Public Sector Procurement Audit - *A Practical Guide*

Public Sector Procurement Audit *A Practical Guide*

Übersetzung Kapitel 8 *Bedeutung von Prüfungen öffentlicher Auftragsvergaben*



Michael Burnett

with Peter Braun

EIPA

European Institute of Public Administration
Institut européen d'administration publique

Michael Burnett - Peter Braun

EIPA 2020

Bedeutung von Prüfungen öffentlicher Auftragsvergaben

Übersicht

Die Prüfung öffentlicher Auftragsvergaben gehört zu den Grundvoraussetzungen einer effizienten Nutzung öffentlicher Ressourcen. Sie kann dazu beitragen, die Bereitstellung von Infrastruktur, Dienstleistungen und – insbesondere im Zusammenhang mit COVID 19 – die Versorgung der Bevölkerung effizienter zu gestalten. Zudem festigen sie das Vertrauen in Kompetenz und Integrität des öffentlichen Sektors in Zeiten, in denen dieser vermehrt unter kritischer Beobachtung steht.

Auch die Prüfung des öffentlichen Sektors, insbesondere aber die Prüfung öffentlicher Auftragsvergaben, unterliegt stetigem Wandel. Um dem begegnen zu können, ist es notwendig, dass innovative Modelle zur Effizienzsteigerung genutzt werden, die eine möglichst effektive Prüfung öffentlicher Auftragsvergaben gewährleisten.

Die Notwendigkeit, die Rolle der Prüfung öffentlicher Aufträge zu reflektieren, gewinnt – neben ihrer allgemeinen Relevanz – durch die Herausforderungen, die öffentliche Verwaltungen in Europa im Jahr 2020 auf allen Ebenen bewältigen müssen, , an Aktualität. Vor allem die COVID-19-Pandemie potenziert politische, wirtschaftliche, steuerliche sowie sicherheits- und sozialversicherungsrechtliche Probleme, ohne dass erkennbar ist, dass diese auf absehbare Zeit an Dringlichkeit verlieren könnten.

Dieses herausforderungsvolle Umfeld wirkt sich auch auf die einzelnen Prüfungsinstanzen aus, denn es erschwert ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben. So wird es komplizierter zu bestimmen, wieso einzelne Projekte die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllen konnten, inwiefern etwa äußere Faktoren, aber auch Korruption oder mangelnde Expertise seitens der ausschreibenden Stelle sich auswirkten. Nicht zuletzt kann auch die Vielfalt von Informationen und Informationsquellen im digitalen Zeitalter die Prioritätensetzung einer Prüfung erschweren und so dazu führen dass keine ausreichende Abwägung zwischen Dringlichem und Wichtigem stattfindet.

Die nachfolgende Abhandlung fasst zusammen, was die Prüfungsinstanzen selbst tun können, um eine effiziente Überwachung des öffentlichen Sektors, einschließlich der Prüfung des Vergabewesens, zu gewährleisten. Dabei werden Möglichkeiten für künftiges Verbesserungspotential aufgezeigt, indem rechtliche, institutionelle und operative Maßnahmen vorgestellt werden, welche die Wirksamkeit von Prüfungsmaßnahmen verbessern können.

Aufgabe der Prüfer

Die zentrale Funktion der Prüfer besteht darin, das Finanz- und Leistungsmanagement des öffentlichen Sektors zu unterstützen, und das in einer Zeit, die von schwierigen und komplexen Herausforderungen geprägt ist. Für manch einen mag das zunächst unerwartet klingen angesichts negativer Erfahrungen in der Vergangenheit mit Jahresabschlussprüfungen.

Die Aufgabe verlangt es jedoch, dass sich Prüfungsinstanzen auf Herausforderungen für die öffentliche Hand einstellen, zum Beispiel:

- **Veränderte Zeitpunkte der Prüfungshandlungen** - die Prüfer müssen zunehmend sowohl in die Zukunft als auch in die Vergangenheit blicken, um nicht erst dann aktiv zu werden , „wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist“.[1]

  Die Prüfung sollte sich nicht auf das Ergebnis einer bestimmten öffentlichen Auftragsvergabe beschränken. Um einen echten Mehrwert zu schaffen, müssen die Prüfer auch die internen Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe verifizieren. . Hierzu gehört auch die Art und Weise, wie strategische und operative Ziele festgelegt werden und wie diese mit den Prioritäten der Bürger und der Nachhaltigkeit der operativen Ziele in Einklang stehen. Des Weiteren gilt es zu berücksichtigen, wie die Finanzierung gesichert wird und wie staatliche Steuerungsmöglichkeiten („Governance“) zu rechtssicheren und äquivalent-wertigen Vergaben führen. Prüfer müssen dabei berücksichtigen, dass einige Entscheidungen langfristige Verpflichtungen mit sich bringen, etwa im Falle privat finanzierter Infrastrukturprojekte.

  Im Rahmen einer Vergabeprüfung bedeutet dies, die Umstände zu definieren, unter denen die Planungs- und Vorbereitungsphase einer öffentlichen Vergabe vor der Einleitung des eigentlichen Verfahrens zunächst geprüft und in einem Prüfbericht festgehalten werden müssen.

- **Art der Prüfungshandlungen** . Während die Einhaltung der Prozesse, die finanzielle Absicherung und die Rechtmäßigkeit, weiterhin die Grundlage der Prüfung bilden, muss diese zunehmend um eine Prüfung des Preis-Leistungs-Verhältnisses in dem Sinne ergänzt werden, dass neben der Berichterstattung über die Nichteinhaltung von Gesetzen und Vorschriften auch über die Nichteinhaltung eines optimalen Preis-Leistungs-Verhältnisses berichtet wird und Empfehlungen ausgesprochen werden , wie solche Fehler in Zukunft vermieden werden können
- **Form der Prüfberichte**. Berichte sollten nicht in Form von bestanden/nicht bestanden oder in einem Gesamturteil über die Durchführung einer Beschaffung formuliert werden, sondern in Form einer forensischen Analyse der positiven und negativen Aspekte eines Vergabevorgangs.
- Die Prüfer müssen weiterhin die Rolle der Prüfung des öffentlichen Sektors und die Art und Weise, wie sie diese durchführen, klar erläutern, z.B. wie sie Finanz- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchführen. Dazu gehören Erklärungen zur Einhaltung von Vorschriften und der Berücksichtigung eines angemessenen Preis-Leistungs-Verhältnisses, die Darlegung der Prüfungen von Vorgängen in allen Phasen des Prüfungszyklus des Finanz- und Wirtschaftlichkeitsmanagements, sowie die Aufschlüsselung einer risikobasierten Bewertung. Sofern für die Praxis der öffentlichen Verwaltung Verbesserungspotential besteht, sollte darauf hingewiesen werden
- Darüber hinaus t eine Verlagerung des Schwerpunkts der Prüfberichte erforderlich. Gemeint ist, dass die Prüfung sich nicht auf das Fehlen von Verstößen gegen Grundprinzipien des Vergaberechts, etwa der Grundsätze der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung oder einer äquivalenten Wertbeschaffung, konzentriert. Vielmehr sollten Berichte positive Gewissheit darüber geben, dass diese Grundprinzipien berücksichtigt wurden und somit

[1] Ein Argument, das von Sir Amyas Morse, dem früheren Leiter der UK NAO, in einem früheren Beitrag bereits 2014 vorgebracht wurde: „Breaking out: public audit’s new role in a post-crash world, S. 7. Dort stellte er heraus, dass die Notwendigkeit zum frühzeitigen Einschreiten helfen kann, um mögliche Eskalationen zu verhindern.

dazu beitragen, gute Vergabepraktiken hervorzuheben. Hierdurch ergibt sich gleichzeitig die Möglichkeit, den einzelnen Vergabestellen das notwendige Fachwissen zu vermitteln.

- Die Anwendung eines risikobasierten Ansatzes bei der Frage, welche Ausschreibungen in die Prüfung miteinzubeziehen sind, einschließlich der Notwendigkeit, flexibel zu sein, wenn unvorhergesehene Risiken wie etwa die COVID 19-Pandemie auftauchen. Konkret sollten die unterschiedlichen Risiken analysiert und danach sollte entschieden werden, welches Projekt geprüft wird. Vor der Entscheidung „wie zu prüfen ist" muss also die Entscheidung getroffen werden „was zu prüfen ist".
- Die Prüfer sollten sich objektiv und offen auf die an der öffentlichen Auftragsvergabe Beteiligten einstellen. . Verschiedene Verhaltensmuster der am Vergabeprozess Beteiligten können mannigfaltige Ursachen haben.
- Prüfung der Managementkapazität des öffentlichen Sektors - insbesondere in einem Kontext, in dem die Tendenz besteht, sich auf Digitalisierung als Selbstzweck für den öffentlichen Sektor zu fokussieren und diese nicht als Mittel zum Zweck, bessere Leistungen der öffentlichen Hand zu gewährleisten, zu begreifen.[2]
- Es muss sichergestellt werden, dass die Digitalisierung von Prüfungsprozessen nicht die Fähigkeit beeinträchtigt, Entscheidungen der Vergabestellen nachvollziehen zu können. Dies gilt beispielsweise für Spannungen, die sich aus mangelnder Kompetenz und Innovationsoffenheit oder aufgrund anderer Interessen der Beteiligten ergeben.
- Die Prüfer müssen in der Lage sein, Daten nicht nur zu sammeln, sondern auch auszuwerten. . Dies gilt umso mehr, da automatisierte Datenanalyse und „Text-Mining" den Umfang der verfügbaren Daten erhöht. Insofern ist eine Relevanzbewertung existenziell.
- Die Prüfer müssen – unter Beachtung der Kernprinzipien einer Prüfung - sicherstellen, dass sie bei der Beurteilung der Daten aus verschiedenen Quellen auch die Zuverlässigkeit der Daten berücksichtigen.
- Damit eine vorgenommene Prüfung größtmöglichen Einfluss hat, sollte die Frage, wie und wann wem zu berichten ist, geklärt werden.
- Verbesserung der Fähigkeiten von Prüfern bei der Beurteilung, welche Faktoren für die von der öffentlichen Stelle getroffenen Entscheidung erheblich waren, unabhängig davon, ob es sich hierbei um den Preis bzw. Wert, den Zeitpunkt, Vertragspartner etc. handelt.
- Stärkung des Urteilsvermögens, um nicht nur nachzuvollziehen, was passiert ist, sondern auch die Beweggründe zu verstehen, aus denen heraus Einzelpersonen und Organisationen entsprechend gehandelt haben.
- Gewährleistung, dass sie über leistungsfähige Systeme und Verfahren für die elektronische Übertragung von Informationen und für die elektronische Speicherung von Daten verfügen.

Untermauerung der Unabhängigkeit

[2] https://epsa2019.eu/files/repository/20171123095828_EPSA2017_Publication_web.pdf, S. 64. Die sich abzeichnende Herausforderung für Prüfer besteht darin, sicherzustellen, dass öffentliche Stellen sich der Ressourcen- und Planungsauswirkungen großer Digitalisierungsprojekte bewusst sind und nicht versuchen, zu viele Projekte ohne ein Gefühl der Priorität zu früh umzusetzen.

Die Notwendigkeit für Prüfer, ihre Unabhängigkeit bei der Urteilsbildung zu wahren, sollte dadurch zum Ausdruck kommen, dass sie die von ihnen geprüften Stellen nicht als Klienten oder Mandanten betrachten.

Unabhängigkeit bei Prüfungshandlungen

Prüfungshandlungen während eines laufenden Vergabeverfahrens schließen nicht aus, auch im weiteren Verlauf Fehler aufzuzeigen, die sich aus der Umsetzung der zuvor abgegebenen Empfehlungen ergeben haben. Das Risiko einer Fehlumsetzung kann dabei gemindert werden, wenn die Empfehlungen folgende Unterscheidung berücksichtigen:

- Empfehlungen, bei denen ein klarer Verstoß gegen gesetzliche Verpflichtungen festgestellt wurde.
- Empfehlungen, die sich beispielsweise an Erwägungen des Preis-Leistungs-Verhältnisses orientieren und dabei die Eigenheiten des Landes, der Vergabestelle und individueller Vergabevorgänge berücksichtigt

Vor diesem Hintergrund müssen Prüfer ihre Empfehlungen im Hinblick auf die von den öffentlichen Stellen zu berücksichtigenden Fragen und Risiken formulieren, da die öffentlichen Stellen bezüglich der Besonderheiten des konkreten Vergabevorgangs besser im Bilde sind.

Die Einbindung der Prüfer in wichtige Prozesse des Vergabeverfahrens birgt jedoch auch Risiken für ihre Prüfungstätigkeit. So könnte etwa das Ausbleiben von Empfehlungen als Billigung des bisherigen Verfahrensablaufs gewertet werden und von der ausschreibenden Stelle als Rechtfertigung für etwaig ergriffene Maßnahmen herangezogen werden. Besonders problematisch können Fälle werden, in denen nachträglich Informationen bekannt werden, die eine andere Bewertung gerechtfertigt hätten oder ein bereits erteilter Zuschlag aufgehoben wird.

Daher sollte ein Prüfer gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber klarstellen, dass eine Zwischenprüfung keine Garantie dafür darstellt, dass bei Auftragsvergabe nicht erfolgreich Rechtsmittel eingelegt werden können oder dass er als prüfungsberechtigte Person im Falle eines Rechtsverstoßes weitere Schritte einleitet.

Unabhängigkeit der Prüfer

Die Unabhängigkeit der Prüfer im öffentlichen Sektor wird dadurch gestützt, dass es generell keinen Interessenkonflikt zwischen der Prüffunktion und einer etwaigen Beratungsfunktion gibt.

Hierdurch unterscheiden sie sich von Prüfern im privaten Sektor, über die gegenwärtig wegen einer parallelen Ausführung von Prüfungs- und Beraterfunktionen diskutiert wird; . Eine solche Parallelität wird möglicherweise in Zukunft durch rechtliche oder finanzielle Beschränkungen bzw. Entkopplung der entsprechenden Funktionen unterbunden.

Dies unterstreicht, wie wichtig es ist, nicht nur sicherzustellen, dass die Prüfer de facto unabhängig sind, sondern auch, dass sie transparent arbeiten und als unabhängig wahrgenommen werden. Folgende Maßnahmen können dazu beitragen:

- Beschränkungen für freiwillige oder entgeltliche Nebentätigkeiten einzelner Prüfer
- Die Anwendung des von der INTOSAI geförderten[3] Ethikkodex für Prüfer, der im Zusammenhang mit potenziellen Interessenkonflikten flexibel sein muss, d.h. er muss auch zukünftige Interessenkonflikte, die sich für einzelne Prüfer im Laufe einer Prüfung ergeben können, berücksichtigen.
- Klare Regeln für die Akzeptanz einer bezahlten Anstellung oder eines Beratungsauftrags nach der Zeit als aktiver Prüfer. Dies gilt vor allem für die Herausforderungen des sogenannten „Drehtüreffekts“,

Vermeidung der Einflussnahme Dritter

Darüber hinaus stellen sich, neben den Herausforderungen bei bestimmten Vergabeverfahren, auch andere Herausforderungen für Prüfer im öffentlichen Sektor. Zuvorderst ist hier die Einflussnahme durch Dritte zu nennen, etwa unterlegene Bieter, die gegen eine Ausschreibung vorgehen möchten oder Unternehmen, die Einfluss auf das Vergabeverfahren nehmen wollen, vor dem Hintergrund der Direktive 2007/66/EC (einschließlich der jüngsten Änderungen der Richtlinie über Rechtsmittel im öffentlichen Beschaffungswesen) aber keine Verfahrensbeteiligten sind.

Dieses Risiko fügt sich im weiteren Sinne in den Kontext der Risiken ein, denen Prüfer im öffentlichen Sektor ausgesetzt sind, wenn sie zur Förderung einer politischen Agenda oder gestützt auf kommerzielle Interessen eingesetzt werden.

Der einzelne Prüfer überwacht die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften und eines angemessenen Preis-Leistungs-Verhältnisses bei der Vergabe. . Hierbei sollte er nicht aus den Augen verlieren, wie unterschiedliche Akteure, etwa am Verfahren beteiligte Parteien, Medien oder NGOs – innerhalb und außerhalb – des offiziellen Verfahrens bezogen auf die Ausschreibung agieren.[4]

Sofern Verfahrensteilnehmer rechtliche Schritte einleiten, nimmt der Prüfer seine Aufgaben parallel zu etwaig eingeleiteten Nachprüfungsverfahren wahr. Hierbei darf er sich nicht für die Zwecke eines Nachprüfungsverfahrens durch einen unterlegenen Bieter funktionalisieren lassen.

Sofern ein Vergabeverfahren von einem Teilnehmer im Verlauf des Verfahrens angefochten wird, sollte der Prüfer die vorgebrachten Rügen oder Beschwerden analysieren und eine erste Einschätzung der Rechtslage erarbeiten, beispielsweise ob etwaige Anträge fristgerecht eingereicht wurden, die notwendige Antragsbefugnis und kein Rechtsmissbrauch vorliegt.

---

[3] INTOSAI-Norm für die Finanzkontrolle 130 https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_130/ISSAI_130_en.pdf

[4] Die Rechtsmittelrichtlinien für das öffentliche Auftragswesen sind so formuliert, dass sie denjenigen, die ein Interesse am Ergebnis eines Vergabeverfahrens haben, Rechte einräumen (siehe Art. 1, Richtlinie 2007/66/EG "die Rechtsmittelrichtlinie"). Diejenigen, die kein solches Interesse haben, d.h. diejenigen, die nicht teilgenommen haben oder kein Interesse an der Lieferung eines Auftrags gehabt haben konnten, haben nicht die *Klagebefugnis* , die Rechtsmittelrichtlinie zur Anfechtung von Vergabeverfahren zu nutzen.

Darüber hinaus sollte eine Bewertung der von der Vergabestelle eingeleiteten Maßnahmen, sowohl bezüglich der Ausschreibung im Allgemeinen als auch der Rüge bzw. Beschwerde im Besonderen, sowie von Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen erfolgen.

Bei der Frage, ob ein Prüfer ein Vergabeverfahren untersucht, darf die Einschätzung Dritter niemals entscheidungserheblich oder gar bindend sein. Dies gilt insbesondere im Falle derjenigen, die selbst nicht am Verfahren beteiligt sind und daher keinen Zugang zu Rechtsmitteln haben. Während die Prüfer einerseits die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung von Betrug, Korruption und Verschwendung nicht schwächen – sondern im Gegenteil zur Wachsamkeit ermutigen – sollten, müssen sie sich andererseits des potenziellen Risikos bewusst sein, in die "Pressure-Group-Falle" zu tappen, also als Fürsprecher einer bestimmten Interessengruppe wahrgenommen zu werden.

Es ist essentiell, dass Entscheidungen über Prüfungsprioritäten von unabhängigen, professionellen, fachkundigen Prüfungsorganen getroffen werden und nicht von Unbeteiligten (gelegentlich, vielleicht etwas abwertend als "Sesselprüfer" bezeichnet), einschließlich solcher, die sich aus den sozialen Medien melden. Insbesondere dort, wo die Quelle der Informationen, welche Forderungen nach einer Prüfung laut werden lassen, ungesichert sind, müssen diese zunächst unabhängig verifiziert werden.

Die Präsentation der Prüfungsfeststellungen gegenüber der geprüften Stelle

Eine bedeutende Herausforderung bei der Prüfung des Auftragswesens, die jedoch für alle Prüfungsarten gilt, ist das Ausmaß, in dem nach der Präsentation der Prüfungsergebnisse die Ansichten der geprüften Stelle noch Berücksichtigung finden sollten.

Das Konzept der Vorlage von Zwischen- oder Entwurfsberichten n bei einer geprüften Stelle hat in der Praxis zu der Befürchtung geführt, dass die Prüfungsfeststellungen das Ergebnis einer Verhandlung zwischen dem Prüfer und der geprüften Stelle sein könnten, was potentiell die Glaubwürdigkeit der Unabhängigkeit des Prüfers in Zweifel ziehen könnte. darstellt.[5]

Die Bereitschaft eines Prüfers, Zwischen- und Entwurfsberichte vorzulegen, , liegt z.T. daran, , dass er häufig von der geprüften Stelle selbst bestellt wird oder deren Zufriedenheit mit der Prüfung als inoffizielles Kriterium für zukünftige Prüfungsaufträge herangezogen wird.

Wie weiter unten angemerkt, kann dieses Problem teilweise dadurch gelöst werden, dass Bewertungen der Arbeit des Prüfers seitens der geprüften Stellen keinen Einfluss auf die Wiederbestellung von Prüfern hat. Da hierdurch aber Qualitätsmängel in der Prüfung perpetuiert werden könnten, bietet es sich eher an, dass der Prüfer auf die Erstellung von Zwischen- und Entwurfsberichte verzichtet. Änderungen an Ergebnissen dürfen nur auf Grundlage von

[5] Dies ist in der Praxis nicht auf Situationen beschränkt, in denen das leitende Personal der geprüften Stelle politisch ernannt ist

tatsächlich vorliegenden Fehlern in der vorläufigen Bewertung, nicht aber aufgrund von Meinungsverschiedenheiten mit der geprüften Stelle, vorgenommen werden.[6]

Unternehmenskultur und -organisation des Revisionsorgans

Die interne Organisation der Prüfungsstellen ist unmittelbar relevant für den Grad, in dem die Prüfer ihre Unabhängigkeit von den von ihnen zu prüfenden Stellen wahren, einschließlich der Verfügbarkeit von ausreichend qualifiziertem Personal für die Durchführung von Prüfungen, angemessener Planung, Qualitätskontrolle und Peer-Review-Verfahren.

Ebenso wichtig sind die Entwicklung von Wissensmanagementsystemen innerhalb der Prüfungsstellen zum Erfahrungsaustausch. Auch sollten die Auswirkungen technologischer Neuerungen auf die zu erbringenden Dienstleistungen erfasst werden. Den Prüfern sollten ausreichende Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, um Vergabeverfahren auch in neuen technologischen Feldern erfolgreich begleiten zu können, aber auch um neue Prüfungsmethoden oder verbesserte Datenanalyse, Text- und Processmining, künstliche Intelligenz sowie Änderungen in Zeitplanung und Prüfungsintervention, effektiv implementieren zu können.

Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die vorgenannten Aspekte zwar notwendig, indessen aber nicht ausreichend sind, um die Unabhängigkeit von den überprüften Stellen zu gewährleisten. Vielmehr hängt eine unabhängige Außenwirkung auch von der Prüfungsstelle selbst und der Einstellung ihrer Mitarbeiter ab.

Konkret bedeutet dies beispielsweise, dass Prüfer bei Meinungsverschiedenheiten mit dem Auftraggeber Durchsetzungsstärke beweisen müssen – selbst wenn der Dissens nicht gelöst werden kann. Die Prüfer sollten uneingeschränkt zu ihren fundierten Prüfungsergebnissen stehen und nicht versuchen, über Umwege zu einem dem Auftraggeber eher zusagenden Ergebnis zu kommen. .

Auch wenn derartige Verhaltensmuster in höchstem Maße individuell von der Person des Prüfers abhängen, lohnt es sich doch, auf der strukturell-organisatorischen Ebene der Prüfungsstelle dafür zu sorgen, dass eine wirklich unabhängige Haltung der Prüfer durch entsprechende arbeitsrechtliche Maßnahmen begünstigt wird.

Was können andere zu einer wirksamen Arbeitsweise der Prüfer beitragen?

Es gibt verschiedene (rechtliche, institutionelle und operative) Maßnahmen Dritter zur Erhöhung der Wirksamkeit von Vergabeprüfungen.

Dazu gehören unter anderem:

[6] Ein alternativer Ansatz könnte die Verwendung des vom Europäischen Rechnungshof gewählten Ansatzes sein, bei dem die Antwort der geprüften Stelle als Anhang zu den Feststellungen der Prüfer hinzugefügt wird, vorbehaltlich der Bestimmung, dass die Antwort der geprüften Stelle selbst vom Prüfer überprüft werden sollte

- Auf europäischer Ebene kann die Schaffung gemeinsamer Regeln für die Informationsfreiheit und die Beschränkung bzw. Offenlegung politischer Spenden sowie die Erweiterung der Ressourcen durch die Europäische Kommission für die Verfolgung von Vertragsverletzungsverfahren hilfreich sein.
- Stärkung des Kerngedankens, dass die Hauptverantwortung für eine wirksame Vergabe beim Management der ausschreibenden Stelle liegt. Oft ist es zwar einfacher – aber nicht konstruktiver – die prüfende Person für das Unvermögen des Managements oder die Unredlichkeit (einschließlich Betrug und Korruption) Einzelner verantwortlich zu machen.
- Schaffung eines angemessenen Rahmens für die Kompetenzen und das ethische Verhalten von Amtsträgern. Dies beinhaltet rechtstreues Verhalten sowie eine transparente und wettbewerbsorientierte Vergabe. Ebenso wichtig sind jedoch eine ausgeprägte Kultur des öffentlichen Dienstes, die Benennung eines hochrangigen öffentlichen Bediensteten in den Vergabebehörden, der persönlich der Legislative gegenüber rechenschaftspflichtig ist, sowie geschultes Personal und ein klarer ethischer Kodex für die Vergabedurchführung n, der auf rechtlichen Vorgaben aufbaut. . Hierbei erscheint eine verbindliche Definition von akzeptablem und inakzeptablem Verhalten in bestimmten Fallgruppen sinnvoll. Schließlich müssen Verfahren festgelegt werden, die trotz eindeutiger Vorgaben, etwa aus welchen Schlüsselpositionen heraus der Zuschlag erteilt werden kann, genügend Spielraum für flexible Entscheidungen lassen.
- Das Vorhandensein eines gemeinsamen Verständnisses der Prinzipien, die der Durchführung von öffentlichen Vergabeverfahren zugrunde liegen:
  - Ein wirksames öffentliches Vergabewesen ist der Schlüssel zur effektiven Nutzung staatlicher Haushaltsmittel bei der Bereitstellung qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen für die Bürger
  - Öffentliche Auftragsvergabe sollte von öffentlichen Einrichtungen zum Nutzen der Verbesserung der Qualität der für die Bürger erbrachten Dienstleistungen und nicht zum Nutzen einzelner Interessenvertreter durchgeführt werden
  - Eine wirksame öffentliche Vergabe beruht auf einem geschickten Beurteilungs- und Ermessensspielraum durch Mitarbeiter des öffentlichen Vergabewesens und kann sich daher nicht stets allein auf die Einhaltung pauschal festgelegter Verfahren stützen
- Verbesserung der Transparenz durch die Einrichtung eines Registers der Vergabebehörden in einem Gebiet. In dem Register sollten jährliche Vergabepläne und ein Jahresbericht über die ausgeschriebenen und vergebenen Aufträge veröffentlicht werden, die von der nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörde (ORKB) geprüft werden
- Prozesse zur Erleichterung des Erfahrungsaustauschs zwischen Prüfern aus verschiedenen Ländern, z. B. über den EU-Kontaktausschuss, der sich aus nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) und dem Europäischen Rechnungshof zusammensetzt[7] oder runde Tische zwischen ORKBn zu neu auftretenden Fragen.[8] Dabei kann auch die Bewältigung der Herausforderungen, die sich aus unterschiedlichen Normen/politischen Zielen/Rechtsordnungen in verschiedenen Gebieten ergeben, gehören, sowie die Förderung von Peer-Review und Wissensaustausch zwischen nationalen Prüfern und Zusammenfassungen verschiedener ORKB-Berichte durch die Verwendung der EUROSAI-Prüfungsdatenbank[9]. Auch die effektive Nutzung der ARACHNE-Datenbank der EU, die Verwendung von Prüfungskompendien, zu denen mehrere ORKBn beitragen,[10]

[7] Hierzu: https://www.eca.europa.eu/sites/cc/en/pages/about.aspx

[8] https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/JOURNAL18_06_07/JOURNAL18_06_07.pdf, P66 und die Digitalisierung (auf seiner Jahrestagung 2019), https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/journal19_03/journal19_03.pdf, P122

[9] Siehe https://www.eurosai.org/en/databases/audits/

[10] Siehe https://www.eca.europa.eu/sites/cc/en/Pages/Compendiums.aspx

mögliche federführende Spezialisierungen der ORKBn auf neu auftretende Prüfungsthemen und die Entwicklung von Leitlinien für kooperative/gemeinsame Prüfungen zu neu auftretenden Themen können die Arbeit der Prüfungsstellen verbessern

- Die Wirksamkeit der Vergabeprüfung könnte durch einen Rechtsrahmen verbessert werden, in dem die ORKB und alle anderen staatlichen Prüfer mit quasi-richterlichen Befugnissen ausgestattet sind, wodurch Angelegenheiten wie der Zugang zu Informationen und alle erforderlichen Durchsetzungsmaßnahmen bei Rechtsverstößen erleichtert werden
- Steigerung der Effektivität von Prüfungsausschüssen im öffentlichen Sektor:
  - Auferlegung der rechtlichen Verpflichtung, bei größeren Vergaben bereits vor Eintritt in die Implementierungsphase erste Überprüfungen durchzuführen sowie umfassende Informationspflichten nach Auftragsvergabe
  - Erweiterung der Bestimmungen über Interessenkonflikte in Art. 24, Richtlinie 2014/24/EU, um sicherzustellen, dass kein Mitglied eines Prüfungsausschusses an Beratungen im Zusammenhang mit einer Auftragsvergabe teilnimmt, wenn es persönliche, berufliche oder finanzielle Verbindungen zu den für den Auftrag in die engere Wahl gezogenen Wirtschaftsteilnehmern hat
  - Auferlegung der rechtlichen Verpflichtung, bei größeren Vergaben sicherzustellen, dass auf die Empfehlungen der Prüfer in den geprüften Stellen wirksam reagiert wird, d.h. sie umgesetzt werden
- Gewährleistung durch eine gemeinsame Einrichtung, dass Prüfer und geprüften Stellen auf keinerlei Weise miteinander verflochten sind. Dies gilt insbesondere für EFRE Prüfungsorganisation, die ihre Unabhängigkeit sicherstellen müssen. Klärung der Frage, ob die gemeinsame Einrichtung nicht die Europäische Kommission sein sollte.
- Die Notwendigkeit, eine unabhängige Qualitätsregulierungsbehörde für die Prüfungsstellen einzurichten[11], um die Qualität der öffentlichen Finanzkontrolle zu gewährleisten und die Reaktion der geprüften Stellen auf die Feststellungen der Prüfer zu überwachen unter Vorbehalt der rechtlichen Befugnis, von den geprüften Stellen eine Erklärung zu verlangen, wie sie auf die Prüfungsfeststellungen reagiert haben und/oder gegebenenfalls zu begründen, warum sie im Zweifel nicht darauf reagiert haben
- Einrichtung einer nationalen Regulierungsbehörde für das öffentliche Vergabewesen, die die Aufgabe und das Recht hat, , in bestimmten Fällen, wie z.B. bei Vergaben mit hohem Risiko, die Vorbereitung der Vergabe vorab zu genehmigen, laufende Vergabeverfahren vor Erteilung des Zuschlags zu überprüfen und/oder im Bewertungsausschuss, der die Vergabeentscheidung trifft, vertreten zu sein. Dies würde eine proaktivere Überwachung darstellen, um sicherzustellen, dass die Richtlinien für das öffentliche Vergabewesen eingehalten werden. Dadurch würde ein Teil der Verantwortung und der Kosten für die Untersuchung von Verstößen gegen die Vergaberichtlinien vom privaten Sektor auf den Staat verlagert, wobei das Aktivwerden der Aufsichtsbehörde die Teilnehmer freilich nicht daran hindern würde, eigene Maßnahmen zu ergreifen
- Überlegungen, wie sich öffentliche Stellen wirksam auf Prüfungen vorbereiten können, um sicherzustellen, dass diese effektiver ablaufen und die Prüfungen tatsächlich zu einer Verbesserung der Prozesse im öffentlichen Sektor beitragen, die über die reine aufsichtsrechtliche Gewährleistungsrolle der Prüfungsfunktion hinausgeht.
- Größere Verfügbarkeit von Vorlagen für die Dokumentation von Vergabeprojekten (einschließlich Vertragsspezifikationen und -bedingungen), von denen die Vergabebehörden natürlich abweichen können, dies aber begründen sollten.

[11] Siehe den Bericht von Sir Donald Brydon "Assess, assure and inform - Improving audit quality and effectiveness - Report of the independent review into the quality and effectiveness of audit", P8, in dem einesolche Rolle für die Prüfung des privaten Sektors empfohlen wird .

- Erstellung und fortlaufende Aktualisierung einer Datenbank für die vertragsgerechte Umsetzung von Projekten, um die Qualität der Leistungserbringung von Wirtschaftsteilnehmern auf nationaler Ebene strategisch nachvollziehen zu können.
- Erörterung der gegenwärtigen Rolle von Verwaltungseinheiten für die Infrastruktur eines Landes, einschließlich der Frage, ob sie sowohl eine ausführende als auch eine beratende Rolle spielen sollte
- Entwicklung von überregionalen Wissensmanagementsystemen, um Erfahrungen im Umgang mit technologischen Neuerungen bei der Erbringung von Dienstleistungen zu erfassen
- Zeitlich befristete Ernennung von Prüfern für öffentliche Belange durch die unabhängigen Qualitätsregulierungsbehörden. Die befristete Amtszeit sollte lang genug sein, damit die Prüfer ein ausreichendes Verständnis der geprüften Stelle und ihrer Geschäftstätigkeit gewinnen (ca. fünf bis sieben Jahre) mit der Möglichkeit, zumindest für eine weitere Amtszeit tätig sein zu können, abhängig von der Beurteilung der Kompetenz, der Ressourcen und der Unabhängigkeit, die die Prüfer während ihrer ersten Amtszeit nachgewiesen haben, durch die Aufsichtsbehörde
- Sicherstellung dass die Unabhängigkeit der Prüfer seitens der überprüften Stelle nicht aufgrund missliebiger Prüfungsergebnisse untergraben werden kann. Es ist zu beachten, dass diese Beeinflussung sich im Rahmen der Prüfung unterschiedlich darstellen kann, beispielsweise durch die Vermeidung allzu kritischer Fragen, die Änderung von Vermerken, die zeitlichen Anberaumung der Prüfung o.ä.
- Zusätzlich könnte den Prüfern des öffentlichen Sektors eine straf- und zivilrechtliche Privilegierung zukommen, dergestalt, dass ihre Prüfungsentscheidungen grundsätzlich nicht Gegenstand zivil- und strafrechtlicher Überprüfung sein können. Dies gilt natürlich nicht, wo strafrechtlich relevante Handlungen oder andere schwerwiegende Verfehlungen vorliegen.
- Gewährleistung, dass es auf europäischer Ebene im Falle von EU-Institutionen und -Agenturen sowie auf Ebene der Mitgliedstaaten keine Hemmnisse gibt, die den (Echtzeit)Zugang zu Informationen, Systemen oder die Möglichkeit bei vergaberechtlichen Verstößen einzugreifen, behindern.
- Verbesserung der Effizienz der Prüfung einzelner Vergaben durch die Verpflichtung der Vergabebehörden, in den Vertragsbedingungen für einen öffentlichen Auftrag den Prüfungsstellen das Recht einzuräumen, eine Prüfung der relevanten Finanz- und Betriebssysteme sowohl der Vergabebehörden als auch des bezuschlagten Wirtschaftsteilnehmer vorzunehmen.
- Wie bereits erwähnt, die Anwendung eines verbindlichen, befristeten Moratoriums für Vertragsänderungen nach der Erteilung des Zuschlages sowie die Erzielung eines angemessenen Preis-Leistungs-Verhältnisses bei Vertragsneuverhandlungen durch das Erfordernis einer unabhängigen *Ex-ante*- und/ oder *Ex-post-Überprüfung* (z. B. durch externe Prüfer, einen Dritten als Schiedsrichter usw.) oder einer Ex-post-Transparenz bei bestimmten Vertragsänderungen in der Ausführungsphase.
- Gewährleistung, dass das Monitoring der Prüfungen des öffentlichen Sektors effektiv und umfassend stattfindet und durch unabhängige und forensische Experten im Rahmen einer Peer-/Regulierungsprüfung auf der Grundlage der Durchsicht von Akten, gewonnenen Nachweisen und veröffentlichten Berichten erfolgt.[12] [13] Damit wird anerkannt, dass die

[12] Damit würde das in der Praxis häufig auftretende Problem des Leistungsmanagements im öffentlichen Sektor vermieden, dass bei der Formulierung von Leistungsmessungen oft das gemessen wird, was leicht zu messen ist und nicht unbedingt das, was objektiv am wichtigsten für den betreffenden Dienst ist

[13] Siehe z . B. das gemeinsame Peer-Review des National Audit Office Litauens im Jahr 2019 durch den Europäischen Rechnungshof, das NAO des Vereinigten Königreichs und den Obersten Rechnungshof Polens

Effektivität der Prüfung des öffentlichen Sektors, einschließlich der Prüfung des Vergabewesens, nicht notwendigerweise einem quantitativen Ansatz unterliegt, der häufig bei der Festlegung von Key Performance Indicators (KPIs) für viele öffentliche Dienste verwendet wird. Maßnahmen wie die Anzahl der von den geprüften Stellen akzeptierten Empfehlungen, die Wirkung sozialer Medien, das Herunterladen von Berichten, Besuche auf Internetseiten, auf denen Berichte veröffentlicht werden, oder die Anzahl positiver Kommentare zu diesen Berichten, die Anzahl der veröffentlichten Berichte, die Anzahl der geprüften Vorgänge und die durch Prüfungsempfehlungen erzielten Einsparungen sind keine geeigneten Maßstäbe für die Wirksamkeit der öffentlichen Finanzkontrolle.

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/JOURNAL20_01/JOURNAL20_01.pdf, P163 - eine Folgemaßnahme zu einer ähnlichen Überprüfung im Jahr 2014 - die anerkanntermaßen sowohl für die Peer-Reviewer als auch für die überprüfte Stelle Vorteile bringt