GUID 5280

PRÜFUNG DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNGEN

INTOSAI-Leitfaden sind herausgegeben von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, INTOSAI, als Teil der Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen. Weitere Informationen unter www.issai.org

INTOSAI

INTOSAI

INTOSAI, 2022

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG 1

ZIELSETZUNG 4

BEGRIFFE UND DEFINITIONEN 5

GELTUNGSBEREICH 6

ZWECK DER PRÜFUNG 7

VERANTWORTLICHE SEITEN UND ZIELADRESSATEN DES BERICHTS 7
GEGENSTAND DER PRÜFUNG 8
KRITERIEN 8

EINIGE ÜBERLEGUNGEN BEI DER ZWECKBESTIMMUNG DER PRÜFUNG 11

STRATEGISCHE METHODE DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG 11
VERFAHREN DER BEARBEITUNG DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG 13
RISIKEN DER KORRUPTION UND DES BETRUGS AUF DEM GEBIET DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG 15
ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG IN NOTFÄLLEN 18

PLANUNG DER PRÜFUNG 20

PLANUNG DER PRÜFUNGEN DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG 20
PRÜFUNGSZIELE UND PRÜFUNGSANSÄTZE 22
FRAGEN DER PRÜFUNG 23
KRITERIEN DER PRÜFUNG 28
PRÜFUNGSRISIKEN 33

DURCHFÜHRUNG DER PRÜFUNG 35

BERICHTERSTATTUNG UND NACHVERFOLGUNG DER ERFÜLLUNG DER EMPFEHLUNGEN 37

ANHÄNGE 40
ANHANG 1: GRUNDSÄTZE DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG 40
ANHANG 2: DEFINITIONEN UND ABKÜRZUNGEN 42
ANHANG 3: PHASEN DES PROZESSES DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFTUNG 44
Phase 1. Vorbereitung zur Ausschreibung 44
Phase 2. Durchführung der Ausschreibung 45
Phase 3. Abschluss der Ausschreibung 46
ANHANG 4: BESCHAFFUNG MIT DER ANWENDUNG DER ELEKTRONISCHEN MITTEL 47
ANHANG 5: MÖGLICHE FRAGEN HINSICHTLICH DER 3E-GRUNDSÄTZE IN DER PRÜFUNG DES BESCHAFFUNGSPROZESSES ODER DER BESCHAFFUNGSFUNKTION 49

ANHANG 6: MÖGLICHE FRAGEN DER PRÜFUNG HINSICHTLICH DER ANWENDUNG DES MODELLS DER BESCHAFFUNGSWIRTSCHAFTLICHKEIT 51
ANHANG 7: MÖGLICHE FRAGEN DER PRÜFUNG HINSICHTLICH DER STRATEGISCHEN METHODE DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG 53
ANHANG 8: MÖGLICHE FRAGEN DER PRÜFUNG HINSICHTLICH DER PROZESSMETHODE DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG 58
ANHANG 9: RISIKEN DER FAHRLÄSSIGKEIT IN JEDER PHASE DES BESCHAFFUNGSPROZESSES **65**
Risiken der Fahrlässigkeit in der Phase der Vorbereitung zur Ausschreibung 65
Risiken der Fahrlässigkeit in der Phase der Durchführung der Ausschreibung 66
Risiken der Fahrlässigkeit in der Phase des Abschlusses der Ausschreibung 66
ANHANG 10: FRAGEN ZUR ERMITTLUNG EINES PRÜFRISIKOS **67**

1

EINLEITUNG

1) Die Normierung der wichtigsten Grundsätze und Leitlinien ist die unverzichtbare Voraussetzung für die Sicherstellung von Glaubwürdigkeit, Qualität und Professionalismus in der staatlichen Finanzkontrolle. Der Zweck und die Autorität der Internationalen Normen der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) sowie der Geltungsbereich der öffentlichen Finanzkontrolle werden in mehreren Informationsmaterialien, darunter ISSAI 100 „Grundsätze der öffentlichen Finanzkontrolle“, definiert. Darauf basieren die Standards von ISSAI 300 „Grundsätze der Wirtschaftlichkeitsprüfung“ und ISSAI 400 „Grundsätze der Ordnungsmäßigkeitsprüfung“, die die Grundprinzipien der ISSAI 100 im spezifischen Kontext von Wirtschaftlichkeits- und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen weiterentwickeln.

2) Dieser Leitfaden soll dem Prüfer dabei helfen, den bestimmten Gegenstand der öffentlichen Beschaffung zu verstehen und die entsprechenden ISSAI-Standards anzuwenden.

3) Öffentliche Beschaffungen setzen die Tätigkeit voraus, bei der die Regierungen, die Haushaltseinheiten, die staatlichen Unternehmen[1] und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts zur Erreichung ihrer Ziele die Waren, die Dienstleistungen und die Arbeiten auf Vertragsbasis beschaffen und erhalten. Zu diesem Zweck wird die Arbeit an der Befriedigung von Bedürfnissen der Bürger auf Kosten der Haushaltsmittel geführt. Zur Zeit gibt es viele Formen der Vertragsabschlüsse, der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, der Bereitstellung von Gütern und Infrastruktur für die Bevölkerung: Konzessionen, öffentlich-private Partnerschaften sowie Vereinbarungen,

1 OECD. Abteilung für öffentliche Verwaltung. Öffentliche Beschaffung. Webseite: https://www.oecd.org/gov/public-procurement

bei denen die Unternehmen ihre Steuern durch die Umsetzung der öffentlichen Projekte zahlen. Der für diese Vereinbarungen geltende Rechtsrahmen ist von Land zu Land unterschiedlich.

4) Das öffentliche Beschaffungswesen umfasst fast alle Sektoren der Volkswirtschaft (einschließlich Bildung, Gesundheit, Infrastruktur und Verteidigung) und hat einen erheblichen Einfluss auf die sozioökonomische Entwicklung. Öffentliche Beschaffungen betragen durchschnittlich von 13% bis 20% des BIP[2].

5) Aufgrund ihres öffentlichen Charakters unterliegt diese Tätigkeit den öffentlichen Rechtsvorschriften. Obwohl sich die öffentlichen Beschaffungssysteme je nach dem Land erheblich unterscheiden können, weisen sie heutzutage eine Reihe gemeinsamer Merkmale auf und verwenden einige allgemein anwendbare Grundsätze (S. Anhang 1). Gemeinsame Interessen und Verträge im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und langjährige gemeinsame Erfahrungen zeigen, dass viele der rechtlichen und organisatorischen Aspekte der bestehenden nationalen öffentlichen Beschaffungssystemen auf den Grundsätzen und Rahmenordnungen des UNCITRAL-Mustergesetzes über öffentliche Beschaffungen[3] beruhen und stimmen mit ihnen grundsätzlich überein. Einige Verbände für wirtschaftliche Zusammenarbeit haben supranationale Gesetze und Vorschriften zum öffentlichen Beschaffungswesen. Dies gilt beispielsweise für EU-Länder, in denen solche Bestimmungen in den europäischen Richtlinien für das öffentliche Beschaffungswesen festgelegt sind[4].

6) Öffentliche Beschaffungen sind auch ein Schlüsselinstrument, das direkt oder indirekt viele Aspekte des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens beeinflusst und durch das die staatlichen strategischen Ziele, einschließlich der wirtschaftlichen Entwicklung, verfolgt werden können. Dazu gehört die ökologische und soziale Nachhaltigkeit durch die Anwendung von Kriterien und Praktiken auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen, die zum Umwelt- und Sozialschutz und zur menschlichen Entwicklung beitragen. Die öffentlichen Beschaffungen tragen auch zur technologischen Modernisierung und Digitalisierung bei.

---

2 S. Auf der Webseite der Weltbank: https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-database-share-compare-improve und https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement.

3 UNCITRAL-Mustergesetz über öffentliche Beschaffungen (2011). Webseite: https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement

4 EU-Richtlinien für das öffentliche Beschaffungswesen. Webseite: https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm.

7) Der Leitfaden verwendete die Ansätze und methodische Lösungen verschiedener ORKB, um allgemeine Gesetzmäßigkeit und konkrete Besonderheiten sowohl des öffentlichen Beschaffungswesens als auch dessen Prüfung in verschiedenen Gerichtsbarkeiten festzustellen.

2

ZIELSETZUNG

8) Das Ziel dieses Leitfadens besteht darin, dem Prüfer eine Anleitung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und/oder Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung zu einem bestimmten Gegenstand der öffentlichen Beschaffungen zu geben.

9) ISSAI 300 und ISSAI 400 enthalten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeitsprüfung und Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung, die durch verschiedene ORKB entwickelt wurden, während ISSAI 3000 und ISSAI 4000 die Anforderungen enthalten, die der Prüfer erfüllen muss, um bestätigen zu können, dass die Prüfung in Übereinstimmung mit den ISSAI-Standards durchgeführt wurde. Dieser Leitfaden bezieht sich auf ISSAI 300 und ISSAI 400, ohne sie zu dublieren. Nicht verbindliche Richtlinien zur Unterstützung dieser Anforderungen im Rahmen der Fachlichen Verlautbarungen von INTOSAI (IFPP) [5] sind in diesem Leitfaden für die Prüfung der öffentlichen Beschaffungen **GUID 5280** enthalten.

[5] INTOSAI-Rahmen für fachliche Verlautbarungen.

3

BEGRIFFE UND DEFINITIONEN

10) Unter den öffentlichen Beschaffungen versteht man den Kauf und die Vermietung von Gütern, Verträge für Erbringung der Arbeiten (einschließlich Bauarbeiten) und die Erbringung von Dienstleistungen, um den Bedarf des Staates und der Bevölkerung zu decken. Öffentliche Beschaffungen werden vom staatlichen Auftraggeber oder von einer Beschaffungsorganisation durchgeführt, die gemäß den nationalen und regionalen Gesetzen oder den geltenden Vorschriften für öffentliche Beschaffungen dazu befugt sind.

    Gleichzeitig kann ein öffentlicher Auftraggeber ein Staatsdepartement oder -verwaltung, eine lokale oder regionale Behörde, eine öffentliche Körperschaft gewerblicher oder nichtgewerblicher Art (einschließlich staatlicher Unternehmen), ihre Tochtergesellschaft oder eine durch sie errichtete Einrichtung, eine beliebige Institution oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierte Einrichtung, sein.

11) Die Praxis des öffentlichen Beschaffungswesens verwendet eine Vielzahl von Definitionen. Für Zwecke dieses Leitfadens sind die verwendeten Definitionen und Abkürzungen im Anhang 2 aufgeführt.

4

GELTUNGSBEREICH

12) Dieser Leitfaden bietet dem Prüfer zusätzliche Leitlinien zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und/oder Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen zum konkreten Gegenstand der öffentlichen Beschaffung sowie zu Fällen, in denen die Prüfung der öffentlichen Beschaffungen ein Teil eines größeren Prüfungsauftrags ist, bei dem es sich um eine Recht- und Ordnungsmäßigkeits- und/oder Wirtschaftlichkeitsprüfung handeln kann. Im Falle der Durchführung einer komplexen Prüfung, die die Fragen im Zusammenhang mit der Finanzprüfung umfasst, soll sich die Oberste Rechnungskontrollbehörde oder der Prüfer auf ISSAI 200 beziehen.

13) Dieser Leitfaden ist ein Werkzeug, das den Prüfern bei der Planung und Durchführung einer beschaffungsbezogenen Prüfung bei der Gestaltung der Prüfung und der Auswahl der geeigneten Prüfungsfragen und -kriterien für die definierten Prüfungsziele sowie bei der Berichterstattung und Nachverfolgung hilft.

14) Dieser Leitfaden soll nicht alle Punkte zur Durchführung solcher Prüfung abdecken und enthält keine weiteren Anforderungen.

5

ZWECK DER PRÜFUNG

15) Die Prüfungen der öffentlichen Beschaffungen können viele verschiedene Ziele verfolgen. Bei jeder Prüfung muss der Prüfer die verantwortliche Partei sowie die Zieladressaten des Berichts feststellen. Der Prüfer muss außerdem klare Prüfungsziele und Kriterien zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit oder Ordnungsmäßigkeit definieren; relevante Informationsquellen und erforderliche spezifische Daten; sowie die Methodologie zur Bewertung dieser Daten anhand der festgelegten Kriterien. Die folgenden Absätze sollen dem Prüfer helfen, die verantwortliche Partei und die Zieladressaten des Berichts sowie den Gegenstand und die Kriterien der durchzuführenden Prüfung festzustellen.

VERANTWORTLICHE SEITEN UND ZIELADRESSATEN DES BERICHTS

16) An Prüfungen der öffentlichen Beschaffungen sind viele verantwortliche Seiten und Zieladressaten beteiligt. Dazu können gehören:

Verantwortliche Seiten

- Beschaffungsorganisationen, die durch zentrale staatliche Machtorgane, lokale Behörden, öffentliche Unternehmen oder sogar private Unternehmen vertreten sein können, die die Finanzierung aus dem Haushalt erhalten;
- Das zentrale staatliche Machtorgan mit allgemeiner Verantwortung für die Gesetzgebung und die Aufsicht auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen.

Darüber hinaus gibt es andere Parteien, die an bestimmten Aspekten des Beschaffungsprozesses beteiligt sind, wie z. B. Analyse und Beratung oder Arbeit mit elektronischen Plattformen.

Zieladressaten

- Exekutiv- und Legislativorgane, insbesondere das Parlament;
- Primäre nationale oder internationale Aufsichtsbehörden oder Kommissionen für das öffentliche Beschaffungswesen;
- Mitarbeiter der Vertrags- oder Einkaufsabteilung;
- Parteien, die an der Finanzierung oder gemeinsamen Finanzierung der Partnerschaftsprojekte teilnehmen.

GEGENSTAND DER PRÜFUNG

17) Der Gegenstand der Prüfung im Zusammenhang mit diesem Leitfaden ist die öffentliche Beschaffung. Der Gegenstand bezieht sich auf die Frage „Was wird geprüft“ und ist im Prüfungsumfang definiert. Die Prüfung führt normalerweise zu einem Prüfungsbericht mit einer Schlussfolgerung zum Prüfungsgegenstand. In der Schlussfolgerung wird die Beurteilung des Prüfers zum Gegenstand auf der Grundlage der vom Prüfer ermittelten Kriterien ausgedrückt.

18) Abhängig von den Zielen und Fragestellungen der Prüfung kann der Prüfungsgegenstand der öffentlichen Beschaffung die Phasen des Beschaffungszyklus und die Prozesse in den einzelnen Phasen insgesamt oder separat abdecken oder sich auf die Beschaffungsfunktion im Allgemeinen beziehen.

KRITERIEN

19) Bei der Durchführung der Wirtschaftlichkeitsprüfung der öffentlichen Beschaffungen basieren die Kriterien der Beurteilung des Gegenstands auf den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit (**Economy, Efficiency** and **Effectiveness, 3E)**. Eine der Schlüsselideen der öffentlichen Beschaffung ist die Erreichung des optimalen Verhältnisses des Preises und der Qualität für die Beschaffungsorganisation und die Bevölkerung. Dafür muss die Beschaffungsorganisation ein Beschaffungssystem schaffen, das es ermöglicht, die Waren und Dienstleistungen, die die Bedürfnisse befriedigen, in angemessener Qualität, zum günstigen Preis zu erhalten und sicherzustellen, dass sie dort verfügbar sind, wo und wann sie benötigt werden. Wenn diese Anforderungen nicht erfüllt werden, kann dies die

Wirtschaft sowie die Fähigkeit der Regierung, Dienstleistungen effizient zu erbringen und ihre Ziele zu erreichen (Wirksamkeit) und letztendlich Dienstleistungen für die Bürger zu erbringen, ernsthaft beeinträchtigen. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung der öffentlichen Beschaffungen kann beispielsweise prüfen, ob die öffentliche Beschaffung eine optimale Verwendung der Mittel gewährleistet und ob die Anforderungen an Waren und Dienstleistungen gemäß festgelegten Referenzwerten erfüllt wurden. Die Prüfung kann auch detailliert prüfen, ob die Beschaffungen den festgelegten Richtlinien entsprechen, beispielsweise ob die im Rahmen dieser Richtlinien gekauften Waren und Dienstleistungen der Umwelt nicht schaden. Die zugrunde liegenden Prinzipien von 3E werden in ISSAI 300 ausführlicher beschrieben.

20) Bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung der öffentlichen Beschaffungen richten sich die Kriterien der Bewertung des Beschaffungsgegenstandes nach den geltenden Gesetzen und Vorschriften[6]. Dies können Rechtsvorschriften sein, die es ermöglichen, einzelne Beschaffungen durchzuführen, sowie Gesetze und Vorschriften über Beschaffungen durch Subjekte des öffentlichen Bereiches im weiteren Sinne. Solche allgemeinen Gesetze und Verordnungen können konkrete Anforderungen an den Beschaffungsprozess definieren, wie z. B. hinsichtlich des Verfahrens der Autorisierung der Beschaffungen oder hinsichtlich der Anwendung der staatlichen Ausschreibungen. In einigen Fällen können auch Rechtsanforderungen an Lieferanten oder beschaffene Waren und Dienstleistungen gestellt werden. Je nach Inhalt können sie wichtige Kriterien in der Prüfung sein.

21) Es besteht oft ein enger Zusammenhang zwischen den Aspekten der Wirtschaftlichkeits- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung. Der Rechtsrahmen, der die öffentliche Beschaffung regelt, kann das Gleichgewicht zwischen einer Reihe unterschiedlicher Überlegungen und allgemeiner Ziele widerspiegeln, die von den Gesetzgebern verfolgt werden. Dies kann allgemeine Ziele wie die Gewährleistung von Gleichheit und Gerechtigkeit für potenzielle Lieferanten umfassen, Förderung der wirtschaftlichen Entscheidungen über Beschaffungen, Erhaltung der Flexibilität und Minimisierung der mit dem Beschaffungsprozess verbundenen Verwaltungskosten sowie Verhinderung des Betrugs und der Korruption. Das Ziel der Wirtschaftlichkeitsprüfung ist die Optimierung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit. Gesetzliche Vorgaben können dem Beschaffungsprozess Beschränkungen setzen, die den anderen Zwecken dienen.

6 In den vom nationalen Recht bestimmten Fällen können sich solche Kriterien auch aus Freihandelsabkommen (zwei- oder mehrseitigen) und internationalen Abkommen ergeben, zum Beispiel aus staatlichen Verpflichtungen, die als eine Seite des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen angenommen sind.

Beispielsweise kann der Grundsatz der Gerechtigkeit für Lieferanten eine Rechtsanforderung sein und daher als Frage der Einhaltung der Anforderungen oder als Effektivitätskriterium angesehen werden. Der Grundsatz der Gerechtigkeit kann bedeuten, dass alle Lieferanten, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen, den Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen usw. haben sollen. Einige andere Beschaffungsorganisationen können jedoch den gesetzlichen Bestimmungen / Normativbestimmungen unterliegen, die sie verpflichten, öffentliche Beschaffungen aus inländischen Quellen zu bevorzugen, oder eine Ausschlussliste einzuhalten, die die Beschaffung von in bestimmten Ländern ansässigen / registrierten Bieter im Rahmen einer Ausschreibung verbietet, oder Bestimmungen zu Verrechnungen einzuhalten etc. Einige andere Beschaffungsorganisationen können auch berechtigt sein, nur eine bestimmte Produktklasse und nur von bestimmten Lieferanten zu kaufen, oder einige Produkte können gemäß den nationalen gesetzlichen Anforderungen von der Richtlinie ausgeschlossen werden.

6

EINIGE ÜBERLEGUNGEN BEI DER ZWECKBESTIMMUNG DER PRÜFUNG

22) In vielen Fällen wird der Prüfungsgegenstand lediglich eine bestimmte Entscheidung über Beschaffung oder eine Gesamtheit von Beschaffungen einer bestimmten Art sein, die von einer bestimmten verantwortlichen Partei durchgeführt wird. Es kann jedoch ein breiteres Spektrum an Ansätzen für die Themenauswahl und der damit verbundenen Kriterien geben. Nachfolgend werden einige konkrete Optionen und Umstände beschrieben, deren Berücksichtigung für Prüfer bei der Definition des Prüfungsgegenstandes hilfreich sein kann.

STRATEGISCHE METHODE DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

23) Der Prüfer kann öffentliche Beschaffungen untersuchen, um zu beurteilen, ob die Regierung oder entsprechende Organisation eine strategische Beschaffungsmethode eingeführt hat, sodass die damit verbundenen Aktivitäten und Prioritäten mit ihren allgemeinen Prioritäten verknüpft und in diese eingebettet sind. Die strategische Methode ist ein wichtiger Faktor bei der Verwaltung der Gesamtkosten und der mit der Beschaffung verbundenen Risiken.

24) Nachfolgend sind einige Beispiele der bekannten Best-Practice-Ansätze zur Prüfung im Rahmen der strategischen Methode des öffentlichen Beschaffungswesens angeführt:

1) **Das Modell der Wirksamkeit der Beschaffungen**[7] ist nützlich für alle Ansätze zu öffentlichen Beschaffungen aus rentabler Sicht heraus, unabhängig von

[7] Zusammenfassung des EU-Leitfadens zur Prüfung der öffentlichen Beschaffungen (Praxisleitfaden zur Prüfung der öffentlichen Beschaffungen). Das Modell der Wirksamkeit der Beschaffungen wurde durch den Kontaktausschuss der ORKB der EU im Rahmen des Instrumentariums für Durchführung der Prüfung der öffentlichen Beschaffungen entwickelt. Das Instrumentarium ist unter https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf verfügbar

Beschaffungskosten und anwendbaren rechtlichen Rahmenbedingungen. Dieses Modell gliedert die Analyse in drei Ebenen, wobei die öffentlichen Beschaffungen auf der Ebene der Regierungsstrategien, Abteilungsfunktionen und konkreten Projekte betrachtet werden (S. Anhang 6, Tabelle 2).

2) Bewertung, wie die strategischen Beschaffungsziele der Organisation durch **Analyse** erreicht werden:

- Aufgaben, strategische Richtung, Ziele und Verwaltung – dies kann die Überprüfung verschiedener Materialien und Dokumenten beinhalten, darunter Geschäftspläne, strategische Mitteilungen von Führungskräften usw. (S. Anhang 7, Tabelle 3).
- Beschaffungsportfolio — die detaillierten Verfahren zur Analyse des Beschaffungsportfolios als Best-Practice-Referenzmaterial finden Sie im UN-Handbuch für Beschaffungspraktiker[8] (S. Anhang 7, Tabelle 4).
- Beschaffungsfunktionen und -möglichkeiten, die Folgendes umfassen können: Rollen, Verantwortlichkeiten, Struktur und Berichterstattung, Beschaffungssysteme und -prozesse, Beschaffungsmöglichkeiten und -fertigkeiten sowie Anstrengungen, um diese im Hinblick auf Programme der institutionellen Entwicklung zu verbessern (S. Anhang 7, Tabelle 5).

Nach Abschluss der Analysephase entwickelt die Organisation normalerweise eine Beschaffungsstrategie, um die strategischen Ziele der Beschaffung zu bestimmen (S. Anhang 7, Tabelle 6).

Für Bestimmung der Mittel der Erreichung der gesetzten Ziele wird ein Beschaffungsplan entwickelt, in dem die Maßnahmen, Fristen und Verantwortliche definiert werden (S. Anhang 7, Tabelle 6).

In der Regel werden die Standards entwickelt, mit denen beurteilt werden kann, ob die Ziele der Beschaffungsstrategie erreicht wurden. Es werden die Standards oder Schlüsselkennziffer der Effektivität festgelegt, die aktuell, konkret, mit entsprechenden beteiligten Parteien abgestimmt sein sollen und unter der Kontrolle der Organisation stehen. Die Leistungskennzahle beziehen sich auch auf bestimmte Strategien oder Schlüsselprozesse (S. Anhang 7, Tabelle 7).

VERFAHREN DER BEARBEITUNG DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

25) Die öffentlichen Beschaffungen können auch vom Standpunkt des Umsetzungsprozesses analysiert werden[8].

26) Der Prozess der öffentlichen Beschaffungen wird gemäß den geltenden Vorschriften organisiert, und wie er in einzelne Operationsphasen des gesamten Zyklus der öffentlichen Beschaffung unterteilt werden kann, hängt davon ab, wie das Verfahren in den verschiedenen Ländern geregelt wird. Heute beim Vergleich von Systemen kann man sagen, dass die Arten von Aktivitäten, die erforderlich sind, um den Prozess der öffentlichen Beschaffungen erfolgreich abzuschließen, unabhängig von der Geographie und den Vorschriften in gewissem Maße allgemein und üblich sind[9].

27) Die Arbeitsschritte können je nach logischen Konzepten mit unterschiedlichen Benennungen unterschieden werden, die Arten der Aktivitäten bleiben jedoch sehr ähnlich[10]. Die Grundsätze der Sorgfalt von OECD auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen unterteilen den öffentlichen Beschaffungsprozess in drei Phasen und neun Schritte:

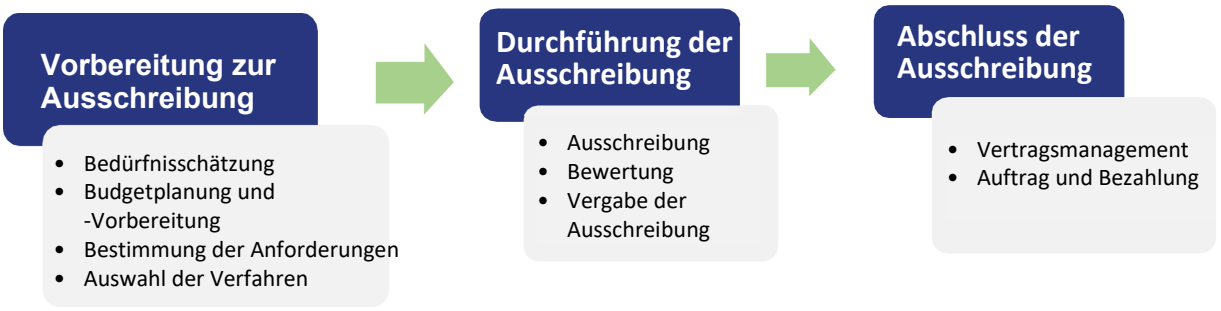
- **Vorbereitung zur Ausschreibung** (1. Bedürfnisschätzung, 2. Budgetplanung und -Vorbereitung, 3. Bestimmung der Anforderungen, 4. Auswahl der Verfahren);
- **Durchführung der Ausschreibung** (5. Ausschreibung, 6. Bewertung, 7. Vergabe der Ausschreibung);
- **Abschluss der Ausschreibung** (8. Vertragsmanagement, 9. Auftrag und Bezahlung).

8 Diese Analyse ist inspiriert vom UN-Handbuch für Beschaffungspraktiker, verfügbar unter https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/PPH2

9 Zweifellos üben das UNCITRAL-Mustergesetz über das öffentliche Beschaffungswesen und andere Richtlinien für das öffentliche Beschaffungswesen, die von supranationalen und internationalen Organisationen entwickelt wurden, Auswirkungen aus.

10 So gliedert der Leitfaden für öffentliche Beschaffung der Europäischen Kommission den Prozess in fünf typische Etappen (1. Vorbereitung und Planung, 2. Veröffentlichung und Transparenz, 3. Angebotseinreichung, Öffnung und Auswahl, 4. Bewertung und Vergabe, 5. Vertragsdurchführung), die im Wesentlichen die neun Etappen des OECD-Ansatzes umfassen

Abbildung 1. Phasen und Etappen der öffentlichen Beschaffung



28) Die angegebenen Phasen und Etappen spiegeln typische Aktivitäten wider, die sich aus den im öffentlichen Beschaffungswesen erforderlichen Kontrollaktivitäten ergeben oder zu diesen Aktivitäten beitragen. Der Inhalt der einzelnen Phasen wird im Anhang 3 beschrieben.

29) Je nach Zielsetzung kann die Prüfung des Beschaffungsprozesses den gesamten Beschaffungszyklus abdecken, sich auf bestimmte Etappen konzentrieren oder Prozesse in einzelnen Phasen analysieren.

30) Bei der Übernahme der technologischen Methode der öffentlichen Beschaffungen berücksichtigt der Prüfer, wie die Beschaffungsfunktion verwaltet wird, und zieht eine Schlussfolgerung zu folgenden Punkten:

- Vorschriften und Leitfäden zur Durchführung des Beschaffungsprozesses wurden entwickelt;
- Die Beschaffungsprozesse sind gut organisiert und dokumentiert;
- Die Funktionen und Verantwortlichkeiten der Teilnehmer sind klar definiert;
- Wenn das Verfahren der öffentlichen Beschaffung elektronisch durchgeführt wird, wird der Vorgang ordnungsgemäß registriert und dokumentiert und ermöglicht einen eindeutigen Prüfungspfad;
- Die elektronischen Verfahren bieten ein angemessenes Sicherheitsniveau (Datenzugriff, Datenspeicherung, Notfallmanagement, qualifizierte Signaturen)[11];
- Alle Entscheidungen, Bewertungen und Schlussfolgerungen werden von öffentlichen Beamten getroffen;
- Zur Abdeckung der anfallenden Kosten wurde eine ausreichende, rechtzeitige und genehmigte Finanzierung sichergestellt;

11 S. Anhang 4 "Beschaffungen mit der Anwendung der elektronischen Mittel"

- In allen Etappen des Beschaffungsprozesses sind interne Kontrollsysteme vorhanden, die die Anwendung der Vorschriften für öffentliche Beschaffungen sowie Bedarfsanalysen, Genehmigungsstufen, Aufträge, Ausführung und Einhaltung von Verträgen, Zahlungen, Dokumentation und Rechnungslegung wirksam überwachen;
- Es wird die Aufgabentrennung zwischen denjenigen, die Waren und Dienstleistungen beschaffen, bestellen, die Ausführung überprüfen und Zahlungen genehmigen, sichergestellt[12];
- Es wurden Mechanismen geschaffen, um Interessenkonflikte im Beschaffungsprozess zu vermeiden (z. B. Verhaltenskodizes, Workshops zu Geschäftsethik, Erklärung, Geschenk- und Vertretungspolitik, Mechanismus der Informierung über Belästigungen, Kontrolle der gewissenhaften Beschaffungsausführung);
- Es werden regelmäßige Übersichten der Beschaffungsprozesse durchgeführt.

RISIKEN DER KORRUPTION UND DES BETRUGS AUF DEM GEBIET DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

31) Angesichts der zugewiesenen Mittel und potenziellen Interessenkonflikte ist die öffentliche Beschaffung eine der öffentlichen Tätigkeiten, die am anfälligsten für Entwendung, Betrug und Korruption ist. Den Schätzungen zufolge kann Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen die zusätzlichen Kosten von 10 bis 25 % verursachen und fast die Hälfte der Korruptionsfälle im öffentlichen Beschaffungswesen auftreten[13]. Persönlicher Gewinn, finanzielles Wachstum und politische Vorteile können Beschaffungsteilnehmer dazu veranlassen, sich an unethischen und/oder korrupten Praktiken zu beteiligen, beispielsweise der Bereitstellung vertraulicher und privater Informationen, der Beeinflussung von Personen, damit sie bestimmte Entscheidungen treffen, oder der vorurteilshaften Einstellung gegenüber Lieferanten. Auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen in Notfällen steigt die Wahrscheinlichkeit solcher Praktiken erheblich[14].

32) Die für die Prüfungsziele relevanten Betrugs- und Korruptionsrisiken gehören daher zu

[12] Einige Länder, wie Peru, haben keine unkompatiblen Funktionen.

[13] S. https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide, https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf, https://www.oecd.org/ gov/ethics/48994520.pdf, https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/integrity/

[14] Im Oktober 2020 warnte der Generalsekretär der Vereinten Nationen, António Guterres eindringlich davor, dass die Korruption während COVID-19 die Welt noch weiter von der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung abbringen könnte.

Hauptfragen, die während der Prüfung der öffentlichen Beschaffung behandelt werden. Unangemessene Einflussnahme und Verhalten gefährden nicht nur das öffentliche Interesse und die Bedürfnisse der Bevölkerung, sondern führen auch zu aufwändigen und unwirksamen Beschaffungen. Die Hauptrisikofaktoren sind:

- Erheblicher Betrag der zugewiesenen Haushaltsmittel;
- Vielzahl von Gegenständen für öffentliche Beschaffungen, von denen viele in großen Volumen/Mengen gekauft werden;
- Komplizierte Spezifizierung der Eigenschaften und Qualitätsmerkmale der zahlreichen beschaffener Gegenstände, was die Bewertung der Begründung der öffentlichen Beschaffungen erschwert;
- Komplexität von Systemen, Regeln, Vorschriften, Standards, Anforderungen und Mechanismen der Verwaltung des Beschaffungsprozesses;
- Genehmigung und Nutzung der außergewöhnlichen beschleunigten und deformalisierten öffentlichen Beschaffungsverfahren in Notfällen;
- Die Projektkomplexität der Aufsichtssysteme;
- Großer Interessenkonflikt oder geheime Absprache;
- Im Laufe der Jahre gibt es einen Trend zu Beschaffungen durch Einigung der Anforderungen. Infolgedessen kann es die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass kleine und zahlreiche Bieter die Qualifikationskriterien für Ausschreibung nicht erfüllen können, was wiederum zur Verringerung des Wettbewerbs führen und die Möglichkeit des wettbewerbswidrigen Verhaltens und Risiken schaffen kann;
- Undeutliche Vertragsbedingungen und regulatorische Lücken;
- Mangel an Transparenz bei öffentlichen Beschaffungsverfahren;
- Unzureichende Vorbereitung der an öffentlichen Beschaffungen beteiligten Beamten;
- Mangel an offenem Wettbewerb und Wiederverwendung von Ausschreibungen mit einem Teilnehmer;
- Mangel an klar definierten und zügigen Verfahren der Strafverhängung.

33) In diesem Fall sind konkrete Umstände und Bewertungen der Situation wichtig, aber die typischen Merkmale der öffentlichen Beschaffung ermöglichen es im Allgemeinen, die Hauptrisiken des Betrugs und der Korruption und die Situationen, in denen sie auftreten, festzustellen. Die Risiken für die gewissenhafte Durchführung des Beschaffungsprozess in mehreren Etappen und Phasen des öffentlichen Beschaffungsprozesses sind in Anhang 9 zusammengefasst, inspiriert von den OECD-Grundsätzen der Gewissenhaftigkeit auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen.

34) In der OECD-Veröffentlichung werden auch Sicherheitsvorkehrungen vorgeschlagen, um die festgestellten Betrugs- und Korruptionsrisiken in mehreren Etappen des Beschaffungsprozesses zu mindern. Sie zielen vor allem darauf ab, die Ausnahmen von der Ausschreibungsregel zu begrenzen und Maßnahmen gegen Korruption und Interessenkonflikte zu treffen. Diese Maßnahmen können als Grundlage für die Festlegung von Prüfungskriterien herangezogen werden.

35) Die ISSAIs 100/47 und 400/55 definieren, wie Prüfer bei der Planung einer Prüfung die Betrugsrisiken bewerten, die für die Prüfungsziele relevant sind, sowie die Anfragen und Verfahren zur Feststellung und Reaktion auf diese Risiken. Während dieses Prozesses gewinnen die Prüfer ein Verständnis für die entsprechenden Systeme der internen Kontrolle.

36) Um Betrug und Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen aufdecken zu können und im Rahmen der internen Kontrollsysteme zu deren Prävention beizutragen, berücksichtigen die Prüfer die damit verbundenen Risiken sowie die durch Vorschriften und die geprüften Subjekte implementierten Kontrollmaßnahmen zur Vermeidung von Risiken im Beschaffungsprozess. Dazu berücksichtigt der Prüfer die internen Prozesse und die Hauptrisikofaktoren, die die Anfälligkeit des Systems erhöhen und seine charakteristischen Risiken verschärfen. Insbesondere kommt folgendes in Betracht:

- Volumen der Beschaffungsvorgänge: Je höher es ist, desto höher sind die Risiken und Störanfälligkeiten;
- Umfang der Verträge, die im Rahmen der geschlossenen oder begrenzten Beschaffungsverfahren vergeben werden;
- Relative Komplexität des Beschaffungssystems und Umfang der Tätigkeit des internen Kontrollsystems: Eine übermäßige Komplexität oder Nichtübereinstimmung des internen Kontrollsystems und der Umfang der durchgeführten Beschaffungen führen zu einem hohen Risiko;
- Sensibilität des Systems bei der Durchführung der komplexen Beschaffungen oder der Beschaffungen mit mehreren Komponenten oder beim Erwerb einer großen Menge heterogener und kostengünstiger Nomenklaturen;
- Die Anzahl der Beschaffungen, die in verschiedenen territorialen oder geografischen Gebieten durchgeführt wurden, wo der Lieferant (Verkäufer, Bieter) dieselbe Person ist, was ein Korruptions- und Betrugsrisiko schafft;

- Historisches Verhalten (Dienstliste) der Bieter oder Lieferanten der Organisation sowie der öffentlichen Beamten, die die Mitglieder der Auswahlausschüsse der Organisationen sind.

ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG IN NOTFÄLLEN

37) In Notfällen führen der dringende Bedarf an Waren, Lieferungen und Dienstleistungen und die dringende Notwendigkeit einer schnellen Reaktion normalerweise zu erheblichen staatlichen Ausgaben für Notfallbeschaffungen, während derer die standardmäßigen, üblich angewandte Verfahren und Kontrollen abgeschwächt werden. Dadurch entfallen Vorprüfungen, Prozesse werden vereinfacht und Zahlungsbedingungen flexibler, z. B. werden Vorauszahlungen eingeführt. Unter diesen Umständen können Betrug und Korruption in verschiedenen Formen aufblühen. Da andererseits die öffentlichen Beschaffungen in Notfällen eine wichtige Rolle bei der Abdeckung der unverzüglichen und dringenden Bedürfnis spielt, ist es notwendig, die Risiken zu ermitteln und zu betrachten, die das Erreichen neuer Ziele, die sich aus der Notlage ergeben, beeinträchtigen können.

38) Neben der unwirksamen Planung, des wenigen Wettbewerbs und der unzureichenden Dokumentation können auch betrügerische Situationen im Zusammenhang mit der öffentlichen Beschaffung auftreten: überhöhte Anforderungen, voreingenommene direkte Auftragsvergabe ohne Einhaltung der ordnungsgemäßen Verfahren, Markt- und Preismanipulation, Rückforderungen der Geldmittel und unsachgemäße Vertragsausführung, einschließlich unbefugter Zahlungen aus nicht erfüllten oder nicht ordnungsgemäß ausgeführten Verträgen[15]. Es sollten die Risiken berücksichtigt werden, die mit persönlichen oder tatsächlichen Interaktionen zwischen dem Lieferanten und dem öffentlichen Beamten verbunden sind, beispielsweise während der Unterzeichnung eines Vertrags, im Zusammenhang mit dem Kontrollmechanismus mit der Verwendung der digitalen Signatur und ohne physische Kontrolle über die Waren, die bereitgestellt werden sollen.

39) Indem sie für ihre Unabhängigkeit sorgen, können ORKB den laufenden Notfallprüfungen im öffentlichen Beschaffungswesen einen Mehrwert verleihen, indem sie den Inhalt der Prüfung verengen, die Prüfungsergebnisse in kürzeren Fristen bereitstellen und kürzere

15 S. INTOSAI-Leitfaden GUID 5330 "Leitfaden für Prüfungsmanagement in Notfällen", https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-auditing-disaster-management/INTOSAI-Leitfaden GUID 5270 Leitfaden für die Prüfung der Korruptionsvorbeugung, in denen die öffentlichen Beschaffungen erwähnt werden.

Zwischenberichte oder Darlegungen des Sachverhalts bereitstellen. Solche Prüfung kann verwendet werden, um die Lücken in den Informationen oder Aktivitäten einer Organisation zu schließen (z.B. um Informationen über durchgeführte Beschaffungen offenzulegen). Die ORKB kann auch mit öffentlichen Beschaffungsorganen und/oder internen Prüfungsorganen zusammenarbeiten und die Leitfäden für Notfälle auf Ergebnissen der Prüfung herausgeben. ORKB können in ihren Prüfungsberichten auf die Grundregeln hinweisen, die sogar in Notfällen zu berücksichtigen sind.

40) Die Einhaltung aller relevanten Gesetze und Vorschriften ist aufgrund von Notfallverfahren, die während der Notfalletappe nach einer Naturkatastrophe möglich sind, kann nicht möglich sein. Es ist notwendig zu berücksichtigen und zu bewerten, ob bestimmte Regeln unter außergewöhnlichen Umständen umgegangen werden können, um der Rettung von Menschenleben und der Erleichterung der menschlichen Leiden den Vorrang einzuräumen. Die Abweichungen von den Regeln müssen jedoch rechtzeitig dokumentiert und erklärt werden, wenn sie begründet erforderlich oder durch behördliche Vorschriften erforderlich sind[16]

16 S. den INTOSAI-Leitfaden GUID 5330, " Leitfaden für Prüfungsmanagement in Notfällen ".

7

PLANUNG DER PRÜFUNG

41) Das Verfahren der Prüfung der öffentlichen Beschaffung besteht aus folgenden Etappen:



PLANUNG DER PRÜFUNGEN DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

42) Die Auswahl der Prüfungsthemen ist der Teil des strategischen Planungsprozesses der ORKB, der sich über mehrere Jahre erstrecken kann. ORKB bestimmen mögliche Prüfungsthemen und wählen sie entsprechend ihrer Beauftragung und der Materialität der Themen (finanzielle, soziale oder politische Bedeutung), den damit verbundenen Risiken (z. B. mangelhafte Arbeit, Betrug, Nichteinhaltung von Regeln, Grundsätzen oder Zielen) und/oder potenziellen Möglichkeiten, zu einer besseren Politikumsetzung und Erhöhung der Rentabilität der Ausgaben beizutragen, sowie zu Erwartungen und Auswirkungen, die die entsprechenden Prüfungen haben können. Die Wichtigkeit von Themen entspricht auch den Möglichkeiten der ORKB hinsichtlich der Durchführung von Prüfungen und der Überprüfbarkeit des Themas.

43) Es gibt eine ganze Reihe von Gründen für ORKB, das öffentliche Beschaffungswesen oder bestimmte Schwerpunktbereiche in ihrem Rahmen als Prüfungsgegenstand zu wählen. Das öffentliche Beschaffungswesen stellt einen erheblichen Teil der staatlichen Ausgaben dar, die auf die Erfüllung der Bedürfnisse der Bevölkerung gerichtet sind. Wenn eine effiziente und effektive Versorgung nicht sichergestellt wird, kann dies zu einer erheblichen Verschwendung finanzieller Ressourcen führen und wichtige nationale Ziele, einschließlich des Wohlergehens der Bürger, beeinträchtigen. Andererseits ist die öffentliche Beschaffung ein wirksames Instrument der Erhöhung der Rentabilität der Ausgaben und der Förderung der Erreichung anderer staatlicher Ziele wie Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Digitalpolitik. Die Prüfung ist ein wirksames Mittel zur Bewertung des Beitrags der öffentlichen Beschaffung zu diesen Politiken. Darüber hinaus bringt die öffentliche Beschaffung die Risiken der rechtswidrigen Aneignung von Geldern, des Betrugs und der Korruption, insbesondere in Notfällen (siehe Abschnitte „Risiken der Korruption und des Betrugs auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffung“ und „Öffentliche Beschaffung in Notfällen“).

44) Im Rahmen des Gegenstandes der öffentlichen Beschaffung können viele Themen die Eigenschaften aufweisen, die natürlich im länderspezifischen Kontext und anderen Konfliktprioritäten betrachtet werden müssen. Beispiele für mögliche Themen der Prüfung im Bereich der öffentlichen Beschaffung:

- Ob die öffentlichen Beschaffungen und die entsprechenden Ressourcen mit Investitions-, Umwelt- oder anderen Globalstrategien im Einklang stehen;
- Ob die öffentlichen Beschaffungen die Innovationen in der öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft fördern;
- Ob der Umfang, die Größe, die Menge, die Vielfalt, der Preis und der Betrag der öffentlichen Beschaffungen begründet und im Hinblick auf die Bedürfnisse und erwarteten Ergebnisse angemessen sind;
- Ob die öffentlichen Beschaffungen nach den Grundsätzen der Transparenz und des fairen, offenen Wettbewerbs durchgeführt werden, ob sie das optimale Preis-Leistungsverhältnis gewährleisten;
- Ob die gewissenhafte und vollständige Durchführung der öffentlichen Beschaffungen angemessen überwacht wird, um Betrugs- und Korruptionsrisiken vorzubeugen;
- Ob der Aufbau, die Organisation, die Planung und die Überwachung des Beschaffungsmanagements und der internen Kontrollen wirksam und effizient sind und ob sie die festgestellten Risiken berücksichtigen;

- Ob die öffentlichen Beschaffungen und damit verbundene Vorgänge, Prozesse und Verfahren den geltenden Gesetzen, Vorschriften und gesetzlichen Anforderungen entsprechen;
- Ob die durchzuführenden öffentlichen Beschaffungen in allen Etappen eines gezielten Prozesses zeitgemäß und kostensparend sind?
- Ob die Vertragsbedingungen eingehalten werden, ob die Zahlungen für die erhaltenen Produkte geleistet wurden und ob die durchgeführten Arbeiten, gelieferten Waren und erbrachten Dienstleistungen den erwarteten Standards entsprechen.

Diese Themen können global angegangen werden, wobei der Schwerpunkt auf bestimmten Subjekten, Investitionen und Verträgen sowie auf bestimmten Bereichen wie Gesundheitswesen, Bildung und örtliche Verwaltung liegt.

45) Bei der Durchführung der Prüfung der öffentlichen Beschaffungen können die ORKB die Durchführung der Prüfung in Betracht ziehen oder Prüfungsfragen dazu formulieren, wie die Systeme des öffentlichen Beschaffungswesens einen sicheren Schutz vor Betrug und Korruption bieten. In solchem Fall kann die ORKB die Entscheidung über die Angemessenheit und Qualität einer von einer Regierung oder Organisation durchgeführten Bewertung des Risikos oder der Störanfälligkeit, die Reaktionen der Leitung auf festgestellte Risiken und die Umsetzung dieser Maßnahmen, treffen.

46) Die folgenden Abschnitte sind dem zweiten Teil der Planungsetappe gewidmet - der Voruntersuchung und der Planung der Prüfung der öffentlichen Beschaffungen. Sie betreffen „was überprüft werden sollte“, „welche Kriterien anzuwenden sind“ und „wie die Analyse durchgeführt wird“. ISSAI 300 und ISSAI 400 enthalten Informationen darüber, welche Datenerhebungsmethoden während dieses Prozesses verwendet werden können.

PRÜFUNGSZIELE UND PRÜFUNGSANSÄTZE

47) Um den Analysegegenstand und die Ziele und Fragen der Prüfung festzulegen, ist es vor Beginn des Planungsprozesses einer Prüfung der öffentlichen Beschaffung erforderlich, die Analyse der Informationen durchzuführen, die durch solche digitale Mittel wie öffentliche Datenbanken, transparente oder offene Datenportale, Informationssysteme für das öffentliche Beschaffungswesen und andere ähnliche Systeme gewonnen wurden.

48) Das Ziel einer Prüfung der öffentlichen Auftragsvergabe ist die Durchführung von Ordnungsmäßigkeitsprüfungen, deren Zweck ist es, sicherzustellen, dass die staatlichen

Mittel in Übereinstimmung mit den rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen ausgegeben werden, sowie die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen – die Prüfung der Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit. Die Ziele definieren den Prüfungsansatz[17] und seine Struktur.

49) Die Wahl des/der Prüfungsziels/e, die Prüfungsfragen, die der Prüfer zu beantworten beabsichtigt, und die ermittelten relevanten Prüfungskriterien bestimmen die Arbeit, die zur Erlangung ausreichender geeigneter Prüfungsnachweise erforderlich ist. Dies wird der Ansatz für die Durchführung der Prüfung sein.

50) Im Abschnitt „Prüfungskriterien“ werden mögliche Prüfungskriterien für die öffentliche Beschaffung erörtert.

FRAGEN DER PRÜFUNG

51) In der Regel können die Prüfungsziele als allgemeine Prüfungsfrage formuliert werden, die weiter in präzisere Unterfragen eingeteilt werden kann. Die Prüfungsziele können thematisch verbunden sein (d. h. die Tätigkeiten in der Beschaffungsphase oder innerhalb des Beschaffungszyklus abdecken), gegenseitig ergänzend, nicht duplizierend und insgesamt erschöpfend bei der Lösung der gesamten Prüfungsfrage sein.

52) Es ist wichtig, dass die Prüfer eine bestimmte Struktur und Organisation bei den gestellten Anfragen und Fragen haben, angesichts der großen Menge an Informationen, die mit jeder einzelnen Beschaffungsaktivität verbunden sind, sowie der möglichen unterschiedlichen Zielgruppe von Interessengruppen und Mitarbeitern, die an der Prüfung beteiligt sind. Die Praxis der ORKB bei der Durchführung von Prüfungen des öffentlichen Beschaffungswesens ermöglicht es, einen gemeinsamen Satz der miteinander verbundenen Fragengruppen festzustellen. Sie sind in den Anhängen zu diesem Leitfaden aufgeführt.

53) Die konkreten Fragen und der Charakter der Anfrage werden von den Prüfern nach ihrem Ermessen auf der Grundlage der ihnen vorliegenden Informationen geregelt. Der Leitfaden kann dem Prüfer eine Methodologie für die Erstellung von Anfragen und die Bereitstellung von Anfangsfragen zur Verfügung stellen, um einen Ausgangspunkt für die Prüfung zu finden. Der Prüfer kann dann auf der Grundlage der während der Prüfung

[17] Es gibt drei Ansätze zur Wirtschaftlichkeitsprüfung:
systemorientierter Ansatz – anwendbar z. B. für Prüfungen von Strategien, Organisation und Managementfragen;
ergebnisorientierter Ansatz - einfache Überprüfung der Zielerreichung;
problemorientierter Ansatz - anwendbar bei Verstößen und / oder Abweichungen

erhaltenen Informationen und Antworten zusätzliche Fragen stellen, in der Erwartung, die tieferen Antworten zu erhalten.

54) Welche Fragen in der Prüfung zu verwenden sind, hängt von den Zielen der Prüfung und dem anwendbaren Ansatz ab. Im Fall des öffentlichen Beschaffungswesens hängen die Fragen auch davon ab, wie die ORKB entscheidet, die Komplexität des Gegenstands der Prüfung zu untersuchen.

55) Beispiele der Gruppen der Fragen für die Prüfung sind in Anhängen 5-8 aufgeführt:

- Anhang 5 enthält mögliche Fragen, die sich im Laufe der Prüfung auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit im Rahmen des Prüfungsansatzes konzentrieren;
- Anhang 6 enthält mögliche Prüfungsfragen zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Beschaffungswesens aus strategischer Sicht auf Regierungsebene, auf Organisations- oder Abteilungsebene und auf der Ebene eines bestimmten Beschaffungsprojekts;
- Anhang 7 enthält mögliche Prüfungsfragen zur Bewertung der strategischen Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Beschaffung im Hinblick auf strategische Funktionen;
- Anhang 8 enthält mögliche Prüfungsfragen für die Analyse der öffentlichen Beschaffung mit Hilfe der Prozessmethode (entsprechend den Etappen des Beschaffungsverfahrens).

56) Die Prüfungen der komplexen und langfristigen Projekte wie große Bauinvestitionen, öffentlich-private Partnerschaften und Konzessionen, werden oft in einer frühen Etappe, entweder vor oder während der Umsetzung der Projekte, durchgeführt. Bei solchen Prüfungsaufgaben werden beispielsweise die Vorbereitung des Projektstarts, die Glaubwürdigkeit und Begründung der zukunftsgerichteten Forschungsergebnisse, die Ordnungsmäßigkeit und Angemessenheit der Haushaltsausgaben, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und die Entsprechung der Ausgaben den tatsächlichen und erwarteten Vorteilen von Projekten, bewertet.

57) Die im Anhang 10 enthaltene Zusammenfassung gibt den Prüfern die Anregungen für Prüfungsfragen, die die ORKB verwenden kann, wenn es notwendig ist, eine Prüfung hinsichtlich des Betrugs und der Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen durchzuführen. Die Prüfungsfragen, Checklisten, Hinweise auf Verdachtstätigkeit und

Zeichen, die speziell in von Betrugs- und Korruptionsrisiken betroffenen Bereichen des öffentlichen Beschaffungswesens zu beachten sind, sind auch in regionalen Leitfäden enthalten[18].

58) Die Prüfung der Sicherheitsvorkehrungen eines Landes oder einer Organisation gegen Betrug und Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen kann sich auf das gesamte Kontrollsystem im Rahmen aller Beschaffungsaktivitäten konzentrieren. Bei der Planung dieser Prüfung helfen folgende Dokumente: „INTOSAI-Leitfaden GUID 5270 „Leitfaden für die Prüfung der Korruptionsvorbeugung“[19], IDI-Leitfaden für die Prüfung der institutionellen Grundlagen der Korruptionsbekämpfung[20] und EUROSAI-Leitfaden für die Prüfung der Unternehmensethik in Organisationen des öffentlichen Bereiches[21]. In Dokumenten werden die Hauptkomponenten des Systems beschrieben (die die Richtung der Prüfungsfragen definieren) und sind die Leitlinien zu Prüfungskriterien und -Verfahren enthalten.

59) Bei der Planung einer Prüfung sollen die Prüfer nach Merkmalen von Transaktionen und Geschäften im Zusammenhang mit der betrügerischen oder korrumpierten Tätigkeit im öffentlichen Beschaffungswesen und ihrer Finanzierung suchen (ISSAI 100/47 Standard).

60) Ausschließlich im Rahmen der Notfallbeschaffung widmen die Prüfer besondere Aufmerksamkeit den aktuellen Risikobereichen und solchen Themen wie z.B.:

a. Flexibilität bei Ausschreibungsverfahren,
b. Bestandsplanung zur Deckung des Notfallbedarfs,
c. Lieferkettenmanagement für effektive Bedürfnisbefriedigung,
d. Preispolitik,
e. Garantien für eine gewissenhafte und transparente Durchführung der Beschaffungen,
f. Merkmale, die auf mögliche betrügerische und korrumpierte Tätigkeit hinweisen,
g. Vollständigkeit der Spezifikationen und die Qualität der entsprechenden Lieferungen sowie
h. Vollständigkeit der Dokumentation und Audithistorie.

18 Checkliste für Finanzprüfung und Ordnungsmäßigkeitsprüfung der öffentlichen Beschaffungen im Tool „Prüfung der öffentlichen Beschaffungen“ https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf und ASOSAI-Leitfaden für Bekämpfung des Betrugs und der Korruption

19 https://www.issai.org/pronouncements/guid-5270-guideline-for-the-audit-of-corruption-prevention/

20 https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sais-fighting-corruption/548-guidance-on-audit-of-institutional-framework-for-fighting-corruption-1/file.

21 https://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/TFAE%20Guidelines%20to%20audit%20 ethics/g-english-TFAEGuidelines%20to%20audit%20ethics.pdf

61) Zu berücksichtigende Prüfungsfragen können die folgenden sein[22] :

- Ob die Regierung und Subjekte der Prüfung die Leitfäden und entsprechende Berichtssysteme für Beschaffungen in Notfällen gemäß Ausnahmegesetzgebung entwickelt haben;
- Ob die Handlungen der Beschaffungsorganisation diesen Leitfäden entsprechen;
- Ob bei der Durchführung der Verfahren besondere Befugnisse im Zusammenhang mit den Lücken in der normativen Regelung des öffentlichen Beschaffungswesens in Notfällen bestanden;
- Ob die Direktzahlungen auf die unbedingt notwendigen Beträge begrenzt wurden;
- Ob die Beschaffungen entsprechend den Ausnahmeverfahren (z. B. Direktvergabe der Verträge, Kontrollfreistellung) tatsächlich im Zusammenhang mit zwingenden Erfordernissen erfolgten und ob sie in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Erfordernissen stehen (Anzahl und Laufzeit der Verträge);
- Ob die Direktvergaben des Vertrags innerhalb der von den geltenden Vorschriften festgelegten Frist abgewickelt wurden;
- Ob es enge und verdächtige Beziehungen zwischen dem Beschaffungspersonal und den Lieferanten oder andere Verstöße gegen den Grundsatz der Gewissenhaftigkeit gibt;
- Ob es Anzeichen und Hinweise für eine Bevorzugung bestimmter Lieferanten gibt;
- Ob es Anzeichen und Hinweise für Markt- und Preisabsprachen zwischen den Lieferanten gibt;
- Ob es die Kontrolle der Aufträge und Lieferungen, die zum Versand betrügerischer Geräte führen, fehlt;
- Ob es eine unberechtigte Aneignung von Gütern gab;
- Ob es eine ausreichende Offenheit und Transparenz in Bezug auf Notfallbeschaffungen so gut wie möglich gesichert wurde;
- Ob die Prozesse der Beschaffung der Materialien und Arbeiten ordnungsgemäß dokumentiert wurden, ob die Audithistorie erkennbar ist;
- Ob die Bewertung des Risikos der Nichteinhaltung der Anforderungen durch eine staatliche Behörde durchgeführt wurde und ob sie entsprechend auf die Ergebnisse reagierte;

22 S. http://pubdocs.worldbank.org/en/315691568908208946/Emergency-Procurement-for-Reconstruction-and- Recovery-Toolkit.pdf; https://web-archive.oecd.org/2020-04-30/552097-COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf; https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/guideline-accelerated-public-procurement-procedures.pdf, https://www.transparency.org/en/blog/six-months-covid-19-have-public-contracting-systems-delivered-common-good.

- Ob die gekauften/gelieferten Ware den Anforderungen des Notfalls tatsächlich entsprachen, wie z. B. rechtzeitige Verfügbarkeit an bestimmten Orten und Einhaltung bestimmter (Qualitäts-)Standards;
- Ob die Haushaltsmittel für öffentliche Zwecke gemäß der gesetzlichen Vorschrift ausgegeben wurden.

62) Die Fragen der Prüfung, insbesondere die in den Anhängen enthalten sind, sind nach möglichen Prüfungsansätzen und Praktiken der öffentlichen Beschaffung gruppiert und stellen Optionen zur Wahl des Prüfers dar. Dies ist keine vollständige Liste von Fragen. Sie sollten mit dem Kontext jedes einzelnen Landes und Systems abgestimmt sein und durch anwendbare und/oder entwickelte Prüfungskriterien ergänzt werden.

63) Indem der Prüfer den Gegenstand und seinen Kontext versteht, berücksichtigt und bewertet er das Risiko verschiedener Arten von Mängeln, Abweichungen und Verfälschungen, die in Bezug auf den Gegenstand der Prüfung auftreten können (ISSAI 100/46).

64) Eine wichtige Voraussetzung für die Identifizierung und Reduzierung von Risiken für Subjekte der Prüfung ist ein wirksames modernes System der internen Kontrolle und ein richtig gestaltetes Kontrollumfeld, insbesondere für das Management von Risiken der Fahrlässigkeit, basierend beispielsweise auf den entsprechenden Entscheidungen des Ausschusses der Förderorganisationen der Treadway-Kommission (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO) oder auf ähnlichen Empfehlungen, die im Rahmen der örtlichen Gerichtsbarkeit entwickelt wurden. Die Fragen im Zusammenhang mit der Prüfung von internen Kontrollsystemen können in den Prüfungsgegenstand aufgenommen werden.

65) Für aktives Risikomanagement kann der Prüfer eine Risikoskala (unter Verwendung von Farben oder Ranking) für jede Prüfungsfrage im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungszyklus oder für die Prüfung der Beschaffungsfunktion entwickeln. Die folgende Tabelle enthält Anleitungen zur Analyse des Risikoniveaus und möglicher notwendiger Minderungsmaßnahmen.

Risikoniveau	**rot**	Extremes Risiko	Ein detaillierter Plan der Handlungen erforderlich
	orange	Hohes Risiko	Aufmerksamkeit seitens der obersten Leitung benötigt
	gelb	Gemäßigtes Risiko	Verantwortlichkeiten der Leitung müssen bestimmt werden
	grün	Niedriges Risiko	Wird gemäß den üblichen Verfahren verwaltet
Folgen	5	Extrem schwere	Das Erreichen der funktionalen Ziele/Aufgaben wird aufhören
	4	Erhebliche	Bedrohung der funktionalen Ziele/Aufgaben
	3	Gemäßigte	Die Notwendigkeit einer erheblichen Anpassung der Gesamtfunktion
	2	Geringe	Bedrohung des Funktionselementes

KRITERIEN DER PRÜFUNG

66) Die Prüfungskriterien sind die Referenzwerte, die für die Bewertung des Prüfungsgegenstandes verwendet werden (ISSAI 100/27). Der Prüfer verwendet viele verschiedene Quellen, um die Prüfungskriterien zu bestimmen.

67) Man sollte nicht davon ausgehen, dass das Befolgen eines bestimmten Modells immer zu guten Ergebnissen führt. Es ist zu beachten, dass die offenbaren Best Practices zu effektiven tatsächlichen Ergebnissen führten und im Gegenteil die im Einzelfall festgestellten Mängel die Ergebnisse und andere Tätigkeiten negativ beeinflussten.

68) Die Prüfungskriterien können qualitativ oder quantitativ, allgemein oder spezifisch sein und sich darauf konzentrieren, was in Übereinstimmung mit Gesetzen, Vorschriften oder Zielen sein sollte oder was vernünftigerweise erwartet wird, in Übereinstimmung mit wissenschaftlichen Kenntnissen und Best Practices, oder was unter günstigeren Bedingungen hätte sein können.

69) Bei der Durchführung der Prüfungen der Ordnungsmäßigkeitskriterien der öffentlichen Beschaffung wird festgestellt, dass der Prüfer die formale Umsetzung aller relevanten gesetzlichen und behördlichen Anforderungen, Vorschriften und Methodologien auf dem Gebiet der Beschaffung, die von höheren Behörden genehmigt wurden, sowie die Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen und Beschaffungsvereinbarungen,

Branchenstandards, Lizenzbedingungen und andere Regeln und Anforderungen, die den Prüfungsgegenstand beeinflussen, überprüft. In diesem Zusammenhang können beispielhaft folgende Kriterien in Betracht gezogen werden:

- Erfüllung aller obligatorischen vorgehenden Beschaffungsverfahren;
- Begründetheit der Wahl der Methode (des Verfahrens) der Beschaffung und der Art des Staatsvertrags gemäß der Gesetzgebung und Durchführungsverordnungen;
- Übereinstimmung der Grundbeschaffungsunterlagen (Ausschreibung bzw. Einladung zur Ausschreibungszulassung, Mitteilung über Vertragsschluss, technische Spezifikationen, Anweisungen für Bieter, Vertragsentwurf etc.) mit verbindlichen Rechtsbestimmungen;
- Einhaltung aller Verfahren zur Auswahl von Bietern, Vergabe und Unterzeichnung des Vertrags;
- Übereinstimmung des unterzeichneten Vertrages mit der Gesetzgebung und den spezifischen Bedürfnissen des Kunden;
- Übereinstimmung von Bedingungen, Mengen, qualitativen und quantitativen Merkmalen der gelieferten Waren/Arbeiten/Dienstleistungen mit den Normen, Anforderungen usw. sowie mit den Bestimmungen des Vertrages;
- Übereinstimmung der tatsächlichen Ergebnisse mit den erwartenden usw.

70) Die Festlegung von Übereinstimmungskriterien erfordert normalerweise, dass der Prüfer die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze, Standards, Normen und Anforderungen überprüft, die das Funktionieren des Beschaffungssystems als Ganzes und das Verhalten der Teilnehmer am Beschaffungsprozess bestimmen. Die Prüfung mit Übereinstimmungskriterien kann beispielsweise die Einhaltung von Verhaltenskodizes, internen Antikorruptionsdokumenten, Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und des fairen Wettbewerbs bei der Beschaffung usw. berücksichtigen.

- Bei der Durchführung der Prüfung der öffentlichen Beschaffung können die Prüfer drei Analysenstrategien anwenden, um die Kriterien für konkrete Prüfungsfragen festzulegen: Kosten-Nutzen-Analyse auf der Grundlage eines Vergleichs von Kosten und Nutzen (Vorteile), direktes oder indirektes Nutzen aus der öffentlichen Beschaffung;
- „Was-wäre-wenn“-Bewertung ermöglicht es, verschiedene Szenarien und Alternativen zu bewerten und zu analysieren und die möglichen Gewinne und Verluste im Zusammenhang mit sich ändernden Beschaffungsparametern

anzugeben. Dieser Ansatz basiert auf der Ermittlung von Faktoren, die das Ergebnis des Verfahrens der öffentlichen Beschaffung beeinflussen können;

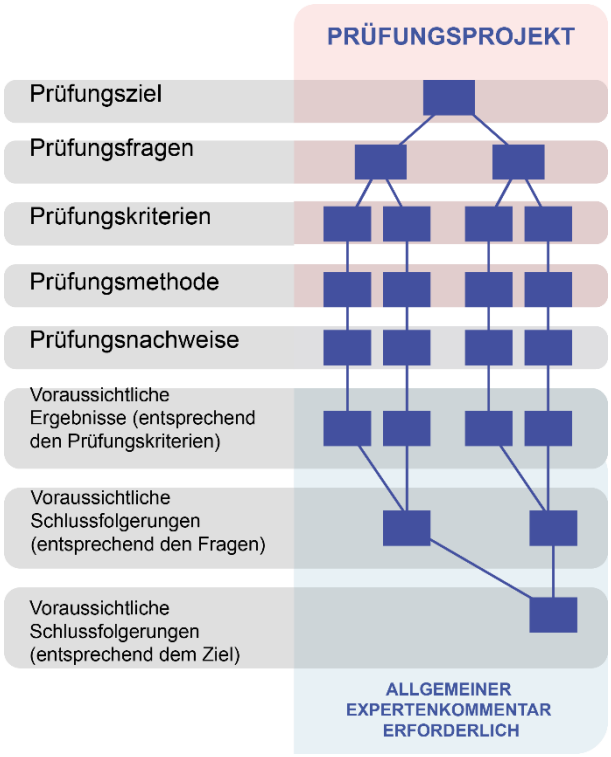
- Die vergleichende Analyse (Benchmarking) ist hauptsächlich auf die Bewertung der Trends und die Feststellung anderer Optionen gerichtet. Bei Vergleichen können verschiedene Grundlagen verwendet werden, um beispielsweise festzustellen, wie gut eine Arbeit ausgeführt wurde, um geplante und tatsächliche Ergebnisse, tatsächliche und geplante Arbeitsergebnisse zu vergleichen; es können ähnliche Beschaffungsverträgen oder ähnliche Arbeitsergebnisse von Institutionen oder Agenturen usw. verglichen werden. Eine der zentralen Fragen der vergleichenden Analyse ist, ob es möglich ist, jetzt oder in der Zukunft ein besseres Ergebnis als das bisher erreichte zu erzielen.

71) Im Folgenden finden Sie einige Beispiele der möglichen Kriterien zur Bewertung der Wirksamkeit des Beschaffungsprozesses und -Ergebnisse. Dieser Satz von Kriteriengruppen ist nicht erschöpfend.

Kriteriengruppen	Kriterien/ Kriterien der Bemessung
Wettbewerbsverfahren	• Umfassung und Platzierungsart der Ausschreibungswerbung; • Anzahl der Anmeldungen und Angebote, die den Anforderungen entsprechen (z. B. unterdurchschnittlich); • Anzahl der an der Ausschreibung teilnehmenden Lieferanten (z. B. unterdurchschnittlich); • Die Lieferanten geben dem Antragsteller die Zeit zum Feedback zum Prozess und zur Reflexions- und Verhandlungsphase; • Ob für die Angebotsabgabe gemäß den Vorschriften des öffentlichen Auftraggebers ausreichend Zeit eingeräumt wurde; • Abhaltung der Beratungen vor der Einreichung der Anmeldungen; • Aufklärungen, falls von Bietern gewünscht, werden allen potenziellen Bietern zur Verfügung gestellt.
Reduzierung / Dämpfung der Kosten	• Niveau/Umfang der erzielten Einsparungen/ Kostenreduzierung; • Bestandsabbau; • Nachfragerückgang; • Anzahl der „Mängel“; • Anzahl der mangelhaften Waren; • Erweiterter Einsatz von alternativen Varianten; • Förderung von Großeinkäufen.
Lieferantenmanagement	• Anzahl der „neuen“ Lieferanten, die an der Ausschreibung teilnehmen. • Anzahl der verspäteten/beschädigten/unsachgemäßen Lieferungen; • Erreichtes Qualitätsniveau.
Interne Systeme und Prozesse	• Umfang von Transaktionen mit geringem Wert; • Verwendung von aggregierten Absprachen oder langfristigen Vereinbarungen; • Senkung der Betriebskosten; • Zufriedenheit der internen Kunden.
Beschaffungsmanagement	• % der zertifizierten Beschaffungsmitarbeiter; • Anzahl der Personentage für die Schulung; • Effektive Zusammensetzung und Funktionieren von Beschaffungsausschüssen, einschließlich ihrer Unabhängigkeit, Workshops usw.

72) In der folgenden Tabelle ist ein Beispiel für Prüfungskriterien, die der Prüfungsfrage entsprechen, angeführt – diese können durch Angaben zu einem bestimmten Aspekt der öffentlichen Beschaffung (strategischen oder operativen) ergänzt werden.

Abbildung 2. Matrix der Prüfungsplanung



Verfahren der öffentlichen Beschaffung:
Phase: Vorbereitung zur Ausschreibung (***Beispiel***)

Gruppe der Prüfungsfragen:
Wurde das Beschaffungsmanagement effektiv durchgeführt?

Prüfungsfrage:
Hat das staatliche Organ kostengünstige Alternativen zu diesem Kauf geprüft und bewertet?

Gruppe der Prüfungskriterien:
Bewertung interner Systeme und Prozesse

Prüfungskriterien:
Verwendung der aggregierten Absprachen

73) Beim Fehlen der Kriterien, die von der entsprechenden Einheit entwickelt wurden, und der Kriterien aus anderen Quellen, können die Prüfer selbst geeignete Kriterien entwickeln. Der Prüfer soll daran denken, dass die Legitimität der von den Prüfern entwickelten Kriterien davon abhängt, wie vernünftig und überzeugend sie von den Adressaten des Prüfungsberichts betrachtet werden.

74) In Bezug auf die öffentliche Beschaffung in Notfällen können mit Berücksichtigung der verändernden Umstände folgende Effizienzkriterien betrachtet werden:

a. Bewertung der Stabilität der Lieferkette, insbesondere in den Gesundheitssystemen und der Bestandsverwaltung;

b. Ausgewogenheit zwischen der Schnelligkeit der Lieferungen, dem Preis und der Transparenz des Prozesses;

c. Strengere Anforderungen an die Rechtsfähigkeit von Lieferanten (selbst wenn die Anforderungen in einer normalen Situation als übertrieben angesehen werden, können sie gerechtfertigt sein, um die Risiken des Konkurses von Organisationen und der Kündigung von Verträgen auszugleichen).

PRÜFUNGSRISIKEN

75) Das Prüfungsrisiko kann mit dem technischen Charakter einiger Aspekte der Prüfung verbunden sein. Zum Beispiel:

- Finanzielle und technische Untersuchungen, die den Entscheidungen über die Bildung komplexer Infrastrukturen zugrunde liegen, können voreingenommen sein;
- Überflüssige Anforderungen, die in der gegebenen Situation nicht benötigt / nicht erforderlich sind, nach denen bestimmte Lieferanten bevorzugt werden, können auf solche Weise in die technischen Spezifikationen aufgenommen werden, dass sie nur von den Experten des entsprechenden Marktes aufgrund der von den Lieferanten bestimmten Spezifikationen festgestellt werden können;
- Voreingenommene oder unfaire Bewertungskriterien können in komplexe Bewertungsalgorithmen integriert werden;
- Die unzureichende Lieferung kann mit mangelhaften Materialien oder der Arbeitsproduktivität oder sogar mit einer falschen Konstruktion der angekauften Artikel verbunden sein.

76) Die Prüfer reduzieren die Prüfungsrisiken bei der Planung einer Prüfung oder in der Phase der Voruntersuchung. Im Anhang 8 wird eine Reihe von Fragen aufgeführt, die helfen können, die Prüfungsrisiken zu mindern.

77) Wenn das Prüfungsrisiko erheblich ist, kann sich die Notwendigkeit der Entwicklung der Strategien zur Risikominderung und/oder der Einbringung von Änderungen in den Prüfungsplan, ergeben. Der Prüfer kann dann eine Strategie zur Sammlung von Nachweisen entwickeln und ändern, um das Prüfungsrisiko zu mindern. Es ist beispielsweise sinnvoll, Folgendes zu betrachten:

- Festlegung einer anderen Personalstruktur – zum Beispiel mehr hochrangige/erfahrene Mitarbeiter auf dem Gebiet der Beschaffungsprüfung heranzuziehen;
- Wenn möglich, Heranziehung der zusätzlichen internen oder externen Fachleute mit

tiefer Kompetenz in Aspekten der öffentlichen Beschaffung, wie etwa Ingenieure oder Beschaffungsexperten oder IT-Experten. Diese Fachkenntnisse werden benötigt, um beispielsweise digitale Prüfungsmethoden anzuwenden oder physische Kontrollen und Inspektionen beispielsweise von medizinischen Geräten, der Beschaffung der komplexen Artikel oder Bautechnologien einzusetzen;

- Verleihung einer gehörigen Bedeutung dem Grundsatz der Gewissenhaftigkeit, z.B. Feststellung der potenziellen Interessenkonflikten und Beziehungen im Team der internen und externen Mitglieder des Prüfungsgruppe und Verwaltung dieser Daten;
- Festlegung der konkreten Vereinbarungen über Zusammenarbeit mit dem Prüfungssubjekt;
- Feststellung der konkreten Qualitätskontrollmaßnahmen;
- Bildung der vollständigen und professionellen Aufsichtsmechanismen für Durchführung solcher Prüfungen.

8

DURCHFÜHRUNG DER PRÜFUNG



78) Die Prüfer sollen ausreichende und relevante Nachweise einholen. Dazu passen die üblichen verbreiteten Prüfungsmethoden wie die Prüfung der Dokumentation, Befragungen und, wenn möglich und angemessen, physische Inspektionen. Interne Ressourcen für Durchführung der Prüfungen der öffentlichen Beschaffungen sind oft analog zu denen, die für andere Arten der Prüfungen verwendet werden.

79) Die Prüfung von Infrastrukturprojekten oder anderen großen technischen Beschaffungen kann jedoch die Heranziehung der technischen Experten erfordern.

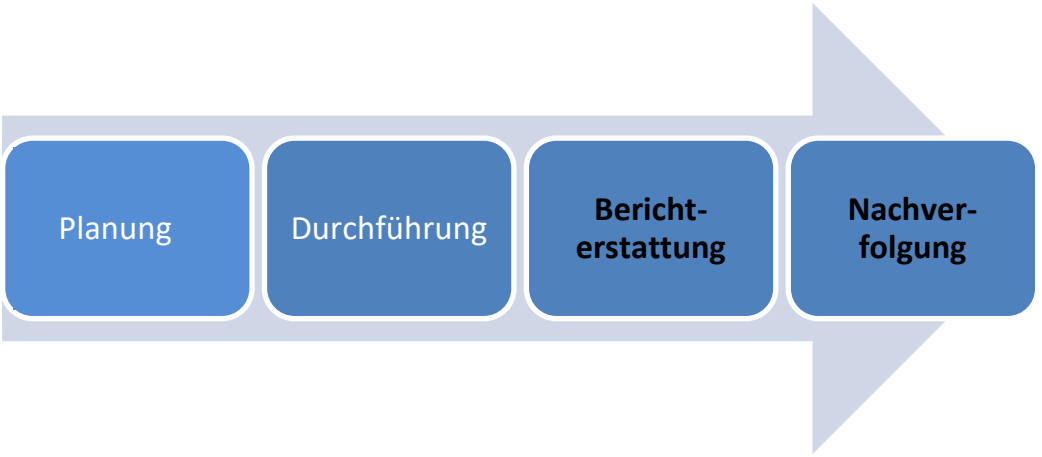
80) Digitale IT-Datenanalyse-Instrumente entwickeln sich zu einer leistungsfähigen Methode der umfassenden Analyse der öffentlichen (oder vertraulichen) Daten zu öffentlichen Beschaffungen und werden zunehmend eingesetzt. Die Daten werden in der Regel in die Datenbanken und elektronische Plattformen aufgenommen, die die Informationen zu durchgeführten öffentlichen Beschaffungen, zum Inhalt der Beschaffungsunterlagen, zu abgeschlossenen Verträgen und zu Unternehmen, die diese Verträge unterzeichnet haben, veröffentlichen. Je detaillierter diese Informationen sind, desto leistungsfähigere Algorithmen in der Lage werden, umfangreiche Prüfungsarbeiten durchzuführen, was den größeren Wert den Prüfungen der öffentlichen Beschaffungen verleihen wird. ORKB können die Mittel der Datenanalyse und künstliche Intelligenz für die Überprüfung und Analyse der bestehenden Vertragsdaten verwenden, um ungewöhnliche Verfahren und Beziehungen sowie Gesetzmäßigkeiten, Trends und Anomalien festzustellen, die auf eine

voreingenommene Auswahl der Lieferanten oder mögliche Absprachen hinweisen, nicht nur während der Planungsphase, sondern auch während der Durchführung der Prüfung. Dies ist besonders wichtig bei der Prüfung der vorläufigen Prüfungsergebnisse, die dasselbe Schema wie die Prüfung selbst haben. Für ORKB kann dies eine große Herausforderung darstellen, da nicht nur Experten für computergestütztes Design eingestellt werden, sondern auch die Prüfer in der Verwendung dieser Instrumente geschult werden müssen. Die Fähigkeit der Prüfer, die Daten aus Informationssystemen zu erhalten und zuvor geprüfte Daten zeitnah während der Prüfung zu analysieren, ist bei der Ressourcenlücke, insbesondere bei engen Fristen, äußerst wichtig.

81) Die Prüfung der öffentlichen Beschaffung in Notfällen stößt auf Hindernisse, da die Situation vor Ort die Anwendung allgemeiner Prüfungsmethoden erschweren kann. Physische Inspektionen können für diese Art von dringenden und deformalisierten Beschaffungen sehr wichtig sein, sie können jedoch schwierig umzusetzen sein. In einer Situation, als sich die ORKB nicht leisten kann, physisch in den Räumlichkeiten des geprüften Subjektes anwesend zu sein, kann die ORKB auf Fernarbeit mit der Unterstützung durch Online-Lösungen und Informationsplattformen umstellen. Unter solchen Umständen müssen die ORKB möglicherweise die Maßnahmen entwickeln, um die betriebliche Effizienz und Sicherheit solcher Kommunikationskanäle zu gewährleisten. Die Prüfer müssen möglicherweise die Hinlänglichkeit der mit diesen Methoden erlangten Nachweise kontinuierlich bewerten, um die Zweckmäßigkeit, Aktualität und Zuverlässigkeit der Prüfungsergebnisse sicherzustellen.

9

BERICHTERSTATTUNG UND NACHVERFOLGUNG DER ERFÜLLUNG DER EMPFEHLUNGEN



82) Die Berichterstattung und Nachverfolgung der Erfüllung der Empfehlungen während einer Prüfung der öffentlichen Beschaffung erfolgt nach den gleichen Schritten und Anforderungen wie für Wirtschaftlichkeitsprüfung (ISSAI 3000) und Ordnungsmäßigkeitsprüfung (ISSAI 4000).

83) Es wird erwartet, dass der Prüfer konstruktive Empfehlungen einreicht, die wahrscheinlich einen wesentlichen Beitrag zur Behebung von Mängeln oder Problemen leisten, die im Beschaffungsprozess festgestellt wurden, sowie dazu beitragen, signifikante festgestellte Fälle von Nichteinhaltung der Anforderungen oder die Mängel, die bei den Kontrollmechanismen festgestellt wurden, zu beseitigen.

84) Unter Berücksichtigung der häufigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen der von

der ORKB durchgeführten Prüfung der öffentlichen Beschaffung[23] kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass sie viele Bereiche und Situationen umfassen, die typischsten von ihnen können jedoch unterschieden werden:

- Das Fehlen eines strategischen Ansatzes für öffentliche Beschaffungen, die Unfähigkeit der Beschaffungen, innovative oder ökologische Ziele zu erreichen, das Fehlen der angemessenen Planung, der Verwaltung oder der Kontrolle der Beschaffungen;
- Uneffiziente Risikoverteilung zwischen Lieferanten und staatlichen Behörden;
- Unzureichende Begründung und spärliche Hintergrundforschungen der Bedürfnisse, Investitionen und Beschaffungen;
- Ungenaue Definition des Beschaffungsgegenstandes, Aufgliederung des Beschaffungsobjektes oder Anschlagkosten;
- Das Fehlen der wichtigen Informationen in den Beschaffungsunterlagen: Fristen für Einreichung der Auschreibungsanmeldungen, detaillierte Angaben zum Beschaffungsobjekt, Anforderungen zu Beschaffungen;
- Das Fehlen der Öffentlichkeit und/oder Transparenz der Begründung während des Beschaffungsverfahrens;
- Nicht wettbewerbsorientierte Beschaffungsverfahren, die keine Grundlage haben oder ordnungswidrig sind;
- Diskriminierende, rechtswidrige oder übermäßige Anforderungen und technische Spezifikationen;
- Unangemessene oder voreingenommene Bestimmung der Kriterien für die Auswahl und Vergabe eines Vertrags;
- Nichteinhaltung der festgelegten Anforderungen und Fristen für die Einreichung von Anmeldungen;
- Preisüberhöhung, Beweise für geheime Absprachen und Interessenkonflikte;
- Mängel bei der Angebotsbewertung oder unbegründete Entscheidungen über Vergabe der Verträge;
- Vertragsmängel (unzureichende Garantien zur Abdeckung der Ausfallrisiken; zu lange Vertragsdauer);

[23] Zusammenfassung der im Praxisleitfaden für die Prüfung der öffentlichen Beschaffungen enthaltenen Informationen.

- Rechtswidrige Änderungen in Ausschreibungen und unbegründete wesentliche Vertragsänderungen;
- Uneffektives Vertragsmanagement (Überwachung von Bestellungen, Lieferungen und Zahlungen, Kontrolle der Unterauftragnehmer, verspätete Lieferung, Einhaltung vereinbarter Bedingungen, schlechte Qualität, Volumensteigerung, überhöhte Kosten, fiktive Lieferanten);
- Die Dokumente des Subjektes zu Fragen der Verwaltung werden nicht aktualisiert, was es schwierig macht, den Grad der Beteiligung von staatlichen Beamten und/oder -angestellten, die an Regierungsverträgen beteiligt sind, zu bestimmen.

85) Zusätzlich zu den Schlussfolgerungen und Empfehlungen in den Prüfungsberichten der ORKB sollen alle während der Prüfung festgestellten Fälle von Betrugs- und Korruptionsverdacht dokumentiert und der Leitung und den zuständigen Behörden vorgelegt werden. Abhängig von den Befugnissen einer einzelnen ORKB und den auf nationalem Niveau festgesetzten Verfahren kann eine ORKB befugt sein, Informationen an Ermittlungsbehörden weiterzugeben. Einige ORKB arbeiten eng mit Antikorruptionsbehörden zusammen[24].

86) Die Schlussphase der Prüfung der öffentlichen Beschaffungen ist die anschließende Kontrolle der Einhaltung der erteilten Empfehlungen auf der Grundlage der Schlussfolgerungen, die sich aus den Ergebnissen der Prüfung ergeben. Die ORKB bestimmt den Algorithmus der Folgewirkungen, um die wirksame Umsetzung der Empfehlungen der Prüfer zu überwachen und sicherzustellen. Das Hauptziel der ORKB ist die Organisation des Feedbacks, ständige Überwachung der Umsetzung von Empfehlungen im Rahmen der Tätigkeit des Prüfungssubjekts und Bewertung des Endergebnisses ihrer Erfüllung. Im Folgeprozess ist es oft sinnvoll, besondere Aufmerksamkeit nicht so sehr dem Prozess der Umsetzung von Empfehlungen widmen, als vielmehr den Endergebnissen bei der Erhöhung der Effizienz und Wirksamkeit des internen Kontrollsystems, der Beseitigung von Einschränkungen bei der Verwaltung des Beschaffungsprozesses und als Ergebnis der Beseitigung der Verstöße und Fehler, Minimierung der unnötigen Kosten und der allgemeinen Erhöhung der Beschaffungseffizienz.

24 Am 30. Juli 2019 unterzeichnete INTOSAI die Absichtserklärung (MoU) mit dem Büro der Vereinten Nationen für Bekämpfung der Rauschgiftsucht und Kriminalität (UNODC). Diese MoU bestätigt die wichtige Rolle, die ORKB im Kampf gegen Korruption spielen, und stärkt die Zusammenarbeit zwischen ORKB und Antikorruptionsbehörden, um die Korruption wirksamer zu verhindern und zu bekämpfen.

ANHANG 1: GRUNDSÄTZE DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

Rechnungsprüfer beziehen sich hauptsächlich auf die in der nationalen Gesetzgebung festgelegten Grundsätze der öffentlichen Beschaffungen. Diese Grundsätze sollen den Inhalt der Vorschriften, die Erläuterung der gesetzlichen Bestimmungen und den Entscheidungsvorgang während des gesamten Beschaffungsprozesses bestimmen.

Nationale Gesetze und Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen beziehen sich heute häufig auf die international anerkannten Grundsätze, die sie widerspiegeln, beeinflusst von internationalen Best Practices auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen und UN-Leitfäden, die im UNCITRAL-Mustergesetz über die Beschaffung von Waren (Arbeiten) und Dienstleistungen enthalten sind. Wenn ein ORKB-Land eine Partei (oder Antragsteller) des WTO-Abkommens über öffentliche Beschaffungen ist, können auch das Abkommen und die Verpflichtungen des Landes daraus eine Rolle spielen.

UNCITRAL ist ein Hilfsorgan der UN-Generalversammlung und entwickelt unter anderem die Mustergesetze, bei denen es sich um Gesetzestexte handelt, die den Staaten zur Verabschiedung als Teil ihrer nationalen Gesetzgebung empfohlen werden. Das UNCITRAL-Mustergesetz über die Beschaffung von Waren (Arbeiten) und Dienstleistungen fördert die Aufnahme in nationale Gesetze über öffentliche Beschaffungen der folgenden Grundsätze:

Offene Teilnahme und Wettbewerb	Alle potenziellen qualifizierten Lieferanten sollen an die Teilnahme an Verfahren der öffentlichen Beschaffungen zugelassen werden, außer der bestimmten, regulierten und begründeten Umstände, die die Ausschlüsse zulassen.
Fairness und Gleichberechtigung	Alle interessierten/potenziellen Bieter müssen den Zugang zu klaren, objektiven und vollständigen Informationen und Kriterien haben, die vom staatlichen Auftraggeber öffentlich verbreitet werden, und sich auf diese verlassen. Die Bieter haben auch das Recht zu erwarten, dass sie mit anderen Bietern gleich behandelt werden.
Gewissenhaftigkeit und Transparenz	Die Steuerzahler und Bürger haben das Recht im Allgemeinen zu erwarten, dass öffentliche Beschaffungen nach Treu und Glauben, transparent und im Interesse der Bevölkerung durchgeführt werden.
Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit	Die Bürger erwarten auch, dass die für Waren, Dienstleistungen und Arbeiten gezahlten Preise fair festgesetzt werden und dass die Waren, Dienstleistungen und Arbeiten zeitnah in angemessener Qualität und Quantität beschaffen werden.

Wenn die ORKB es für angemessen erachtet, die Qualität der Regeln und Verfahren der öffentlichen Beschaffungen eines Staates mit der Qualität der internationalen Empfehlungen zu vergleichen, können die Prüfungskriterien durch das UNCITRAL-Mustergesetz oder andere internationale Dokumente wie die OECD-Grundsätze der Gewissenhaftigkeit auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen bestimmt werden.

ANHANG 2: DEFINITIONEN UND ABKÜRZUNGEN

Grundbegriffe	Definition
Prüfung der öffentlichen Beschaffungen durchgeführt von der ORKB	Die Prüfung der öffentlichen Beschaffungen, die von ORKB oder ihren Vertretern durchgeführt wird, die die Überprüfung der physischen Anwesenheit der erworbenen Vermögenswerte, Konformitätskontrolle, Überprüfung und Bewertung der Verfahren der öffentlichen Beschaffungen, Ergebnisse und Effizienz sowie Berichterstattung nach Abschluss der Prüfung, einschließt.
Kriterien der Vergabe der Ausschreibung	Kriterien, die vom staatlichen Auftraggeber verwendet werden, um eingereichte Ausschreibungsangebote zu bewerten und einen oder mehrere Bieter mit dem höchsten Ranking für Befriedigung bestimmter Bedürfnisse auszuwählen.
Bieter im Rahmen einer Ausschreibung	Juristische oder natürliche Personen, die im Rahmen eines Vertrags mit dem staatlichen Auftraggeber am Beschaffungsprozess beteiligt sind.
Öffentliche Beschaffungen Vertrag/Staatsvertrag	Ein Vertrag/eine Vereinbarung, die zwischen dem staatlichen Auftraggeber und dem Lieferanten gemäß den geltenden nationalen und regionalen Gesetzen oder den geltenden Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen geschlossen wird.
Zyklus der öffentlichen Beschaffungen	Das Verfahren besteht aus drei getrennten Phasen: Vorbereitung zur Ausschreibung, Durchführung einer Ausschreibung und Abschluss einer Ausschreibung. Typisch sind folgende Phasen: (1) Vorbereitung und Planung, (2) Veröffentlichung und Transparenz, (3) Abgabe der Anmeldungen, Eröffnung der Ausschreibung und Auswahl, (4) Bewertung und Vergabe der Ausschreibung, (5) Vertragsdurchführung und -abschluss.
Beschaffungs-organisationen	Zentrale Behörden, örtliche Behörden, staatliche Betriebe oder sogar private Unternehmen, die die Finanzierung aus dem Haushalt erhalten.
Beschaffungsprozess	Der Prozess ist eine Reihe von Schritten, Aktivitäten und Entscheidungen, die mit der Durchführung der Beschaffungstätigkeit verbunden sind.
Qualifikationskriterien	Kriterien, die vom staatlichen Auftraggeber verwendet werden, um die Fähigkeit von Lieferanten/Verkäufern den entsprechenden Einkaufsvertrag zu erfüllen, zu bewerten.

Grundbegriffe	Definition
Beschaffungsetappe	Eine Reihe von Maßnahmen, die vom staatlichen Auftraggeber ergriffen werden, um die festgestellten Vertragsrisiken zu reduzieren.
Lieferant (Verkäufer)	Ein typischer Beschaffungsprozess auf hoher Ebene im Rahmen des Zyklus der öffentlichen Beschaffungen, der weiter in Unterprozesse, Beschaffungsverfahren/-aktivitäten geteilt werden kann und dessen Ergebnisse oder Elemente in Aspekte der bei der öffentlichen Beschaffung erforderlichen Kontrollen eingeschlossen werden.
Risikomanagement zu Verträgen für öffentliche Beschaffung	Eine Reihe von Maßnahmen, die vom staatlichen Auftraggeber ergriffen werden, um die festgestellten Vertragsrisiken zu reduzieren.
Benutzer	Der staatliche Auftraggeber, die Bürger und konkrete Personengruppen, die das gekaufte Produkt konsumieren oder im Alltagsleben, für geschäftliche Zwecke usw. verwenden.

Grundbegriffe	Abkürzungen
EU	Europäische Union
IDI	INTOSAI-Entwicklungsinitiative
FIPP	INTOSAI-Rahmenwerk für fachliche Verlautbarungen
INTOSAI	Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
ISSAI	Internationale Standards der Obersten Rechnungskontrollbehörden
KPI	Leistungskennzahl
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
WTO	Welthandelsorganisation
UNCITRAL	Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht

ANHANG 3: PHASEN DES PROZESSES DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFTUNG

Phase 1. Vorbereitung zur Ausschreibung

Diese Etappe umfasst eine Bedarfs- und Marktbewertung, Planung und –Budgetaufstellung der Beschaffung, die Bestimmung, was gekauft wird, und die Auswahl eines Beschaffungsverfahrens. Diese Tätigkeit bildet die Grundlage für erfolgreiche öffentliche Beschaffungen, und in der Regel bestimmt die Qualitätsarbeit in dieser Phase die Qualitätsarbeit, die in den nachfolgenden Etappen erreicht werden kann.

Die Begründung der Bedürfnisse und die Beweise für Begründung sind Elemente, die bei allen Arten der öffentlichen Beschaffungen berücksichtigt werden müssen, auch in Notfällen.

Die Wahl des Verfahrens richtet sich nach den geltenden Grundsätzen und Vorschriften auf nationaler oder supranationaler Ebene. Die verbreitesten Beschaffungsverfahren sind Verfahren der wettbewerblichen Ausschreibungen, da sie am effektivsten sind, um den gleichen Zugang aller potenziellen Lieferanten zu Märkten der öffentlichen Beschaffungen zu gewährleisten und Bedingungen zu schaffen, damit die staatlichen Auftraggeber das günstigste Angebot erhalten. Diese Ausschreibungsverfahren sind in der Regel lang und detailliert. So lassen die Vorschriften vieler nationaler oder staatlicher Behörden relativ kostengünstige Beschaffungen auf der Grundlage vereinfachter Wettbewerbsverfahren, begrenzter Ausschreibungen oder direkter Beschaffungen, zu, um das Beschaffungsverfahren effizienter und zeitgerechter zu gestalten. Begrenzte und direkte Käufe sind in Ausnahmefällen wie Notfällen zulässig. Die Prüfer müssen gegebenenfalls prüfen, ob außergewöhnliche Gründe begründet waren und tatsächlich stattfanden. Da diese Arten von Verfahren das Risiko erhöhen, den Lieferanten die Vorteile zu verschaffen, sollten andere Kontrollen angewendet werden, wie z. B. Begründung und Transparenz der Entscheidungen.

Zu alternative Verfahren gehören zentrale Beschaffungen, Vereinigung von Bedürfnissen und Beschaffungen entsprechend den Rahmenvereinbarungen. Aggregierung der Beschaffungen und Nutzung von Rahmenvereinbarungen ermöglichen es den öffentlichen Auftraggebern, bessere Preise und Bedingungen

abzustimmen und anschließend flexiblere und effizientere Beschaffungsverfahren durchzuführen. Abhängig von den für diese Vereinbarungen geltenden Regeln und anerkannten Praktiken können sie jedoch die Wahrscheinlichkeit verringern, dass sich kleine, zahlreiche Bieter die Zulassungskriterien für Ausschreibung erfüllen oder dass unethisches Verhalten auftritt. Wenn die Risiken nicht behoben werden, kann dies zu einer Verringerung der Anzahl der Bieter, die die festgelegten Kriterien erfüllen, sowie zum verringerten Wettbewerb und möglicherweise wettbewerbsfeindlichen Verhalten, führen.

Komplexe Beschaffungsverfahren wie wettbewerbliche Dialoge können für Beschaffungen im Rahmen der öffentlich-privaten Partnerschaften oder des Abschlusses der Verträge für Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen genutzt werden.

Elektronische Beschaffungsplattformen werden zunehmend eingeführt, wo elektronische Versionen von Beschaffungsunterlagen umlaufen, es gibt elektronische Nachrichten in allen Etappen des Verfahrens, datenbasierte Ansätze in verschiedenen Etappen des Beschaffungsprozesses sowie konkrete elektronische Beschaffungsverfahren – dynamische Beschaffungssysteme, elektronische Kataloge und elektronische anonyme Einkaufsauktion. Diese elektronischen Verfahren sind in der Lage, konkurrenzfähige und operative Verfahren zu kombinieren.

Phase 2. Durchführung der Ausschreibung

Nach der ersten Etappe wird die Dokumentation erstellt, die potenzielle Lieferanten über die Anforderungen informiert, wie sie an der Ausschreibung teilnehmen können, um diese Anforderungen zu erfüllen, und wie ihre Angebote anschließend bewertet werden.

Die Erstellung von Beschaffungsunterlagen, die Bestimmung von Spezifikationen und Standards, die Festlegung von Kriterien für die Bewertung von Bietern und Angeboten, die Festlegung von Fristen der Einreichung der Angebote und die Werbung der Durchführung der Beschaffung und ihrer Etappen sind Schlüsselelemente der Gewährleistung der Objektivität, Transparenz und Gerechtigkeit während des gesamten Verfahrens. Anschließend werden die Bewerbungen angenommen und mit den Anforderungen verglichen.

In einigen Systemen und Verfahren kann eine zweistufige Auswahl vorgesehen werden, die erstens eine Überprüfung der Qualifikationen von Lieferanten vorsieht, um

Lieferanten auszuwählen, die zur Teilnahme an dem Verfahren zugelassen werden sollen, und zweitens die Einreichung und/oder Auswahl ihrer Angebote. Es ist auch möglich, dass das System eine vollständige Unterscheidung zwischen der Bieterauswahl und der Angebotsauswahl erfordert, mit einer klaren Trennung relevanter Kriterien und Vorgänge.

Unabhängig vom konkreten anwendbaren Verfahren (Eröffnungsfeier, elektronische Verfahren, vorgängiges Qualifizierungsverfahren etc.) sind die Angebote vertraulich zu behandeln und bis zur offiziellen Bekanntgabe an einem sicheren Ort aufzubewahren. Nach der ordnungsgemäßen Ausschreibungseröffnung wird jedes Angebot auf die Einhaltung der in den Ausschreibungsunterlagen beschriebenen Anforderungen geprüft.

Alle den Anforderungen entsprechenden Angebote werden dann gemäß der in den Ausschreibungsunterlagen dargelegten Bewertungsmethodologie bewertet, um dasjenige auszuwählen, was die Kriterien der Vertragsvergabe am besten erfüllt. Es wird keine Abweichung von der Methodologie, keine Korrekturmaßnahme oder Auslassung zugelassen, um die Integrität des Ausschreibungsprozesses zu bewahren. Den Schlüsselwert auf dieser Etappe hat eine gründliche Analyse. Wichtige Instrumente zur Sicherstellung von Objektivität und Transparenz sind dabei Bewertungsmatrizen, Kollegialität, Begründung von Bewertungen und Entscheidungen, Bewertungsberichte, Bescheide, Öffentlichkeit der Entscheidung und Anfechtungsrecht gegen die Ergebnisse. Diese Etappe endet mit der Unterzeichnung eines Vertrags zwischen dem staatlichen Auftraggeber und dem Lieferanten.

Phase 3. Abschluss der Ausschreibung

Das Ziel der letzten Etappe des Beschaffungszyklus ist die Sicherung der Vertragserfüllung, der Erfüllung ihrer Verpflichtungen durch den Lieferanten und den staatlichen Auftraggeber und des Erreichens des nationalen Ziels. Diese Etappe umfasst die Ausführung und Überwachung des Vertrags, die Lieferungen, die Einhaltung von Fristen und Anforderungen zur Wirksamkeit, die Durchführung von Zahlungen, die Buchführung, die Beschwerden, die Rechtsbehelfsverfahren, die Vertragsänderungen und den Abschluss/die Beendigung von Vorgängen. Der Vertrag kann entweder wegen des Ablaufs der Laufzeit oder wegen der Verletzung der Vertragsbedingungen gekündigt werden.

Die Phase nach der Vertragsvergabe (Abschluss der Ausschreibung) hat eine wichtige Bedeutung, da sie sich auf die tatsächliche Qualität der dem staatlichen Auftraggeber gelieferten Waren, Arbeiten und Dienstleistungen und die Einhaltung der Vertragsbedingungen konzentriert. Vor dem Vertragsabschluss kann das Verfahren als korrekt und vollständig angesehen werden, bei seiner Durchführung kann jedoch eine Reihe der erheblichen Mängel auftreten. Es bestehen die Risiken, dass die Vertragsvergabe erleichtert und die Vertragsbedingungen zugunsten des Auftragnehmers geändert werden. Wenn diese Risiken vorhergesehen und vor der Ausschreibung/dem Vertragsabschluss durchgearbeitet werden, könnte dies die Bedingungen des Ausschreibungsverfahrens erheblich verändern. Gemäß den geltenden Vorschriften müssen Vertragsänderungen bewertet werden, um zwischen den geringfügigen Änderungen, der Anwendung von Revisionsklauseln, die in den ursprünglichen Auftragsunterlagen enthalten waren, oder einer unvermeidlichen und akzeptablen Änderung der Umstände zu unterscheiden, im Vergleich zu Änderungen, die als erheblich betrachtet werden, das Wettbewerbsgleichgewicht verändern, das während der Beschaffung vereinbart und im Vertrag festgelegt wurde, und die den Vertrag gegenüber der ursprünglichen Fassung erheblich verändern. In einem solchen Fall kann ein neues Beschaffungsverfahren erforderlich werden.

ANHANG 4: BESCHAFFUNG MIT DER ANWENDUNG DER ELEKTRONISCHEN MITTEL

Die öffentliche Auftragsvergabe wird zunehmend auf elektronischem Wege durchgeführt. Dies kann für Kommunikationsmittel und Informationsaustausch gelten, wenn die Beschaffungsunterlagen elektronisch verfügbar sind; wenn Anfragen, Vorlagen, Antworten und Mitteilungen einem elektronischen Verfahren folgen können; oder auch, wenn bestimmte Beschaffungsverfahren oder Etappen eines Verfahrens elektronisch in einer Plattform für elektronische Ankäufe durchgeführt werden (z. B. Marktplatz/Direktbestellung, Wettbewerbsausschreibung durch Einreichung der Angebote ohne Bekanntmachung, elektronische umgekehrte Auktionen, elektronische Kataloge usw.).

Öffentliche Organe sollten sicherstellen, dass die verwendeten elektronischen Mittel keine technischen Hindernisse für potenzielle Bieter darstellen. Werkzeuge und Geräte, die für die elektronische Kommunikation verwendet werden, sollten mit der allgemein verwendeten Technologie kompatibel und allgemein verfügbar sein.

Auch Sicherheitsfragen bereiten Sorgen. Die Verwendung elektronischer Signaturen, der Zugangsebenen, der Akkreditierungsverfahren und der Regeln und Algorithmen, die vom System verwendet werden, sind Teil der strengen Sicherheitsanforderungen, die vorhanden sein müssen, um sicherzustellen, dass die Einreichungen und Entscheidungen von den zuständigen Personen stammen; dass der Zugang zu verschlossenen Angeboten vor der Öffnung nicht möglich ist (auch nicht durch die Beamten, die die Ausschreibung durchführen); dass es danach ein gleicher und gleichzeitiger Zugang zur Information gesichert wird; und dass bei Bedarf eine strenge Anonymisierung gewährleistet wird (z. B. bei der Durchführung der elektronischen Einkaufsauktionen).

Die Ausschreibungen im Format eines elektronischen Katalogs und die Anwendung elektronischer Einkaufsauktionen erfordern den Einsatz von Algorithmen.

ANHANG 5: MÖGLICHE FRAGEN HINSICHTLICH DER 3E-GRUNDSÄTZE IN DER PRÜFUNG DES BESCHAFFUNGSPROZESSES ODER DER BESCHAFFUNGSFUNKTION

TABELLE 1. SPARSAMKEIT, WIRTSCHAFTLICHKEIT, WIRKSAMKEIT UND ANSÄTZE FÜR PRÜFUNGSDURCHFÜHRUNG

Sparsamkeit:

- Sind die verwendeten Ressourcen und Dienstleistungen, die durch den Beschaffungsprozess oder die Beschaffungsfunktion bereitgestellt werden, rechtzeitig und am richtigen Ort, in angemessener Menge und Qualität und zum geringstmöglichen Preis verfügbar?

Wirtschaftlichkeit:

- Erhalten wir den größten Umfang der Produktion – in Bezug auf Quantität und Qualität – von Ressourcen, die in die Beschaffungsfunktion eingesetzt werden oder von Ressourcen, die in den Beschaffungsprozess (Beschaffungsetappe oder einzelne Beschaffungstätigkeit) eingesetzt werden? oder
- Könnten die gleichen Ergebnisse mit dem wenigeren Umfang der Einsatzgüter erzielt werden?

Die Wirtschaftlichkeit bewertet die Beziehung zwischen den Einsatzgütern und den Ergebnissen. Wirtschaftlichkeitsprüfungen können auf Folgendes gerichtet werden:

Technische Wirtschaftlichkeit, zum Beispiel:

- Können die Beschaffungsprozesse reguliert werden, um die Effizienz zu verbessern?

Verteilungseffizienz, zum Beispiel:

- Kann die Wirtschaftlichkeit erhöht werden, indem die Ressourcen der Beschaffungsfunktionen oder der Beschaffungsetappe auf unterschiedliche Weise verteilt werden, zum Beispiel durch Automatisierung (d. h. Automatisierung von Prozessen mit IT-Systemen im Vergleich zu manuellen Prozessen), um die Produktivität zu verbessern?

oder auf das Ausmaß oder die Wirksamkeit der Synergie, zum Beispiel:

- Können die gleichen Ergebnisse mit weniger Aufwand erzielt werden, indem die Mittel oder Prozesse mitbenutzt oder sogar Organisationen vereinigt werden (d.h. Kostenkonsolidierung der Kosten/gemeinsamer Einkauf)?

Wirksamkeit:

Die Frage der Wirksamkeit besteht aus zwei Teilen, die den folgenden Unterfragen entsprechen:

1) Inwieweit werden die Beschaffungsziele (Strategie/Politik/Plan/Beschaffungsprozesse) erreicht?
2) Liegt es an den Ergebnissen der durchgeführten Strategie/Politik/-Plans/Prozesses auf dem Gebiet der Beschaffungen?

Ergebnisorientierter Ansatz:

- Wie effektiv ist die Durchführung der Beschaffungsfunktion/des Beschaffungsprozesses und welche Ergebnisse wurden erzielt, wurden die Anforderungen und Ziele erreicht?
- Entspricht die Menge und Qualität des gekauften Produkts den Erwartungen?
- War der Preis in der Nähe des geschätzten Preises oder hat er die gesetzten Ziele erreicht?

Problemorientierter Ansatz:

- Was ist das Problem – z.B. bei der Vorbereitung und Planung der Beschaffungsetappe?
- Was sind die Ursachen des Problems – z.B. fehlender Wettbewerb?
- Angebotsabgabe, Ausschreibungseröffnung und Auswahl geeigneter Bieter während des Beschaffungsverfahrens?
- Was hat dazu geführt, dass das Projekt der Arbeiten das Budget um ein Vielfaches überschritten hat?
- Warum ist das IT-Projekt deutlich hinter dem Zeitplan?
- Aus welchen Gründen hat der Dienstleister die Standards nicht erfüllt?

Systemorientierter Ansatz:

Diese Art der Prüfung kann beschreibende Fragen verwenden wie z.B.:

- Welchem Zweck dient das System des Beschaffungsmanagements/des Beschaffungsprozesses?
- Wer sind die verantwortlichen Subjekte innerhalb des Systems?

ANHANG 6: MÖGLICHE FRAGEN DER PRÜFUNG HINSICHTLICH DER ANWENDUNG DES MODELLS DER BESCHAFFUNGSWIRTSCHAFTLICHKEIT

TABELLE 2. MODELL DER BESCHAFFUNGSWIRTSCHAFTLICHKEIT[25]

Bewertung der allgemeinen Strategie der Regierungen auf dem Gebiet der Beschaffungen

1) Verfügt die Regierung über eine allgemeine Beschaffungsstrategie und/oder -politik?
2) Fördert und/oder schützt die Staatspolitik den fairen Wettbewerb?
3) Stehen die Beschaffungsrichtlinien und -praktiken im Einklang mit (internationalen) Standards der fachlichen Praktik?
4) Wird die Erfüllung der mehreren Beschaffungsfunktionen/-abteilungen in unterschiedlichen Etappen des Beschaffungsprozesses miteinander verglichen?
5) Werden die von mehreren Beschaffungsfunktionen/-abteilungen erzielten Preise/Qualitäten im Hinblick auf wettbewerbsfähige Ergebnisse oder Rentabilitätssteigerung der Kosten verglichen?
6) Verfügt die Regierung über eine detaillierte Dokumentation zum Charakter der Beschaffungsvorschriften?

Bewertung der Beschaffungsfunktion/Einheit einer bestimmten Organisation oder Abteilung:

7) Werden Outsourcing und öffentlich-private Partnerschaften als Optionen für Ersetzung der Arbeit der festangestellten Mitarbeiter in dieser Richtung in Betracht gezogen?
8) Hat die Organisation/Abteilung eine Beschaffungsstrategie im Einklang mit der nationalen Strategie, wurde sie umgesetzt?
9) Ist die Beschaffungsfunktion/Einheit der Organisation/der Abteilung gut organisiert, auch in Bezug auf ausreichende Ressourcen, wie z. B. Personal mit klar definierten Rollen?
10) Ist der Beschaffungsprozess gut organisiert und dokumentiert? Ist der Beschaffungsprozess in Übereinstimmung mit dem Beschaffungsleitfaden, den Regeln, Vorschriften und Verfahren gut organisiert und dokumentiert?

[25] Einzelheiten dazu, wie jede dieser 17 Dimensionen bewertet werden sollte, finden Sie unter https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf.

11) Verfügen die Mitarbeiter über die erforderlichen Fähigkeiten und Erfahrungen, um die Beschaffung effektiv durchzuführen?

12) Gibt es ein System zur regelmäßigen Mitarbeiterentwicklung?

13) Gibt es geeignete Kontrollmechanismen, um sicherzustellen, dass die Beschaffungen der geltenden Gesetzgebung und anwendbaren Vorschriften entsprechen?

14) Gibt es Mechanismen zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Arbeit der Lieferanten der Organisation/Abteilung?

15) Wird das Risikomanagement durchgeführt, um eine angemessene Gewissheit in Bezug auf die Einkaufsziele der Organisation oder Abteilung zu bieten?

16) Gibt es regelmäßige Überprüfungen und Analysen der Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsfunktion/-einheit?

Bewertung eines einzelnen Beschaffungsprojektes

17) Hat das Beschaffungsprojekt einen klaren Zweck und erfüllt der Zweck die angegebenen Bedürfnisse des Benutzers?

18) Wird das Beschaffungsprojekt effektiv verwaltet?

19) Gibt es geeignete Kontrollmechanismen, um sicherzustellen, dass das Beschaffungsprojekt der geltenden Gesetzgebung und anwendbaren Vorschriften entspricht?

Begründung:

Das Modell der Beschaffungswirtschaftlichkeit entwickelt Schlüsselfragen als Orientierungspunkte für Prüfer, die die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungstätigkeit des öffentlichen Sektors bewerten. Dieses Modell gilt für alle Arten von Richtlinien und Prozessen im öffentlichen Beschaffungswesen, unabhängig von ihrem Wert und den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen. Es ist für alle Ansätze zu öffentlichen Beschaffungen, die auf dem Preis-Leistungsverhältnis fundieren, nützlich.

ANHANG 7: MÖGLICHE FRAGEN DER PRÜFUNG HINSICHTLICH DER STRATEGISCHEN METHODE DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

TABELLE 3. ALLGEMEINE BEFUGNISSE UND STRATEGIE

- Hat die Organisation eine Strategie/einen strategischen Plan?
- Sind die Beschaffungen mit dem Gesamtmandat und der Strategie der Organisation abgestimmt (sind sie Teil der Organisationsstrategie?)

Begründung:

Das Endziel der Beschaffungstätigkeit besteht in der Erhöhung der Effektivität der Organisation beim Erreichen ihrer Ziele und Aufgaben. Die Beschaffungstätigkeit bietet tägliche Unterstützung der Organisationsgewalten, durch Beschaffung der erforderlichen Materialien für Erfüllung durch die Organisation ihrer Arbeit.

TABELLE 4. EINKAUFSPORTFOLIO

In diesem Fall können die Prüfungsfragen auf zwei Weisen aufgeworfen werden: entweder von oben nach unten (absteigender Ansatz) oder von unten nach oben (ansteigender Ansatz).

Beschaffungsportfolio

- Verfügt die Organisation über ein vollständiges und umfassendes Bild (Einkaufsportfolio) ihres Beschaffungsbedarfs?

(Unterfrage)

- Hat das Beschaffungsportfolio bestimmte vergangene und prognostizierte Kosten?

Kostenanalyse

- Wurden vergangene und prognostizierte Ausgaben für Beschaffungen und Ausgaben für Waren, Dienstleistungen und Arbeiten analysiert (Kostenanalyse)?
- Sind historische Kostendaten eine gute Grundlage für die Prognose zukünftiger Kosten?

(Unterfragen)

- Gab es besondere Ereignisse, die die historischen Kosten beeinflussten, sich aber nicht wiederholen werden, wie z. B. eine Naturkatastrophe oder ein Großprojekt, das eine erhebliche, aber vorübergehende Kostensteigerung verursacht hat?
- Werden besondere Maßnahmen, die sich auf zukünftige Kosten auswirken werden, z. B. ein bevorstehendes Großprojekt, vorgesehen?
- Gibt es Ereignisse im externen Umfeld, die das Einkaufsportfolio beeinflussen könnten, wie z.B. politische und wirtschaftliche Veränderungen im Programm/Land oder im Verhalten der Sponsorengemeinschaft?
- Gibt es strategische Organisationsfragen, die sich auf die Kostenauswirken könnten, wie z. B. Änderungen des Finanzierungsprofils oder der Prioritäten der Organisation?

Risikoanalyse des Einkaufsportfolios

- Wurden die mit der Bereitstellung dieser Waren, Dienstleistungen und Arbeiten verbundenen Schwierigkeiten und Risiken analysiert?

ansteigender Ansatz (Fragen, die helfen können, das resultierende Beschaffungsportfolio zu verstehen)

- Welche Waren, Dienstleistungen und Arbeiten werden gekauft und wie viel wird dafür ausgegeben?
- Vergleich der historischen Kosten pro Artikel mit den prognostizierten Kosten?
- Wie werden Waren, Dienstleistungen und Arbeiten erworben?
- Bei wem werden Waren, Dienstleistungen und Arbeiten erworben?
- Wo befinden sich die Lieferanten geografisch (z. B. lokale, regionale, internationale)?

Begründung:

Ein vorhandenes und analysiertes Beschaffungsportfolio ist ein guter Kennwert, dass ein vollständiges und umfassendes Bild (Beschaffungsportfolio) des Beschaffungsbedarfs der Organisation entwickelt wurde. Die Analyse der Beschaffungsausgaben liefert Daten, die als Ausgangspunkt für die Bewertung von Verbesserungen verwendet werden können, sowie zuverlässige Daten, die es dem Prüfer ermöglichen, zu verstehen, welche Beschaffungsziele und -strategien kurz- und langfristige Einsparungen sichern können.

TABELLE 5. FUNKTIONEN UND MÖGLICHKEITEN DER BESCHAFFUNGEN

Rollen, Verantwortlichkeiten, Struktur, Berichterstattung

- Sind Rollen und Verantwortlichkeiten klar definiert?
- Welche Funktionen/Strukturen sind an der Beschaffung beteiligt und wie ist das Verhältnis der Unterordnung?
- Gibt es eine verantwortliche Person in der obersten Leitung für diese Funktion?
- Inwieweit sind die Beschaffungen delegiert und/oder dezentralisiert?
- Inwieweit koordinieren dezentralisierte Beschaffungsorgane die Beschaffung der einheitlichen Waren?
- Tauschen die Beschaffungsmitarbeiter die Informationen über Märkte, Lieferanten und Produkte aus?
- Wie wird die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit der Beschaffungsorganisation bewertet?

System und Prozesse

- Wie wird der Beschaffungsprozess/das Beschaffungssystem für verschiedene Arten von Waren, Dienstleistungen und Arbeiten durchgeführt und wie hoch sind die damit verbundenen Betriebskosten?
- Verwendet das Beschaffungssystem elektronische Komponenten wie Kataloge, elektronische Handel, Bestandsverwaltung, Zahlungssysteme usw.?
- Wie werden zentralisierte Beschaffungsmechanismen verwaltet, d.h. langfristige Vereinbarungen, vorgehend qualifizierte Lieferanten, koordinierte Beschaffungen von Sammelnamen?
- Sind die Informationen zum Beschaffungsmanagement eingeholt und sind diese leicht verfügbar (Einkaufsportfolio, Informationen zur Wirtschaftlichkeit der Arbeit des Lieferanten)?
- Welche Instrumente gibt es und wie werden sie genutzt, wie z. B. Standardausschreibungsunterlagen, Beschaffungsleitfäden, Best-Practice-Leitfäden etc.?
- Wie sind die neuesten Ergebnisse und Empfehlungen aus internen und externen Prüfungen?
- Welche Fragen und Trends tauchen in den Protokollen der Vertragsausschüsse auf?

Fertigkeiten

- Entsprechen die Qualifikationsniveaus des Beschaffungspersonals dem Beschaffungsportfolio?
- Werden die Kompetenzenniveaus regelmäßig bewertet?
- Werden Einkaufskompetenzen systematisch entwickelt?
- Gibt es eine langfristige Strategie für die Beschaffung, Auswahl, Ausbildung und Attestierung des Personals, gibt es eine Politik für die Entwicklung von Personalkompetenzen?
- Verfügen das Beschaffungspersonal über die Fähigkeiten, komplexe/spezielle Artikel (z. B. IT) zu beschaffen?
- Versteht die Beschaffungsorganisation die Beschaffungsmärkte und hat sie die Möglichkeit, mit ihnen Verhandlungen zu führen?
- Ist das Personal in der Lage, die beste Leistung der Auftragnehmer sicherzustellen?

Begründung:

In allen drei Fällen ist es wichtig, dass sie dem Beschaffungsportfolio entsprechen.

TABELLE 6. STRATEGISCHE ZIELE UND BESCHAFFUNGSSTRATEGIE

STRATEGISCHE BESCHAFFUNGSZIELE

- Gibt es Beschaffungsziele für jede Kategorie von Waren, Dienstleistungen und Werken in der Angebotspositionierungsmatrix?
- Gibt es Ziele für bedeutende Beschaffungen (Beschaffungen, die den Wirkungen von Hebeln, Beschränkungsfaktoren und strategischen Kategorien in der Matrix der Positionierung der Lieferungen unterfallen)?
- Gibt es Ziele für das Management der Beschaffungsfunktion?

Begründung:

Diese Ziele unterscheiden sich in verschiedenen Organisationen und innerhalb einer bestimmten Organisation. Sie können auch von Jahr zu Jahr variieren. Sie sind jedoch wichtig und üben die unmittelbare Auswirkung auf die Aspekte der „3E“.

BESCHAFFUNGSSTRATEGIE

- Wurde eine Beschaffungsstrategie entwickelt und genehmigt?

(Unterfrage)

- Gibt es einen Umsetzungsplan, in dem die Maßnahmen, Fristen und verantwortliche Beamte festgelegt werden?
- Wird die Beschaffungsstrategie verfolgt?

Begründung:

Die Einführung strategischer Praktiken auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen kann zu einer optimalen Nutzung öffentlicher Ressourcen führen und die Korruptionsmaßstäbe im Beschaffungsprozess verringern. Die Beschaffungsstrategie enthält Vorschläge für konkrete Handlungen, die im Rahmen der Tätigkeit der staatlichen Auftraggeber ergriffen werden können. Die Beschaffungsstrategie weist die Vorteile auf, die durch einen strategischen Ansatz zu Beschaffungen erzielt werden können, sowie die konkreten Bedingungen dafür, wie der in der Strategie bestimmte Beschaffungsansatz in jeder konkreten Tätigkeit erreicht werden kann.

Es ist wichtig, dass die Beschaffungsstrategie die Maßnahmen der staatlichen Auftraggeber vorsieht. Der Prüfer kann bewerten, ob die Beschaffungsabteilungen die konkrete Aufgabe zur Umsetzung und Kontrolle der Strategie innerhalb der konkreten Beschaffungsstrategierichtlinien in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit oder Sparsamkeit erfüllt haben.

TABELLE 7. ERGEBNISMESSUNG

- Wurde ein System der Bewertung der Ergebnisse entwickelt, um sicherzustellen, dass strategische Ziele auf dem Gebiet der Beschaffungen erreicht und eingehalten werden?
- Sind die Leistungskennzahle aktuell, konkret, von entsprechenden interessierten Parteien genehmigt und unterliegen sie der Kontrolle der Organisation?
- Sind die Leistungskennzahlen mit bestimmten Strategien oder Schlüsselprozessen verbunden?
- Wird die Komparationsmethode mit anderen Beschaffungseinheiten (innerhalb oder außerhalb des Organisationssystems) eingesetzt, um Daten zu sammeln und Leistung zu messen?

Begründung:

Für Feststellung, ob die Ziele einer Beschaffungsstrategie erreicht wurden, sind die Standards von besonderer Bedeutung. Die Leistungsbewertung ist wichtig, um die Grundsätze der Ehrlichkeit und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten und die Stärken und Schwächen der Beschaffungsaktivitäten festzustellen.

ANHANG 8: MÖGLICHE FRAGEN DER PRÜFUNG HINSICHTLICH DER PROZESSMETHODE DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

TABELLE 8. PHASE DER VORBEREITUNG ZUR AUSSCHREIBUNG (Bedarfsbestimmung; Heranziehung der interessierten Parteien; Marktanalyse; Festlegung des Ausschreibungsgegenstandes; Wahl des Verfahrens; Projekte der Spezifikationen, einschließlich Kriterien; Vorbereitung der Beschaffungsunterlagen; Werbung des Vertrags; Bereitstellung von Erläuterungen)

- Gibt es eine vernünftige Begründung für den Kauf?
- Wurde bei hochwertigen Investitionen eine günstige Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt?
- Werden dank Bedarfsanalysen und Spezifikationen die richtigen Produkte, in der richtigen Menge, in der richtigen Qualität, zur richtigen Zeit und zu günstigen Preisen beschaffen, um die Bedürfnisse der Benutzer zu befriedigen?
- Wurde der Umfang und die Komplexität des Beschaffungsprojektes angemessen berücksichtigt?
- Sind die Bedürfnisse und Bedingungen umfassend und eindeutig ausgearbeitet, sind sie frei von Unbestimmtheiten und Fehlinterpretationen und schützen sie die Interessen der Bürger?
- Wie genau ist die Schätzung des Vertragswerts durch die Staatsbehörde auf der Grundlage realistischer Preise, und stimmt dieser Wert mit dem Endwert überein?
- Entsprechen die Beschreibung der Beschaffung und der Lieferplan den Bedürfnissen und Anforderungen der Gesetzgebung?
- Hat die staatliche Behörde gegebenenfalls die Tätigkeit externer Experten, die zur Unterstützung des Beschaffungsverfahrens herangezogen wurden, ordnungsgemäß verwaltet?
- Wählt die staatliche Behörde eine ordnungsgemäße und akzeptable Beschaffungsmethode aus?
- Gewährleistet das gewählte Verfahren den Wettbewerb, die Transparenz, die Gleichbehandlung der Teilnehmer und Preis-Leistungsverhältnis?
- Sind die Ausschreibungsunterlagen umfassend, transparent, diskriminierungsfrei und enthalten sie Unstimmigkeiten?
- Befriedigen die Ausschreibungsunterlagen die Interessen des Staates?

- Wird allen Bewerber rechtzeitiger und gleichberechtigter Zugang zu den Ausschreibungsunterlagen und -informationen gewährt?
- Werden alternative Angebote reguliert und mit der Genehmigung auf relevanten Ebenen und vollständiger Begründung akzeptiert?
- Hatten die Bieter eine klare Vorstellung davon, welche Unterlagen und Erklärungen mit dem Angebot einzureichen sind?
- Förderten die technischen Spezifikationen (erforderliche Eigenschaften des Materials, der Konstruktion, des Produkts, der Lieferung oder Dienstleistung) den gleichberechtigten Zugang der Bieter zum Angebot, enthielten sie Merkmale, die einen Bieter, ein Produkt, einen Prozess oder eine Quelle direkt oder indirekt diskriminieren, oder umgekehrt den Vorteil geben?
- Sind die Ausschlussgründe, Auswahlkriterien der Bieter und Vergabekriterien in den Beschaffungsunterlagen enthalten?
- Sind die technischen Spezifikationen, der Umfang der erforderlichen Informationen, die Ausschlussgründe und die Auswahlkriterien die begründeten objektiven Gründe für die Einschränkung des Wettbewerbs, verbunden und gleichmäßig mit dem Vertragsgegenstand und daher nicht übermäßig anspruchsvoll oder diskriminierend?
- Sind die Vergabekriterien klar definiert, stehen sie im Zusammenhang mit dem Gegenstand und der Grundausrichtung des Vertrags, sind sie konsequent und wie viele Möglichkeiten für willkürliche Bewertungen lassen sie zu?
- Macht die staatliche Behörde die Werbung der Beschaffungen abhängig vom Umfang, um einen fairen Wettbewerb (richtiger Zeitpunkt, ausreichende Informationen und ihre ordnungsgemäße Verbreitung) gemäß den geltenden Vorschriften, zu gewährleisten?
- Sind die Anfragen auf Erläuterungen akzeptabel, ordnungsgemäß erlaubt und wurden sie rechtzeitig allen Teilnehmern gewährt?
- Wenn die Änderungen in die Beschaffungsunterlagen, einschließlich Kriterien, vorgenommen werden, sind diese vor der Ausschreibung gemäß den geltenden Vorschriften akzeptabel und erhalten die Bieter zusätzliche Zeit, um ihre Angebote vorzubereiten?
- Wird bei Bedarf die Vertraulichkeit gewährt?
- Gewährleistet dieses Verfahren die Öffentlichkeit, offenen Wettbewerb in Übereinstimmung mit den geltenden Vorschriften und verringert es die vorurteilshafte Einstellung gegenüber den Bietern?

Vorgeschichte:

In dieser Phase werden der tatsächlichen Bedürfnisse ermittelt, die unter allen Gesichtspunkten sorgfältig untersucht werden sollen. Es wird die Anzahl der Personen, die an den notwendigen Beschaffungen interessiert sind, ermittelt. Die gewonnenen Daten werden für ein klares Bild davon verwendet, was in welcher Qualität, in welchem Zeitrahmen, zu welchen Kostenvoranschlägen und unter welchen Bedingungen benötigt wird. Die Heranziehung externer Experten in die Entwicklung von Anforderungen erhöht die Risiken für die Grundsätze des öffentlichen Interesses, der Gleichbehandlung und der Transparenz, hauptsächlich wenn sie in irgendeiner Weise in das Ausschreibungsverfahren eingebunden sind. Das konkrete anzuwendende Verfahren hängt von den geltenden Vorschriften und den zu erreichenden Zielen ab.

Es ist wichtig, dass die Beschaffungsunterlagen sorgfältig erstellt werden, da sie die Objektivität, die Transparenz, gleichmäßige Verteilung der Informationen auf alle Bieter, Anwendbarkeit der Angebote und vergleichbare Angebote gewährleisten. Dies fördert einen wirksamen Wettbewerb und erleichtert den Bewertungsprozess. Die Angebotsanfrage, Kostenangebotsanfrage, Ausschreibung werden dann mit genehmigten/akzeptierten Mitteln veröffentlicht. Die Anfragen von potentiellen Bietern werden zeitnah beantwortet und an alle potenziellen Bieter versandt.

TABELLE 9. PHASE DER AUSCHREIBUNGSDURCHFÜHRUNG (Anmeldungseingang und Öffnung der Ausschreibung; Anwendung der Ausschließungsgründe; Auswahl der geeigneten Bietender im Rahmen einer Ausschreibung; Bewertung der Anmeldungen; Vergabe und Unterzeichnung des Vertrags; Benachrichtigung über Anmeldungen und Veröffentlichung der Entscheidung)[26]

- Wurde die Ausschreibung gemäß dem geltenden Verfahren durchgeführt?
- Gewährleistet die Eröffnung des Ausschreibungssystems vollständige Transparenz und Vertraulichkeit der Angebote vor ihrer Offenlegung?
- Bietet die elektronische Plattform (falls verwendet) für alle potenziellen Bieter einen offenen und gleichberechtigten Zugang, gewährleistet sie die Sicherheit, Vertraulichkeit und Anonymität von verschlossenen und versiegelten Geboten gemäß dem Verfahren?
- Gibt es eine ausreichende Aufsicht über das Öffnen von Umschlägen mit Angeboten und die Überprüfung ihrer Akzeptanz?
- Wurden die Angebote überprüft, um sicherzustellen, dass sie die Fristen einhalten und die erforderlichen Informationen enthalten?

[26] Es muss geprüft werden, ob dies für Interessengemeinschaften mit ausländischen Unternehmen gilt, die nach nationalem Beschaffungsrecht erlaubt sind.

- Prüft der staatliche Auftraggeber die Einwände gegen die Zulassung von Angeboten?
- Prüft der staatliche Auftraggeber potenzielle Interessenkonflikte zwischen den Bietern und den Beamten, die an der Bewertung von Angeboten oder dem Beschaffungsverfahren beteiligt sind?
- Entsprach die fachliche Abnahme der eingegangenen Anmeldungen bestimmten fachlichen/technischen Kriterien?
- Sind gefälschte Zertifikate von Bietern eingereicht worden?
- Wurden die Angebote auf die Einhaltung der technischen Spezifikationen und Mindestakzeptanzkriterien überprüft?
- Wurde die Ablehnung und Annahme von Angeboten ordnungsgemäß begründet und festgelegt?
- Ist es offensichtlich, dass der Vertrag mit dem Bieter auf der Grundlage von Auswahlkriterien oder einem Mindestniveau der Fähigkeiten, das alle Anforderungen erfüllt, vergeben wurde?
- Wurden die Angebote richtig bewertet?
- Wird der Bewertungsprozess transparent und zuverlässig dokumentiert?
- Gibt es Beweise der Absprachen zwischen den Bietern?
- Erfolgte die Bewertung und Vergabe des Vertrags nach streng definierten und veröffentlichten Kriterien?
- Wurde die Bewertung von mehr als einer Person durchgeführt und überprüft? Es hat sich bewährt, hier dem Prinzip der Überprüfung durch andere Personen zu folgen.
- Ist es offensichtlich, dass bestimmte Kriterien während des Bewertungsprozesses nicht geändert wurden?
- Gibt es Anzeichen für Voreingenommenheit, Parteilichkeit oder Druck bei der Bewertung von Angeboten?
- Ist es klar, dass im Falle der Akzeptanz der Verhandlungen keine Änderungen an wesentlichen Aspekten der Ausschreibung oder der Anforderung/des Verfahrens für die öffentliche Beschaffung vorgenommen wurden?
- Wurden die Ergebnisse des Bewertungsprozesses korrekt erzielt und mitgeteilt?
- Basiert die Entscheidung über die Vertragsvergabe auf der Bewertung der Angebote?

- Wird ein Vergabebescheid versandt, damit dieser angefochten werden kann?
- Wurden die Beschwerden von Bietern/Bewerbern über Maßnahmen oder Unterlassungen seitens der staatlichen Behörde ordnungsgemäß geregelt?
- Stimmen die Vertragsbedingungen mit den Angaben in den Ausschreibungsunterlagen und den Ergebnissen des Beschaffungsverfahrens überein?
- Sind die Verhandlungen nach der Ausschreibung akzeptabel und stehen sie im Einklang mit bestehenden Leitfäden/Richtlinien?
- Schützen die im Vertrag enthaltenen Bedingungen vor dem Risiko eines Verzugs oder Fehlverhaltens des Lieferanten, gibt es widersprüchliche Bestimmungen?
- Gibt es irgendwelche Abweichungen/unvorhergesehene Umstände im Beschaffungsprozess? Wie reagiert man auf unerwartete Ereignisse? Wird der aktuelle Beschaffungsprozess angesichts der festgestellten Abweichungen aktualisiert oder geändert?
- Werden die erforderlichen Fristen im Rahmen der Ausschreibungs-, Bewertungs- und Vergabeverfahren eingehalten?

Vorgeschichte:

In dieser Etappe werden die Anmeldungen und/oder Angebote angenommen, geprüft und ggf. anhand der Anforderungen und Auswahlkriterien bewertet. Die Angebote sind vertraulich zu behandeln und gemäß den geltenden Vorschriften an einem sicheren Ort aufzubewahren. Bei Bedarf und gemäß den ausdrücklichen Anforderungen der Ausschreibungsunterlagen können die Bewerber hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen, finanziellen, technischen, beruflichen, qualitativen oder umweltbezogenen Qualifikationen qualitativ bewertet werden. Die Bewertung sollte vor oder unabhängig von der Angebotsbewertung durchgeführt werden. Die Angebote werden einer Übereinstimmungsprüfung unterzogen. Es ist sicherzustellen, dass sie gemäß der Anleitung für die Bieter, die in den Ausschreibungsunterlagen enthalten ist, eingereicht werden. Es werden die Fehler, Auslassungen, Abweichungen und andere Fragen im Zusammenhang mit fehlerhaften Angeboten überprüft und es wird über den Ausschluss entschieden oder darüber, ob diese Frage mit dem Bieter geklärt werden sollte. Es kann Beschluss gefasst werden, einen Lieferanten oder ein Angebot aufgrund zwingender Ausschluss- oder Nichteinhaltungskriterien vom Verfahren auszuschließen. In diesem Fall wird dem Bieter der Grund des Ausschlusses mitgeteilt.

Alle zulässigen Angebote werden streng nach der in den Ausschreibungsunterlagen dargelegten Bewertungsmethodologie bewertet. Es wird nicht zugelassen, von der Methodologie abzuweichen, sie zu ändern oder wegzulassen, um die Integrität des Ausschreibungsverfahrens zu bewahren. Das erwartete Ergebnis einer glaubwürdigen Bewertung nach ihrem Abschluss besteht in einer klaren Feststellung der bevorzugten Anmeldungen. Es werden die zur Übernahme von Auftragsverpflichtungen erforderlichen internen Genehmigungen erhalten und die Vertragsvergabe mit anerkannten Mitteln veröffentlicht. Nach Ablauf der erforderlichen Frist, die ausreicht, dass andere Bieter oder der Markt selbst gegen die Vertragsvergabe Einwendungen vorbringen können, wird der Vertrag mit dem Anbieter abgestimmt und die Parteien beginnen mit seiner Durchführung.

TABELLE 10. PHASE DES AUSCHREIBUNGSABSCHLUSSES (Management und Überwachung der Ausführung; Erteilung von Bestellungen und Zahlungen; gegebenenfalls — Lösung der Fragen im Zusammenhang mit der Änderung oder Kündigung des Vertrags; Auftragsabschluss)

- Werden die Folgewirkungen (einschließlich Disziplinarmaßnahmen gegen Lieferanten) bevorzugt, um die Zeit- und Kostenüberschreitungen, Verluste für den staatlichen Auftraggeber und/oder unangemessene Vorteile für Lieferanten zu vermeiden?
- Wurden nach der Durchführung der Beschaffungen durch die staatlichen Behörden die Maßnahmen vorgenommen, um den Umsetzungsplan einzuhalten?
- Werden die Betriebsanforderungen und Serviceniveaus von der staatlichen Behörde kontrolliert?
- Werden geeignete Maßnahmen vorgenommen, um Verluste für den staatlichen Auftraggeber im Falle der Nichtausführung des Vertrags zu vermeiden?
- Ist bestätigt, dass die Lieferungen gemäß den Vertragsbedingungen durchgeführt wurden (Kosten, technische Eigenschaften, Umfang, Fristen usw.)?
- Wurden die Zahlungen geprüft und genehmigt und entsprechen sie den Vertragsbedingungen und den tatsächlichen Lieferungen?
- Sind Vorschusszahlungen vermeidbar und bestehen im Falle ihrer Verwendung angemessene Garantien, dass die öffentlichen Kassen vollständig geschützt sind?
- Werden die Maßnahmen getroffen, um die Risiken einer unsachgemäßen Vertragsaufsicht zu vermeiden oder zu mindern?
- Wird in den Fällen, wenn es gerechtfertigt ist, eine Entschädigung wegen der Nichteinhaltung vom staatlichen Auftragnehmer beantragt und angewendet?
- Wurden wesentliche Änderungen in die Verträge oder zusätzliche Arbeiten und deren Ergebnisse vorgenommen, obwohl man sich nach einem ordnungsgemäßen Verfahren an einen neuen Vertrag wenden sollte?
- Wie viele Verträge der interessierten Parteien (Organisationen) unterliegen einem Schiedsverfahren?
- Sind die Gründe der Schiedsverhandlung gegen den Lieferanten festgestellt?
- Wurde der Vertrag geschlossen, erst wenn der staatliche Auftraggeber offiziell bestätigte, dass alle Lieferungen gemäß den Vertragsbedingungen ausgeführt und die Zahlungen ordnungsgemäß geleistet wurden?

Vorgeschichte:

Diese Phase schließt den Beschaffungszyklus ab und dauert aus einem beliebigen Grund bis zum Vertragsende, sei es aufgrund des Vertragsablaufs oder der Vertragsverletzung. Ein detaillierter Plan des Vertragsmanagements wird während des Ausschreibungsverfahrens erstellt oder sollte während dieser Phase erstellt werden. Ein detaillierter Plan des Vertragsmanagements umfasst alle Schlüsselelemente eines Vertrags, die in eine normale Business-Umgebung verlegt werden. Der Plan ist ein dokumentierter Ansatz zum Vertragsmanagement in allen seinen Aspekten bis zum Ende seiner Laufzeit. Besonders zu beachten sind die Einhaltung von Vertragsbedingungen, die Einhaltung von Lieferungen und Zahlungen sowie wesentliche Vertragsänderungen.

ANHANG 9: RISIKEN DER FAHRLÄSSIGKEIT IN JEDER PHASE DES BESCHAFFUNGSPROZESSES[27]

Risiken der Fahrlässigkeit in der Phase der Vorbereitung zur Ausschreibung



- Fehlen einer verlässlichen Bedürfnisschätzung;
- Einfluss externer Subjekte oder Berater auf die Entscheidungen von Beamten;
- Inoffizielle Vertragsvereinbarung.

- Mangelhafte Fälle, uneffiziente Beschaffungsplanung ;
- Die Beschaffungen werden nicht mit dem gesamten Investitionsentscheidungsprozess abgestimmt;
- Unmöglichkeit einer realistischen Budgetaufstellung oder Budgetdefizit.

- Technische Spezifikationen, die für ein Unternehmen bestimmt sind, sind zu unklar oder basieren nicht auf Leistungsanforderungen;
- Kriterien für die Auswahl und Vergabe von Verträgen sind nicht klar und objektiv definiert, nicht vorher festgesetzt;
- Lizenzierung nicht qualifizierter Unternehmen, z.B. durch betrügerische Bereitstellung von Tests oder Qualitätssicherungszertifikaten;
- Anforderung der Produktmuster, die die Objektivität beeinträchtigen können;
- Der Kauf durch Unternehmen der Informationen über Projektspezifikationen und Zeitpläne.

- Fehlen einer Beschaffungsstrategie zur Verwendung der nicht wettbewerblichen Verfahren;
- Missbrauch von unwettbewerblichen Verfahren aufgrund gesetzlicher Ausnahmen durch: Vertragsverteilung; Missbrauch von extremer Dringlichkeit; ungeprüfte Fortgeltung bestehender Verträge;
- Die Fristen gelten nicht immer für alle Bieter oder reichen nicht aus, um gleiche Wettbewerbsbedingungen und Möglichkeiten zu gewährleisten.

27 Zitiert aus dem AFROSAI-E-Leitfaden zur Wirtschaftlichkeitsprüfung der öffentlichen Beschaffungen: https://afrosai-e.org.za/2011/04/19/public-procurement-performance-audit-guideline-2011/

Risiken der Fahrlässigkeit in der Phase der Durchführung der Ausschreibung



- Das Fehlen der öffentlichen Bekanntmachung der Ausschreibung;
- Die Vergabe- und Bewertungskriterien wurden nicht vor Ende der Ausschreibung bekannt gegeben;
- Vertraulichkeit der offengelegten geschlossenen Informationen;
- Fehlender Wettbewerb oder in einigen Fällen Absprachen auf Ausschreibungen.

- Interessenkonflikte und Korruption im Bewertungsprozess (z. B. langjährige persönliche Bekanntschaft mit Bietern, persönliche Interessen wie Geschenke oder Nebenbeschäftigungen, fehlende wirksame Umsetzung des Grundsatzes der „Vier Augen“ etc.);
- Die Zusammensetzung der Bewertungsgruppe entspricht nicht den Anforderungen (in Bezug auf Kompetenz, Erfahrung und Professionalität);
- Nichtübereinstimmung der Bewertungskriterien.

- Interessenkonflikte und Korruption im Genehmigungsverfahren (z. B. fehlende wirksame Verteilung von Finanz-, Vertrags- und Projektbefugnissen);
- Fehlender Zugang zu Verfahrenseintragungen.

Risiken der Fahrlässigkeit in der Phase des Abschlusses der Ausschreibung



Missbräuche des Auftragnehmers bei der Vertragsdurchführung, insbesondere hinsichtlich Qualität, Preis und Fristen:

a) Wesentliche Änderung der Vertragsbedingungen, die auf die Verlängerung der Zeit und/oder Erhöhung der Preise für den Bieter gerichtet ist;
b) Ersatz von Produkten oder nicht standardmäßige Arbeiten und Dienstleistungen, die den Spezifikationen des Vertrags nicht entsprechen;
c) Entwendung neuer Vermögensgegenstände vor Auslieferung an den Endverbraucher oder vor Eintragung in das Vermögensverzeichnis;
d) Unzureichende Aufsicht durch Staatsbeamte und/oder geheime Absprachen zwischen Auftragnehmern und Aufsichtsbeamten;
e) Unterauftragnehmer und Partner, die auf intransparente Weise ausgewählt wurden oder nicht meldepflichtig sind;
f) Unzureichende Verteilung der finanziellen Verantwortlichkeiten und/oder fehlende Aufsicht durch Staatsbeamten, was zu Folgendem führt:
g) Falsche Abrechnung und falsche Zuordnung von Kosten oder Reduzierung von Kosten zwischen Verträgen;
h) Verspätete Bezahlung von Rechnungen;
i) Falsche Rechnungserstellung oder Doppelabrechnung für nicht gelieferte Waren und nicht ausgeführte Dienstleistungen sowie für Zwischenzahlungen.

ANHANG 10: FRAGEN ZUR ERMITTLUNG EINES PRÜFRISIKOS

TABELLE 11. FRAGEN ZUR ERMITTLUNG EINES PRÜFUNGSRISIKOS

- Gibt es genügend verlässliche Daten?
- Verfügt die Prüfungsgruppe über ausreichende Fertigkeiten und Kenntnisse auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen, um diese konkrete Prüfung durchzuführen, auch unter Berücksichtigung der Spezifik und der technischen Besonderheiten des Beschaffungsgegenstands?
- Erfordert die Prüfung die Heranziehung von Experten?
- Sind der Zeitrahmen und die Ressourcen (Stunden/Mittel), die für die Durchführung der Prüfung erforderlich sind, ausreichend und/oder erfüllbar?
- Ist der Prüfungsgegenstand begrenzt, bekannt oder bestreitbar? (Grad der Vertraulichkeit von Informationen in Bezug auf Politik, Massenmedien, parlamentarische Fragen)
- Ist die Prüfung bzw. der Prüfungsgegenstand komplex?
- Gibt es ein Risiko im Zusammenhang mit dem Management des Grundsatzes der Gewissenhaftigkeit oder der Verhältnisse innerhalb der Organisation?
- Wie werden Interessenkonflikte verwaltet?

Begründung:
Es ist anerkannte Praxis, in den Prüfungsplan oder der Voruntersuchung eine Erörterung spezifischer Prüfungsrisiken und den Plan des Prüfers zu ihrer Minderung aufzunehmen.