

Transparentes öffentliches Beschaffungswesen

Wirksame Massnahmen für die öffentliche Verwaltung

Die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand ist von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung für die Schweiz. Gleichzeitig ist die gesetzliche Regelung kompliziert. Da die staatlichen Aufträge von Steuergeldern finanziert werden, unterliegen sie klaren Regeln. Diese sollen sicherstellen, dass die öffentlichen Gelder effizient verwendet werden und verhindern, dass das Vertrauen in den Staat durch eine als korrupt angesehene Verwaltung unterminiert wird. Grundsätzliches Ziel der Beschaffungsregeln ist also der optimale Einsatz der Mittel.

Das Beschaffungswesen bietet durch verschiedene Merkmale einen Nährboden für Korruption und „Vetterliwirtschaft“: hohe Auftragsbeträge, Ermessensspielraum weniger Personen und technische Spezifikationen, die oft allerlei Manipulationen erlauben. Um die Risiken zu verringern, setzt sich Transparency International Schweiz dafür ein, innerhalb der Verwaltung Massnahmen zu entwickeln, um Korruption zu erkennen, vorzubeugen und zu bekämpfen. Diese enthalten sowohl gesetzgeberische und organisatorische, als auch präventive und sensibilisierende Elemente. Die empfohlenen Massnahmen reichen vom Bekenntnis zur Korruptionsbekämpfung über organisatorische Instrumente zugunsten transparenter Abläufe bis hin zu wirksamen Kontroll- und Sanktionsmechanismen.

1. Wille zur Transparenz

Die Regierung und die öffentliche Verwaltung sind verantwortlich für die Durchführung von öffentlichen Beschaffungen. Dass dieser Bereich Risiken birgt, ist durch verschiedene Fälle von Korruption und unethischem Verhalten in der Verwaltung bestätigt worden, die ins öffentliche Blickfeld geraten sind. Deshalb liegt es an der Regierung und den verantwortlichen Stellen, die Risiken von Korruption und Vetterliwirtschaft ernst zu nehmen und eine klare Stellungnahme abzugeben, dass solche Vorkommnisse nicht toleriert werden. Eine offene Kommunikation nach innen und aussen ist auch ein Signal an die Mitarbeitenden, dass Korruption in der Verwaltung nicht unter den Tisch gekehrt wird.

- ✓ Regierung und Verwaltung bekennen ihren klaren Willen zur Nulltoleranz bei Korruptionsfällen und Vetterliwirtschaft
- ✓ Regierung und Verwaltung nehmen Risiken für mögliche Konflikte zwischen persönlichen und öffentlichen Interessen ernst und bekennen sich zum Grundsatz der transparenten Strukturen und Abläufen in der Verwaltung

2. Organisatorische Massnahmen im Gesetz

Wirtschaftliches Handeln setzt transparente Abläufe voraus. Nicht zuletzt aufgrund der hohen Komplexität des Beschaffungsrechts müssen klare Spielregeln herrschen und die Abläufe des Submissionsverfahrens transparent gestaltet sein. Dies erfordert gesetzgeberische Massnahmen. Dabei ist anzustreben, dass deren Kernelemente auf allen Gesetzesebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) gleichermaßen festgelegt und angewandt werden. Die organisatorischen Richtlinien folgen dem

Grundsatz, das Risiko für intransparente Konflikte zwischen persönlichen und öffentlichen Interessen zu verringern. Dies wird erreicht, indem die Entscheidungskompetenz nicht in der Hand einer einzelnen Person liegt (Vier-Augen-Prinzip). Es liegt im Interesse der anbietenden Unternehmen, dass der Beschaffungsprozess einem Maximum an Berechenbarkeit und Nachvollziehbarkeit folgt.

- ✓ Submissionsverfahren werden von Anfang an klar und richtig beschrieben (von der Bedarfsermittlung über die Projektausschreibung mit der Gewichtung der Eignungs- und Zuschlagskriterien)
- ✓ Das 4-Augen-Prinzip wird konsequent auf allen Stufen des Submissionsverfahrens angewandt
- ✓ Abgebotsrunden, Verhandlungen und inhaltliche Bereinigungen sind nicht erlaubt
- ✓ Die Verwaltung verfügt über klare Regelungen zur Annahme von Einladungen und Geschenken (als Vorbild dient der Verhaltenskodex der Bundesverwaltung)
- ✓ Die Verwaltung wendet Integritätsklauseln (Antikorruptionsklauseln) an, in der sich Anbieter verpflichten, die erforderlichen Massnahmen gegen Korruption und Vorteilsgewährung/-annahme zu unternehmen und andernfalls Sanktionen (Geldstrafen und Ausschluss aus Vergabefahren für eine bestimmte Zeit) in Kauf nehmen

3. Information und Kommunikation

Korrumpierte Handlungen sind gemäss Gesetz strafbar. Regeln und Sanktionen genügen jedoch nicht alleine, um korrupte Vorgänge und Günstlingswirtschaft einzudämmen. Genauso wichtig sind Präventionsmassnahmen, die den beteiligten Akteuren Informationen zur Verfügung stellen und ihnen Hinweise geben, wie sie sich in heiklen Situationen verhalten sollten. Oft befindet man sich in einem Graubereich, wenn es um einen zu erlangenden persönlichen Vorteil oder die Begünstigung von Dritten und die dazugehörigen Interessenkonflikte geht. Deshalb ist eine klare Informations- und Kommunikationsstrategie sowohl nach innen – an die beteiligten Verwaltungsangestellten – als auch nach aussen – an die Öffentlichkeit, Geschäftspartner, Lieferanten und Konkurrenten in einem Verfahren – unabdingbar. Verhaltensgrundsätze und Antikorruptionsklauseln in den Verträgen sind wichtige Instrumente, um das Korruptionsrisiko zu verringern, aber auch, um der Öffentlichkeit das Engagement der Verwaltung gegen Korruption aufzuzeigen. Die Verhaltensrichtlinien und die Integritätsklauseln sollten deshalb über das Internet und andere Medien öffentlich einsehbar gemacht werden.

- ✓ Die Verwaltung fördert die Kommunikation nach innen, indem alle Mitarbeitenden regelmässig über die Grundsätze der Korruptionsbekämpfung und die Umsetzung dieser Massnahmen (z.B. Geschenkeregelungen) informiert und geschult werden (anhand von praxisbezogenen Beispielen und Szenarien)
- ✓ Die Kommunikationsstrategie nach aussen sendet klare Signale an Anbieter und eine breite Öffentlichkeit über die Verhaltensgrundsätze der Verwaltung und die organisatorischen Massnahmen zur Eindämmung der Korruption (z.B. Integritätsklauseln, die alle Beteiligten in Ausschreibungen, Offertstellungen und Vertragsabschlüssen zur Beschaffung von Gütern oder Dienstleistungen aufzunehmen haben)

4. Meldesysteme

Ein zentrales Element zur Aufdeckung von Korruptions- und Betrugsfällen ist ein internes oder externes Meldesystem, das von Angestellten oder anderen Anspruchsgruppen genutzt werden kann. Wichtig ist, dass es für die öffentlichen Angestellten möglich ist, Bedenken und Ungereimtheiten weitergeben zu können. Whistleblower müssen aber explizit durch gesetzliche Massnahmen vor negativen beruflichen Nachteilen bis hin zur Kündigung geschützt werden, sofern sie in Treu und Glauben handeln. Deshalb müssen die Meldestellen höchste Vertraulichkeit und Anonymität für Hinweisgeber garantieren.

- ✓ Hinweisgeber können sich unter Wahrung höchster Vertraulichkeit zur Beratung oder Meldung von Ungereimtheiten an eine unabhängige Meldestelle wenden
- ✓ Die unabhängige Meldestelle ist mit Untersuchungskompetenzen zur Aufklärung der Meldungen ausgestattet
- ✓ Die Hinweisgeber (Whistleblower) sind vor negativen beruflichen Konsequenzen explizit geschützt

5. Interne Kontrollsysteme

Die Verantwortung der Regierungs- und Verwaltungsstellen ist es, klare Grundsätze und Regeln zum Umgang mit Korruption und Interessenkonflikten zu formulieren. Die Korruptionsbekämpfung darf aber nicht nur als Hilfsverfahren verstanden werden. Wenn der Integritätsanspruch in der Verwaltung mittels Grundsätzen formal etabliert und durch verschiedene Instrumente und Regeln verwirklicht ist, muss deren Anwendung in der Folge regelmässig überprüft und bewertet werden. Dazu müssen Kontrollinstanzen bestimmt sein und Audits sowie Prüfverfahren festgehalten werden. Ein Beispiel dafür ist ein Finanzaudit (z.B. beim Bund die Eidgenössische Finanzkontrolle EFK), das Mängel in der Buchhaltung der Verwaltung aufdecken soll. Ebenfalls eine wichtige Aufgabe stellt die Evaluation der Integritätskultur innerhalb der Verwaltung durch geeignete Instrumente (z.B. Umfragen) dar.

- ✓ Verwaltungseinheiten verfügen auf allen Ebenen über Kontrollinstanzen mit klaren Kompetenzen und Prüfverfahren der Antikorruptionsinstrumente – insbesondere Finanzaudits
- ✓ Regelmässige Evaluationsverfahren dienen dazu, die Integritätskultur innerhalb der Verwaltung zu messen und zu bewerten

6. Wirksame Sanktionen

Damit Fälle von Korruption oder sonstigen deliktischen Handlungen trotz Antikorruptionsgrundsätzen, organisatorischen Massnahmen und Sensibilisierungsarbeit nicht vorkommen, braucht es schliesslich wirksame Sanktionsmechanismen im Falle von rechtlichen Verstössen und der Verletzung der Regeln. Ohne eine gewisse abschreckende Wirkung von Sanktionen besteht der Anreiz, Instrumente wie die Integritätsklausel oder Verhaltensrichtlinien als blosser Scheinmassnahmen zu betrachten und deliktische Handlungen allenfalls gar noch unter dem Deckmantel von Antikorruptionsgrundsätzen zu begehen.

- ✓ Verstöße von Verwaltungsangestellten gegen die Verhaltensgrundsätze werden mit arbeitsrechtlichen (Verwarnungen bis hin zur Kündigung) Massnahmen sanktioniert oder gegebenenfalls den Verfolgungsbehörden weitergeleitet
- ✓ Anbieter, die gegen die Bestimmungen der Integritätsklausel verstossen oder anderswertig wegen Korruption oder Vorteilsgewährung verurteilt werden, werden in einem Korruptionsregister der Verwaltung aufgeführt und für eine bestimmte Anzahl Jahre von neuen Vergabeverfahren ausgeschlossen

Bern, 05. April 2013

Transparency International Schweiz setzt sich für Korruptionsprävention und –bekämpfung in der Schweiz ein. Die Hauptaktivitäten unserer Organisation liegen in der Bereitstellung von Informationen zu Risiken der Korruption sowie den Möglichkeiten zur Prävention und Bekämpfung, Schulungen und Advocacy Arbeit.

TI Schweiz arbeitet mit Unternehmen (grossen Unternehmen sowie KMU), NPOs (beispielsweise Nicht-Regierungsorganisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind oder Sportverbände), der öffentlichen Verwaltung (z. B. im Bereich der öffentlichen Beschaffung) und den Medien zusammen.

TI Schweiz arbeitet mit einem Netzwerk von Experten und Behörden. Die Organisation veröffentlicht Studien sowie Ratgeber zu verschiedenen Aspekten der Korruption in der Schweiz und im Ausland und organisiert Roundtables und Konferenzen, die sich an Fachpersonen sowie ein breiteres Publikum richten.

TI Schweiz ist eine Sektion von Transparency International und finanziert sich durch Mitgliederbeiträge, Beiträge des Bundes und Spenden.

Mehr Informationen:

Transparency International Schweiz
Delphine Centlivres, Geschäftsführerin
Dr. Jean-Pierre Méan, Präsident
Tel. +41 (0)31 382 35 50

info@transparency.ch

www.transparency.ch