

Bürger für Bürger
BÜRGERLISTE Leverkusen e.V.
 überparteilich - tolerant

Fraktion

BÜRGERLISTE 51379 Leverkusen, Kölner Straße 34

Tel. 0214 / 406-8730 Fax 406-8731
 fraktion-buergerliste@versanet-online.de
 www.buergerliste.de

1. OB 2 K. 7 02
 2. OM M^{02/05} 2 11
 5 K

Leverkusen, den 30.4.2011

An den Oberbürgermeister der Stadt Leverkusen, Büro des Rates

Bitte setzen Sie nachfolgenden Antrag auf die Tagesordnung der nächsten
 Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses sowie die des dann folgenden Rates:

Die bestehende Arbeitsgruppe der Stadtverwaltung zur Korruptionsbekämpfung erhält den Auftrag, anhand des diesem Antrag beiliegenden Konzeptes eines Integritätspaktes von Transparency International Vorschläge zu erarbeiten, die Korruptionsbekämpfung in der Stadtverwaltung bzw. bei städtischen Töchtern zu verbessern.

Begründung:

Die Ausführungen des Transparency International Deutschland e.V. bieten gute Ansätze zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung.

Stefan Manglitz

Karl Schweiger


 (Erhard T. Schoofs)



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Deutschland e.V.**

Die Koalition gegen Korruption.

Der Integritätspakt von Transparency International: Das Konzept und seine Anwendung in Deutschland

10. April 2010

Einführung und Ziele des Integritätspakts (IP)

1. Der Integritätspakt (IP) ist ein Instrument, das von Transparency International in den 1990er Jahren entwickelt wurde, um Regierungen, Kommunalverwaltungen, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung der Korruption bei öffentlichen Beschaffungsverfahren zu helfen. IPs gelten normalerweise für Verträge, bei denen der eine Vertragspartner eine Zentral-, Provinz- oder Kommunalverwaltung oder ein öffentliches Unternehmen ist (der "Auftraggeber"), die andere Vertragspartei ein privates Unternehmen, das an dem Erhalt eines Auftrages und an seiner Durchführung interessiert ist (der "Auftragnehmer"). Der IP kann aber ohne weiteres auch von einem privaten Auftraggeber verwendet werden.
2. Der IP ist ein wesentliches, effektives Instrument des modernen Risiko-Managements.
3. Der Vertrag - und damit der IP - kann die Planung und technische Vorbereitung eines Investitionsprojekts, die Auswahl des Auftragnehmers, Bauausführung, Installierung oder die Betreuung einer Investition durch den Auftraggeber betreffen, aber auch den Verkauf eines öffentlichen Unternehmens (im Rahmen eines Privatisierungsprogramms einer Regierung), die Vergabe von Betreiber- oder Extraktions-Lizenzen und Konzessionen, sowie die damit zusammenhängenden technischen oder finanziellen Dienstleistungen. Der IP sollte alle Aktivitäten einschließen, von der Vorbereitung der frühesten Projektplanung durch Ingenieurbüros über die Auswahl der Lieferanten und Baufirmen bis zur Durchführung des Projekts und seiner Nutzung.
4. Der IP schafft gegenseitige vertragliche Rechte/Ansprüche und Verpflichtungen aller Beteiligten. In manchen Ländern beseitigt der alles einschließende IP Unsicherheiten hinsichtlich der Qualität, Anwendbarkeit und Durchsetzung gesetzlicher Bestimmungen. Das bedeutet, dass der IP überall ohne den normalerweise zeitraubenden Prozess der Änderung gesetzlicher Bestimmungen benutzt werden kann. In Deutschland kann der IP kompakter sein, weil man sich auf bestehende Gesetze und Regelwerke (wie die Strafgesetze, die Vergabeverordnung und die VOBs) stützen und berufen kann.
5. Der IP als Instrument der Korruptionsprävention hat zwei zentrale Ziele:
 - (a) er soll es Wirtschaftsunternehmen ermöglichen, auf Korruption zu verzichten, durch die Zusicherung, dass
 - (i) ihre Wettbewerber ebenfalls auf Korruption verzichten, und

- 2 -

(ii) die für die jeweilige Entscheidung zuständigen Amtsträger sich ebenfalls verpflichten, Korruption - einschließlich der Forderung oder Annahme von Bestechungszahlungen - zu verhindern und ein transparentes Verfahren durchzuführen, und

(b) er soll es Regierungen und anderen Verwaltungen ermöglichen, die durch Korruption herbeigeführten hohen Schäden und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

6. Der IP soll auch, über den einzelnen Vertrag hinaus, das öffentliche Vertrauen in den Prozess der Entscheidungsfindung eines Landes oder einer Kommunalverwaltung stärken, öffentliche Unterstützung für Verwaltungsentscheidungen erwirken und ein vertrauenerweckendes Geschäfts- und Investitionsklima schaffen.

7. Man mag fragen, was der IP in einem Land mit einem gut strukturierten Gesetzeswerk (wie Deutschland) beitragen kann, da er doch im Wesentlichen nur bestehende gesetzliche Verpflichtungen und Positionen wiederholt. Die Antwort ist klar: Trotz guter und klarer Gesetze gibt es auch in Deutschland viele Korruptionsvorfälle. Der IP bedeutet eine wechselseitige Selbstverpflichtung, mit der die Partner sich dazu bekennen, dass sie mit der Rechtslage voll vertraut sind, dass sie sich voll an die Gesetze halten werden, dass ihnen die Integrität der Geschäftsabwicklung ein wichtiges Anliegen ist, und dass sie daher auch bereit sind, sich bei Verstößen angemessenen Sanktionen zu unterwerfen. Erfahrungsgemäß bedeutet dies eine zusätzliche, wirksame Schwelle gegen leichtfertige, aber auch gegen systematisch vorbereitete Rechtsverstöße. Viele Auftraggeber und Auftragnehmer verstehen den IP nicht nur als klares Signal nach außen, sondern vor allem auch nach innen, an ihre eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Selbstverpflichtung des Auftraggebers

8. Unter dem IP verpflichten sich der Auftraggeber und seine mit dem Prozess befassten Beamten und Mitarbeiter in folgender Weise:

- Kein Beamter oder Mitarbeiter des Auftraggebers wird selbst oder durch Familienangehörige ein Geschenk, eine Bestechungshandlung oder irgendeinen anderen Vorteil im Gegenzug für einen Vorteil bei der Angebotsabgabe, der Evaluierung der Angebote, der Vertragsgestaltung und der Durchführung des Vertrages verlangen oder annehmen.
- Der Auftraggeber wird alle technischen, rechtlichen und verfahrensrelevanten Informationen hinsichtlich des Auftrages allen Anbietern in gleicher Weise offen legen.
- Kein Beamter oder Mitarbeiter des Auftraggebers wird einem Anbieter oder Auftragnehmer vertrauliche Informationen weitergeben, wenn diese Informationen dem Anbieter oder Auftragnehmer unzulässige Vorteile in der Auftragserteilung oder der Vertragsdurchführung verschaffen könnten.
- Alle an dem Auswahlprozess, der Evaluierung der Angebote, der Vertragsgestaltung und der Durchführung beteiligten Beamten und Mitarbeiter des Auftraggebers legen in geeigneter Form alle etwaigen Interessenkonflikte offen. Es ist höchst wünschenswert, dass sie auch ihr Vermögen sowie das ihrer Familie offen legen.
- Alle Beamten und Mitarbeiter des Auftraggebers informieren die entsprechenden Regierungs- oder Verwaltungsstellen von jeder versuchten oder tatsächlichen Verletzung der obigen Verpflichtungen.

- 3 -

In Deutschland können einige dieser Punkte durch einen Hinweis auf die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen ersetzt werden.

Die Selbstverpflichtung der Anbieter (Auftragnehmer)

9. Die sich um den Vertrag bewerbenden Anbieter (und das den Zuschlag erhaltende und den Auftrag ausführende Unternehmen) verpflichten sich, „im Namen des Vorstands oder der Geschäftsführung“ des Unternehmens,

- keinem Beamten oder Mitarbeiter des Auftraggebers (oder ihren Verwandten oder Freunden) eine Bestechung, ein Geschenk oder anderen Vorteil anzubieten oder zu verschaffen im Gegenzug für irgendeinen Vorteil bei der Angebotsabgabe, der Evaluierung der Angebote, der Vertragsgestaltung und der Durchführung des Auftrages;
- mit anderen Anbietern, die sich für den Auftrag interessieren, keinerlei Preis- oder andere Absprachen zur Einschränkung der Transparenz und der Fairness des Verfahrens zu treffen;
- keine Vorteile im Austausch für unprofessionelles Verhalten zu akzeptieren; und
- alle etwaigen Zahlungen an Agenten und andere Mittelspersonen offen zu legen (unter Angabe des Betrages, der Zahlungsweise und des Zahlungsortes, und der dieser Zahlung zugrunde liegenden Dienstleistung); solche Zahlungen sollen unter keinen Umständen einen fairen Betrag für tatsächlich erbrachte legitime Dienstleistungen übersteigen.

Die ersten zwei oder drei Punkte sollten in Deutschland durch einen Hinweis auf die einschlägigen Bestimmungen des StGB, des GWB, der VgV etc. ergänzt werden.

10. Consultants/Berater/Ingenieurbüros verpflichten sich, nicht nur keine Bestechungszahlungen zur Erlangung ihres eigenen Auftrags anzubieten oder zu zahlen, sondern auch, das Projekt oder die Projektbestandteile ohne Diskriminierung und ohne besondere Vorteile für einzelne Anbieter zu entwerfen und zu verwalten, so dass echter Wettbewerb gesichert ist.

11. Der Nachweis des Bestehens und der Anwendung eines firmen-internen Compliance Programms und eines Code of Conduct, der unter anderem Bestechungshandlungen und anderes ungesetzliches und unethisches Verhalten ausdrücklich ausschließt, wäre ein wünschenswertes unterstützendes Element zur Selbstverpflichtung der Anbieter (Auftragnehmer) und würde die Erwartung der Zuverlässigkeit des Unternehmens (im Sinne der VOBs) stärken.

12. Falls die Einsetzung von Subauftragnehmern oder Nachunternehmern vorgesehen ist, soll der Auftragnehmer verpflichtet werden, von allen Nachunternehmern eine entsprechend modifizierte Verpflichtungserklärung beizubringen. Diese ist im Regelfall vor der Zustimmung des Auftraggebers zur Beschäftigung des Nachunternehmers vorzulegen.

Sanktionen

13. Der Auftraggeber sollte ankündigen, dass, wenn Beamte oder andere Mitarbeiter des Auftraggebers die einschlägigen Gesetze oder die zusätzlichen, oben genannten Verpflichtungen verletzen, angemessene disziplinare, zivilrechtliche und unter Umständen strafrechtliche Sanktionen eingeleitet werden.

- 4 -

14. Bei Verletzungen durch einen Anbieter oder Auftragnehmer sollen die folgenden Sanktionen einzeln oder kumulativ greifen:

- Versagung oder Annullierung des Auftrags;
- Verfall etwaiger Bieter- oder Durchführungs-Sicherheiten (Bonds);
- Entstehen einer Schadensersatzverpflichtung gegenüber dem Auftraggeber und den anderen Anbietern; der "pauschalierte Schadensersatz", bei dem die Höhe des zu ersetzenden Schadens als ein Prozentsatz des Auftragswertes vorbestimmt ist (es sei denn, der Auftraggeber oder geschädigte Mitbewerber kann einen höheren Schaden nachweisen, oder der beschuldigte Anbieter oder Auftragnehmer kann nachweisen, dass der Schaden geringer ist), ist besonders leicht durchzusetzen; und
- Ausschluss von zukünftigen Auftragsvergabeverfahren ("Auftrags-Sperre") für eine der Schwere der Verletzung entsprechende Zeit (normalerweise zwischen 6 Monaten und drei Jahren, bei besonders schwerer Verfehlung auch länger); diese Sanktion ist normalerweise besonders wirksam.

15. Die Anwendung der Sanktionen kann nicht auf Verdacht allein beruhen, aber man darf auch keine rechtskräftige gerichtliche Verurteilung verlangen (das würde die Sanktion zu lange verzögern und damit unwirksam machen). Man kann davon ausgehen, dass die Verletzung stattgefunden hat, wenn ein Mitarbeiter des beschuldigten Anbieters die Verletzung gesteht oder wenn – auf der Basis der Fakten, möglicherweise auch eines laufenden Strafverfahrens – „kein begründeter Zweifel besteht“. International setzt sich mehr und mehr der Standard des „more likely than not“ (also es ist „eher wahrscheinlich als unwahrscheinlich“) durch.

Schiedsgerichtsbarkeit

16. Um zeitraubende mehr-instanzliche Gerichtsverfahren zu vermeiden, könnten Konflikte über die Anwendung des IP, insbesondere die Leistung von Schadensersatz, durch die Vereinbarung nationaler oder internationaler Schiedsgerichtsbarkeit gelöst werden. Der IP legt dann die entsprechende Schiedsgerichts-Institution und das Verfahren fest.

Transparenz des Verfahrens

17. Höchstmögliche Transparenz aller relevanten Entscheidungen und Informationen während des gesamten Prozesses sind die Grundlage für einen erfolgreichen IP. Dies bezieht sich auf den Projektentwurf und die wesentlichen Aspekte der Investition, die Auswahl der für die Vorbereitung und Durchführung des gesamten Prozesses genutzten Consultants/Berater/Ingenieurbüros, das Leistungsverzeichnis, die Präqualifizierung von Baufirmen, das Angebots- und Auswahlverfahren, die Evaluierung der Angebote, die Vertragsverhandlungen mit dem ausgewählten Auftragnehmer oder Lieferanten, und die Durchführung des Auftrags.

18. Diese Transparenz kann vornehmlich dadurch erreicht werden, dass der Auftraggeber alle relevanten Informationen von sich aus offen legt. Das Internet bietet ein sehr gutes (leicht zugängliches und gleichzeitig kosteneffizientes) Forum für diese Transparenz¹. Dazu würde die technische und wirtschaftliche Beschreibung

¹ Eine für die Ziele des IP sehr relevante Entwicklung ist die Nutzung des Internets in mehreren Ländern für die völlige Transparenz der Beschaffungsprozesse. So laufen

- 5 -

der Projektidee, eine Liste aller Anbieter (für alle Phasen des Prozesses, einschließlich der technischen und rechtlichen Vorbereitung der Ausschreibungen etc) mit ihren Preisen; eine Liste der Anbieter, deren Angebot als ungültig abgewiesen wurde, mit den Gründen dafür; eine Zusammenfassung der wesentlichen Elemente und Kriterien der Evaluierung der gültigen Angebote, sowie der wesentlichen Gründe für die Auswahl des Siegers gehören.² Notwendig wäre auch eine öffentliche Erklärung, dass die in der Einladung zur Angebotsabgabe aufgezählten Auswahlkriterien voll angewendet und erfüllt wurden. Der Zugang zu wirklichen Geschäftsgeheimnissen (eng definiert) muss natürlich geschützt und vertraulich behandelt werden.

19. Öffentliche Anhörungen an kritischen Momenten im Prozess sind ebenfalls ein effektives, bewährtes Instrument, insbesondere bei teuren und die Bevölkerung besonders tangierenden Investitionsprojekten (Flughäfen, U-Bahnen, Schnellstraßen, Klinikbauten etc).

Monitoring und öffentliche Begleitung des Prozesses

20. Dringend zu empfehlen ist auch die systematische und laufende Beobachtung und Begleitung des gesamten Projekt-Prozesses durch unabhängige Vergabeexperten als Monitoren. Hierzu kann der Auftraggeber individuelle Experten, ein kommerzielles Unternehmen, eine Abteilung des Auftraggebers, die nichts mit der Auftragsvergabe und dem Projekt insgesamt zu tun hat, oder auch eine Organisation der Zivilgesellschaft ermächtigen. Öffentliche Auftraggeber in Deutschland, die den IP anwenden wollen, sollten ohne weiteres individuelle Experten oder lokale oder regionale Organisationen der Zivilgesellschaft identifizieren können, die bereit und mit begrenzten Kosten (die im Bedarfsfall auch vom Auftraggeber gedeckt werden müssten) in der Lage sind, diese Monitoring-Aufgabe zu übernehmen. Diesen individuellen Experten bzw. Beobachtungs- oder Monitoring-Organisation müsste freier Zugang zu allen Projektunterlagen beim Auftraggeber und, bei Nachweis eines berechtigten Interesses, auch bei den Auftragnehmern, sowie das Recht zur Teilnahme an allen projektrelevanten Besprechungen eingeräumt werden. Der Monitor geht Hinweisen auf unkorrektes Verhalten der Prozessbeteiligten nach und informiert die Geschäftsleitung des Auftraggebers; falls der Auftraggeber in angemessener Zeit auf solche Informationen nicht wirksam reagiert, kann der Monitor auch die zuständigen Strafverfolgungsbehörden direkt informieren.

21. Das Endresultat eines solchen Monitoring-Verfahrens sollte eine Erklärung des Monitors am Ende des Auswahl- oder Durchführungsprozesses dahingehend sein, dass der Prozess sauber und fair und ohne Anzeichen von Korruption abgelaufen ist, oder – falls dies nicht der Fall sein sollte – welche

in Mexiko sämtliche Beschaffungsverfahren für Güter und Bauleistungen im gesamten Staatsgebiet über das Internet, und alle relevanten Informationen sind jedermann frei zugänglich. Ähnliche Systeme existieren z.B. in Brasilien, Chile, Kolumbien und in Seoul/Korea. Der dadurch erzielte hohe Grad an Transparenz macht Manipulationen zu privatem Nutzen erheblich schwieriger und steigert die Bereitschaft von Auftraggebern und Anbietern, das IP-Konzept anzuwenden, erheblich.

² Das würde über das in Deutschland vorgeschriebene Verfahren hinausgehen, den nicht ausgewählten Anbietern die Gründe für ihre Ablehnung mitzuteilen.

- 6 -

Unregelmäßigkeiten sich zeigten, wie der Auftraggeber mit ihnen umging und die jeweilige Entscheidung dieser Unregelmäßigkeiten.

22. Das Monitoring-Verfahren sollte auch auf die Durchführungsphase ausgedehnt werden, weil gerade in dieser Phase bei Preiserhöhungen oder Änderungen des Leistungsverzeichnisses sehr häufig korrupt vorgegangen wird.

Dokumentation und Audit

23. Die verschiedenen Verpflichtungen und Regelungen können in einem eigenen „Integritätsvertrag“ enthalten sein, der vom Auftraggeber und allen Anbietern zum frühest möglichen Zeitpunkt (etwa als Teil der Präqualifizierungs- oder Auswahl-Dokumentation) unterschrieben werden muss, oder sie könnten auf die traditionellen Vergabe-Dokumente als „zusätzliche Verpflichtungen“ verteilt und auf geeignete Weise ausdrücklich durch Unterschrift akzeptiert werden.

24. Es ist sehr empfehlenswert, von vornherein festzulegen (und das auch öffentlich bekannt zu geben), dass das Vergabeverfahren mit dem IP nach Abschluss einem Audit unterworfen wird, durch den geprüft wird, wie sich die Einführung der IP-Aspekte auf die Effizienz, den zeitlichen Ablauf, die Transparenz, die Anzahl der Beschwerden und vor allem auf das Ergebnis ausgewirkt hat. Man könnte hier an eine Audit-Gruppe denken, die von einem unabhängigen Wirtschaftsprüfer geleitet wird und Vertreter der auftraggebenden Behörde, der Anbieter und von Transparency Deutschland einschließt.

Bisherige Erfahrungen

25. Seit dem Ende der 90er Jahre ist der Integritätspakt mit großem Erfolg in einer Reihe von Ländern angewendet worden. Vorreiter waren Länder wie Kolumbien und Pakistan, die traditionsgemäß große Schäden durch Korruption erlitten hatten und deren Regierungen einen Ausweg aus den höchst schädlichen traditionellen Gepflogenheiten suchten. Bald folgten Pakte in vielen anderen lateinamerikanischen Ländern einschließlich Mexiko, Argentinien, Chile und Ecuador, sowie in Korea.

26. Trotz reicher Erfahrung mit dem Integrity Pact in vielen anderen Ländern hat es lange gedauert, bis deutsche Auftraggeber Interesse am IP zeigten. Im Frühjahr 2004 beschloss dann die Rhein-Sieg Abfallwirtschaftsgesellschaft (RSAG) in Siegburg, eines der vielen Trienekens-geschädigten kommunalen Unternehmen, den IP einzuführen, wenn auch zunächst ohne den wichtigen Bestandteil „externes unabhängiges Monitoring“. Letztere Entscheidung fiel aus Kostengründen, und auch in Anbetracht der Übersichtlichkeit der RSAG, die es der Geschäftsleitung ermöglicht, das Monitoring selbst vorzunehmen.

27. Ebenfalls 2004 wandte sich die Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (FBS) an Transparency Deutschland und beschloss nach eingehenden Gesprächen, den vollen IP für alle Auftragsvergaben im Zusammenhang mit dem neuen Großflughafen anzuwenden. Der IP findet derzeit auf alle Aufträge Anwendung. Die FBS hat zwei Vergabe-Experten (von denen einer federführendes Mitglied bei Transparency Deutschland ist) als „externe unabhängige Beobachter“ eingesetzt und gibt ihnen ungehinderten Zugang zu allen relevanten Informationen, Dokumenten und Besprechungen. Der Text des von der FBS genutzten IP ist zu finden unter www.transparency.de.

- 7 -

28. Die bisherigen Erfahrungen mit dem IP beim Bau des Flughafens Berlin-Schönefeld sind ausgezeichnet: Während die frühe Geschichte des Flughafen-Projekts in den 1990er Jahren viele Korruptionsvorwürfe enthält und das Konzept fundamental geändert werden musste, hat es seit der Einführung des IP im Frühjahr 2005 keinerlei Vorwürfe von Korruption gegeben, und die anfängliche Skepsis der Anbieter hat einer breiten Akzeptanz Platz gemacht.

29. Im Herbst 2009 schloss Transparency Deutschland mit der „Gesundheit Nord gGmbH Klinikverbund Bremen“ („GeNo“) eine Vereinbarung über die Anwendung des IP bei einem größeren Klinikneubau in Bremen. Hier sind die Rechte und Pflichten des Monitors in einem detaillierten Monitor-Vertrag zusammengestellt. Der Text dieses Vertrages ist ebenfalls unter www.transparency.de zu finden.

30. Derzeit ist Transparency Deutschland mit zwei weiteren großen öffentlichen Auftraggebern über die Einsetzung des IP im Gespräch.

Schlussbemerkung

31. Das Integritätspakt-Konzept ist gut, praktisch und bewährt. Wir haben überzeugende Rückmeldungen von Regierungen und Anbietern, dass der IP sowohl die Notwendigkeit wie die Gelegenheiten für Korruption einschränken und damit mehr Integrität und Effizienz in die Beschaffungsprozesse bringen kann. Regierungen, Kommunalverwaltungen und öffentliche Auftraggeber, die die Korruption eindämmen wollen, sehen den IP als ein wirksames zusätzliches Instrument. Private Unternehmen, die den IP kennen gelernt haben, sind enthusiastische Förderer, weil sie wissen, dass Korruption letztendlich teuer, unberechenbar, riskant und erniedrigend ist.

MWiehen.10.4.2010