

**Ergänzende Hinweise zur Verhütung von Manipulationen  
im Verdingungswesen bei Liefer- und Dienstleistungen**

**I. Maßnahmen vor der Angebotsabgabe**

**1. Strikte Beachtung der VOL und VOF**

- a) Die Aufträge sind weitestmöglich in **Teillöse** zu unterteilen, um den Kreis der potenziellen Bieter auszuweiten und so Absprachen zu erschweren.

Zur „**Öffentlichen Ausschreibung**“:

Die Öffentliche Ausschreibung (beziehungsweise das EU-weite Offene Verfahren) soll möglichst auch in den Fällen, in denen eine Beschränkte Ausschreibung (bzw. ein EU-weites nichtoffenes Verfahren) zulässig wäre, angewendet werden.

Zur „**Beschränkten Ausschreibung**“:

Ist eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb nach § 3 Abs. 4 Buchst. b VOL/A zulässig, ist Folgendes zu beachten:

- Eine Beschränkte Ausschreibung muss in jedem Fall schriftlich begründet werden, wobei sich die Ausführlichkeit nach der Bedeutung der Vergabe richtet.
- Die Begründung ist vor Eintritt in das Vergabeverfahren der Behördenleitung oder von dieser Beauftragten zur Prüfung vorzulegen. Ein Hinweis auf die entsprechende(n) Textstelle(n) aus den Vergabebestimmungen reicht zur Begründung nicht aus.
- Es sollen mindestens fünf, möglichst bis zu 15 Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.
- Die Bewerber sind von Vergabe zu Vergabe möglichst zu wechseln.
- Der Bewerberkreis ist ausreichend regional zu streuen.

Geeignete Unternehmen benennt das

Auftragsberatungszentrum Bayern e. V (vormals Landesauftragsstelle e.V.),

Orleansstraße 10–12, 81669 München,

Telefon (089) 5116-173,

Telefax (089) 5116-663,

E-Mail: info@ABZ-Bayern.de.

Ab einem Auftragswert von *10 000 Euro* soll sich die Vergabestelle von dort geeignete Unternehmen benennen lassen, die dann in die Bewerberliste aufzunehmen sind.

Außerdem empfiehlt es sich, bei unzureichender Kenntnis des möglichen Bewerberkreises bzw. zur Erweiterung des Bewerberkreises von Zeit zu Zeit oder in geeigneten Fällen der Beschränkten Ausschreibung einen Teilnahmewettbewerb vorzuschalten.

Zur „**Freihändigen Vergabe**“:

Im Falle der Zulässigkeit einer „Freihändigen Vergabe“ (beziehungsweise eines EU-weiten „Verhandlungsverfahrens“) soll der Auftrag möglichst im Wettbewerb vergeben werden. Es genügt daher in der Regel nicht, nur einen Anbieter im Vergabeverfahren zu beteiligen, vielmehr sollten mindestens drei Anbieter in das Vergabeverfahren eingeschaltet werden. Wie bei der Beschränkten Ausschreibung ist auch im Verfahren der Freihändigen Vergabe darauf zu achten, dass die an den Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen von Fall zu Fall gewechselt werden.

- b) Es ist zu prüfen, ob eine Bekanntmachung außer auf der Internetplattform des Freistaates Bayern ([www.auftraege.bayern.de](http://www.auftraege.bayern.de)) und, im Fall einer EU-weiten Ausschreibung im Amtsblatt der EU, auf der Internetplattform des Bundes ([www.bund.de](http://www.bund.de)), im Bayerischen Staatsanzeiger, in regionalen Tageszeitungen oder Fachzeitschriften nötig bzw. sinnvoll ist (dort eventuell auch nur als Hinweis auf die Veröffentlichungen auf der Internetplattform).
- c) Die **Leistungsbeschreibung** muss im Einklang mit der VOL stehen. Standardisierte, produktneutrale Leistungsbeschreibungen reduzieren Manipulationsmöglichkeiten. Bestimmte Fabrikate dürfen nur dann in der Leistungsbeschreibung benannt werden, wenn eine produktneutrale Beschreibung nicht möglich ist. In

diesen Fällen muss der Produktbezeichnung der Zusatz „oder gleichwertiger Art“ angefügt werden.

Sofern die Leistungsbeschreibung von vertraglich eingeschalteten Dritten erstellt wird, ist nach Möglichkeit zumindest stichprobenweise zu prüfen, ob sie den Anforderungen entspricht; dies gilt sinngemäß für die Vertragsbedingungen. Besonders bei technischen Ausrüstungen ist darauf zu achten, dass freiberuflich Tätige selbst ein Konzept erarbeiten und hierfür nicht ein Unternehmen beziehen, das sich evtl. selbst direkt oder indirekt (z. B. als Lieferant) am Wettbewerb beteiligen könnte.

- d) **Bewerbungs- und Angebotsfristen** sind ausreichend zu bemessen und so zu legen, dass sie möglichst nicht durch Feiertage (z. B. Weihnachten bis Dreikönig, Ostern und Pfingsten) und die Urlaubszeit beeinträchtigt werden. Die in den Vergabungsordnungen genannten Fristen sind Mindestfristen, die in Fällen, in denen die Bewerber/Bieter mehr Zeit brauchen, um ihre Bewerbung/Angebote zu erstellen (z. B. bei umfangreichen Lastenheften), angemessen verlängert werden müssen. Andernfalls können nur „vorinformierte“ Firmen gründlich kalkulieren, gegebenenfalls auf Risikozuschläge verzichten und sich um den Auftrag bewerben. Insbesondere Nebenangebote erfordern eine längere Bearbeitungszeit.

## 2. Organisatorische Vorkehrungen

- a) Es ist darauf zu achten, dass bei einer Auftragsvergabe – unabhängig vom Auftragswert – **keine voreingenommenen Personen** handeln. Voreingenommen sind nach § 16 VgV Mitarbeiter, wenn sie oder ihre nahen Angehörigen für Bewerber/Bieter tätig sind (z. B. als Berater, Mitglieder in Organen eines Bewerbers/Bieters) und dadurch ein Interessenkonflikt bestehen kann.
- b) Unterlagen, aus denen der **Kreis der Unternehmen** hervorgeht, die sich an einem Vergabeverfahren beteiligen, sind bei der Vergabestelle **unter Verschluss** zu halten. Im Einzelnen gilt:
- c) Die **Bewerbervorschlagslisten** sind häufig zu verändern. Die Behördenleitung oder von dieser beauftragte Personen sollen sie sich von Fall zu Fall vorlegen lassen und sie auch verändern beziehungsweise ergänzen. Es ist darauf zu achten, dass Unternehmen gegenüber anderen nicht bevorzugt werden.
- d) Die Geheimhaltung der Bewerber ist von entscheidender Bedeutung. Die **Bewerberlisten** sind vertraulich zu behandeln, sorgfältig zu verwahren und bis zur

Öffnung der Angebote unter Verschluss zu halten. Sie dürfen in ihrer endgültigen Fassung nur der Behördenleitung oder von dieser bestimmten Personen bekannt sein. Die Anschriften dürfen nicht allgemein zugänglich gespeichert werden. Dies gilt bei Öffentlicher Ausschreibung für den Kreis der Unternehmen, die die Vergabeunterlagen angefordert haben, bei Beschränkter Ausschreibung für die Liste der Unternehmen, die zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden.

- e) Die **Anschriften** beim Versand der Aufforderungen zur Angebotsabgabe sollen nur zuverlässige und eingewiesene Bedienstete schreiben.
- f) Vom Auftraggeber eingeschaltete **Dritte** (z. B. EDV-Berateragenturen) dürfen die Bieter/Bewerber nicht kennen und bestimmen. Sie haben bei Beschränkter Ausschreibung nur ein Vorschlagsrecht.

Sie dürfen außerdem nicht

- Vergabeunterlagen versenden,
- Unterlagen zur Einsicht auslegen,
- die Angebotsöffnung vornehmen oder
- den Zuschlag erteilen.

Hier handelt es sich um ureigenste Aufgaben des Auftraggebers.

Eine Zusammenarbeit mit Dritten (z. B. Agenturen, Ingenieurbüros) sollte grundsätzlich nur zu technischen Fragen (z. B. Erstellen der Leistungsbeschreibung) oder zu fachlichen Prüfungen (z. B. Wertung der Angebote) bestehen.

- g) Bei **Rückfragen durch Firmen** ist zu prüfen, ob im Hinblick auf einen Wissensgleichstand die übrigen Bewerber über den gleichen Sachverhalt zu informieren sind. Die Beantwortung von Rückfragen erfolgt grundsätzlich schriftlich.

## II. Vertragsschluss

Es ist darauf zu achten, dass der Auftraggeber sich im Angebot die notwendigen **Nutzungs- bzw. Verwertungsrechte** hinsichtlich der zu erbringenden Vertragsleistung einräumen lässt. Dies gilt insbesondere bei der Vergabe von Dienstleistungen wie Untersuchungen, Erhebungen u. Ä. Nur wenn der Auftraggeber die Nutzungs- bzw. Ver-

wertungsrechte besitzt, können auf diesen aufbauende – oft als „Folgeaufträge“ bezeichnete – Aufträge im Wettbewerb vergeben werden.

In die zusätzlichen Vertragsbedingungen oder in die einzelnen Verträge sollte eine Klausel aufgenommen werden, in der für den Fall von **unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen** ein pauschalierter **Schadensersatz** vereinbart wird. Folgender Wortlaut der Klausel wird vorgeschlagen: „Wenn der Auftragnehmer aus Anlass der Vergabe nachweislich eine Abrede getroffen hat, die eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung darstellt, hat er 5 v. H. der Auftragssumme an den Auftraggeber zu zahlen, es sei denn, dass ein Schaden in anderer Höhe nachgewiesen wird. Dies gilt auch, wenn der Vertrag gekündigt wird oder bereits erfüllt ist.“

### III. Maßnahmen nach der Angebotsabgabe bis zum Zuschlag

1. **Eingehende Angebote** sind durch einen an der Vergabe nicht beteiligten Bediensteten wegzuschließen.
2. Stichprobenweise sollen **unmittelbar nach der Öffnung der Angebote** diese von einem erfahrenen, zuverlässigen und möglichst mit der Ausschreibung und Ausführung nicht befassten Bediensteten darauf durchgesehen werden, ob Anhaltspunkte für eine Manipulationsabsicht vorliegen.

U. a. ist bei Blättern mit Preisen auf leere oder doppelt vorhandene Seiten, ein ungewöhnliches Schriftbild und eine auffällige Anordnung auch einzelner Ziffern, auf Zwischenräume zwischen Ziffern und ein Fehlen von Kommata zu achten. Verdächtig sind zum Beispiel eine EDV-Schreibweise (z. B. nur ein Strich statt einer Eins, der leicht in eine Vier, Sieben oder Neun abgeändert werden kann) und kleine Nullen, d. h. von nur halber Höhe (da sie leicht in eine Sechs, Acht oder Neun abgeändert werden können). Zu achten ist auch auf unangemessen hohe und niedrige Einzelpreise sowie auf widersprüchliche Preisangaben.

Im Eröffnungstermin sind die Angebote mit allen Anlagen durch Lochen oder auf andere geeignete Weise so zu kennzeichnen, dass nachträgliche Änderungen und Ergänzungen verhindert werden.

3. Bei **Verdacht einer Manipulationsabsicht** sind die betreffenden Angebote vor der eigentlichen Prüfung zu fotokopieren (zu Beweis Zwecken). Das geprüfte Angebot ist später mit der Fotokopie zu vergleichen und auf nachträgliche Änderungen durchzuse-

hen, die in einer anderen Handschrift oder mit einem anderen Schreibmittel vorgenommen sein könnten. Festgestellte Auffälligkeiten sind aktenkundig zu machen.

4. Die **rechnerische Prüfung** ist von der Vergabestelle selbst durchzuführen und, je nach Bedeutung des Auftrags, auf mehrere Bedienstete aufzuteilen, so dass nicht ein Bediensteter allein Zugang zu allen Angeboten hat. Bei Rechenfehlern ist die Frage zu prüfen, ob es Anhaltspunkte für eine Manipulationsabsicht gibt. Die Ergebnisse der Nachrechnung dürfen nicht einfach unkritisch als verbindlich hingenommen werden. Vielmehr ist den Ursachen für auffällige Rechenfehler nachzugehen. Es sollte auch nicht auf die Prüfung von Einzelheiten des Angebots verzichtet werden, wenn der Angebotspreis insgesamt als angemessen anzusehen ist.
5. Die Angebote sind sorgfältig **wegzuschließen**, wenn sie gerade nicht benötigt werden.
6. Vorsicht ist bei der **Auslegung von unklaren Angebotsinhalten** geboten. Eine Auslegung kommt allenfalls in Frage, wenn eine Manipulationsabsicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auszuschließen ist. Andernfalls ist das Angebot wegen Unklarheit von der Wertung auszuschließen.
7. Stets ist zu prüfen, ob ein **Aufklärungsbedarf** besteht. Gegebenenfalls sollte versucht werden, die Gründe für Besonderheiten in einem Aufklärungsgespräch in Erfahrung zu bringen. Die Einzelheiten sind schriftlich festzuhalten.
8. Hinweise auf eine Absprache können sich ergeben,
  - wenn die Angebotspreise nur wenig differieren,
  - wenn es trotz vieler Bewerber wenige Bieter gibt,
  - wenn sich die gleichen Fehler in mehreren Angeboten finden oder
  - wenn das Leistungsverzeichnis Notizen enthält.

Werden bei der Auftragserteilung auf das niedrigste Angebot die genehmigten Kosten nahezu ausgeschöpft, könnten unzulässigerweise die verfügbaren Haushaltsmittel mitgeteilt worden sein. Fallen ein oder zwei Angebotspreise bei sonst geringer Streuung aus dem Rahmen, könnte eine Preisabsprache missglückt sein. Liegen Anhaltspunkte für wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB) vor, ist die örtlich zuständige Staatsanwaltschaft einzuschalten; bei einem Verdacht auf Ab-

sprachen außerhalb von Ausschreibungen ist die Landeskartellbehörde im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Prinzregentenstraße 28, 80538 München, Tel. (089) 2162-01, Fax (089) 2162-2760, zu unterrichten.