jedoch unbemerkt machbar).
11	→ Die Prüfung der Angebote auf fristgerechten Eingang, Vollständigkeit, Preisangabe und Unterschrift erfolgt bereits bei Angebotseröffnung. → Die Wertung der Angebote nach Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Preis nach den in der Vorbereitungsphase festgelegten Wertungskriterien erfolgt nachgeordnet durch die Vergabesachbearbeiter und wird schriftlich oder elektronisch festgehalten.	→ Die Prüfung der Angebote auf fristgerechten Eingang (Zeitstempel), Verschlüsselung und Signatur erfolgt beim Eröffnungstermin. → Die Wertung der Angebote nach Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Preis erfolgt mittels der Vergabesoftware. → Die in der Vorbereitungsphase festgelegten und mit der Vergabebekanntmachung automatisch veröffentlichen Wertungskriterien werden zwingend in die Auswertungstabelle integriert.	→ Die Wertungskriterien können nicht zu Gunsten eines Angebots verändert werden. → Das System registriert jede Aktion mit Inhalt und Zeitstempel. → Das Ergebnis der Bewertung wird in der Vergabeakte festgeschrieben. → Natürlich kann das System den subjektiven Ermessensspielraum bei der Bewertung der Angebote nicht eliminieren. Da aber jeder Vergabeschritt dokumentiert wird und ggf. zu begründen ist, wird Manipulation an dieser Stelle zumindest erschwert.

>>>

	Konventionelle Vergabe	Elektronische Vergabe	Potenziale für die Korruptionsprävention
12	→ Nach der Wertung der Angebote werden die Bieter per Brief darüber informiert, ob ihr Angebot den Zuschlag erhalten soll oder nicht und welcher Bieter für den Zuschlag vorgesehen ist. → Den erfolglosen Bietern wird mitgeteilt, in welchen Punkten ihr Angebot nicht oder nicht in vollem Umfang die Wertungskriterien der Vergabestelle erfüllt.	→ Die Erstellung der Informationsschreiben an die Bieter erfolgt durch das System. → Entsprechende Formulare sind hinterlegt. Die Begründung für die Nichtberücksichtigung der erfolglosen Bieter können direkt aus der Bewertungsmatrix übernommen werden. → Die ausgefüllten Formulare können den Bietern signiert zugestellt werden. → Ein Ausdruck für die Bieter, die ihr Angebot konventionell eingereicht haben, ist möglich. Diese Ausdrucke werden unterschrieben und auf dem Postweg versendet.	→ Durch das System wird sichergestellt, dass alle Bieter eine entsprechende Information erhalten. → Weiterhin sichert das System die Einhaltung von Fristen des Vergaberechts (z.B. 14 Tage Zeitspanne zwischen der Information der Bieter und der Zuschlagserteilung/Vertragsunterzeichnung). → Damit sichert das System die rechtliche Unanfechtbarkeit des Vergabeverfahrens.
13	→ In EU-weiten Verfahren ist die Bekanntmachung über die Auftragserteilung spätestens 48 Tage nach Zuschlagserteilung/Vertragsunterzeichnung an das Amtsblatt der EU zu senden.	→ Das entsprechende Formblatt ist in der Vergabesoftware hinterlegt. → Der Vergabesachbearbeiter kann per E-Mail daran erinnert werden, das Dokument fristgerecht abzusenden.	→ Die Einhaltung von Fristen und erforderlichen Inhalten ist gesichert – wiederum ein Beitrag zur Rechtssicherheit des Verfahrens.
14	→ Der Verlauf des Vergabeverfahrens wird vom Sachbearbeiter bzw. Verhandlungsleiter in verschiedenen Dokumenten festgehalten und zu einer Vergabeakte zusammengestellt.	→ Die Vergabesoftware protokolliert automatisch jeden Vergabeschritt und jedes erstellte bzw. bearbeitete Dokument mit Zeitstempel.	→ Das Verfahren ist lückenlos dokumentiert. → Die Vergabeschritte/Dokumente sind mit einem Zeitstempel versehen und von daher nur schwer manipulierbar. → Der ordnungsgemäße Verlauf des Verfahrens kann so jederzeit rechtssicher nachgewiesen werden.

Die oben dargestellten Potenziale für die Korruptionsprävention in der e-Vergabe erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Ausführungen sollen vielmehr Denkanstöße für die Auseinandersetzung mit den Chancen des neuen Mediums e-Vergabe geben. Dabei kann und soll nicht verschwiegen werden, dass mit dem Einsatz neuer Medien immer auch neue Risiken verbunden sind, die es zu beachten und zu kontrollieren gilt. Wie solche Risiken als Teil der Korruptionsprävention aufgedeckt und bekämpft werden können, wird in dem nachfolgenden Beitrag Korruptionsprävention beim Einsatz elektronischer Vergabesysteme am Beispiel des Projektes „Öffentlicher Eink@uf Online“ ausführlich beschrieben.

Grundsätzlich gilt jedoch, dass die beste Korruptionsprävention das verantwortungsbewusste Handeln aller am Vergabeprozess beteiligten Personen ist. Die neuen Möglichkeiten der elektronischen Vergabe sollten dabei als Chance genutzt werden, die über Jahrzehnte hinweg praktizierte Routine auf den Prüfstand zu stellen und kritisch vor dem Hintergrund der Korruptionsbekämpfung zu überprüfen. <<<

2. Korruptionsprävention beim Einsatz elektronischer Vergabesysteme am Beispiel des Projektes „Öffentlicher Eink@uf Online“

[Monika Elschner]

2.1 Einleitung

Worin besteht der größte Unterschied zwischen einem papiergestützten und einem elektronischen Vergabeverfahren? Die Berge von Papier werden durch viele Dateien ersetzt, die auf Servern und Arbeitsplatzcomputern gespeichert sind. Die Mitarbeiter/innen versenden und öffnen keine Briefe mehr, sondern kommunizieren am Bildschirm. Die Daten kommen nicht mehr per Post, sondern über das Internet. Kurz gesagt müssen lange praktizierte und bewährte Verfahrensweisen aufgegeben und durch elektronische Abläufe ersetzt werden.

Eine wesentliche Änderung ist, dass Personen mit anderen Aufgabengebieten in ein Vergabeverfahren eingebunden werden müssen wie etwa *Systemadministratoren*. Und das bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Korruptionsprävention im öffentlichen Beschaffungswesen.

Zu den klassischen Korruptionsrisiken, die in der Organisation, der Struktur, aber auch in der Integrität der eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter liegen, kommen nun mit der elektronischen Vergabe zusätzliche Risiken hinzu. Diese liegen in den technischen Komponenten, an den Schnittstellen zu anderen Systemen, zum Systembetreuer oder zum Nutzer.

Die „klassischen Korruptionsrisiken“ wurden in vielen Publikationen ausreichend analysiert und bewertet. Dieser Beitrag beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit den neuen oder veränderten Bedingungen im Hinblick auf Korruptionsprävention bei elektronischen Vergabesystemen.

Zunächst einmal muss die Frage beantwortet werden, an welchen Stellen im System Informationen verändert werden können. Wo liegen also die neuen Korruptionsrisiken? Bei der Identifizierung dieser Knackpunkte spielt die *IT-Sicherheit* des elektronischen Vergabesystems die wichtigste Rolle. Die IT-Sicherheit eines Systems ergibt sich einerseits aus den *Bedrohungen*, denen dieses System ausgesetzt ist. Zum anderen stellt sich die Frage nach dem *Risiko*, ob und wie oft diese Bedrohung eintritt. Nach dieser Analyse stellt sich die Frage, welche der Bedrohungen und Risiken tragbar sind, für welche wiederum entsprechende Maßnahmen ergriffen werden müssen, um sie zu beseitigen oder eventuell tragbar zu machen.

Um all diese Fragen beantworten zu können, werden auf den nächsten Seiten zunächst wichtige Begriffe aus der IT-Sicherheit erläutert und das Verfahren für die Erstellung eines IT-Sicherheitskonzeptes dargelegt.
Im ersten Kapitel wird mehr das grundsätzliche Verfahren für die Erstellung eines IT-Sicherheitskonzeptes erläutert. Im zweiten Kapitel wird dieses Verfahren angewandt auf ein konkretes elektronisches Vergabesystem, hier abgeleitet aus dem >>>

Projekt „Öffentlicher Eink@uf Online“ des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums des Innern.

Danach werden konkrete Bedrohungen und Betriebsrisiken eines elektronischen Vergabesystems und die entsprechenden Maßnahmen zum Schutz der Daten aufgezeigt. Es werden dabei nur die Punkte betrachtet, die zu neuen Manipulationsmöglichkeiten unter Korruptionsaspekten führen, aber auch solche, die durch den Einsatz von Technik entfallen. Alle anderen Korruptionsrisiken bleiben auch durch den Einsatz von Technik bestehen. Diese müssen nach wie vor durch die bekannten organisatorischen und personellen Maßnahmen bekämpft werden.

2.2 Grundlagen „IT-Sicherheit“

Zunächst werden einige Definitionen aus dem Bereich der IT-Sicherheit erläutert. Im zweiten Abschnitt wird dargelegt, wie ein IT-Sicherheitskonzept erstellt werden kann.

2.2.1 Definitionen

Bei der **IT-Sicherheit** wird die grundlegende Frage nach dem *ordnungsgemäßen*, *zuverlässigen* und *sicheren* Einsatz eines IT-Systems analysiert. Ziel ist es, die Mitarbeiter/innen einer Vergabestelle bei der Erledigung ihrer Aufgaben elektronisch zu unterstützen, so sicher wie möglich.

Ein **IT-System** umfasst dabei alle Hard- und Softwarekomponenten, die für eine Anwendung benötigt werden. Prinzipiell versteht man unter **Informationen** jegliche Art von Daten, die von einem IT-System gespeichert oder verarbeitet werden. Unter **Funktionen** versteht man alle Möglichkeiten der Informationsverarbeitung die das IT-System den Benutzern ermöglicht.

Aus Sicht der IT-Sicherheit können Informationen oder Funktionen im Hinblick auf **Integrität, Verfügbarkeit** und **Vertraulichkeit** manipuliert werden. Dabei werden Integrität, Verfügbarkeit und Vertraulichkeit folgendermaßen definiert:

- Unter **Integrität** versteht man die *Unversehrtheit* der Information und des Systems. Das bedeutet, dass der Speicherort der Daten und der Übertragungsweg so abgesichert sein müssen, dass Änderungen durch ein fehlerhaftes System oder nicht berechtigte Personen angezeigt werden.
- Mit **Verfügbarkeit** von Informationen oder eines Systems ist gemeint, dass autorisierte Personen *zuverlässig* und *zeitgerecht Zugriff* auf die Informationen oder das System haben.
- Informationen sind dann **vertraulich**, wenn sie nur *berechtigten Personen* zugänglich sind.

Neben diesen drei Grundwerten der IT-Sicherheit spielt beim Einsatz von digitalen Signaturen verstärkt auch die **Authentizität** eine wichtige Rolle. Die *Echtheit der Informationen* und die *Identität einer Person* müssen sichergestellt sein. Das bedeutet, dass der Ursprung der Information und damit der Autor und /oder Absender zweifelsfrei zu identifizieren sein müssen. Die **Nichtabstreitbarkeit** und damit die **Verbindlichkeit,** also die zweifelsfreie Zuordnung von Informationen oder Transaktionen zu Personen, lässt sich aus Integrität und Authentizität ableiten.

2.2.2 IT-Sicherheitskonzept

Um verbindliche Aussagen zur IT-Sicherheit eines Systems zu erhalten, ist ein IT-Sicherheitskonzept erforderlich. Ein solches Konzept kann nach der Methodik des **IT-Grundschutzhandbuches** in Anlehnung an das **IT-Sicherheitshandbuch** des Bundesamtes für Sicherheit in der Infor-

mationstechnik (BSI) erstellt werden. Damit wird die Basis gebildet, um ein sicheres IT-System aufzubauen.

Neben der Infrastruktur, wie Hard- und Software sowie Leitungen werden bauliche, organisatorische und personelle Bedrohungen und Risiken betrachtet. Unter **Bedrohung** versteht man ein Ereignis, dass die Nutzung eines IT-Systems gefährdet. Unter einem **Risiko** ist das Maß der Gefährdung zu verstehen, das von einer Bedrohung ausgeht. Es setzt sich zusammen aus der Eintrittshäufigkeit und den möglichen Auswirkungen auf das IT-System.

Grundlage für eine Analyse der Sicherheit ist die **Sammlung aller relevanten Informationen und Funktionen** eines Systems und die Bewertung des jeweiligen **Schutzbedarfs**. Für eine Schutzbedarfsfeststellung müssen zunächst alle Schäden, die durch den Ausfall oder die Manipulation an dem System eintreten könnten, in einer **Schadenstabelle** (Kriterienmatrix) definiert werden. Die Schäden werden durch fünf **Schadensstufen** (Schadensklassen) von unbedeutend (0) bis sehr hoch (4) klassifiziert.

Nach diesem Schema werden die ermittelten Informationen und Funktionen bewertet. Der Übergang zwischen der Stufe **2 (mittel)** und **3 (hoch)** stellt eine kritische Größe dar, da ein evtl. entstehender Schaden ab Stufe 3 als nicht tragbar anzusehen ist.

Auf der Basis des Schutzbedarfs werden eine **Grundschutzbetrachtung** und eine **Bedrohungs- und Risikoanalyse** erstellt. Der niedrige bis mittlere Schutzbedarf findet sich in der Grundschutzbetrachtung wieder. Für hohen bzw. sehr hohen Schutzbedarf wird eine detaillierte Bedrohungs- und Risikoanalyse erstellt.

Diese Abbildung gibt einen kurzen Überblick über die Methode.

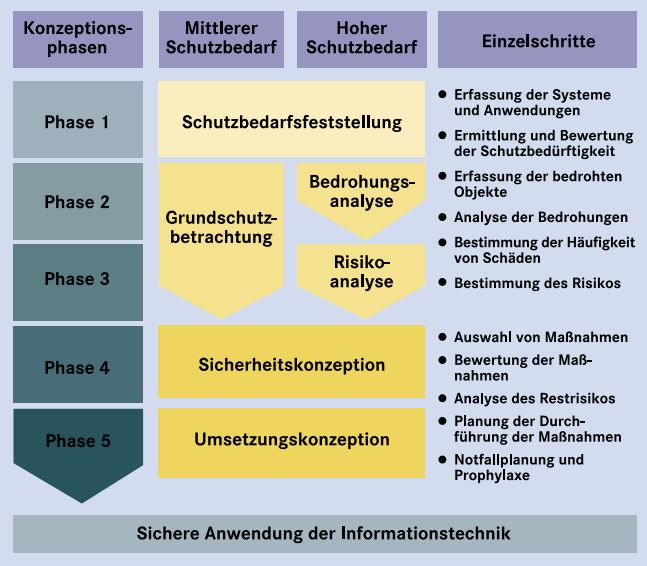


Abbildung 1: IT-Sicherheitskonzept

2.2.2.1 Grundschutzbetrachtung

Die **Grundschutzbetrachtung** orientiert sich am IT-Grundschutzhandbuch des BSI. Dieses Handbuch beschreibt die *Methode,* um einen Grundschutz für ein IT-System zu erreichen, außerdem werden *Standardmaßnahmen* für unterschiedliche Hard- und Software, Organisation und Personal in *Modulen* beschrieben. Im ersten Schritt werden die eingesetzten IT-Systeme in einer **IT-Strukturanalyse** definiert, danach werden den IT-Systemen die bereits ermittelten Funktionen/Informationen zugeordnet. Durch die Übertragung der Schutzbedürftigkeiten der Funktionen/Informationen auf die ein- >>>

gesetzte Technik im System wird der Schutzbedarf des IT-Systems ermittelt.

Um den Grundschutz für das System herstellen zu können, müssen mehrere Module aus dem Grundschutzhandbuch umgesetzt werden.

2.2.2.2 Bedrohungs- und Risikoanalyse

Mit der **Bedrohungs- und Risikoanalyse** wird für Systeme mit hohem und sehr hohem Schutzbedarf eine spezifische Untersuchung auf der Basis des IT-Grundschutzkonzeptes durchgeführt.

In der Bedrohungs- und Risikoanalyse wird untersucht, welchen konkreten Bedrohungen bzw. Risiken Systeme ausgesetzt sein können. Dabei wird untersucht, auf welche Grundwerte – Integrität, Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Authentizität – diese Bedrohungen bzw. Risiken negativ wirken könnten.

Folgende Kernfragen müssen beantwortet werden:

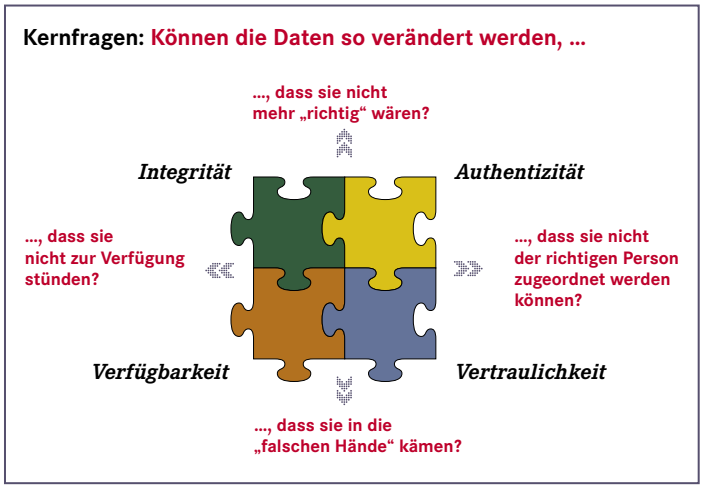


Abbildung 2: Sicherheitsanforderungen

Im **IT-Sicherheitskonzept** werden Maßnahmen für die als untragbar identifizierten Bedrohungen und Risiken ermittelt, die diese beseitigen oder so weit senken, dass sie tragbar werden. Die Maßnahmen müssen so konstruiert sein, dass ein möglichst lückenloser Schutz entsteht.

2.3 Schutzbedarfsfeststellung eines elektronischen Vergabesystems

Auf Basis der eher abstrakten Überlegungen in Kapitel 2 wird nun eine Schutzbedarfsfeststellung für ein ganz konkretes elektronisches Vergabesystem dargestellt.

2.3.1 Schadenstabelle

Zunächst muss eine *Kriterienmatrix* für die möglichen Schäden und die Bewertung dieser Schäden erstellt werden. Die hier vorgestellte Kriterienmatrix (vgl. Tabelle 1) wurde bei der Entwicklung des Bundesprojektes „Öffentlicher Eink@uf Online“ erarbeitet. Sie stellt die Grundlage für die Realisierung der Vergabeplattform des Bundes dar.

Für die Kriterienmatrix wurden sechs Schadensklassen identifiziert. Die niedrigste Bewertung für jeden Schaden stellt die Stufe 0 (unbedeutend) dar.

→ **1. Materieller Schaden Dritter**

Hierunter werden Schäden verstanden, die Dritten (z.B. Bietern, Behörden) durch fehlerhaft abgewickelte Beschaffungsvorgänge entstehen. Die Stufe 2 (mittel) tritt in Kraft, wenn es sich bei einem Auftragswert unterhalb des EU-Schwellenwertes handelt, Stufe 3 (hoch) greift bei Auftragswerten oberhalb dieses Schwellenwertes.

Beispiel: Durch einen Fehler der Vergabestelle können Ausrüstungsgegenstände für den Personenschutz nicht rechtzeitig beschafft werden. Durch das Fehlen dieses Schutzes kommt eine Person zu Schaden. Auf die Behörde könnten dadurch Schadensansprüche zukommen.

→ **2. Auswirkungen auf das Verfahren**
Die Vergabestelle ist einem hohen Schadenersatzrisiko ausgesetzt. Prinzipiell ist die „Wiederholung eines Verfahrens" ein höherer Schaden als die „Aufhebung des Verfahrens". Bei einer Aufhebung kann auf gleicher Ausschreibungsgrundlage die Abwicklung weitergeführt werden. Der höchste Schaden ist ein „rechtswidriger Zuschlag". Das heißt, einem Bieter wurde der Zuschlag erteilt, der bei ordnungsgemäßem Vergabeverfahren nicht beauftragt worden wäre.

→ **3. Negative Außenwirkung (Image- und Vertrauensverlust)**
Durch den Verlust der Grundwerte Vertraulichkeit, Integrität oder Verfügbarkeit eines IT-Systems können gravierende negative Auswirkungen entstehen:
- → Vertrauensverlust gegenüber dem Bedarfsträger (Kunden)
- → Zweifel an der Kompetenz der Vergabestelle
- → Imageverlust der Behörde

Die Höhe des Schadens orientiert sich an der Schwere des Fehlers und dem eingetretenen Vertrauensverlust. Der größte Ansehensverlust für eine Vergabestelle besteht in einem Verfahren der EU.

→ **4. Verstoß gegen Gesetze/Vorschriften/ Verträge**
Funktionsfehler in der IT-Anwendung können sich als Verstöße gegen Gesetze auswirken. Als Schaden der Stufe 4 (sehr hoch) wird der fortwährende Verstoß gegen Gesetze gesehen.

→ **5. Personelle/organisatorische Konsequenzen**
„Personelle Konsequenzen bei der Aufsichtbehörde" ist der höchste personelle Schaden, welcher durch eine Vergabestelle verursacht werden kann.
Die Auflösung der Vergabestelle als selbständige organisatorische Einheit wäre als höchster organisatorischer Schaden denkbar.

→ **6. Sensitivgrad der Informationen**
Dieser Aspekt bezieht sich auf die Vertraulichkeit bestimmter Informationen und ordnet sie einer Schadensklasse zu. Ein hoher Schaden kann entstehen, wenn als geheim eingestufte Informationen an die Öffentlichkeit geraten. Die Trennlinie zwischen mittel (2) und hohem (3) Schaden wird zwischen „VS-NfD u. a. vertraulichen Informationen" und „vertraulich und geheimen VS-Informationen" gezogen.

Die Bewertung wurde anhand der **Ampel-Symbolik** mit folgenden Farbzuordnungen durchgeführt:
- **Grün:** 0 (unbedeutend) bis 2 (mittel)
- **Gelb:** 3 (hoch)
- **Rot:** 4 (sehr hoch)

›››

Zusätzlich zu den vorgestellten Schäden wurden die Zeitkritikalität und die Signaturanforderungen in die Kriterienmatrix aufgenommen. So können die Anforderungen an **Verfügbarkeit** und **Authentizität** der einzelnen Informationen und Funktionen besser in den Gesamtzusammenhang eingeordnet werden.

Unter dem Kriterium **Zeitkritikalität** (Ausfallzeit) versteht man, wie kritisch der Ausfall einer Funktion oder der Wegfall einer Information oder Funktion für das Gesamtsystem ist. Die relevante Größenordnung kann für eine Vergabestelle zwischen einer Woche und 10 Minuten liegen. Die 10 Minuten entsprechen ungefähr der Verfügbarkeitsanforderung von 99 %, legt man die Arbeitszeit eines Arbeitstags zugrunde.

Beispiel: Ist der Ausfall einer Funktion für den Zeitraum bis zu 6 Stunden tolerabel, wird dieser Funktion die Stufe 2 (mittel) zugewiesen.

Die **Signaturanforderung** legt fest, in welchem Prozessschritt qualifizierte digitalen Signaturen nach dem Signaturgesetz eingesetzt werden müssen. Die Dokumente werden rechtsgültig unterschrieben und genügen damit dem Kriterium der Authentizität.

	Schadensstufe				
Schadensaspekt	**0 unbedeutend**	**1 gering**	**2 mittel**	**3 hoch**	**4 sehr hoch**
Materieller Schaden Dritter	< 1% Schwellenwert	< 10% Schwellenwert	< Schwellenwert	> Schwellenwert	> 10-facher Schwellenwert
Auswirkungen auf das Verfahren	keine Forderungen	Verlängerung der Ausschreibungsfrist	Aufhebung eines Verfahrens	Erneuerung einer Ausschreibung	rechtwidriger Zuschlag
Negative Außenwirkung (Ansehens- und Vertrauensverlust)	keine Auswirkung	Unzufriedenheit der Verfahrensbeteiligte	Einschaltung der Aufsichtsbehörde, erhebliche Beeinträchtigung des Bedarfsträgers	Innenpolitische Auswirkungen	EU Vertragsverletzungsverfahren
Verstoß gegen Gesetze und Vorschriften	kein Verstoß	Verstoß gegen Verwaltungsvorschriften	Verstoß gegen Verdingungsordnung (Basisparagraphen)	Verstoß gegen Strafrecht, GWB, SigG u.a. und Verdingungsordnung (a-Paragraphen)	fortwährender Verstoß gegen Gesetze und Grundgesetz
Personelle / organisatorische Konsequenzen	keine Konsequenzen	Disziplinarverfahren, Regressprüfung	Mitarbeiter der Behörde muss gehen	Leiter der Behörde muss gehen	personelle Konsequenzen bei der Aufsichtsbehörde
Sensitivität der Informationen	öffentliche Information	unkritische Information	kritische Information (z.B. Teilnehmerliste)	kritische Information mit direkten wirtschaftlichen Auswirkungen	kritische Information mit direkten Auswirkungen auf Leib und Leben
Zeitkritikalität	1 Woche	1 Tag	6 Stunden	1 Stunde	10 Minuten
Authentizität	keine Signatur	einfache Signatur	fortgeschrittene Signatur / Serversignatur	qualifizierte Signatur	qualifizierte Signatur von akkreditierten TrustCenter

Tabelle 1: Kriterienmatrix

2.3.2 Funktionen und Informationen

Die Grundlage für die Durchführung einer IT-Sicherheitanalyse ist die Sammlung aller relevanten Funktionen und Informationen sowie die Bewertung des jeweiligen Schutzbedarfs eines elektronischen Vergabesystems. Die folgende Tabelle listet alle relevanten Funktionen und Informationen auf und stellt den Zusammenhang zur Verdingungsordnung für Leistung (VOL) und zur Verdingungsordnung für freiberufliche Leistung (VOF) her. Die Bewertung des Schutzbedarfs erfolgt im nächsten Abschnitt.

	Funktion/Information	VOL/A, VOB/A und VOF
01	Vorbereitung eines Vergabeverfahrens	→ Erstellung der Verdingungsunterlagen gem. §§ 9, 9a VOL/A und §§ 9, 9a, 10, 10a VOB/A bzw. der Aufgabenbeschreibung gem. § 8 VOF → Durchführung aller Vergabeverfahren gem. §§ 3, § 3a, 31a VOL/A, §§ 3, 3a VOB/A und §§ 5, 20, 25 VOF
02	Versand Vorinformation/ Bekanntmachungstext	→ Durchführung eines Vorabinformationsverfahren gem. § 17a Nr. 2 und 3 VOL/A, § 17a Nr. 1 VOB/A und § 9 Abs. 1 VOF → Veröffentlichung der Bekanntmachungen gem. §§ 17 Nr. 1 und 2, 17a Nr. 1 und 3 VOL/A, § 17a Nr. 2 – 4 VOB/A und § 9 Abs. 2 – 4 VOF
03	Antrag auf Teilnahme	→ Stellen der Teilnahmeanträge gem. §§ 3 Nr. 1 Abs. 4, 17 Nr. 2 Abs. 2 lit. f,g und i, 18a Nr. 2 Abs. 6 VOL/A, §§ 17 Nr. 2 Abs. 2 lit. j –l und p, 18 Nr. 4, 18a Nr. 2 Abs 1 VOB/A und § 14 Abs. 2 VOF
04	Anforderung der Verdingungsunterlagen	→ Anforderung durch die Bewerber und Versand durch die Vergabestelle bei Öffentlichen Ausschreibungen bzw. Offenen Verfahren gem. §§ 17 Nr. 1 Abs. 2 lit. f und Nr. 3, 18a Nr. 1 Abs. 5 VOL/A und §§ 17 Nr. 1 Abs. 2 lit. i und Nr. 4, 17a Nr. 5 VOB/A
05	Versand der Verdingungsunterlagen	→ Versand durch die Vergabestelle bei Beschränkten Ausschreibungen bzw. Nichtoffenen Verfahren und Freihändigen Vergabe bzw. Verhandlungsverfahren gem. § 17 Nr. 3 Abs. 1 – 3 VOL/A, § 17 Nr. 4 VOB/A → Möglichkeit, Verdingungsunterlagen elektronisch anzufordern → Verhinderung von Änderungen und Ergänzungen an den digitalen Verdingungsunterlagen durch den Bieter bei der Angebotserstellung gem. § 21 Nr. 1 Abs. 3 VOL/A und § 21 Nr. 1 Abs. 2 VOB/A
06	Bewerberliste/-daten	→ Liste der Bewerber, welche die Verdingungsunterlagen angefordert haben. Da bei Öffentlichen Ausschreibungen bzw. Offenen Verfahren die Verdingungsunterlagen gem. § 7 Nr. 2 Abs. 1 VOL/A bzw. § 8 Nr. 2 Abs. 1 VOB/A nur an solche Bewerber abzugeben sind, die sich gewerbsmäßig mit der Ausführungen von Leistungen der ausgeschriebenen Art befassen, können die Verdingungsunterlagen nicht frei im Internet herunterladbar vorgehalten werden. Aus diesem Grund muss eine Firma Verdingungsunterlagen elektronisch anfordern. Hierüber wird eine Liste erzeugt, um dem Beschaffer anzuzeigen, welche Firmen noch keine Verdingungsunterlagen zur Verfügung gestellt bekommen haben.

>>>

	Funktion/Information	VOL/A, VOB/A und VOF
07	Teilnehmerliste/-daten	Liste der Bieter, die Verdingungsunterlagen zugesandt bekommen haben. Die Vergabestelle muss wissen, wer ein Angebot erstellt, um evtl. Nachfragen allen Firmen zeitgleich beantworten zu können (§§ 17 Nr. 6 Abs. 2, 18a Nr. 1 Abs. 6, Nr. 2 Abs. 5 VOL/A, §§ 17 Nr. 7 Abs. 2, 17a Nr. 6 VOB/A und § 14 Abs. 3 VOF).
08	Bieterfragen und deren Antworten	Die Vergabestelle ist verpflichtet, Auskünfte über die Verdingungsunterlagen und das Anschreiben bzw. die Aufgabenstellung zu erteilen (§§ 17 Nr. 6, 18a Nr. 1 Abs. 6, Nr. 2 Abs. 5 VOL/A, §§ 17 Nr. 7, 17a Nr. 6 VOB/A und § 14 Abs. 3 VOF)
09	Angebot/Angebotseingang/ Änderung/Rückzug	→ Elektronische Angebotsabgabe mit qualifizierter elektronischer Signatur und Verschlüsselung elektronischer Angebote bis zum Ablauf der Angebotsfrist gem. §§ 15 VgV, 21 Nr. 3 VOL/A Abschnitt 1 und § 21 Nr. 1 Satz 2 VOB/A → Kennzeichnung etwaiger Nebenangebote und Änderungsvorschläge gem. § 21 Nr. 2 VOL/A und § 21 Nr. 3 VOB/A → Rückzug von Angeboten gem. § 18 Nr. 3 VOL/A und § 18 Nr. 3 VOB/A
10	Angebotsöffnung/Angebotsniederschrift, Submission/ Verhandlungsniederschrift	→ Kennzeichnungspflicht eingegangener elektronischer Angebote und Unterverschlusshaltung bis zur Angebotsöffnung gem. § 22 Nr. 1 Satz 3 VOL/A und § 22 Nr. 1 Satz 2 VOB/A → Erstellung der Öffnungsniederschrift und deren Unterzeichnung gem. § 22 Nr. 4 VOL/A und § 22 Nr. 4 VOB/A → Sicherung der Vertraulichkeit der Niederschrift (bei VOL-Verfahren) und der Angebote gem. § 22 Nr. 5 und 6 VOL/A und gem. § 22 Nr. 8 VOB/A
11	Bieterliste/-daten	Liste der Bieter, die ein Angebote abgegeben haben (§ 22 Nr. 4 VOL/A, § 22 Nr. 4 VOB/A)
12	Prüfung und Wertung der Angebote	§§ 23 und 25 VOL/A und §§ 23 und 25 VOB/A
13	Nachricht an nicht berücksichtigte Bieter und Bewerber sowie Zuschlag und Aufhebung	→ Informationspflicht an die nicht berücksichtigten Bieter in Textform gem. § 13 VgV Benachrichtigung der erfolglosen Bieter und Bewerber gem. §§ 27, 27a VOL/A, §§ 27, 27a VOB/A, § 17 Abs. 4 VOF → Zuschlagserteilung gem. § 28 VOL/A und § 28 VOB/A bzw. Auftragserteilung gem. § 16 VOF → Benachrichtigung der Bieter über Aufhebung von Ausschreibungen unter Bekanntmachung der Gründe gem. §§ 26 Nr. 4, 26a Satz 2 VOL/A, §§ 26 Nr. 2, 26a Nr. 1 und 2 VOB/A und § 17 Abs. 5 Satz 2 VOF → Benachrichtigung des Amtes für amtliche Veröffentlichungen der EU über den Verzicht auf die Vergabe gem. § 26a Satz 1 VOL/A, § 26a Nr. 3 VOB/A und § 17 Abs. 5 Satz 1 VOF

	Funktion/Information	VOL/A, VOB/A und VOF
14	Ex-post Transparenz	Bekanntmachung über die Auftragserteilung gem. § 28a VOL/A, § 28a VOB/A und § 17 Abs. 1 – 3 VOF
15	Vergabeakte	→ Ständige Dokumentation der Verfahrensschritte gem. § 30 VOL/A, § 30 VOB/A und § 18 VOF → Durchführung der Vergabe unter ausschließlicher Verantwortung der jeweiligen Vergabestelle gem. § 2 Nr. 3 VOL/A
16	Protokolldatei (Inhalt)	→ Ständige Dokumentation der Verfahrensschritte gem. § 30 VOL/A, § 30 VOB/A und § 18 VOF

Tabelle 2: Funktionen und Informationen

2.3.3 Schutzbedarf eines elektronischen Vergabesystems

Die in Tabelle 2 aufgelisteten Funktionen und Informationen eines Vergabeverfahrens werden nun getrennt bewertet. Dies geschieht nach den Sicherheitsaspekten **Vertraulichkeit**, **Integrität**, **Verfügbarkeit** und **Authentizität** entsprechend den Schadensstufen 0 bis 4 der oben vorgestellten Kriterienmatrix. Der Schutzbedarf ergibt sich aus der Zuordnung der Schadensaspekte zu den jeweiligen Schadensstufen und ist die Einschätzung des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums des Innern.

Beispiel: Die Verfügbarkeit des Antrags auf Teilnahme ergibt sich wie folgt:

Schadensaspekt	Schadensstufe
Materieller Schaden Dritter	1
Auswirkungen auf das Verfahren	1
Negative Außenwirkung (Ansehens- und Vertrauensverlust)	2
Verstoß gegen Gesetze und Vorschriften	3
Personelle/organisatorische Konsequenzen	0
Sensitivität der Informationen	2
Zeitkritikalität	4
Authentizität	3
Schutzbedarf	4

>>>

Tabelle 3: Beispiel Schutzbedarf der Verfügbarkeit des Antrages auf Teilnahme

In einer weiteren Spalte **„Zeitstempel“** wird dokumentiert, ob die entsprechende Funktion oder Information mit einem Zeitstempel (Systemzeit) oder mit einem qualifizierten Zeitstempel versehen werden muss. Nur mit einem qualifizierten Zeitstempel kann die Uhrzeit eines Prozessschrittes manipulationssicher dokumentiert werden.

Nr.	Funktion/Information	Schadensstufe				
		Vertraulichkeit	Integrität	Verfügbarkeit	Authentizität	Zeitstempel
01	Vorbereitung eines Vergabeverfahrens	2	2	2	1	-
02	Versand Vorinformation/ Bekanntmachungstext	0	2	0	3	x
03	Antrag auf Teilnahme	2	2	4	3	x
04	Anforderung der Verdingungsunterlagen	2	2	1	0	x
05	Versand der Verdingungsunterlagen	2	3	1	3	x
06	Bewerberliste/-daten	2	2	1	-	-
07	Teilnehmerliste/-daten	2	3	2	-	-
08a	Bieterfragen	2	1	1	0	-
08b	Antworten auf Bieterfragen	2	3	1	3	x
09	Angebot/Angebotseingang/ Änderung/Rückzug	3	3	4	3	x
10	Angebotsöffnung/Angebotsniederschrift, Submission/Verhandlungsniederschrift	2	3	2	3	x
11	Bieterliste/-daten	2	3	2	-	-
12	Prüfung und Wertung der Angebote	3	3	2	1	-
13	Nachricht an nicht berücksichtigte Bieter und Bewerber sowie Zuschlag und Aufhebung	2	3	2	3	x
14	Ex-post Transparenz	1	2	1	3	x
15	Vergabeakte	2	3	2	1	-
16	Protokolldatei (Inhalt)	2	3	1	-	-

Tabelle 4: Schutzbedarfsfeststellung

Der **Gesamtschutzbedarf** jeder Funktion bzw. Information ergibt sich aus dem jeweiligen *Maximum* der ermittelten Schutzbedürfnisse für Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit und Authentizität. Dies ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Nr.	Funktion/Information	Schadensstufe Vertraulichkeit
01	Vorbereitung eines Vergabeverfahrens	2
02	Versand Vorinformation/ Bekanntmachungstext	3
03	Antrag auf Teilnahme	4
04	Anforderung der Verdingungs-unterlagen	2
05	Versand der Verdingungs-unterlagen	3
06	Bewerberliste/-daten	2
07	Teilnehmerliste/-daten	3
08a	Bieterfragen	2
08b	Antworten auf Bieterfragen	3
09	Angebot/Angebotseingang/ Änderung/Rückzug	4
10	Angebotsöffnung/Angebotsnieder-schrift, Submission/Verhandlungs-niederschrift	3
11	Bieterliste/-daten	3
12	Prüfung und Wertung der Angebote	3
13	Nachricht an nicht berücksichtigte Bieter und Bewerber sowie Zuschlag und Aufhebung	3
14	Ex-post Transparenz	2
15	Vergabeakte	3
16	Protokolldatei (Inhalt)	3

Tabelle 4: Gesamtschutzbedarf

Als Ergebnis des ganzen Bewertungsprozesses erhält man nun auf anschauliche Weise eine Aussage über den Gesamtschutzbedarf jedes einzelnen Verfahrensschrittes. Nun müssen für alle grün unterlegten Sicherheitsaspekte die Grundschutzmaßnahmen nach dem IT-Grundschutzhandbuch des BSI umsetzt werden. Für die gelb und rot unterlegten Aspekte ist eine Risiko- und Bedrohungsanalyse erforderlich.

Um einen Grundschutz für ein Vergabesystem zu erhalten, muss zunächst die eingesetzte Systemarchitektur (Hard- und Software) identifiziert werden. Typischerweise besteht ein elektronisches Vergabesystem aus zentralen und dezentralen Komponenten. Die folgende Abbildung zeigt ein solches System.

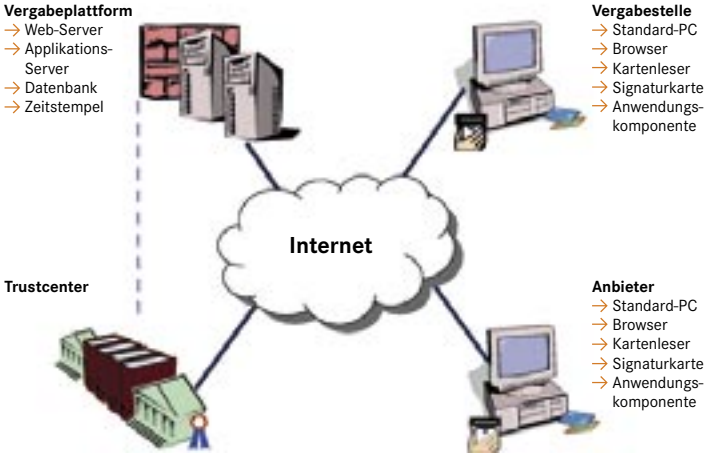


Abbildung 3: Vergabeplattform

>>>

Die Grundschutzmaßnahmen sind abhängig von der jeweiligen Realisierung und der Einsatzumgebung des elektronischen Vergabesystems. In diesem Fall ist der Standort der Hardware der zentralen und dezentralen Komponenten gemeint, daher wird an dieser Stelle hierauf nicht weiter eingegangen.
Das folgende Kapitel zeigt die Bedrohungen und Risiken auf, die beim Betrieb eines elektronischen Vergabesystems vorhanden sind.
Typische Bedrohungen und Risiken wie ein fehlendes Backup-System, Stromausfall oder Brandschaden werden hier nicht betrachtet, sollten jedoch immer Bestandteil eines IT-Sicherheitskonzeptes sein.

2.4 Bedrohungs- und Risikoanalyse sowie Maßnahmen bei elektronischen Vergabesystemen zur Korruptionsprävention

Nun werden Bedrohungen und Risiken für ein elektronisches Vergabesystem dargestellt, die nicht durch Grundschutzmaßnahmen abgesichert werden können. Unter dem Aspekt der Korruptionsprävention werden auch für die Funktionen und Informationen entsprechende Maßnahmen aufgezeigt, die nach vorheriger Analyse (vgl. Kapitel 3) durch Maßnahmen aus dem Grundschutzhandbuch ausreichend geschützt werden können.

Die folgende Tabelle zeigt typische Bedrohungen für die jeweiligen Grundwerte Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit und Authentizität auf, die beim Einsatz von elektronischen Vergabeverfahren eintreten können. Ein Risiko, dass mit hoch oder sehr hoch bewertet worden ist, wird als untragbar angesehen. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um dieses Risiko zu beseitigen oder tragbar zu machen.

Die heutigen Betriebs- und Datenbanksysteme bieten keinen ausreichenden Schutz gegen eventuelle Manipulation durch den Systemadministrator. Diese Tatsache bildet die größte Bedrohung bei der Nutzung elektronischer Vergabesysteme. Zum Schutz der Informationen müssen daher bereits bei der Entwicklung eines elektronischen Vergabesystem entsprechende Maßnahmen konzipiert werden. Dies geschieht auch zum Schutz des Systemadministrators – damit er nicht automatisch bei einem Schadensfall verdächtigt wird.

Nun werden konkrete Maßnahmen vorgestellt, die für das Projekt „Öffentlicher Eink@uf Online“ des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums des Innern zum Einsatz kommen. Für elektronische Vergabesysteme sind auch andere technische Lösungen denkbar, wie etwa der Einsatz von SAP/R3, die dann evtl. andere oder zusätzliche Maßnahmen erforderlich machen. Technische Sicherheitsmaßnahmen sind immer abhängig von der Architektur des Systems und nur nach genauer Prüfung auf andere Systeme übertragbar.

Nr.	Funktion/ Information	Bedrohung	Vertraulichkeit	Integrität	Verfügbarkeit	Authentizität	Risiko	Maßnahmen
01	Vorbereitung eines Vergabeverfahrens	keine Anwendung des Vier-Augen-Prinzip		X		X	hoch	→ Fest definierter Workflow, der einen Beschaffer auch bei der Vorbereitung eines Vergabeverfahren unterstützt, z.B. Dokumentenmanagement- und Workflowsystem. Dieser kann nicht verändert, sondern höchstens durch weitere Einbindung von Personen ergänzt werden. → Festlegung des Personenkreises, der an bestimmten Prozessschritten Kenntnis über das Verfahren erhält (Rechte- und Rollenkonzept)[1]
		Nachträgliche Änderungen /Löschung von Verdingungsunterlagen durch den Beschaffer oder Dritte (z.B. Betreiber des elektronischen Vergabesystems)	X	X	X	X	hoch	→ Mindestens zwei Systemadministratoren mit jeweils ausschließlicher Zuständigkeit für die Pflege der Hard- und Software als auch für die jeweilige Pflege der Anwendung (Rollentrennung) → Revisionssichere Speicherung[2] der erstellten Informationen/Dokumente z.B. durch → Datensicherungskonzept (vgl. Grundschutzhandbuch des BSI) → Versionskontrolle → keine Löschung der Dokumente möglich
02	Versand Vorinformation/ Bekanntmachungstext	Vorinformation oder Bekanntmachungstext erreicht nicht die Veröffentlichungsorgane			X		niedrig	→ Absendebestätigung mit qualifiziertem Zeitstempel → Empfangsbestätigung des jeweiligen Veröffentlichungsorgans mit qualifiziertem Zeitstempel. Anstelle des qualifizierten Zeitstempels des Veröffentlichungsorgans kann auch der Eingang der Empfangsbestätigung in der Vergabestelle protokolliert werden.
		Änderung der Vorinformation oder des Bekanntmachungstextes bei der Übertragung durch einen Dritten (Man-in-the-Middle-Attacke)[3]		X	X	X	niedrig	Die Übertragung kann verschlüsselt erfolgen. Hier reicht eine Leitungsverschlüsselung, z.B. SSL-Verschlüsselung[4]. Alternativ kann auch die Vorinformation bzw. der Bekanntmachungstext durch eine digitale Signatur gegen Veränderung geschützt werden. Eine qualifizierte digitale Signatur nach Signaturgesetz ist nicht erforderlich.

>>>

[1] Hier ist es wichtig, dass ein weiteres Augenpaar die Unterlage nach wettbewerbsbeschränkenden Parametern untersucht.
[2] Revisionssichere Speicherung bedeutet, dass keiner die Daten ändern oder löschen kann, bzw. dass einem Revisor bei der Prüfung der Daten eine Änderung durch das System eindeutig angezeigt wird.
[3] Man-in-the-Middel-Attacke bedeutet, dass ein Dritter bei der Übertragung zwischen dem Sender und Empfänger die Daten verändert oder löscht.
[4] SSL-Verschlüsselung ist eine Standardverschlüsselung im Internet. Sie schützt die Übertragungsleitung und damit die Daten vor Veränderung.

Nr.	Funktion/ Information	Bedrohung	Vertraulichkeit	Integrität	Verfügbarkeit	Authentizität	Risiko	Maßnahmen
03	Antrag auf Teilnahme	Veränderung des Teilnahmeantrags bei der Übertragung durch einen Dritten (Man-in-the-Middle-Attacke)	X	X	X	X	hoch	Zusätzlich zur Leitungsverschlüsselung (vgl. Punkt 2) ist der Teilnahmeantrag zu verschlüsseln. Es sollte möglichst ein asymmetrisches Verschlüsselungsverfahren zum Einsatz kommen, weil hierdurch eine Trennung zwischen dem Verschlüsselungsschlüssel und den Entschlüsselungsschlüssel gegeben ist. Wichtig ist hierbei der eingesetzte Algorithmus und die verwendete Schlüssellänge[5]. Zentraler Punkt ist in diesem Zusammenhang die Erzeugung der eingesetzten Schlüssel. Hierbei sollten folgende Maßnahmen bzgl. der Organisation und des Personals berücksichtigt werden: → Zur Schlüsselerzeugung sollte eine Stand-Alone-PC eingesetzt werden, der keine Netzanbindung (Intranet oder Internet) hat und in einem vor unbefugten Zugang gesicherten Raum steht → Es ist namentlich festzulegen, wer Zugang zum Schlüsselgenerierungscomputer hat → Die Aufgaben der Systemadministrierung (technischer Betrieb) und die Aufgaben der Schlüsselgenerierung (fachlicher Betrieb) sind durch zwei von einander unabhängige Personen wahrzunehmen (Rollentrennung) → Bei der Generierung der Schlüssel gilt das Vier-Augen-Prinzip → Der Algorithmus für die Generierung der Schlüssel darf sich nicht auf leicht vorausbestimmbare oder wiederholbare Fakten (z.B. Datum, Uhrzeit, Texteingabe, ...) stützen → Es ist zu protokollieren, welche Personen zu welchem Zeitpunkt welche Aktionen an diesem Rechner ausgeführt haben. Um die Protokollierung der Uhrzeit revisionssicher zu machen, sollte eine Funkuhr zum Einsatz kommen, da die serverseitige Systemzeit manipuliert werden kann. → Die erzeugten Schlüssel, vor allem der Entschlüsselungsschlüssel, sollten bis zur Nutzung in einem Tresor sicher aufbewahrt werden.

[5] Die Vertraulichkeit verschlüsselter Informationen hängt davon ab, wie viel Zeit ein Computer braucht, um die Klarinformationen aus den verschlüsselten Daten zu errechnen. Die Qualität der Verschlüsselung ist wiederum abhängig vom verwendeten Algorithmus (Kochrezept) und der Länge der Schlüssel. Es existieren schwache und starke Algorithmen sowie kurze und lange Schlüssel. Was ein schwacher oder starker Algorithmus bzw. ein kurzer oder langer Schlüssel ist, basiert auf mathematischen Beweisführungen und Berechnungen. Es sollten nur vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) freigegeben Algorithmen und Schlüssellängen zum Einsatz kommen.

Nr.	Funktion/ Information	Bedrohung	Vertraulichkeit	Integrität	Verfügbarkeit	Authentizität	Risiko	Maßnahmen
		Bewerber gibt vorsätzlich vor, einer bestimmten Firma anzugehören				X	niedrig	Einsatz der qualifizierten digitalen Signatur. Hierbei ist darauf zu achten, dass eine Signaturkomponente zum Einsatz kommt, die entweder durch einen unabhängigen Dritten, z.B. TÜV-IT, geprüft worden ist, oder der Hersteller der Signaturkomponente hat eine entsprechende Erklärung abgegeben[6]. Außerdem muss durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden, dass die qualifizierte digitale Signatur korrekt benutzt wurde. So kann – auch aus Kostengründen – zurzeit technisch nicht sichergestellt werden, dass tatsächlich – ähnlich wie bei der EC-Karte – der Besitzer der Chipkarte ein Dokument signiert. Die durch ein TrustCenter vorgegebenen Verhaltensregeln beim Einsatz der qualifizierten digitalen Signatur sollten eingehalten werden.
		Die Vergabeplattform ist aufgrund eines sehr hohen Datenaufkommens nicht erreichbar, so dass der Teilnahmeantrag nicht rechtzeitig eingeht (Denial-of-Service-Angriff)[7]			X		hoch	Das elektronische Vergabesystem muss für hohe Zugriffe ausgelegt sein, d.h. es müssen entsprechend viele Internetzugänge (große Bandbreite) vorhanden sein. Darüber hinaus kann die Verfügbarkeit eines elektronischen Vergabesystems nur gewährleistet werden, wenn **alle** Komponenten des Systems jederzeit verfügbar sind. Aus Systemsicht bedeutet dies, dass alle zentralen Komponenten mindestens doppelt vorgehalten werden müssen, damit bei einem Ausfall einer Komponente die andere sofort den Dienst übernehmen kann.
		Teilnahmeantrag wird durch den Beschaffer oder einen Dritten (z.B. Betreiber des elektronischen Vergabesystems) gelöscht oder verändert	X	X	X	X	hoch	→ Rechte- und Rollenkonzept, d.h. nur der Beschaffer erhält durch das System den Zugriff auf den Teilnahmeantrag, hat aber nicht das Recht diesen zu verändern oder zu löschen → Revisionssichere Protokollierung aller Prozessschritte (vgl. Punkt 16 „Protokolldatei“) → Keine Installation oder Nutzung von Softwarekomponenten, die nicht für das elektronische Vergabesystem notwendig sind (Härtung des IT-Systems)
		Beschaffer bearbeitet den Teilnahmeantrag nicht			X		hoch	→ Anzeige von nicht veränderbaren Hinweisen der Anwendungssoftware auf nicht bearbeitete Teilnahmeanträge → Revisionssichere Protokollierung aller Prozessschritte

>>>

[6] Im Unterschied zu Papierdokumenten kann die Beweiseignung elektronisch signierter Dokumente und damit die Überprüfung der Echtheit der Dokumente mit der Zeit abnehmen. Ursachen dafür sind insbesondere, dass die verwendeten kryptographischen Algorithmen und Schlüssel im Laufe der Zeit ihre Sicherheitseignung verlieren. §17 „Zeitraum und Verfahren zur langfristigen Datensicherung“ der Signaturverordnung regelt das Verfahren, um qualifizierte digitale Signaturen über einen langen Zeitraum zur archivieren. Zurzeit sind aber keine Erfahrungen vorhanden, dass die für die Überprüfung von Zertifikaten notwendigen Verzeichnisse bei TrustCentern über 30 Jahre und mehr verfügbar sind. Auch hier müssen – wie bei der Verschlüsselung – die Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik beachtet werden.

[7] Denial-of-Services-Angriff bedeutet, dass ein Dritter versucht, durch eine sehr hohes Datenvolumen das System zu überlasten.

Nr.	Funktion/ Information	Bedrohung	Vertraulichkeit	Integrität	Verfügbarkeit	Authentizität	Risiko	Maßnahmen
04	Anforderung der Verdingungsunterlagen	vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“					hoch	(vgl. Punkt 16 „Protokolldatei“)
05	Versand der Verdingungsunterlagen	Kenntnisnahme der Verdingungsunterlagen durch Dritte beim Versand (Man-in-the-Middle-Attacke)	X				hoch	vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“
		Veränderung der Verdingungsunterlagen beim Versand durch Dritte (Man-in-the-Middle-Attacke)		X	X	X	hoch	vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“
		Beschaffer versendet keine Verdingungsunterlagen			X		hoch	vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“
		Bieter empfängt aufgrund technische Mängel die Verdingungsunterlagen nicht			X		hoch	Absendebestätigung über den Versand der Verdingungsunterlagen. Die Verantwortung für den korrekten Empfang liegt beim Bieter, d.h. er muss technisch sicherstellen, dass er über das Internet kommunizieren kann
06	Bewerberliste/-daten	Die Bewerberliste wird von einem Dritten verändert oder gelöscht		X	X		hoch	→ Rechte- und Rollenkonzept, d.h. nur der Beschaffer erhält durch das System den Zugriff auf die Bewerberliste, hat aber nicht das Recht diese zu verändern oder zu löschen → Revisionssichere Protokollierung aller Prozessschritte (vgl. Punkt 16 „Protokolldatei“)
07	Teilnehmerliste/-daten	vgl. Punkt 6 „Bewerberliste/-daten“					hoch	vgl. Punkt 6 „Bewerberliste/-daten“
08	Bieterfragen und Antworten	vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“						vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“

Nr.	Funktion/ Information	Bedrohung	Vertraulichkeit	Integrität	Verfügbarkeit	Authentizität	Risiko	Maßnahmen
09	Angebot/ Angebotseingang/Änderung/Rückzug	keine Abgabe von Angeboten bis zur letzten Minute aufgrund technischer Probleme möglich (elektronisches Vergabesystems ist nicht für hohes Datenaufkommen ausgelegt oder Denial-of-Service-Angriff)			X		sehr hoch	vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“
		Beschaffer oder Dritter (z.B. Betreiber des elektronischen Vergabesystems) erlangt Kenntnis über die Anzahl der abgegebenen Angebote	X				sehr hoch	Abgegebene Angebote müssen verschlüsselt (vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“) in einem besonders geschützten Bereich der Datenbank abgelegt werden, auf den auch der Systemadministrator keinen Zugriff erhält
		Beschaffer oder Dritter (z.B. Betreiber des elektronischen Vergabesystems) gelangt Kenntnis über den Inhalt eines Angebotes	X				sehr hoch	Die Verschlüsselung der Angebote muss bis zur Angebotsöffnung aufrecht gehalten werden, d.h. eine Leitungsverschlüsselung ist nicht ausreichend. Zusätzlich muss das Angebot dezentral verschlüsselt werden (vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“)
		Dritter (z.B. Betreiber des elektronischen Vergabesystems) gibt für eine andere Firma ein Angebot ab			X	X	sehr hoch	Angebote müssen mit qualifizierter digitaler Signatur nach Signaturgesetz unterschrieben sein (vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“). Die Überprüfung, ob die entsprechende Person für diese Firma unterzeichnungsberechtigt ist, kann nur durch einen Auszug aus dem Handelsregister geprüft werden
		Angebot wird bei der Übertragung durch einen Dritten verändert (Man-in-the-Middle-Attacke)	X	X	X	X	sehr hoch	vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“

>>>

Nr.	Funktion/ Information	Bedrohung	Vertraulichkeit	Integrität	Verfügbarkeit	Authentizität	Risiko	Maßnahmen
09		Bieter kann sein abgegebenes Angebot nach Versand auf dem elektronischen Vergabesystem ändern oder löschen[8]	X	X	X	X	sehr hoch	→ Bieter hat keinen Zugriff auf ein einmal abgegebenes Angebot. Bieter kann bis zum Angebotsabgabetermin so viele Angebote abgeben, wie er will. In die Prüfung und Wertung geht wie im Papierverfahren nur das zuletzt abgegebene Angebot. Wenn er sein Angebot zurückziehen will, muss er ein entsprechendes elektronisches Schreiben abgeben. → Plausibilitäts- und Vollständigkeitskontrollen der Angebote dürfen nur dezentral auf dem Bieter-PC erfolgen.
		Beschaffer oder ein Dritter (z.B. Betreiber des elektronischen Vergabesystems) kann eingegangene Angebote vor Angebotsöffnungstermin ändern oder löschen	X	X	X	X	sehr hoch	vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“
10	Angebotsöffnung/ Angebotsniederschrift Submission/ Verhandlungsniederschrift	kein Vier-Augen-Prinzip				X	niedrig	Zwei Personen müssen sich an dem elektronischen Vergabesystem anmelden, um die Angebotsöffnung gemeinsam durchführen zu können (Rechte- und Rollenkonzept).
		Angebote können nicht geöffnet werden		X	X		hoch	→ Umfangreiche Tests bevor ein elektronisches Vergabesystem für den Wirkbetrieb freigegeben wird → Erzeugung von Prüfsummen über das verschlüsselte Angebot. Prüfsummenvergleich zwischen versandtem, verschlüsselten Angebot und empfangenem, verschlüsselten Angebot. Bieter muss verpflichtet werden bei Differenzen dies der Vergabestelle mitzuteilen.
		Angebote sind leer, Bieter behauptet aber ein vollständiges Angebot abgegeben zu haben		X	X	X	sehr hoch	→ Verantwortung bleibt wie beim Papierverfahren beim Bieter → Erzeugung von Prüfsummen über das Angebot vor der Verschlüsselung auf dem Bietersystem, nach der Angebotsöffnung erneute Bildung einer Prüfsumme über das geöffnete Angebot. Wenn die Prüfsummen gleich sind und das Angebot leer ist, kann die Vergabestelle davon ausgehen, dass der Bieter ein leeres Angebot abgegeben hat. → Versionsvergleich des signierten Angebotsaufforderungsformular

[8] Hiermit ist nicht die vergaberechtliche Änderung oder Rückzug eines Angebotes nach §§ 18, 18 a VOL/A oder § 14 VOF gemeint. Wenn ein Bieter auf einem elektronischen Vergabesystem Zugang auf sein abgegebenes Angebot hat und auch noch dieses Angebot ändern oder löschen kann, hat er Zugriff auf die Datenbank und es wird technisch nicht sichergestellt, dass die Verschlüsselung und damit die Vertraulichkeit des Angebotes bis zum Angebotsöffnungstermin – wie es in §§ 15 VgV, 21 Nr. 3 VOL/A Abschnitt 3 gefordert ist – aufrecht erhalten wird. Zusätzlich muss man davon ausgehen, dass wenn ein Bieter sein einmal abgegebenes Angebot auf einem elektronischen Vergabesystem ändern oder löschen kann, dies der Systemadministrator auch kann.

Nr.	Funktion/ Information	Bedrohung	Vertraulichkeit	Integrität	Verfügbarkeit	Authentizität	Risiko	Maßnahmen
10		Angebote werden durch den Beschaffer oder einen Dritten (z.B. Betreiber des elektronischen Vergabesystems) nach Angebotsöffnung verändert oder gelöscht	X	X	X	X	sehr hoch	→ Revisionssichere Protokollierung aller Prozessschritte (vgl. Punkt 16 „Protokolldate“) → Revisionssichere Speicherung der elektronischen Niederschrift z.B. auf CD
		Angebote sind nicht unterschrieben oder von einer falschen Person signiert				X	sehr hoch	vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“
		Niederschrift wird im Nachhinein durch den Beschaffer oder einen Dritten (z.B. Betreiber des elektronischen Vergabesystems) verändert oder gelöscht	X	X	X	X	hoch	→ Revisionssichere Protokollierung aller Prozessschritte (vgl. Punkt 16 „Protokolldatei“) → Revisionssichere Speicherung aller elektronischer Angebote z.B. auf CD
11	Bieterliste/ -daten	vgl. Punkte 6 „Bewerberliste/ -daten“					hoch	vgl. Punkt 6 „Bewerberliste/-daten“
12	Prüfung und Wertung der Angebote	Preise werden aus den Angeboten falsch in eine Bewertungsmatrix übernommen		X			niedrig	→ Umfangreiche Tests, bevor ein elektronisches Vergabesystem für den Wirkbetrieb frei gegeben wird → Stichproben
		Beschaffer erteilt den Zuschlag nicht auf das wirtschaftlichste Angebot				X	hoch	→ Festlegung des Personenkreises, der an bestimmten Prozessschritten Kenntnis über das Verfahren erhält (Rechte- und Rollenkonzept) und damit die Kontrolle über die Vergabeentscheidung erhält
13	Nachricht an berücksichtigte und nicht berücksichtigte Bieter sowie Zuschlag	vgl. Punkt 1 und 3					hoch	vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“

>>>

Nr.	Funktion/ Information	Bedrohung	Vertraulichkeit	Integrität	Verfügbarkeit	Authentizität	Risiko	Maßnahmen
14	Ex-post Transparenz	vgl. Punkt 3					hoch	vgl. Punkt 3 „Antrag auf Teilnahme“
15	Vergabeakte	Die Vergabeakte wird im Nachhinein vom Beschaffer oder einem Dritten (z.B. Betreiber des elektronischen Vergabesystems) verändert bzw. gelöscht		X	X	X	hoch	vgl. Punkt 1 „Vorbereitung eines Vergabeverfahrens“
16	Protokolldatei (Inhalt)	Die Protokolldaten werden verändert oder gelöscht		X	X		sehr hoch	→ Revisionssichere Protokollierung aller Prozessschritte → Einsatz einer Funkuhr, um die Zeitpunkte der Prozessschritte sicher zu protokollieren, da die serverseitigen Systemuhren einfach zu manipulieren sind. → Der Revisor, der die Protokolle auswertet, darf nicht identisch mit dem Systemadministrator sein (Rechte- und Rollenkonzept) → Keine Möglichkeit der Installation oder der Nutzung von Softwarekomponenten, die nicht für das elektronische Vergabesystem notwendig sind (Härtung des IT-Systems)

Tabelle 6: Risiko- und Bedrohungsanalyse sowie entsprechende Maßnahmen

3.5. Zusammenfassung

Mit modernen Informations- und Kommunikationstechniken werden viele Manipulationsmöglichkeiten des papiergestützten Verfahrens beseitigt. Durch den Einsatz von Technik kommen aber auch einige neue Möglichkeiten hinzu. Mit elektronischen Verfahren kann die Transparenz bei Ausschreibungen der öffentlichen Hand erhöht werden, wenn bei der Entwicklung der Systeme mindestens die aufgezeigten Maßnahmen umgesetzt wurden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch, dass entsprechende IT-Sicherheitsmaßnahmen auch bei Systemen externer Dienstleister umgesetzt sein müssen. Eine Vergabestelle sollte sich hiervon immer überzeugen, etwa durch die Vorlage des IT-Sicherheitskonzeptes. Sie behält immer die Verantwortung für die korrekte Durchführung ihrer Vergabeverfahren, auch für die IT-Sicherheitsaspekte. Im Zweifelsfall sollte das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik hinzugezogen werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass es keine 100 %-ige Sicherheit in elektronischen Vergabesystemen geben kann. Dies liegt zum einen daran, dass die Systeme von Menschen entwickelt wurden und diese Fehler machen. Zum anderen entwickelt sich die Technologie rasant weiter und heute sichere Systeme können morgen höchst unsicher sein. Aus diesem Grund müssen die eingesetzten Hard- und Softwarekomponenten permanent weiterentwickelt werden.
Ob mit einem elektronischen Vergabesystem vergaberechtlich insgesamt korrekte Vergabeverfahren durchgeführt werden können, muss immer eine Vergabestelle selbst verantworten. Auf solche Fragen kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden, dies würde den Umfang dieses Beitrages sprengen.

Das Projekt „Öffentlicher Eink@uf Online“ des Bundesministeriums des Innern – insbesondere die Vergabeplattform des Bundes „e-Vergabe“ – wurde in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit entwickelt. Alle aufgezeigten IT-Sicherheitsmaßnahmen und darüber hinausgehende – z.B. gegen Stromausfall oder Brandschäden – sowie vergaberechtliche Aspekte sind bei der Realisierung berücksichtigt worden. <<<

3. Beispielhafte Auflistung von Indikatoren für korruptes Verhalten mit Orientierung auf Bauvergaben

[Armin Heimann]

3.1 Bei Planung und Vergabe

Risikofaktor: Planung und Vergabeunterlagen

→ Unzureichende Planungstiefe.

→ Ungenaue Mengen- und Massenermittlungen für Ausschreibungszwecke (z.B. Pauschalierung zur Schaffung von Mengenreserven).

→ Ungenaue Planungen, um Nachträge oder zusätzliche technische Planungsleistungen abrechnen zu können.

→ Keine ausreichende Dokumentation von Planungsunterlagen.

→ Keine Prüfung der tatsächlichen Erfordernis zur Vergabe von Planungsleistungen an externe Büros.

→ Unzureichende Qualitätskontrollen der Planungsleistung, -dokumentation und der Leistungsverzeichnisse, insbesondere bei Architekten und Ingenieurbüros.

→ Fehlende Formalisierung des Planungsprozesses.

→ Das Leistungsverzeichnis enthält Positionen, die später berechnet, aber nicht erbracht werden, sogenannte Scheinpositionen.

→ Gewollt unpräzise Formulierungen im Leistungsverzeichnis.

→ Unwirtschaftlichkeit durch technische Überdimensionierung, unnötige Leistungen oder unzutreffende Systemauswahl (Risiko insbesondere bei Einschaltung von Ingenieurbüros). Dies ist z.B. der Fall, wenn Projekte größer gestaltet werden als sie tatsächlich sind, um kleinere Unternehmen bewusst auszuschließen.

→ Bildung kaufmännischer Reserven durch überhöhte Budgets.

→ Ermöglichen von Preisanpassungen des Auftragnehmers wegen Terminverzugs des Auftraggebers.

→ Fehlendes Änderungs- und Nachtragsverfahren.

Risikofaktor: Bieterkreis

→ Beschränkung des Bieterkreises durch zeitliche und technische Restriktionen, unzumutbare Vertragsbedingungen oder durch Vorgabe bestimmter Systemvoraussetzungen und Fabrikate.

→ Vorabinformationen an bestimmte Bieter.

→ Verschweigen bestimmter Rahmenbedingungen, um „erfahrenen“ Bietern mit spezifischen

Kenntnissen über den Bedarfsträger bzw. über die Vergabestelle Wettbewerbsvorteile zu verschaffen.

→ Verhinderung des Wettbewerbes, z.B. durch regelwidrige beschränkte Ausschreibungen oder regelwidrige freihändige Vergaben von Aufträgen.

→ Beeinflussung des Wettbewerbes, indem Ausführungs- und Submissionstermine so gesetzt werden, dass bestimmte Bieter begünstigt werden.

Risikofaktor: Angebotswertung

→ Angebotsübernahme ohne ausreichende Bewertung des Preisgefüges (z.B. leicht zu beurteilende marktgängige Leistungen sind günstig kalkuliert, speziellere oder Eventualpositionen überhöht).

→ Zu pauschale Ablehnung von Nebenangeboten.

→ Pauschale/konturenlose Beurteilung der Bieter hinsichtlich definierter Qualitätsmerkmale.

→ Unzureichende Offenlegung der Entscheidungsgrundlagen, die zur Veränderung der Bieterreihenfolge nach Wertung der Angebote führen.

→ Keine Kontrollen, die einer Manipulation unter Mitwirkung des Planers bei Submission und Wertung entgegenwirken.

→ Fehlende Überprüfung des Vergabevolumens, unplausible Abweichungen der Schätzkosten vom Angebotskostenniveau.

→ Vortäuschen von Wettbewerb durch Briefkastenfirmen oder Kenntnis von Absprachen des Bieterkreises.

→ Ausschluss von Wettbewerbsangeboten mit falschen, fadenscheinigen oder nicht nachvollziehbaren Begründungen.

→ Vergabe von schwierigen Aufträgen an günstige Wettbewerber, um diese bei zukünftigen Ausschreibungen wegen Qualitätsmängel vom Wettbewerb auszuschließen.

3.2 Bei Vertragsabwicklung

Risikofaktor: Aufmaß, Abnahme und Rechnungsstellung

→ Fehlerhafte oder fehlende Leistungsaufnahme bzw. Aufmaßermittlung.

→ Unzureichend organisiertes Abnahmeverfahren und Nachabnahmeverfahren.

→ Der Auftragnehmer rechnet Leistungen von Mitarbeitern des Auftraggebers ab.

→ Der Auftragnehmer rechnet Leistungen an Mitarbeiter des Auftraggebers ab.

→ Abrechnung fiktiver Subunternehmer.
Doppelte Abrechnung von Leistungen, die bereits Bestandteil eines anderen Auftrages waren und über Standardleistungsverzeichnis oder Anschlussauftrag zusätzlich beauftragt wurden. ›››

→ Abgerechnete Leistungen werden falschen Positionen im Leistungsverzeichnis zugeordnet.

→ Berechnete Leistungen wurden nicht, unvollständig (z.B. fehlende Nebenleistungen) oder mangelhaft erbracht.

→ Leistungen werden überhöht abgerechnet.

→ Auf Stundenbasis abzurechnende Leistungen werden mit falschen Stundensätzen oder überhöhtem Mengengerüst abgerechnet.

→ Der tatsächliche Materialeinsatz ist geringer als im Leistungsverzeichnis angesetzt und abgerechnet.

→ Materialrücklieferungen werden nicht oder nicht vollständig erfasst.

→ Abschlagszahlungen entsprechen nicht dem tatsächlichen Leistungsstand.

→ Verwendetes Material ist minderwertig oder gebraucht.

→ Abnahmemängel werden im Rahmen eines Nachtrags bereinigt und abgerechnet.

→ Gewährleistungsfälle werden als Instandhaltungsauftrag bearbeitet und abgerechnet und vom Auftraggeber nicht gerügt.

→ Nachträge werden im Leistungsverzeichnis nicht erfasst bzw. fortgeschrieben.

→ Mangelhafte Dokumentation in der Ausführungsphase (z.B. Provisorien, Leistungen auf Stundenbasis, unvollständiges Leistungsverzeichnis).

→ Fehlende Aufmasskontrolle durch Revision vor Ist-Aufmass.

→ Fehlendes Verfahren zur Mängel- und Gewährleistungsverfolgung.

→ Fehlendes Prüfverfahren bei Beauftragung von Instandhaltungsleistungen im Hinblick auf Beseitigung von Mängeln aus Abnahme und Gewährleistung.

→ Zu späte Schlussrechnung von Projekten, so dass diese schwieriger nachvollziehbar sind.

→ Fehlende bzw. nicht ausreichende Kosten- und Terminkontrolle.

→ Zu späte Abrechnung zugehöriger Ingenieur- und Architektenleistungen, so dass diese schwieriger nachvollziehbar sind.

→ Gewährung von Zinsvorteilen durch hohe Abschlagszahlungen zu Beginn einer Maßnahme (bei unterschiedlichen Kalkulationszuschlägen des „Hauslieferanten“ in der Projektanfangs- und Projektendphase).

Risikofaktor: Nachträge

→ Im Leistungsverzeichnis enthaltene Positionen werden zusätzlich als Nachtrag vergeben und doppelt abgerechnet.

- Durch verzerrte Urkalkulationen werden Nachträge überteuert abgerechnet.
- Mit der Nachtragsrechnung werden höhere als ursprünglich vereinbarte Zuschläge akzeptiert.
- Abrechnung zusätzlicher unnötiger Leistungen über Nachträge, um Auftragswert und -rendite beim Auftragnehmer zu steigern.
- Fehlendes Änderungs- und Nachtragsverfahren.
- Nachträge werden im Leistungsverzeichnis nicht erfasst bzw. fortgeschrieben.
- Fehlende bzw. nicht ausreichende Kosten- und Terminkontrolle.
- Nachtragsverhandlungen werden nicht konsequent geführt.
- Keine Einsichtnahme bzw. Prüfung der Urkalkulation.
- Fehlende Prüfung von Nachträgen oder Massenmehrungen hinsichtlich der Verursachung.
- Anzeige von Nachträgen erst mit Schlussrechnung.

3.3 Allgemeine und organisatorische Risiken

- Beauftragung nicht erforderlicher Leistungen, nur um bestimmten Unternehmen einen Auftrag zuzuschieben.
- Zusammenhängende Maßnahmen werden auf mehrere Projekte verteilt.
- Maßnahmen werden in mehrere kleine Einheiten zerlegt.
- Maßnahmen werden zu niedrig kalkuliert oder nicht vollständig geplant.
- Unzureichende oder unsachgemäße Richtlinien und Anweisungen, insbesondere hinsichtlich Funktionstrennungen, Maßnahmengenehmigungen, Auftragsvergaben, Mängel- und Gewährleistungsverfolgung.
- Fehlende oder ignorierte Funktionstrennung, insbesondere bei Anforderung und Bedarfsermittlung sowie Planung und Bauleitung.
- Mangelnde Überwachung von Kosten und Terminen.
- Unzureichende Rechnungsprüfung.
- Unzureichende Ergebnisverantwortung.
- Fehlender Dokumentationszwang.
- Unzureichende Datenverarbeitungsanwendung oder -unterstützung. <<<

IV. Maßnahmenkatalog zur Korruptionsvermeidung am Beispiel von Bauvergaben

[Armin Heimann]

Grundlagenermittlung **Entwurfsplanung** **Vorplanung** **Genehmigungsplanung** **Ausführungsplanung**	→ Vier-Augen-Prinzip innerhalb der Planungs-/ Bauabteilung → Klare Verantwortungszuordnung bei Veränderungen → Angemessenheitsanalyse und Vollständigkeitsprüfung durch Vorgesetzte → Dokumentation aller Planungsstände mit Begründung wesentlicher Veränderungen → Rückbestätigung von Informationen durch Bedarfsträger und Projektbeteiligte → Wirtschaftlichkeitsberechnung oder Nutzenbetrachtung.
Technische Vorbereitung der Vergabe	→ Vier-Augen-Prinzip innerhalb der Planungs-/ Bauabteilung → Angemessenheitsanalysen (auch des Budgets) und Vollständigkeitsprüfungen durch Vorgesetzte → Funktionstrennung bei Übergang auf Abteilung Beschaffung → Rückbestätigung von Informationen durch Bedarfsträger und Projektbeteiligte → Vorgabe des Planungsrahmens (Gesetze, Verordnungen und Normen).
Kaufmännische Vorbereitung der Vergabe	→ Vier-Augen-Prinzip innerhalb der Beschaffung (Budgetprüfung) → Prüfung auf Vollständigkeit der Unterlagen und Wettbewerbsfähigkeit → Prüfung der Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen.

Angebotseinholung

- → Vier-Augen-Prinzip innerhalb der Beschaffung
- → Dokumentation des Ablaufs
- → Fortlaufende Nummerierung der Angebote
- → Angebotseröffnung und Eröffnungsprotokoll unter Teilnahme der Revision
- → Kennzeichnung der Angebote.

Angebotsprüfung

- → Vier-Augen-Prinzip innerhalb der Beschaffung und Fachabteilung
- → Prüfung auf ausreichenden Wettbewerb
- → Rückbestätigung von Informationen durch Bedarfsträger und Projektbeteiligte
- → Angebotsvergleiche (Preisspiegel)
- → Beurteilung des Preisgefüges (z.B. mit eigenen Preisstandards) auf eventuelle Anzeichen von Preisabsprachen oder spekulative Preisbestandteile
- → Systematische Auswertung von Alternativ- und Eventualpositionen sowie Nebenangeboten
- → Bewertung des Geräte- und Materialeinsatzes sowie der Stundenlohnarbeiten einschließlich Lohnnebenkosten
- → Analysen der Angemessenheit und Auffälligkeiten durch Vorgesetzte der Beschaffung und der Fachabteilung
- → Systematische Beurteilung der Bieter
- → Vollständigkeitskontrolle sowie technische und terminliche Bewertung durch Fachabteilung
- → Wiedervorlageverfahren bei Fachabteilung
- → Funktionstrennung bei Übergang von Abteilung Beschaffung auf Fachabteilung.

›››

Vergabe

- → Vier-Augen-Prinzip innerhalb der Fach- und Beschaffungsabteilung
- → Prüfung des Budgets und der Genehmigungsgrenzen
- → Eindeutige, vollständige (auch für Rechnungsprüfung) und rechtssichere Vertragsunterlagen
- → Vier-Augen-Prinzip bei Unterschriften.

Projektdurchführung

- → Vier-Augen-Prinzip innerhalb der Fachabteilungen
- → Visuelle Prüfungen durch den Projektleiter
- → Fortschreibung der Leistungsverzeichnisse
- → Kosten- und Terminkontrolle nach jedem Prozessschritt, Dokumentation der Ergebnisse
- → Gegenüberstellung und Auswertung von Plan- zu Ist-Leistungen, Prüfung von Auffälligkeiten und bei Häufung von Änderungen
- → Dokumentation der Veränderungen
- → Leistungskontrolle bei externen Architekten und Ingenieuren
- → Angemessenheitsanalysen bei Nachträgen
- → Stichprobenartige baubegleitende Prüfung durch Revision.

Aufmaß

- → Vier-Augen-Prinzip innerhalb der Fachabteilung(en)
- → Visuelle Prüfung durch den Projektleiter
- → Angemessenheitsanalyse und Vollständigkeitskontrolle durch Projektleiter
- → Erstellung des Aufmasses durch Bauleitung und Auftragnehmer
- → Stichprobenartige Prüfung durch Revision.

Abnahme

- → Vier-Augen-Prinzip innerhalb der Fachabteilung(en)
- → Rückbestätigung von Informationen durch Bedarfsträger und Projektbeteiligte

	→ Unternehmensinterne Öffentlichkeit (Teilnahmen an Abnahme) → Technische Abnahmen (Gesetze/Verordnungen) → Stichprobenartige Prüfung durch Revision.
Rechnungseingang	→ Funktionstrennung zwischen Fachabteilung und Finanzbuchhaltung → Rückbestätigung von Informationen (Finanzbuchhaltung mit Fachabteilung) → Vier-Augen-Prinzip.
Rechnungsprüfung	→ Funktionstrennung zwischen Fachabteilung und Rechnungsprüfung → Vier-Augen-Prinzip → Angemessenheitsanalysen durch Fachabteilung (sofern keine ausführliche Bestellung vorliegt oder bei Abweichungen) → Prüfung der Vollständigkeit und Eindeutigkeit der Abrechnungsunterlagen durch Rechnungsprüfung → Prüfung auf Einhaltung der Genehmigungs-/Bestellwerte → Prüfung auf fehlende oder verspätete Schlussrechnungen.
Auszahlung	→ Vier-Augen-Prinzip innerhalb der Finanzbuchhaltung.
Gewährleistung	→ Vier-Augen-Prinzip innerhalb der Fachabteilung → Funktionstrennung zur Finanzbuchhaltung bei Gewährleistungsbürgschaften oder Sicherheitseinbehalten.
Projektvita (Berichtswesen)	→ Zusammenfassende Dokumentation von „der ersten Projektidee“ bis zum Ablauf der Gewährleistung → Analysen von Abweichungen bei Planung, Leistungen, Kosten, Terminen, Zahlungen, Mängelbeseitigung → Auswertung der Änderungen und Ergänzungen (Fehlerkatalog) → Projektabschlussbericht als Dokumentation der Ergebnisse hinsichtlich Leistungen, Kosten, Termine und Organisation, einschließlich Problemen und Auffälligkeiten → Schätzung zukünftiger (realistischerer) Kosten.

>>>

Prozessorientierung und Datenverarbeitung

- → Prozesse und Datenflüsse müssen parallel verlaufen
- → Für den Prozess notwendige Informationen müssen öffentlich sein
- → Veränderung und Ergänzung von Daten im Prozess müssen definiert und ereignisorientiert erfolgen
- → Mitarbeiter müssen Prozess- und Datenzusammenhänge verstehen und akzeptieren.

Für alle Bereiche „Jobrotationen“ in regelmäßigen Abständen:

Oftmals wird empfohlen, das entscheidungsbefugte Personal im Planungs- und Beschaffungsprozess einer regelmäßigen Job-Rotation zu unterwerfen. Diesem theoretisch wirksamen Ansatz stehen jedoch die Restriktionen aus schlankeren Strukturen entgegen. Gerade eine mit minimalem Personal ausgestattete Organisation benötigt hochqualifizierte Mitarbeiter, die nicht ohne betriebswirtschaftliche Nachteile ausgetauscht werden können. <<<

V. Exkurs

1. Vorteile der Nutzung elektronischer Medien bei der Vergabe von Dienstleistungen nach der VOF unter besonderer Berücksichtigung der Korruptionsprävention bei Projektvergaben am Beispiel der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

[Rita Finkbeiner-Kern]

Die VOF (Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen) regelt die Vergabe freiberuflicher und vorab nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbarer Leistungen, sofern diese über definierten Schwellenwerten liegen (130.000 € bzw. 200.000 €). Mit ihrer Einführung im Jahr 1997 wurde die EU-Dienstleistungsrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt und die Vergabe geistiger Leistungen erstmalig von einer nationalen Vergabeordnung erfasst. Die Prinzipien des Vergaberechts, wie der Wettbewerbsgrundsatz, das Gleichbehandlungsgebot sowie Transparenz und Wirtschaftlichkeit, wie sie insbesondere aus dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) hervorgehen, gelten somit auch für die Vergabe freiberuflicher, nicht erschöpfend beschreibbarer Leistungen. Die sorgfältige Anwendung dieser Grundsätze kann darüber hinaus eine korruptionspräventive Wirkung entfalten.

Die VOF sieht als alleiniges Vergabeverfahren das Verhandlungsverfahren vor. Bei Leistungen des Anhangs IA (z.B. Datenverarbeitung, Markt- und Meinungsforschung oder Unternehmensberatung) ist zur Durchführung eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbs eine Vergabebekanntmachung im EU-Amtsblatt zu veröffentlichen. Vergaben nach Anhang IB (z.B. Rechtsberatung, Unterrichtswesen, Berufsausbildung, sonstige Dienstleistungen) sind noch knapper geregelt und beziehen sich vor allem auf Vorgaben zur Bekanntmachung der vergebenen Aufträge (§ 17 VOF sowie darüber hinaus § 8 Abs. 2).

Auf die Vorgabe weiterer formaler Details zur Wettbewerbsdurchführung hat der Gesetzgeber bewusst im Interesse spezifischer, dem jeweiligen Vergabefall angemessener Verfahren verzichtet. Der öffentliche Auftraggeber verfügt daher bei Verhandlungsverfahren über erhebliche Spielräume ›››

zur Gestaltung der eigenen Prozesse. Dies ist eine nicht zu unterschätzende Management-Herausforderung. Immerhin unterliegen die Entscheidungen der Vergabestelle – und damit auch interne Abläufe und Zuständigkeiten – der gerichtlichen Nachprüfbarkeit. Entscheidungen der Vergabekammern entfalten eine breite Öffentlichkeitswirkung, da sie umfassend im Internet veröffentlicht werden.

Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Frage, ob die zu vergebende Dienstleistung der **VOL oder der VOF bzw. hier dem Anhang IA oder IB** zuzurechnen ist. Je nach Zuordnung gelten sehr unterschiedliche Verfahrensvorgaben. Die korrekte Wahl des Vergabeverfahrens unterliegt deshalb der Nachprüfbarkeit durch die Vergabekammern. In der Praxis fällt die Abgrenzung jedoch häufig nicht leicht. In welchen Fällen ist etwa eine Datenverarbeitungsleistung vorab, d.h. zum Zeitpunkt der Wettbewerbsdurchführung eindeutig und erschöpfend beschreibbar? Wann ist der konzeptionelle Anteil im einzureichenden Angebot so hoch, dass hierdurch bereits ein Teil der Lösung erarbeitet wird, den es zu bewerten gilt? Wie ist bei der Vergabe von Jahresabschlussprüfungen vorzugehen? Obwohl bisher vielfach im Verhandlungsverfahren nach VOF/Anhang IA vergeben, zeichnet sich aktuell eine Tendenz ab, diese Leistungen als erschöpfend beschreibbar zu betrachten, mit der Konsequenz, offene Verfahren gemäß VOL durchzuführen.

Aus den geschilderten Gründen, aber auch im Interesse der Korruptionsprävention, sollte das Management daher eine Reihe **organisatorischer Regelungen** festlegen, die auf die Besonderheiten der Vergabe geistiger Dienstleistungen eingehen, die teilweise äußerst komplex sein bzw. Projektcharakter haben können. So liegt die Schwierigkeit der Bewertung solcher Beratungsleistungen darin, dass ein Erfolg der Beratung eben nicht garantiert, d.h. rechtlich geschuldet werden kann. Vielmehr werden im Auswahlprozess „weiche" Kriterien bewertet, wie die Erfahrungen der Firma, die konzeptionelle Vorgehensweise und die Qualifikation der angebotenen Fachkräfte. Letztlich wird das Leistungspotenzial der Bieter bewertet, eine bestimmte Aufgabenstellung zu lösen. Es müssen daher interne Verfahren etabliert werden, um intransparenten oder subjektiven Entscheidungen entgegenzuwirken.

Einige Standards zur Organisation der Vergabe komplexer geistiger Leistungen sollen kurz angesprochen werden. Diese sind der Praxis der GTZ entliehen. Die GTZ führt jährlich VOF-Vergaben im Wert von mehr als 200 Mio € durch, wobei die Vertragswerte zwischen 1,0 Mio und 4,0 Mio € liegen. Bei diesen Vergaben handelt es sich um komplexe Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit, mit denen eine nachhaltige Verbesserung der sozialen, politischen, ökologischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Partnerländer, ihrer Institutionen und Fachkräfte angestrebt wird.

→ **Vermeidung von Interessenskonflikten/ Projektantenproblematik**
Aus vergaberechtlichen Gründen und zur Vermeidung von Interessenkonflikten ist die Vergabe der Prüfung und Planung von Projekten (Machbarkeitsstudien, Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Konzeption, etc.) strikt von der Vergabe der Durchführungsleistung zu trennen.

→ **Vermeidung von Informationsvorsprüngen**
In der Angebotsaufforderung muss die Aufgabenstellung klar formuliert sein. Außerdem muss sie Angaben über beeinflussende Umstän-

de und Rahmenbedingungen enthalten, die die Erfüllung der Aufgabenstellung beeinflussen können. Mündliche Informationen vor Beginn des Wettbewerbs oder während der Angebotsphase dürfen nicht gegeben werden.

→ **Klare, frühzeitige Festlegung der Auswertungskriterien**
Ein Standard-Bewertungsschema, möglichst mit Gewichtung der einzelnen Kriterien, sollte für den „Normalfall“ erstellt, im Einzelfall spezifisch angewendet und allen Bietern mit der Angebotsaufforderung bekannt gegeben werden.

Außerdem sollte die Angebotsaufforderung klare Vorgaben zur Aufmachung und Gliederung der Preise sowie die Information enthalten, in welchem Verhältnis das fachliche und kaufmännische Auswertungsergebnis in die Gesamtbewertung einfließen (z.B. 70 % fachliche Punkte, 30 % Auswertungspreis).

→ **Klare Vorgaben für Rückfragen**
Rückfragen sollten nur in Schriftform und bei einer genau zu bezeichnenden Stelle zulässig sein. Fragen und Antworten sind von der Vergabestelle an alle Bieter zu schicken.

→ **Vier-Augen-Prinzip**
Fachliche und kaufmännische Verantwortung und Kompetenzen sind klar zu trennen.

Ab einem bestimmten Wert (z.B. EU-Schwellenwert) empfiehlt es sich, zwei getrennt voneinander zu erstellende fachliche Auswertungen durchführen zu lassen. Diese Fachauswertungen sollten zunächst mit einer Bepunktung und fachlichen Rangreihe der einzelnen Auswerter abschließen. Anschließend erfolgt in einem transparenten Abstimmungsprozess, ggf. unter Beteiligung des Kaufmanns, die Zusammenführung zur fachlichen Gesamtbewertung.

Eine weitere Sicherheit gegen Manipulationen bietet die Anwendung des Zweiumschlagverfahrens, d.h. die Vorgabe, fachliches Angebot und kaufmännisches Angebot in getrennten Briefumschlägen einzureichen. Die Öffnung des Preisangebotes erfolgt erst nach abschließender fachlicher Auswertung. Auf diesem Weg wird verhindert, dass in Kenntnis eventuell höherer Preise eines bestimmten Bieters die fachliche Bepunktung so nach oben gezogen wird, dass die „gewünschte“ Erstplatzierung eintritt.

→ **Bewertung der Qualifikation der angebotenen Fachkräfte**
Die Bewertung der Qualifikation der Fachkräfte sollte vorrangig anhand eingereichter Unterlagen (z.B. Lebensläufen) erfolgen. Für die Berücksichtigung von Referenzen sollten klare Regeln existieren. Im Bedarfsfall kann eine Personalpräsentation zur Verifizierung der Angaben vorgesehen werden.

Denkbare Kriterien zur Bewertung der Qualifikation der Fachkräfte können sein:
Allgemeine Qualifikation (Ausbildung, Berufserfahrung), spezielle Qualifikationen (Führungs-/Managementerfahrung), evtl. Regional- oder Sprachkenntnisse sowie die Zusammensetzung des Teams. ›››

→ **Vergütung**
Die Vergütungspositionen sind klar zu gliedern und zu definieren. Der Vertrag sollte Zahlungspläne und Zwischenabrechnungen nach Leistungsfortschritt vorsehen sowie ggf. die Stellung von Sicherheiten.

→ **Transparenz der Vergabeentscheidung**
Der öffentliche Auftraggeber sollte sich bewusst die Frage stellen, wie transparent er seine Entscheidungen darstellen möchte. So sind zum Beispiel über die in der VOF und der Vergabeverordnung (§ 13 VgV) vorgeschriebenen Informationspflichten hinaus weiter gehende Informationen an die nicht erfolgreichen Bieter überlegenswert. Das Wissen um entstehende Transparenz schärft den Blick für eine unzweifelhafte und qualitativ hochwertige Bearbeitung!

Die **Nutzung elektronischer Medien** bei der Vergabe von Dienstleistungen nach der VOF kann eine Reihe von Vorteilen bieten. Die Angebotsaufforderungen inklusive aller Anlagen sind häufig sehr umfangreich. Einsparungen beim Kopier- und Versendungsaufwand können beträchtlich sein. Auch zeitliche Einsparungen können, insbesondere bei europaweiten oder weltweiten Verfahren merklich zu Buche schlagen. Neben internen Prozesskosten- und Prozesszeitenoptimierungen bietet die Nutzung elektronischer Medien auch Chancen für eine erhöhte Korruptionsprävention. Dies soll an den folgenden drei Beispielen deutlich gemacht werden.

Festlegung des Bewerberkreises

Zur transparenten Erkundung des Bewerberkreises sieht die VOF grundsätzlich Vergabebekanntmachungen im EU-Amtsblatt vor. Leider wird dieses Verfahren in der Praxis häufig als äußerst bürokratisch und aufgrund langer Fristen zeitaufwändig erlebt, ohne den angestrebten Nutzen einer verbesserten Marktkenntnis zu erzielen. Zudem müssen die meisten öffentlichen Auftraggeber die Erfahrung machen, dass eine europaweite Resonanz auf solche Bekanntmachungen eher die Ausnahme sind. Zu oft stellen gerade bei Beratungsleistungen fehlende Sprachkenntnisse eine Barriere dar.

Wie eingangs geschildert, sind Vergabebekanntmachungen für Leistungen des Anhangs IB der VOF nicht vorgeschrieben. Auch bei Leistungen des Anhangs IA gibt es einige zulässige Ausnahmen. Sofern nicht zwingend vorgeschrieben, wird in der Praxis auf europaweite Vergabebekanntmachungen verzichtet. Die angestrebte Transparenz tritt nicht ein, es wird weiter konventionell verfahren.

In solchen Fällen kann es zielführender und wirtschaftlicher sein, über eine elektronische Plattform, möglicherweise auch über die eigene Website (sofern gut bekannt), über anstehende Verhandlungsverfahren zu informieren. So führt die GTZ z.B. vorstrukturierte Interessensbekundungen durch, die eine einfache, an Sachkriterien orientierte Auswahl der Bieter zulassen. Im Vergleich zu konventionellen Verfahren wird die Bieterliste nicht mehr „im stillen Kämmerlein“, sondern elektronisch unterstützt, schnell und in transparenter Form erstellt. Auch das Risiko der Begünstigung von Firmen, die sich durch ausgeprägte Kontaktpflege und Informationsbeschaffung auszeichnen, rückt in den Hintergrund. Durch die Nutzung elektronischer Medien kann der Bewerberkreis vielmehr in einer transparenten, schnellen Form und unter Berücksichtigung des jeweils aktuellen Leistungspotenzials der einzelnen Firmen erstellt werden.

Information ist alles

Bei freiberuflichen, nicht erschöpfend beschreibbaren Dienstleistungen haben Zeitpunkt und Qualität der erhaltenen Informationen eine entscheidende Bedeutung für die Wettbewerbschancen der einzelnen Bieter. Immerhin geht es darum, sich in die Situation des öffentlichen Auftraggebers eindenken und vorliegende konzeptionelle Vorstellungen bereits im Rahmen der Angebotserstellung weiter entwickeln zu können. Häufig ist es auch erforderlich, sich spezielle Expertisen auf dem Markt zuzukaufen. Zeitliche Verzerrungen im Wettbewerb können den Zugriff auf geeignete Fachkräfte entscheidend erschweren.

Auch wenn durch die Nutzung elektronischer Medien eine unzulässige Informationsweitergabe nicht ausgeschlossen werden kann, gibt es doch einige Möglichkeiten, solchen Risiken entgegenzuwirken. Elektronisch kann gesichert werden, dass die Angebotsaufforderungen standardisiert bestimmte Komponenten enthalten (z.B. fachliches Bewertungsschema mit Kriterien und Gewichtung, auszufüllendes Preisblatt zur Gliederung des finanziellen Angebotes).

Außerdem können beim Kopieren nicht „versehentlich“ einzelne Seiten „übersehen“ oder eine wichtige Anlage bei einem Teil der Bieter vergessen werden, da sich alle Bieter die gleiche Datei elektronisch herunterladen. Ein gezieltes Versenden an eine falsche Adresse kann ausgeschlossen werden, indem eine elektronische Empfangsbestätigung erfolgt. Entfernt ansässige Firmen werden durch Postversand nicht mehr zeitlich benachteiligt.

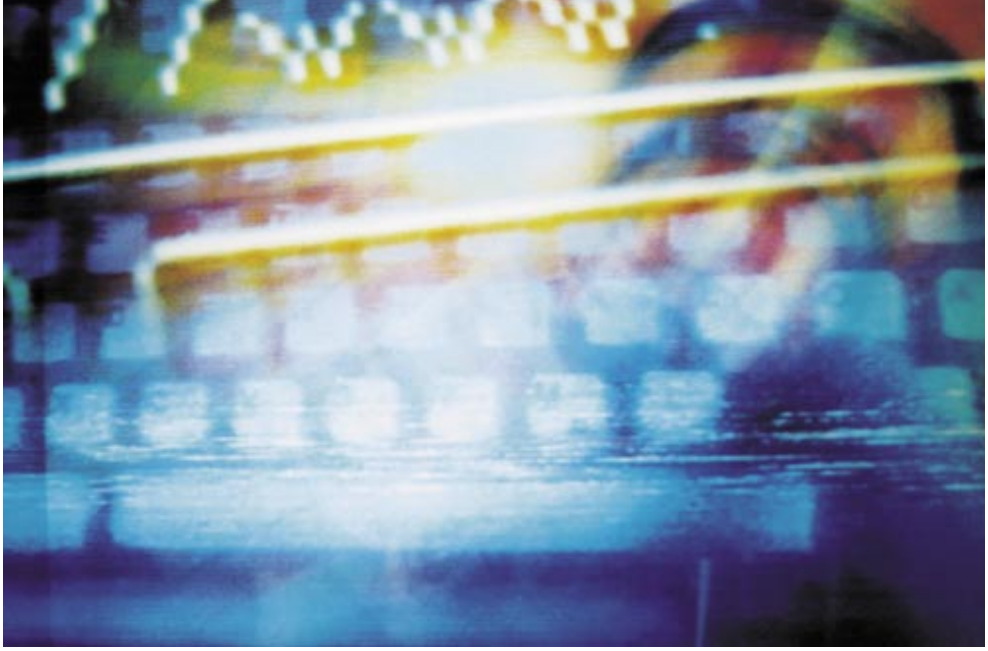
Zu beachten ist, dass sich die genannten Vorteile sogar multiplizieren, da sie auch bei den Bietern und hinsichtlich der Einreichung der Angebote nochmalige Wirkung entfalten. Auch durch die elektronische Eröffnung wird zuverlässiger als durch rein organisatorische Maßnahmen sichergestellt, dass tatsächlich alle Angebote bis zum Eröffnungstermin verschlossen bleiben.

Information über die Zuschlagerteilung

Alle Bieter, deren Angebot nicht berücksichtigt werden soll, sind gemäß § 13 VgV 14 Tage vor Vertragsabschluss über die Zuschlagerteilung zu informieren. Der Name des erfolgreichen Bieters sowie die Gründe für die geplante Nichtberücksichtigung des Angebotes sind anzugeben. Diese Informationen sollen den nicht erfolgreichen Bietern die Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens bei der Vergabekammer ermöglichen, wenn sie Anlass hierzu sehen. Die Zuschlagerteilung muss in einem solchen Fall bis zur Entscheidung der Vergabekammer ausgesetzt werden. Durch den entstehenden Zeitverzug kann dem öffentlichen Auftraggeber ein beträchtlicher Schaden entstehen.

Dieser neue Primär-Rechtsschutz der Bieter wird allgemein geschätzt, stellt er doch auch ein probates Mittel der Korruptionsprävention dar. Andererseits sind die Interessen eines öffentlichen Auftraggebers insofern divergierend, als er grundsätzlich überzeugt ist, ordnungsgemäß vorgegangen zu sein und das Informationsschreiben zusätzlichen Aufwand verursacht. Er möchte vor allem keinen Anlass für die Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens bieten und wird deshalb die Angabe der Gründe für die vorgesehene Nichtberücksichtigung der Angebote eng im gesetzlich geforderten Rahmen halten, sich also nicht sehr detailliert äußern.

Die Nutzung elektronischer Medien bietet eine gute, wenig aufwändige Gelegenheit zur Schaffung weitgehenderer Transparenz, beispielsweise nach Abschluss des gesamten Verfahrens. So führt >>>



die GTZ ein systematisches Angebots-Debriefing durch. Dabei werden elektronisch bereits vorhandene Auswertungsdaten auszugsweise dem jeweiligen Bieter zugeleitet. Er erfährt somit, wie viel Fachpunkte sein Angebot und das Angebot des erfolgreichen Bieters erhalten haben (je Auswertungskriterium). Auch die beiden Auswertungspreise werden ihm mitgeteilt. Ein solch freiwilliges, sehr transparentes, elektronisch gestütztes Angebots-Debriefing steigert langfristig sowohl Angebots- als auch Auswertungsqualität und reduziert das Korruptionsrisiko.

Abschließend ist das Fazit zu ziehen, dass die Nutzung elektronischer Medien auch bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen nach VOF zu einer guten Korruptionsprävention beitragen kann, allerdings nur in einem erfolgreichen Zusammenspiel mit erforderlichen organisatorischen Maßnahmen. <<<

2. Nutzung elektronischer Medien bei der zentralen und dezentralen Beschaffung am Beispiel des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF)

[Hanfried Schäfer/Klaus Dieter Gäbler]

2.1 Einkaufsorganisation und Korruptionsvermeidung

Der Beschaffungsprozess bei den öffentlichen Auftraggebern kann durch eine weitgehende Funktionstrennung der beteiligten Organisationseinheiten gekennzeichnet sein. Die Bedarfsstelle, der Einkauf, der Wareneingang und die Rechnungsprüfung sind mit ihren spezifischen Funktionen am Gesamtprozess beteiligt, üben diese Funktionen jedoch als unabhängige Entscheidungsstellen aus. Durch die aufeinander aufbauenden Teilfunktionen ergeben sich Vorgangsketten, in denen die Entscheidungen der vorangehenden Instanzen immer wieder überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden. Aus der Sicht des von außen an den öffentlichen Auftraggeber mit korruptiven Absichten herantretenden Geschäftspartners bedeutet diese Organisation ein erhöhtes Risiko. Er ist gezwungen, auf mehrere Geschäftseinheiten bzw. verschiedene Ansprechpartner einzuwirken. Dies erhöht seinen Aufwand erheblich. Die beschriebene Funktionstrennung hilft dem Auftraggeber, sich gegen korruptive Eingriffe zu schützen.

Im Zuge der Reorganisationsmaßnahmen in den Großunternehmen, vor allem im Zuge der Einführung von elektronischen Beschaffungssystemen, hat sich in den vergangenen Jahren der Trend durchgesetzt, Einkaufsfunktionen in die Bedarfsstellen zu verlagern. Ähnliche Entwicklungen sind auch im öffentlichen Sektor erkennbar. Mit diesem Dezentralisierungseffekt entfällt zumindest in Teilbereichen die ehemals strikte Trennung der Funktionen im Beschaffungsprozess. Der Bestellanforderer wird zu seinem eigenen Einkäufer und bestätigt die Leistung im Anschluss in Personalunion. Ein solches Szenario erhöht das Korruptionsrisiko erheblich. Gerade der dezentralisierte Einkauf erfordert eine Risikoanalyse der einzelnen Beschaffungsprozesse. Die prozessbeteiligten Teilfunktionen werden darin im Hinblick auf das Korruptionsrisiko bewertet und es werden Organisationsänderungen zur Risikominderung vorgeschlagen.

2.2 Maßnahmenkatalog

Die einschlägige Literatur (z.B. Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention vom 17. Juni 1998) nennt als Grundprinzipien zur Vermeidung von Korruption und zur Abwehr doloser Handlungen insbesondere zwei Grundsätze: Zum einen **das Prinzip der Funktionstrennung**. ›››

Das Trennungsprinzip bedeutet, dass z.B. die Festlegung des Bedarfs und die Bestellung nicht in einer Person liegen darf. Ebenfalls sollte zwischen Besteller und Leistungsbestätiger keine Personenidentität bestehen. Es lassen sich verschiedene Abstufungen des Prinzips der Funktionstrennung unterscheiden. So nehmen in der schwächsten Ausprägung zwei Personen der gleichen Organisationseinheit unterschiedliche Funktionen in der Beschaffungskette wahr. In der höchsten Stufe des Risikoausschlusses sind diese Personen auch unterschiedlichen Organisationseinheiten zugeordnet. Voraussetzung für die Durchsetzung dieses Prinzips ist eine lückenlose Darstellung aller Beschaffungsszenarien mit den entsprechenden Funktionsträgern.

Der zweite Grundsatz ist das **Mehr-Augen-Prinzip in Verbindung mit transparenzfördernden Maßnahmen**. Dieses sieht die Beteiligung mehrerer Personen oder Organisationseinheiten im Wege der Mitprüfung vor. In einer schwächeren Variante wird die Mitprüfung auf Stichproben beschränkt. Weiter erfordert das Transparenzgebot eine vollständige, jederzeit abrufbare Dokumentation der Entscheidungsfindung, die durch ein entsprechendes Berichtswesen unterstützt wird. Ohne die elektronische Abbildung aller Bestell- und Vergabevorgänge in einem DV-System ist der Grundsatz der Transparenz aus unserer Sicht nicht realisierbar.

Bei der Abbildung aller Beschaffungsvorgänge in einem DV-System treten weitere Sicherheitserfordernisse in den Vordergrund: Über eine entsprechende **Authentifizierung** im Netz/am DV-System wird sichergestellt, dass nur der berechtigte Nutzer mit seinen Zugangsdaten auf das System zugreifen kann. Dazu dient z.B. der erzwungene Passwortwechsel innerhalb einer bestimmten Frist, die Installation eines zentralen Bildschirmschoners oder die Einführung von Smartcards auf allen PCs. Innerhalb des DV-Systems ist durch ein **geeignetes Berechtigungskonzept** sicherzustellen, dass auch hier eine Funktionstrennung durchgesetzt wird und bestimmte sicherheitsrelevante Berechtigungsprofile nicht zusammen an einen Anwender vergeben werden, z.B. mit Hilfe einer **Segregation of Duties/ SOD-Matrix)**.

Neben diesen eher „harten“ Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption und zur Abwehr doloser Handlungen bieten sich flankierend „weiche“ Maßnahmen an. Dazu gehört z.B. die Pflicht für jeden dezentral tätigen Beschaffungsbevollmächtigten, an einem **Grundlagenseminar zu den geltenden Vorschriften im Beschaffungsverfahren** teilzunehmen. Dadurch soll die Sensibilität gegenüber Korruptionstatbeständen erhöht und der Sinn der Vergabe von Lieferungen und Leistungen im Wettbewerb verdeutlicht werden.

Um den Mitarbeitern eines Unternehmens die Aufdeckung von Korruptionstatbeständen zu erleichtern bietet sich die Einrichtung eines **Ansprechpartners für Korruptionsvorsorge** an. Dieser kann entweder im Unternehmen tätig sein oder als externer Vertrauensanwalt eingesetzt werden, um die Hemmschwelle für Mitarbeiter zur Meldung von Unregelmäßigkeiten zu senken.

Da die meisten der genannten Maßnahmen mit erheblichen Kosten verbunden sind, sollte das Kosten-/Nutzen-Verhältnis stets mitdiskutiert werden. Zur Objektivierung dieser Diskussion können **Risikoabschätzungen für bestimmte Beschaffungsszenarien** nützlich sein, die von risikoerhöhenden bzw. risikomindernden Faktoren ausgehen. Dabei muss nicht für jeden Beschaffungsvorgang die maximal mögliche Sicherheitsstufe gefordert werden.

2.3 Risikobetrachtung bei dezentralen elektronischen Beschaffungs-Workflows (am konkreten Umsetzungsbeispiel)

Ausgangspunkt der Untersuchung ist eine Bestandsaufnahme der betroffenen dezentralen Beschaffungsszenarien. Für diese Bereiche wurden **Risikoabschätzungen** vorgenommen, die sich auf die Abwicklung einzelner Bestellvorgänge beziehen. Durch Einordnung in eine von drei Risikoklassen (hohes, mittleres und niedriges Risiko) wird versucht, eine grobe Einschätzung des Gesamtrisikos der einzelnen Bereiche vorzunehmen. Dabei wird sowohl die wertmäßige Bestellobergrenze als auch die Anzahl der Bestellungen pro Jahr berücksichtigt. Das bestehende Ist-Risiko wird durch einen hellen Pfeil, das Restrisiko nach Implementierung der u.g. Maßnahmen durch einen dunklen Pfeil gekennzeichnet (**s. Anlage**).

Grundsätzlich hat die Analyse ergeben, dass zur Zeit in vielen der untersuchten Bereiche das Vier-Augen-Prinzip nicht gewährleistet ist. Dieses Prinzip ist dabei so zu verstehen, dass zwischen dem Besteller, der die Bestellung in SAP bucht, dem Bestellfreigeber, der die Bestellung aufgrund seiner Beschaffungsvollmacht in SAP freigibt, und dem Leistungsbestätiger, der den Wareneingang im System erfasst, keine Personenidentität besteht.

Zur **Minimierung dieser Risiken** wurde ein Konzept erarbeitet, das in entscheidenden Teilen nicht im SAP-Standard realisierbar ist. Das Konzept sieht vor, dass keine Bestellung an den Lieferanten gelangen kann, die nicht vorher von einem berechtigten Vorgesetzten online freigegeben wurde. Dazu wird der Vorgesetzte per Mail aufgefordert. Er hat die Möglichkeit, die Freigabe zu bestätigen oder zu verweigern. ›››

Betriebliche Notwendigkeiten (Aktualität, Eilbedürftigkeit, Rund-um-die-Uhr-Betrieb) machen es allerdings erforderlich, dass auch verbindlich bestellt werden muss, wenn kein Beschaffungsbeauftragter erreichbar ist – hier ist dann von „Eilbestellungen“ die Rede. Für solche Fälle ist vorgesehen, dass die Bestellungen (nachträglich) von dem Beschaffungsbeauftragten genehmigt werden müssen. Ebenso wie die Bestellung müssen auch vorgenommene Änderungen der Bestellung, wenn sie wichtige Felder betreffen, von einer autorisierten, d.h. mit Beschaffungsvollmacht ausgestatteten Person (elektronisch) freigegeben werden.

Bei der Bestätigung der Leistung(en), die als Wareneingang in SAP erfasst wird, wird über eine Zusatzprogrammierung sichergestellt, dass der Leistungsbestätiger nicht personenidentisch mit dem Bestellfreigeber ist.

Anforderer	Bedarfsträger Bestellanforderer	Besteller	Leistungs-Bestätiger	Art der Lieferung Leistungsbestätigung	Beschreibung des Bedarfs	Mittelkontrolle	Transparenz	Risiko
Redaktion Sport benötigt Slow-Motion-Kamera	Produktionsleiter	Dezentraler Besteller (SAP R/3) im Geschäftsfeld	Mitarbeiter im Geschäftsfeld	Bis 10% Überschreitung ist eine Bestätigung nötig, eine Überschreitung über 10% ist nicht zulässig	Anmeldung im Dispositionssystem	Ja, durch Geschäftsbereich	Optimal über SAP R/3 (Rahmenverträge)	
↓ →		Personenidentität mit Leistungsbest. wird ausgeschlossen	Personenidentität mit Besteller wird ausgeschlossen, Buchung des Wareneingangs im Workflow	Durch Redakteur unterschriebenes Produktionsprotokoll			Optimal durch R/3-Integration	
Redaktion benötigt Requisite	Produktionsleiter	Dezentraler Beschaffungsbeauftragter in der Produktionsleitung	Produktionsleiter	Nicht formalisiert, Störungsmeldung	I. d. R. mündlich	Ja, durch Produktionsleitung	Gering	
↓		Bestellung in einfacher Browser-Oberfäche mit Bestellfreigabestrategie	Keine Personenidentität mit Besteller, Buchung des Wareneingangs in Browser-Oberfäche		Auswahl aus Katalog, zusätzlich: Freitext		Optimal durch R/3-Integration	

Beschaffungsszenario vor Einführung der Maßnahmen der Risikominimierung; Ist-Risiko → = mittel

Beschaffungsszenario nach Einführung der Maßnahmen der Risikominimierung; Rest-Risiko ↓ = gering

Tabelle 1: Risikofaktoren bei dezentralen Beschaffungs-Workflows am Beispiel „Anmietung von Produktionsmitteln“

<<<

VI. Anhang

1. Effiziente Beschaffung im öffentlichen Bereich

Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) – Bereich Public Procurement

Der BME hat sein Engagement zur Unterstützung des öffentlichen Beschaffungswesens weiter verstärkt und bereitet die Gründung einer **Bundessektion für öffentliche Auftraggeber** vor. Als gemeinnütziger Verband für Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik verfolgt der BME mit der Gründung dieser Sektion das Ziel, die Interessen der öffentlichen Auftraggeber im Bereich Einkauf/Beschaffung und Logistik zu bündeln und eine neutrale Plattform für den Austausch zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Hand zu bieten.

Schwerpunkte der Bundessektion für „öffentliche Auftraggeber“:

- → Bündelung der Interessen und Bedürfnisse der öffentlichen Auftraggeber.
- → Nutzung der Interessenvertretung für Beschaffung und Logistik gegenüber der Öffentlichkeit.
- → Nutzung einer neutralen Plattform für den Erfahrungsaustausch und die Schaffung von Synergien zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Hand.
- → Deckung des Informationsbedarfs durch bundesweite Veranstaltungen mit praxisrelevanten, zukunftsorientierten Themenschwerpunkten für öffentliche Auftraggeber (z.B. gemeinsame Beschaffung und Einkaufskooperationen, Regionalförderung versus bundesweiter bzw. EU-weiter Vergaben).
- → Nutzung des Fort- und Weiterbildungsangebots für öffentliche Auftraggeber.
- → Nutzung des Lehrgangsangebots „Geprüfte/r Fachkauffrau/-mann Einkauf und Logistik“ mit Ergänzungsangebot für öffentliche Auftraggeber.

Bisherige Aktivitäten des BME für öffentliche Auftraggeber

Anfang 1999 wurde der BME-Expertenkreis „Public Procurement“ gegründet.
Er wurde ins Leben gerufen, um den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen und der öffentlichen Hand weiter zu verstärken und gemeinsam praktische Lösungen zu erarbeiten.

Themen

Methoden und Arbeitsformen wie internetgestützte Beschaffung, innovative Kooperationsformen oder Bündelung von Einkaufsvolumina im öffentlichen Bereich sowie Regionalförderung versus bundesweiten und EU-weiten Ausschreibungen. ›››

Produkte

→ Studie:
„Chancen und Entwicklungen im Public Procurement“, ausführlicher Überblick über öffentlich-rechtliche Beschaffung (Prozesse, Strukturen etc.) und die besonderen Bedürfnisse und Anforderungen der öffentlichen Auftraggeber (Erscheinungsjahr: 2000).

→ Publikation des BME in Zusammenarbeit mit dem BMWi: „e-Vergabe – Grundlagen der elektronischen Vergabe“ (Erscheinungsjahr: 2002).

→ Leitfaden des BME in Zusammenarbeit mit dem Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern: „e-Vergabe – Korruptionsprävention bei der elektronischen Vergabe“ (Erscheinungsdatum: Februar 2004).

Fokus 2004

→ Vergabe von IT-Leistungen, Leistungsspektrum von IT-Leistungen und die damit verbundenen Regelwerke.

→ Gemeinsame Beschaffung und Einkaufskooperationen.

→ Regionalförderung versus bundesweiten bzw. EU-weiten Vergaben.

Veranstaltungen

→ Jährliche Veranstaltung „Tag der öffentlichen Auftraggeber“. In 2003: „Public E-Procurement – Elektronische Beschaffung der öffentlichen Hand“. Schwerpunkt: Erprobte Lösungen im Vergleich.
In 2004: „Best Practice - Beispiele in der öffentlichen Beschaffung“.

Im Rahmen einer eintägigen Veranstaltung berichten öffentliche Auftraggeber aus Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen über ihre praxiserprobten Lösungen und Erfahrungen zur Prozessoptimierung und Generierung von Einsparpotenzialen.

→ Regelmäßige Vortragsreihen und Fachkonferenzen mit zukunftsgerichteten und praxisorientierten Themen speziell für öffentliche Auftraggeber auf dem jährlichen „BME Symposium Einkauf und Logistik“ in Berlin und auf dem jährlichen Fachkongress zur „e_procure“ in Nürnberg.

→ Seminarreihe für den öffentlichen Sektor ab 2004.

→ Lehrgangsangebot „Geprüfte/r Fachkauffrau/-mann Einkauf und Logistik“ mit Ergänzungsangebot für den öffentlichen Auftraggeber im Aufbau.

Ansprechpartnerin
Bereich „Öffentliche Auftraggeber“:
Martina Jungclaus, Justiziarin
Telefon: 069-308 38-102
E-Mail: martina.jungclaus@bme.de <<<

2. Literaturverzeichnis

Claussen, H.R. / Ostendorf, H. (2002)
Korruption im öffentlichen Dienst: Ein Überblick, 2. Auflage,
Berlin - Bonn - München 2002

Elliott, K. (1997)
Corruption And The Global Economy,
Washington/DC 1997

Fiebig, H. / Junker, H. (2000)
Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst: Erkennen – Bekämpfen – Vorbeugen,
Berlin 2000

Friedrich, C. J. (1973)
Pathologie der Politik, Frankfurt,
New York 1973

Grupp, B. (2001)
Korruptionsabwehr in der öffentlichen Verwaltung: Bestechungsschwerpunkte und Begleitdelikte – Professionelle amtsinterne Korruptionsanalyse – Antikorruptionskonzept für Behörden, Unternehmen und Anstalten,
Renningen 2001

Klitgaard, R. (1988)
Controlling Corruption, Berkley, Los Angeles,
London 1988

KPMG (1997)
Untersuchung zur Wirtschaftskriminalität: Öffentliche Verwaltung, Auf den Seiten der KPMG, http://www.kpmg.de/library/surveys/satellit/wirtschaftskriminalitaet_verwaltung.pdf, Stand: 1997,
Zugriff am 1.9.2003

Lambsdorff, J. (1999)
Korruption als mühseliges Geschäft – eine Transaktionskostenanalyse, in: Pieth, M./Eigen, P. (1999, Hrsg.), S. 56-87

Marschdorf, H. J. (1999)
Möglichkeiten der Feststellung und Prävention von Bestechungsleistungen aus Sicht des Bestechenden, in: Pieth, M./Eigen, P. (1999, Hrsg.), S. 423-447

Maurer, M. (1992)
Bestechung im Außenhandel,
Regensburg 1992

McKenzie, R. B./Tullock, G. (1984)
Homo Oeconomicus, Frankfurt a. M.,
New York 1984

Müller, U. (2002)
Korruption in der öffentlichen Verwaltung - Typologie und Schaden im Baubereich, in Claussen, H.R./Ostendorf, H. (Hrsg.), Korruption im öffentlichen Dienst: Ein Überblick, 2. Auflage, Köln - Berlin - Bonn - München 2002, S. 95-110

Neugebauer, G. (1977)
Grundzüge einer ökonomischen Theorie der Korruption, Basel 1977

Pieth, M./Eigen, P. (1999)
Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Neuwied u.a. 1999

Rose-Ackermann, S. (1997)
The Political Economy of Corruption, in: Elliott, K. (1997), S. 31-60

Rennstich, K. (1990)
Korruption: Eine Herausforderung für Gesellschaft und Kirche, Stuttgart 1990
Transparency International Deutsches Chapter e.V. (2003), TI Deutschland: Positionen, Aktionen, Perspektiven, Auf den Seiten des Transparency International Deutsches Chapter e.V., http://www.ti-deutschland.de/html/ueberti/Grundsatzpapier_03-02-12.pdf, Stand: 12.02.2003

Vahlenkamp, W. / Knauß, I. (1995)
Korruption – hinnehmen oder handeln?,
Wiesbaden 1995

Vogt, A. O. (1997)
Korruption im Wirtschaftsleben: Eine betriebswirtschaftliche Schaden-Nutzen-Analyse,
Wiesbaden 1997

Williamson, O. E. (1975)
Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York 1975

Magna Charta der Sicherheit - Synopse des BSI zum elektronischen Grundmodell für die Vergabe öffentlicher Aufträge; Behördenspiegel; Mai 2002; S.24

Korruptionsprävention bei Einsatz elektronischer Vergabesysteme am Beispiel des Projektes „Öffentlicher Eink@uf Online“; in diesem Leitfaden

Der Bund kauft online ein, Beschaffungsamt des Bundesministerium des Innern, März 2003, www.beschaffungsamt.de

Handbuch „Sichere Kommunikation mit der Vergabeplattform“, Beschaffungsamt des Bundesministerium des Innern, November 2001

Elektronische Vergabeverfahren, exemplarische Abläufe, Schutzbedarf, kryptographische Mechanismen, A. Wiemers, M.Rhode, F. Niedermeyer, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 16.3.1999, www.bsi.de

Sicherheitshandbuch, Handbuch für die sichere Anwendung der Informationstechnik, Version 1.0 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). 1992.

IT-Grundschutzhandbuch, Maßnahmenempfehlungen für den mittleren Schutzbedarf, Juli 2001 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

IT-Glossar, www.kurt-aus-kienitz.de/knowhow/ITGlossar/Glol.html

Spezifikation zur Entwicklung interoperabler Verfahren und Komponenten nach SigG/SigV – Signatur-Interoperabilitätsspezifikation (SigI) – Abschnitt A1 Zertifikate und Abschnitt 5 Mehrfachsignaturen/erneute digitale Signatur, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 30. August 1999, www.bsi.de

Geeignete Kryptoalgorithmen, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 15. April 2002, www.bsi.de

Langzeitarchivierung von qualifizierten digitalen Signaturen, Verbundprojekt „ArchiSig“, www.archisig.de

Verordnung zur digitalen Signatur (Signaturverordnung – SigV), Gesetzgeber, Bundesgesetzblatt Teil I, Seite 3074. 16. November 2001