

# DStGB DOKUMENTATION N° 31

---

## Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe

Manipulation verhindern, Korruption bekämpfen



Bundesvereinigung  
Mittelständischer  
Bauunternehmen  
[www.bvmb.de](http://www.bvmb.de)



Deutscher Städte-  
und Gemeindebund  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)



## Vorwort

Das Thema Korruption ist aktuell wie nie: Die Zahl der Korruptionsskandale, über die in den letzten Jahren in den Medien berichtet wurde, hat stark zugenommen. Im Korruptionswahrnehmungsindex 2002 von Transparency International belegt Deutschland nur noch den 18. Platz.

Innerhalb der öffentlichen Verwaltung hat sich die Vergabe öffentlicher Aufträge, insbesondere die Bauvergabe, als besonders korruptionsgefährdet herausgestellt. So werden allein die bundesweiten Schäden durch Preisabsprachen bei öffentlichen Baumaßnahmen auf jährlich 5 Milliarden Euro geschätzt. Die Ursachen dafür liegen einerseits in den hohen Auftragssummen, andererseits bieten sich aber aufgrund der Komplexität des Vergabeverfahrens auch vielfältige Manipulationsmöglichkeiten.

Auch wenn der absolut überwiegende Teil der Mitarbeiter in öffentlichen Verwaltungen recht- und ordnungsgemäß arbeitet, kann nur durch eine genaue Kenntnis möglicher Schwachstellen manipulativem und korruptem Verhalten effektiv vorgebeugt werden. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund greift mit seiner Dokumentation „Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe“ den Problembereich offensiv auf, stellt mögliche Manipulationsansätze während der einzelnen Phasen eines Vergabeverfahrens dar und zeigt insbesondere in Frage kommende Präventivmaßnahmen auf. Dabei kann es sich aufgrund der Erscheinungsvielfalt der Korruption nicht um eine abschließende Erfassung handeln, wohl aber soll die Dokumentation als Grundlage für die Entwicklung einer eigenen Anti-Korruptions-Strategie in den Städten und Gemeinden dienen.

Berlin, im April 2003



Christian Schramm

Oberbürgermeister von Bautzen,  
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes



## Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung umsetzen

Die mittelständische Bauwirtschaft spricht sich in aller Deutlichkeit gegen jegliche Form von Korruption, Bestechung und Bestechlichkeit aus. Mit Nachdruck versichere ich, dass die mittelständische Bauwirtschaft aus Überzeugung einen fairen und ehrlichen Wettbewerb praktiziert, weil sie langfristig nur in einem wettbewerbsfördernden Klima erfolgreich sein kann. Ideenreichtum, Flexibilität und Bauqualität als Stärken des Mittelstandes brauchen zur Entfaltung chancengleiche Rahmenbedingungen.

Es genügen jedoch einzelne schwarze Schafe, sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten der Auftraggeber, um durch ihr kriminelles Verhalten den guten Ruf ganzer Branchen und ihrer Auftraggeber in den Dreck zu ziehen. Diese kriminellen Elemente gehören mit aller Härte des Gesetzes bestraft.

Die mittelständische Bauwirtschaft engagiert sich seit vielen Jahren für eine nachhaltige und effektive Bekämpfung der Korruption. Jüngstes Beispiel hierfür sind die gemeinsamen Leitlinien für Auftraggeber- und Lieferantenbeziehungen, die die Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen gemeinsam mit der DB AG und zwei weiteren maßgeblichen Bauverbänden Ende 2002 vereinbart hat. Damit gibt es jetzt zusätzlich zu dem bereits von der DB AG und der Bauwirtschaft geschaffenen Qualitätskodex auch ein Integritätsprogramm. Dessen Ziel ist es, strafbare Handlungen präventiv und effektiv zu bekämpfen und zugleich die Vertrauensverhältnisse zwischen den Geschäftspartnern weiterzuentwickeln. Beide Seiten werden in das Integritätsprogramm eine Vielzahl von Maßnahmen und Bausteinen zur aktiven Prävention von Korruptionsstraftaten aufnehmen und müssen diese künftig gemeinsam mit Leben erfüllen.

Unabhängig hiervon muss es auch weiterhin unser Bestreben sein, die von der mittelständischen Bauwirtschaft schon vor Jahren vorgeschlagenen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung endlich bei allen Auftragsvergaben in die Tat umzusetzen, so z. B.:

- Ausschluss von Angeboten, die Rechenfehler aufweisen,
- konsequente Umsetzung des Nachverhandlungsverbotes,
- prinzipiell doppelte Einreichung von Angeboten sowie unter Verschlusshaltung eines Angebotsumschlages,
- automatischer Ausschluss offensichtlicher Unterkostenangebote,
- Ausschluss von Angeboten, die im Eröffnungstermin nicht vorgelegt haben,
- Reduzierung von Bedarfs- und Alternativpositionen im Leistungsverzeichnis auf ein absolutes Minimum,
- grundsätzliche Durchführung einer Submission, Schaffung größtmöglicher Transparenz bei allen Auftragsvergaben und nicht zuletzt
- buchstabengetreue Beachtung der kompletten VOB.

Leider sind die zahlreichen Vorschläge der mittelständischen Bauwirtschaft bis heute noch nicht auf allen Verwaltungsebenen umgesetzt worden. Ich würde es außerordentlich begrüßen, wenn sich dies schon bald ändern würde. Die vorliegende Dokumentation des DStGB leistet in diesem Sinne einen wertvollen Beitrag. Ziel muss es sein, dass es der mittelständischen Bauwirtschaft gelingt, gemeinsam mit allen Auftraggebern, insbesondere auch den Städten und Gemeinden, künftig effektiver gegen die Korruption vorgehen zu können.

Bonn, im April 2003



Ulrich Weiß  
Präsident der BVMB



## Vorwort

Die Korruption stellt in vielen Bereichen der Gesellschaft, nicht zuletzt leider auch im Baubereich, ein ständig akutes Problem dar. Der Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention muss daher konstant höchste Bedeutung beigemessen werden. Deshalb wurden wichtige Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption geschaffen.

Auf europäischer Ebene wurde das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) eingerichtet, das unter anderem durch seine Arbeit im Bereich interner und externer Verwaltungsuntersuchungen und der Unterstützung von Ermittlungen nationaler Behörden einen entscheidenden Beitrag im Kampf gegen die Korruption leistet.

Auch auf der legislativen Ebene wurden in den letzten Jahren wichtige gesetzliche Regelungen getroffen worden.

Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wurden die entscheidenden Vergabe-grundsätze, wie das Transparenzgebot, Diskriminierungsverbot, Zuschlagserteilung auf das wirtschaftlichste Angebot, hervorgehoben.

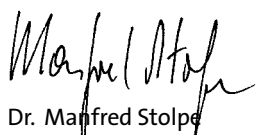
In der Vergabeverordnung wurden die Möglichkeit der Einleitung eines Nachprüfungs-verfahrens vor der Zuschlagserteilung und der Ausschluss voreingenommener Personen bei der Vergabeentscheidung eingefügt.

Nicht zuletzt stellt die strikte Anwendung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bau-leistungen (VOB) ein äußerst effektives Mittel der Korruptionsbekämpfung dar.

Neben den legislativen Maßnahmen sind jedoch die Überprüfung der praktischen Ver-fahrensabläufe bei der Vergabe und Bauabwicklung unerlässlich.

Mit der vorliegenden Dokumentation hat der DStGB eine umfassende Untersuchung der gesamten Vergabe- und Auftragsabwicklung erarbeitet, die alle möglichen Ansatzpunk-te der Manipulation und Korruption aufzeigt sowie Maßnahmen der Prävention bietet. Damit steht für die Bauwelt nun ein wichtiger an der Praxis orientierter, kompakter Leit-faden zur Verfügung, dessen Anwendung und Berücksichtigung sicher einen wertvollen Beitrag im Kampf gegen die Korruption darstellt.

Berlin, im April 2003



Dr. Manfred Stolpe

Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen



# Inhalt

<b>I. Ausgangslage</b>	<b>1</b>	b) Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung beachten	9
1. Korruptionsprävention offensiv betreiben	1	c) Vergabe nach Lösen	9
2. Strafrechtliche Grundlagen	1	2. Präventive Maßnahmen beim Erstellen des Leistungsverzeichnisses	10
3. Korruptionsindikatoren	2	a) Ordnungsgemäße Vergabeunterlagen und Leistungsbeschreibung	10
4. Die öffentliche Auftragsvergabe als Gefährdungsbereich	3	b) Exakte Mengenermittlung	10
5. Vergaberecht entbürokratisieren	3	c) Bedarfs- und Alternativpositionen vermeiden	10
<b>II. Allgemeine Präventionsmaßnahmen</b>	<b>3</b>	d) Spekulationsangebote vermeiden	11
1. Wettbewerb und Transparenz	4	e) Produktneutrale Ausschreibung	12
2. Sensibilisierung und Schulung	4	3. Präventive Maßnahmen in der Angebotsphase bis zum Eröffnungstermin	12
3. Kontrolle des Vergabeverfahrens („Mehr-Augen-Prinzip“)	4	a) Bemessung und Einhaltung der Fristen	12
4. Rotationsprinzip	4	b) Geheimhaltung der Bieterlisten sowie der eingegangenen Angebotsunterlagen	12
5. Regelungen zur Geschenkkannahme	4	4. Präventive Maßnahmen bei der Submission und Wertung	12
6. Regelungen zum Sponsoring	5	a) Ordnungsgemäße Durchführung des Eröffnungstermins gewährleisten	12
7. Genehmigungspflicht für Nebentätigkeiten	5	b) Nachgeschobene Angebote zurückweisen	13
8. „Anti-Korruptions-Beauftragte“	6	c) Nachträgliches Verändern der Angebotsunterlagen verhindern	13
9. „Zentrale Vergabestellen / Zentrale Submissionsstelle“	6	d) Ausschluss von Angeboten bei Preisabsprachen	14
10. Eigenerklärungen zur Zuverlässigkeit und „Korruptionsklauseln“	6	5. Präventive Maßnahmen bei der Auftragsausführung und Abrechnung	14
11. Elektronische Vergabe / EDV-gestütztes Kontrollwesen	7	a) Häufung von Nachtragsaufträgen vermeiden	14
12. Aufgabentrennung	7	b) Weitere Maßnahmen bei der Ausführung	14
13. Führung einer Firmen- und Bieterdatei	7	c) Präventive Maßnahmen bei der Abrechnung	15
14. Ausschluss vom Vergabeverfahren / „Korruptionsregister“	8	<b>IV. Zusammenfassung: 10-Punkte-Katalog des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Korruptionsprävention bei Auftragsvergaben</b>	<b>16</b>
15. Dokumentation des Vergabeverfahrens / Vergabevermerk	8		
<b>III. Präventionsmaßnahmen während der einzelnen Vergabephasen</b>	<b>8</b>		
1. Präventive Maßnahmen in der Planungs- und Ausschreibungsphase	8		
a) Interessenkollision verhindern	8		

Berlin, im April 2003

## Verfasser:

Beigeordneter Norbert Portz

Referent Bernd Düsterdiek

Rechtsreferendar Jan Gonschorek

# Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe

## I. Ausgangslage

### 1. Korruptionsprävention offensiv betreiben

Korruption und Korruptionsprävention sind hochaktuelle Themen in der gesellschaftlichen und politischen Diskussion. Die mit dem Begriff der Korruption bezeichneten Delikte, insbesondere Vorteilsannahme und -gewährung sowie Bestechung und Bestechlichkeit, fügen der Volkswirtschaft erhebliche finanzielle Schäden zu. So entstehen Schätzungen zufolge allein durch Preisabsprachen bei öffentlichen Baumaßnahmen bundesweit jährlich Schäden von rund 5 Milliarden Euro. Dabei führen oft ein Anfangsverdacht und kleine Anlässe im Wege eines Dominoeffektes zur Aufdeckung auch weit verzweigter Korruptionsgeflechte.

Ausweislich des aktuellen „Lagebildes Korruption Bundesrepublik Deutschland 2001“ des Bundeskriminalamts (BKA) wurden für das Jahr 2001 von den Landespolizeibehörden 1 278 eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Korruption gemeldet. Damit lässt sich erneut - wenn auch nicht so deutlich wie im Jahr 2000 (20,2 %) - eine Steigerung im Vergleich zum Vorjahr um 2,8 % feststellen. Die Zahl der insgesamt eingeleiteten Korruptionsverfahren liegt tatsächlich noch höher, da die Statistik keine Verfahren der Zoll- und Finanzbehörden enthält. Auch werden zusätzlich Korruptionsverfahren direkt durch die Staatsanwaltschaften ohne Beteiligung der Polizei bearbeitet. Schließlich muss noch darauf hingewiesen werden, dass es sich bei diesen Angaben nur um das sog. Hellfeld handelt. Das Dunkelfeld, also die tatsächliche Anzahl von Korruptionsstraftaten, wird auf bis zu 95 %

geschätzt. Die Eindämmung der Korruption muss daher als zentrale Aufgabe des Gemeinwesens gelten.

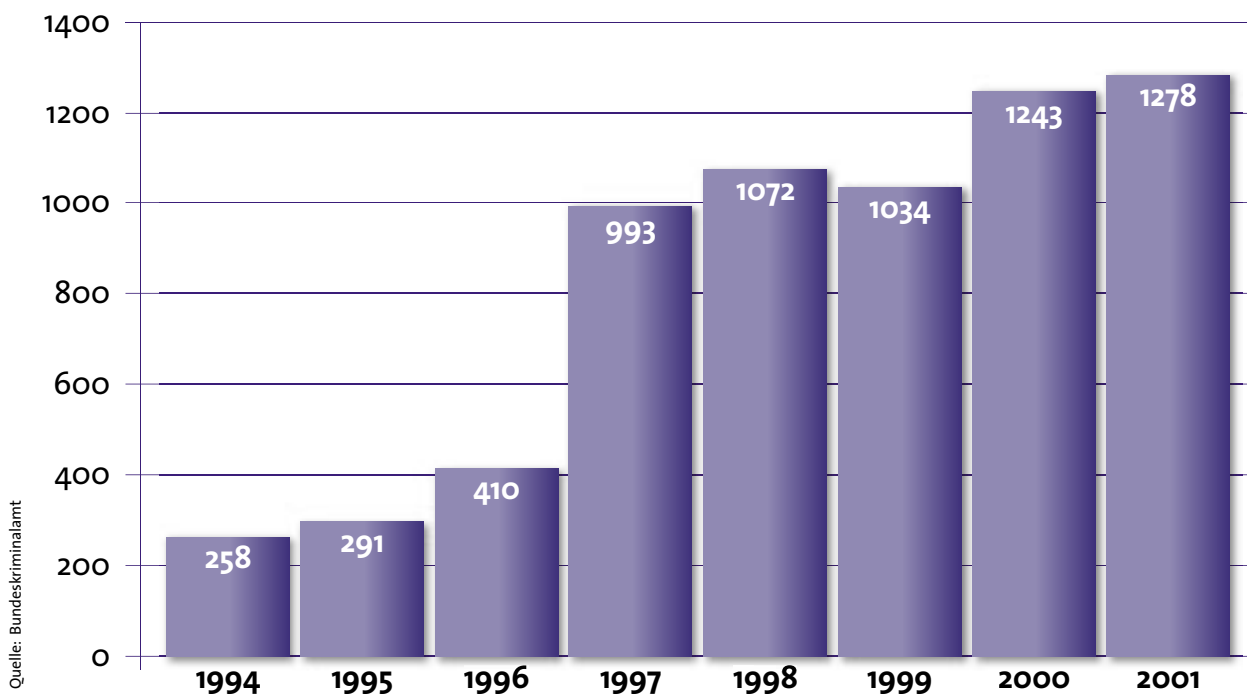
Nach dem Korruptionswahrnehmungsindex 2002 (Corruption Perceptions Index, CPI) von Transparency International, welcher den Grad der Korruption widerspiegelt, wie er von Geschäftsleuten und Risikoanalysten im In- und Ausland wahrgenommen wird, ist Deutschland mittlerweile auf Platz 18 abgefallen (vgl. Tabelle nächste Seite). Auch wenn dieser Abfall z. T. mit einer Intensivierung der Ermittlungsarbeit sowie mit einer zielgerichteten Kontrolle erklärt werden kann, ist es insbesondere auch für die Städte und Gemeinden als wesentliche Säule der öffentlichen Hand und als mit Abstand größter öffentlicher Auftraggeber erforderlich, Korruptionsprävention offensiv und aktiv zu betreiben. Die vorliegende Dokumentation soll daher dem Ziel dienen, mögliche Korruption bereits an der Wurzel erfolgreich zu bekämpfen. Dabei soll nicht der Blick dafür versperrt werden, dass der absolut überwiegende Teil der Mitarbeiter in öffentlichen Verwaltungen sowie der Mitarbeiter in Unternehmen recht- und ordnungsgemäß arbeitet. Insofern ist die kommunale Ebene nicht anfälliger, aber auch nicht weniger anfällig für Korruption, als die gesamte Gesellschaft.

### 2. Strafrechtliche Grundlagen

Korruption ist der Missbrauch von Macht zu privatem Nutzen, aber auch zum Schaden Dritter.

In einer bewusst breit angelegten Definition schließt Korruption folgende Merkmale ein:

## Wegen Korruption eingeleitete Ermittlungsverfahren



Quelle: Bundeskriminalamt

- Missbrauch einer amtlichen Funktion, einer vergleichbaren Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats,
- Fehlverhalten auf Veranlassung von außen oder durch Eigeninitiative,
- Erlangung oder Anstreben eines persönlichen Vorteils,
- unmittelbarer oder mittelbarer Schaden oder Nachteil für die Allgemeinheit oder ein Unternehmen,
- Geheimhaltung oder Verschleierung dieses Vorgehens.

Da Korruption ein zweiseitiges Delikt ist, also immer einen „Nehmer“ und einen „Geber“ erfordert und außerdem in vielfältigen Erscheinungsformen auftreten kann, gibt es strafrechtlich keinen allgemeinen Tatbestand der

Korruption. Korruptives Verhalten wird vielmehr durch verschiedene Straftatbestände sanktioniert. Zu erwähnen sind insbesondere:

- § 298 StGB Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen<sup>1</sup>,
- § 331 StGB Vorteilsannahme,
- § 332 StGB Bestechlichkeit,
- § 333 StGB Vorteilsgewährung und
- § 334 StGB Bestechung.

Korruption ist kein Kavaliersdelikt, sondern bereitet vielfach auch den Boden für die organisierte Kriminalität. Sie wird daher konsequent verfolgt und führt zu harten Strafen: Das Strafmaß der erwähnten Tatbestände beträgt - nach einer Anhebung durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption von 1997 - bis zu 5, in besonders schweren Fällen bis zu 10 Jahre Freiheitsstrafe. Daneben führt korruptes Verhalten zu disziplinarrechtlichen und finanziell belastenden Folgen.

Zwar kommen diese repressiven Maßnahmen erst zur Anwendung, wenn „das Kind schon in den Brunnen gefallen ist“. Im Rahmen der Sensibilisierung der Mitarbeiter in den Verwaltungen und in den Unternehmen sollten diese aber schon deshalb auf die strafrechtlichen Konsequenzen hingewiesen werden, um eine abschreckende Wirkung zu erzielen. Dies beinhaltet auch, dass z. B. die Hauptverwaltungsbeamten - wenn vorhanden, nach Information des „Anti-Korruptions-Beauftragten“ - bei einem Anfangsverdacht die Staatsanwaltschaft einschalten. Niemals dürfen die Betroffenen gedeckt werden, auch nicht aus Furcht vor einem Verlust des Ansehens der Verwaltung bzw. des Unternehmens.

### 3. Korruptionsindikatoren

Sowohl für repressive als auch für präventive Maßnahmen ist es erforderlich, mögliche Korruptionsgefährdungen und -anzeichen rechtzeitig zu erkennen. Das Innenministerium Nordrhein-Westfalens hat insoweit in einem Runderlass<sup>2</sup> die folgenden Korruptionsindikatoren beispielhaft (und ohne Anspruch auf Vollständigkeit) zusammengestellt:

Personenbezogene Indikatoren:

- Persönliche Probleme (Sucht, Überschuldung, Frustration etc.),
- Geltungssucht,
- Jobdenken, mangelnde Identifikation mit der Aufgabe,
- gezielte Umgehung von Kontrollen, Abschottung einzelner Aufgabenbereiche,
- Inanspruchnahme von betrieblichen Einrichtungen, Einkaufsmöglichkeiten, Preisnachlässen, Freizeitanlagen, Ferienwohnungen oder Veranstaltungen des Bieters,
- unerklärlich hoher Lebensstandard.

Transparency International Korruptionswahrnehmungsindex 2002 (gekürzt)		
Rang	Land	CPI-Punktwert
1	Finnland	9.7
2	Dänemark	9.5
	Neuseeland	9.5
4	Island	9.4
5	Singapur	9.3
	Schweden	9.3
7	Kanada	9.0
	Luxemburg	9.0
	Niederlande	9.0
10	Großbritannien	8.7
11	Australien	8.6
12	Norwegen	8.5
	Schweiz	8.5
14	Hongkong	8.2
15	Österreich	7.8
16	USA	7.7
17	Chile	7.5
18	<b>Deutschland</b>	7.3
	Israel	7.3
20	Belgien	7.1
	Japan	7.1
	Spanien	7.1
23	Irland	6.9
24	Botswana	6.4
25	Frankreich	6.3

Der CPI-Punktwert bezieht sich auf den Grad der Korruption, wie er von Geschäftsleuten und Risikoanalysten wahrgenommen wird und bewegt sich zwischen 10 (nicht korrupt) und 0 (äußerst korrupt).

Quelle: Corruption Perceptions Index 2002, Transparency International

1 Neu eingefügt durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13.08.1997, BGBl. I 1997, S. 2038.

2 RdErl. d. Innenministeriums v. 12.04.1999, MBl. NRW 1999 S. 498, geändert durch RdErl. v. 17.7.2001, MBl. NRW 2001 S. 1028.



Systembezogene Indikatoren:

- Zu große Aufgabenkonzentration auf eine Person,
- unzureichende Kontrollen, zu schwach ausgeprägte Dienst- und Fachaufsicht,
- zu große unkontrollierte Entscheidungsspielräume,
- schwer verständliche Vorschriften.

Passive Indikatoren:

- Ausbleiben von Bürgerbeschwerden, obwohl mit Widerspruch zu rechnen wäre,
- Ausbleiben von behördlichen (Re-)Aktionen.

Diese Indikatoren können Warnsignale im Hinblick auf eine Korruptionsgefährdung sein, z. B. wenn sie stark ausgeprägt sind oder in Kombination mit anderen auftreten. Für sich alleine betrachtet haben sie nur eine geringe Aussagekraft. Sie lassen nicht zwangsläufig auf ein Fehlverhalten schließen. Die Bewertung von Indikatoren ist daher im Einzelfall mit größter Sorgfalt durchzuführen.

#### 4. Die öffentliche Auftragsvergabe als Gefährdungsbereich

Als besonders korruptionsgefährdet haben sich auch in den Städten und Gemeinden die Bereiche erwiesen, die mit der Vergabe öffentlicher Aufträge zusammenhängen. Der Bereich der Bauvergabe ist dabei als besonders sensibel einzustufen, weil hier die öffentliche Hand als Auftraggeber vielfach eine beherrschende Stellung einnimmt. Aus diesem Grunde sind die nachfolgenden Präventionsmaßnahmen auf den Bereich der öffentlichen (Bau-)Auftragsvergabe zugeschnitten. Sie gelten größtenteils aber auch für andere Bereiche.

#### 5. Vergaberecht entbürokratisieren

Beim öffentlichen Vergaberecht beklagen viele Kommunen und Unternehmen, vor allem in der mittelständischen

Wirtschaft, den hohen Verwaltungsaufwand, der angesichts des immer komplexer und unübersichtlicher gewordenen Vergaberechts besteht. Insbesondere eine bundes- oder landesseitig vorgegebene Anwendung vergabefremder Kriterien (z. B. Ausbildungs- und Frauenförderung sowie Tariftreue) führt zu einem erhöhten Aufwand, der im Ergebnis dem Wettbewerb schadet. Das öffentliche Vergaberecht muss daher auch zur Verhinderung von Manipulationen selbst wieder zu einem transparenten und von überflüssiger Bürokratie befreiten Regelungswerk werden. Insbesondere muss es konsequent von vergabefremden Kriterien entschlackt werden.

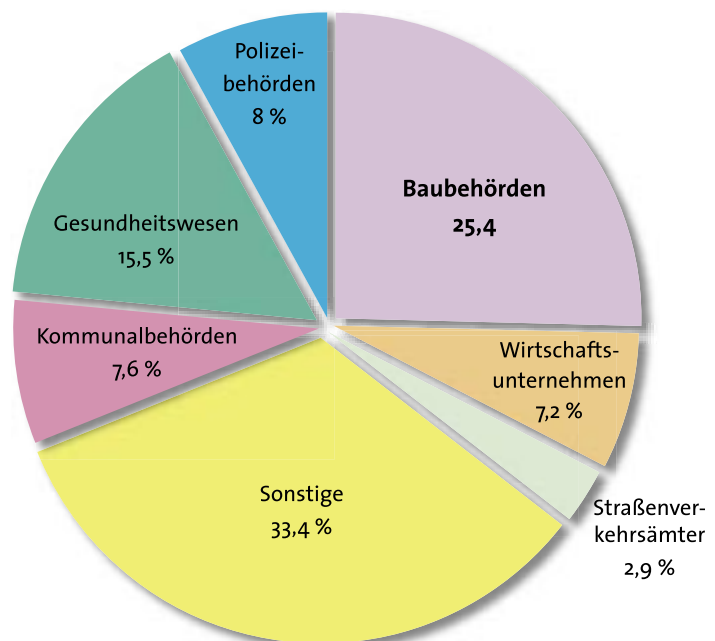
## II. Allgemeine Präventionsmaßnahmen

Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist ein sehr komplexer Vorgang. Korruptives Verhalten ist dabei in verschiedenen Phasen einer Auftragsvergabe denkbar. Hierbei lassen sich im Wesentlichen folgende Stufen unterscheiden:

1. Planungsphase
2. Erstellung des Leistungsverzeichnisses
3. Angebotsphase bis zum Eröffnungstermin
4. Submission, Wertung und Zuschlagserteilung
5. Auftragsausführung und Abrechnung

Da eine gezielte Korruptionsprävention eine genaue Kenntnis möglicher Manipulationsansätze der einzelnen Vergabestufen voraussetzt, sollen diese anhand des Ablaufs eines Vergabeverfahrens aufgezeigt und entsprechende Präventionsmaßnahmen erläutert werden. Zuvor sollen jedoch - quasi vor die Klammer gezogen - allgemeine Maßnahmen zur Korruptionsprävention dargestellt werden, welche in jeder Phase einer Auftragsvergabe zu berücksichtigen sind:

### Korruptionsanfälligkeit: Verteilung der Schmiergeldnehmer nach Branchen



Quelle: Lagebild Korruption BRD 2001, Bundeskriminalamt

## 1. Wettbewerb und Transparenz

Bereits die Einhaltung der Vergabevorschriften stellt einen optimalen Ansatz zur Korruptionsprävention dar. Dies folgt daraus, dass eines der Kernziele des Vergaberechts die Verhinderung von Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist. Deutlich wird dies durch das im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vorgegebene Wettbewerbs-, Transparenz und Gleichbehandlungsprinzip (§ 97 Abs. 1 und 2 GWB). Weiterhin dient der in der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) sowie der in der Verdingungsordnung für Leistungen - mit Ausnahme Bauleistungen - (VOL) festgelegte Grundsatz des Vorrangs der Öffentlichen Ausschreibung bzw. des Offenen Verfahrens der Korruptionsverhinderung (vgl. z. B. § 3 Nr. 2 VOB/A, § 2 Nr. 1 VOL/A). Darüber hinaus sind das Verbot wettbewerbswidriger, unlauterer Verhaltensweisen (vgl. § 2 VOB/A bzw. § 2 VOL/A), der Gleichbehandlungsgrundsatz aller Bewerber (vgl. § 8 VOB/A bzw. § 7 VOL/A) sowie das auch der VOB/A und der VOL/A zugrunde liegende Wettbewerbs- und Transparenzgebot korruptionsverhindernd.

## 2. Sensibilisierung und Schulung

Grundvoraussetzung einer erfolgreichen Korruptionsprävention ist eine Sensibilisierung der Mitarbeiter von Verwaltung und Unternehmen sowie von Vertretern der Politik. Nur durch eine umfassende und kontinuierliche Aufklärung und Schulung kann ein Wertebewusstsein geschaffen werden, dass der Korruption den Boden entzieht. Dabei sind aufgrund ihrer Vorbildfunktion unbedingt auch die Vorgesetzten und Führungskräfte, die politisch Verantwortlichen und ihre Mitarbeiter, aber auch die Rechnungsprüfungsämter, mit einzubeziehen. Ein transparenter und von allen „Betroffenen“ gemeinsam entwickelter und persönlich unterzeichneter Verhaltenskodex kann dabei korruptionspräventiv wirken. Solche „Ethikregeln“ können verstärkt dazu beitragen, dass sich jeder Bedienstete mit seiner Behörde und seinem Dienstherrn sowie jeder Mitarbeiter mit seinem Unternehmen identifiziert und ein Höchstmaß an Loyalität und Integrität entwickelt.

## 3. Kontrolle des Vergabeverfahrens („Mehr-Augen-Prinzip“)

Bei Vergaben sollte wo immer möglich das sog. „Mehr-Augen-Prinzip“ eingehalten werden. Dies beinhaltet, dass kein Mitarbeiter einen wesentlichen Vorgang alleine und abschließend bearbeitet, ohne dass eine weitere Person beteiligt ist. Ein solches Vorgehen kann z. B. durch eine interne Dienst- bzw. Arbeitsanweisung oder eine konkrete Richtlinie geregelt werden. Auch sollten Dienstvorgesetzte ihre Kontrollfunktion gewissenhaft ausüben. Eine sorgfältige Dienst- und Fachaufsicht sowie Schwachstellenanalysen und Prüfungen sind gemeinsam mit den Mitarbeitern zu entwickeln und auch wahrzunehmen. Korruptionsprävention ist nur durch eine ständige Kontrolle während des gesamten Vergabeverfahrens möglich. Insbesondere sind vor Ausgabe der Vergabeunterlagen

diese nochmals auf Vollständigkeit und Ordnungsgemäßheit zu kontrollieren. Nach der Auftragserteilung hat eine Kontrolle der Ausführung wichtiger Positionen, insbesondere bei besonders niedrigen oder hohen Einheitspreisen, zu erfolgen.

## 4. Rotationsprinzip

Verkrustete Personalstrukturen, etwa die jahrelange ausschließliche Zuständigkeit eines einzelnen Mitarbeiters für die Vergabe öffentlicher Aufträge, erweisen sich häufig als besonders korruptionsanfällig. Erst diese Strukturen schaffen ein korruptionsförderndes Näheverhältnis. Im Rahmen des fachlich geeigneten Personalbestandes sollten daher - soweit dies auch in kleineren Gemeinden möglich ist - aufgrund eines mit den Mitarbeitern abgestimmten Personalkonzepts durch gelegentliche Rotation neue Ansprechpartner und Zuständigkeiten geschaffen werden. Dabei ist den betroffenen Mitarbeitern aber zu verdeutlichen, dass ihr Wechsel keine Diskriminierung darstellt.

## 5. Regelungen zur Geschenkkannahme

Problematische Abgrenzungsfragen wirft der Umgang mit Geschenken oder Belohnungen auf. Als solche sind nicht nur Geld- oder Sachwerte anzusehen. Eingeschlossen sind aus Sicht der Auftraggeber vielmehr sämtliche Vorteile, also auch die Überlassung von Unterkunft - egal ob unentgeltlich oder zum marktüblichen Zins, die Bereitstellung eines Pkw, die Hilfe insbesondere bei Bau<sup>3</sup>- und Gartenarbeiten, Zinsrabatte bei Darlehen, die Bereitstellung von Software oder Internetzugängen sowie die übermäßige Vergütung privater Nebentätigkeit.<sup>4</sup> Gleiches gilt aus Sicht der Unternehmen. Jedem Mitarbeiter muss klar sein, dass Korruption bzw. Bestechlichkeit im Spiel sein könnte, wenn ihm bzw. seinem Unternehmen bei der Auftragsvergabe Vorteile versprochen werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Annahme eines Geschenks bei dem Mitarbeiter die Besorgnis begründet, er könne in der Objektivität der Amtsführung oder seiner Aufgaben beeinträchtigt sein. Ein Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung muss bereits den Anschein vermeiden, im Rahmen seiner Amtsführung für die Annahme persönlicher Vorteile empfänglich zu sein. Gleiches gilt für jeden Mitarbeiter von Unternehmen.

Neben der Frage, was ein Geschenk ist, ist es auch problematisch abzugrenzen, ab welchem Wert ein Geschenk kein Werbegeschenk oder unverfängliches Zeichen der allgemeinen Wertschätzung mehr ist, sondern bereits der Versuch, einen unzulässigen Einfluss auszuüben.

Aufgrund dieser Abgrenzungsschwierigkeiten sollten daher klare und unmissverständliche innerdienstliche bzw. innerbetriebliche Regeln erstellt werden. Dies ist im Rahmen einer Anweisung über das Verhalten bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken möglich. Die Beschäftigten sind zudem in regelmäßigen Abständen über aktuelle Regelungen zu informieren<sup>5</sup>.

3 OVG Lüneburg 20 OVG 5, 85.

4 Vgl. Badura, ZBR 2000, S. 109 ff.

5 Vgl. etwa RdErl. v. 12.04.1999, a.a.O.

Grundsätzlich sollte - entsprechend § 70 BBG - ein generelles Verbot der Annahme von Zuwendungen jeglicher Art für Mitarbeiter und deren unmittelbare Familienangehörige bestehen. Eine Dienst-anweisung sollte begründete Ausnahmefälle festlegen wie etwa die Annahme einmaliger geringwertiger Aufmerksamkeiten (Werbeartikel) oder auch die Verwendung angenommener Geschenke für soziale Zwecke (vgl. als ein Beispiel auch den im Folgenden wiedergegebenen Musterbrief). In Zweifelsfällen sollte immer der Vorgesetzte entscheiden, ob eine Zuwendung ausnahmsweise angenommen werden darf oder nicht.<sup>6</sup>

## 6. Regelungen zum Sponsoring

Unter Sponsoring ist die subsidiäre Unterstützung eines Projektes durch Zuwendung von Geld oder einer geldwerten Leistung zum wechselseitigen Vorteil sowohl des Sponsors als auch der Verwaltung (Leistung und Gegenleistung) zu verstehen. Dem Sponsor kommt es dabei hauptsächlich auf seine Profilierung in der Öffentlichkeit (Imagegewinn) über das gesponserte Produkt an.

Sponsoring, welches der ganzen Kommune zu Gute kommt (z. B. kostenlose Einrichtung eines Spielplatzes), ist in der Regel unproblematisch. Da aber die Gefahr besteht, Sponsoring zu einem getarnten Korruptionsversuch zu missbrauchen, sollten Sponsoring-Angebote immer dann abgelehnt werden, wenn der Anschein entstehen könnte, Verwaltungshandeln würde durch die Sponsorenleistung beeinflusst werden. Dies kann z. B. dann der Fall sein, wenn sich der Sponsor in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang als Bieter in einem Vergabeverfahren betätigt.

Soweit Sponsoring nicht der ganzen Kommune, sondern nur einzelnen Personen bzw. Personengruppen in der Verwaltung oder der Politik Vorteile beschert, besteht immer die Gefahr eines Korruptionsversuches.

Beispiel: Kostenübernahme von Betriebsfeiern/ Abteilungsfeiern oder die kostenlose Einladung zu Fortbildungsveranstaltungen sowie zu Reisen im In- und Ausland, um Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung oder der Politik in ihrer Entscheidungsfindung gezielt zu beeinflussen.

Zwecks Kontrolle des Sponsorings sollte ein möglichst transparentes und nachprüfbares Verfahren praktiziert werden. Hilfreich ist die Einrichtung einer Sponsorenkartei, in der alle Sponsoraktivitäten genau dokumentiert werden. Darüber hinaus kann eine Meldepflicht für Unternehmen für Aktivitäten im Bereich Sponsoring eingeführt werden.

<sup>6</sup> Vgl. auch die jeweiligen Landesbeamtengesetze/VO bzw. § 10 BAT.

## Musterbrief Präsenze und Geschenke

(Quelle: Beratungsbüro Klaus Scholz)

### Ihre Übersendung des Präsenzes ... zum (z. B. Weihnachtsfest, Jahreswechsel)

Sehr geehrte Damen und Herren,  
(Verbindlicher Einleitungssatz; z. B. wieder geht ein Jahr zu Ende und es ist guter Brauch, sich um diese Zeit für die gute Zusammenarbeit bei denjenigen zu bedanken, mit denen man das Jahr über – so oft/öfter – zu tun hatte.)

In diesem Sinne habe ich auch das Präsent verstanden, welches Sie in meinem Haus abgegeben haben. Leider ist es mir nicht möglich, Ihr gut gemeintes Präsent anzunehmen.

Ich bitte um Verständnis dafür, dass ich zur Wahrung der Neutralität meiner Behörde grundsätzlich gehalten bin, jeden Anschein einer Beeinflussung, der durch die Annahme von Präsenten entstehen könnte, vor vornherein zu vermeiden.

Die Stadt/Gemeinde ... versteht sich als moderner Dienstleistungsbetrieb, der sich bemüht, allen Anträgen und Wünschen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zur vollsten Zufriedenheit der Betroffenen zu entsprechen.

Wenn es meinen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in der Zusammenarbeit mit Ihnen gelungen ist, diesem Anspruch zu entsprechen, nehme ich das gerne zur Kenntnis und erlaube mir, den mit dem Kartengruß verbundenen Ausdruck der Zufriedenheit mit meinem Haus so an die beteiligten Mitarbeiter/innen weiterzuleiten.

(Verbindlicher Schlusssatz, z. B.

- Die übersandten ... werde ich an ... weitergeben. Ich hoffe, dass dies in Ihrem Sinne geschieht und wünsche Ihnen ebenfalls eine schöne Weihnachtszeit und ein erfolgreiches neues Jahr.
- Das von Ihnen übersandte Präsent kann ich leider aus den vorstehend genannten Gründen nicht annehmen und muss es daher leider an Sie zurücksenden. Ich bitte um Ihr Verständnis. Ich würde mich freuen, wenn Sie im nächsten Jahr auf die Übersendung solcher Präsenten verzichten würden. An unserer Zusammenarbeit wird dieses nichts ändern.)

## 7. Genehmigungspflicht für Nebentätigkeiten

Sofern Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung Nebentätigkeiten ausüben, besteht die Gefahr von Interessenkollisionen und damit auch der Korruption, insbesondere wenn es sich um eine Tätigkeit bei tatsächlichen oder potentiellen Auftragnehmern eines Vergabeverfahrens handelt. Hierzu können etwa Berater- oder Gutachtertätigkeiten, Vortragstätigkeiten, aber auch Arbeitsverhältnisse von Familienangehörigen bei einem potentiellen Auftragnehmer gehören. Derartige Nebentätigkeiten können zu einer wirtschaftlichen und moralischen Abhängigkeit von Bietern und Auftragnehmern führen, die diese möglicherweise auszunutzen versuchen. Es kann vorkommen, dass der einzelne Mitarbeiter sein Unrechtsbewusstsein verliert, weil er glaubt, er habe eine echte Gegenleistung erbracht, wofür ihm eine „Vergütung“ zustehe.

Im Vergabeverfahren ist daher unbedingt auf die Einhaltung der Vorschriften zu achten. Im Anwendungsbereich der Vergabeverordnung verbietet § 16 VgV ein Tätigwerden eines Mitarbeiters eines Auftraggebers bei Entschei-

dungen im Vergabeverfahren, wenn dieser Mitarbeiter als voreingenommen geltende Person eine tatsächliche Nähe zu einem Bieter oder Bewerber hat und daher eine Interessenkollision besteht. Im Rahmen der Genehmigungsverfahren bzw. der Anzeigepflichten<sup>7</sup> sollte ein Betroffener auch auf freiwilliger Basis um die Benennung der Tätigkeiten von Familienangehörigen gebeten werden. Personenverknüpfungen können dadurch frühzeitig erkannt werden.

### 8. „Anti-Korruptions-Beauftragter“

Als Vertrauens- und Kontrollperson bei Vergabeverfahren kann ein bereits tätiger Mitarbeiter einer Verwaltung bzw. Unternehmens als „Anti-Korruptions-Beauftragter“ eingesetzt werden. Dieser, mit eigenen Kompetenzen verantwortlich ausgestatteter Mitarbeiter kann die Verwaltungs-/Geschäftsleitung sowie die Geschäftsbereichs- und Ressortleiter bei der Korruptionsbekämpfung unterstützen.

Ein „Anti-Korruptions-Beauftragter“ sollte alle verwaltungsinternen Aktivitäten zur Korruptionsprävention steuern sowie beim Aufbau interner Kontrollmechanismen mitwirken. Er sollte als Ansprechpartner und Vertrauensperson den Beschäftigten und auch den Bürgern zur Verfügung stehen. Er berät und klärt bei Fragen zur Korruptionsprävention auf. Eine derartige Aufgabewahrnehmung sollte neben dem laufenden Geschäft ermöglicht werden. Dies bedeutet, dass regelmäßig - insbesondere in kleineren Gemeinden - keine eigene Stelle geschaffen werden muss, sondern eine Zuordnung, z. B. zu einem Fachamt oder auch zum Rechnungsprüfungsamt, erfolgen sollte. Dienstrechtlich muss der „Anti-Korruptions-Beauftragte“ den Führungskräften der Verwaltung zugeordnet sein und mit diesen auf gleicher „Augenhöhe verhandeln“ können. In Verdachtsfällen sollte ihm ein Akteneinsichtsrecht gewährt werden sowie der Zugriff auf Dateien, Schriftstücke etc. jederzeit möglich sein. Letztlich ist ein Informationstransfer ohne Verpflichtung zur Einhaltung des Dienstweges sicherzustellen. Auch in den Unternehmen können Anti-Korruptions-Beauftragte mit ähnlichen Aufgabenbereichen installiert werden.

### 9. „Zentrale Vergabestelle/Zentrale Submissionsstelle“

Die Auftragsvergabe kann - je nach vorhandener Personalkapazität - durch eine „Zentrale Vergabestelle“ oder eine hierfür zuständige Submissionsstelle durchgeführt und auch überprüft werden. Diese sollte darauf achten, dass Vorgänge nicht bei einer einzigen Person gebündelt sind („Mehr-Augen-Prinzip“). Insbesondere Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben müssen auf unzulässige Einflussnahmen kontrolliert werden. Die Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle bzw. Submissionsstelle ermöglicht eine Trennung von operativem und strategischem Geschäft und eine Konzentration des Verfahrensablaufs. Dabei sollte die Verantwortung für die konkreten Bedarfe sowie für die Planung (z. B. Erstellung

des Leistungsverzeichnisses) und Abwicklung weiterhin bei den entsprechenden Leistungseinheiten, also den kommunalen Fachämtern, liegen.

Die „Zentrale Stelle“ sollte demgegenüber insbesondere mit der formellen Abwicklung Öffentlicher und Beschränkter Ausschreibungen betraut werden und daneben die Fachabteilungen in Angelegenheiten der VOB/VOL/VOF beraten. Sie dient der Steuerung eines verwaltungseinheitlichen Vergabewesens. Soweit in der Praxis bereits zentrale Stellen bei der Auftragsvergabe eingerichtet worden sind, wurden diesen in unterschiedlichem Umfang Aufgaben übertragen. Empfehlenswert ist eine Ansiedlung direkt unterhalb der Leitungsebene und die Sicherstellung der Einhaltung „kleiner“ Dienstwege.

Die Einrichtung zentraler Vergabe- oder Submissionsstellen mit nur wenigen Mitarbeitern kann allerdings auch zu einer Problemverlagerung innerhalb der Verwaltung führen. Ist eine ausreichende Kontrolle („Mehr-Augen-Prinzip“ etc.) nicht auch innerhalb einer zentralen Vergabestelle oder einer zentralen Submissionsstelle gewährleistet, so verbleibt eine Korruptionsgefahr. Aufgrund der finanziellen Engpässe in den Kommunen wird insbesondere die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle regelmäßig nur ohne Schaffung zusätzlicher Stellen möglich sein. Zentrale Vergabestellen werden daher vornehmlich in personalstarken Verwaltungen umzusetzen sein.

#### Vorteile einer „Zentralen Vergabestelle“

- Kontroll- und Überwachungsfunktion
- Beratung und Hilfestellung bei Vergabeverfahren
- Einheitliche Anwendung des Vergaberechts
- Bündelung von Fachkompetenz
- Kostenersparnis durch Sammelvergabe
- Zügige Verfahrensabwicklung
- Einheitlicher Ansprechpartner innerhalb der Verwaltung für Bieter

#### Nachteile einer „Zentralen Vergabestelle“

- Ggf. zusätzlicher Personalaufwand
- Korruptionsanfälligkeit bei fehlendem „Mehr-Augen-Prinzip“

### 10. Eigenerklärungen zur Zuverlässigkeit und zu „Korruptionsklauseln“

Es kann sinnvoll sein, als ersten Schritt der Zuverlässigkeitsprüfung von Bietern sog. Eigenerklärungen zu verlangen. Diese Eigenerklärungen können dann zum Zeitpunkt des Zuschlags - bei einem existierenden Korruptionsregister - durch die Vergabestelle hinterfragt werden. Eine Eigenerklärung könnte wie auf Seite 7 dargestellt lauten.

Darüber hinaus können ggf. „Korruptionsklauseln“ in die Zusätzlichen und Besonderen Vertragsbedingungen eingearbeitet werden. Diese können einen Maßnahmenkatalog mit Sanktionen für Bieter vorsehen, die nachweislich unzulässige Absprachen oder auch darüber

<sup>7</sup> Vgl. die jeweiligen Landesbeamtenengesetze/VO bzw. § 11 BAT.

## Eigenerklärung zur Zuverlässigkeit

Bei Freihändigen Vergaben und Beschränkten Ausschreibungen vor Aufforderung zur Angebotsabgabe.

Mir ist bekannt, dass seitens der Vergabestelle noch keine Informationen hinsichtlich etwaiger früherer Ausschlüsse meines Unternehmens von Vergabeverfahren eingeholt wurden. Ich versichere hiermit, dass keine Verfehlungen\*) vorliegen, die meinen Ausschluss von der Teilnahme am Wettbewerb rechtfertigen könnten.

Mir ist bekannt, dass die Unrichtigkeit vorstehender Erklärung zu meinem Ausschluss vom Vergabeverfahren sowie zur fristlosen Kündigung eines etwa erteilten Auftrages wegen Verletzung einer vertraglichen Nebenpflicht aus wichtigem Grunde führen und eine Meldung des Ausschlusses und der Ausschlussdauer an die Informationsstelle für Vergabeausschlüsse nach sich ziehen kann.

Ich verpflichte mich, die vorstehende Erklärung auch von Nachunternehmern zu fordern und vor Vertragsschluss bzw. spätestens vor Zustimmung des Auftraggebers zur Weiterbeauftragung vorzulegen.

\_\_\_\_\_  
Ort, Datum

\_\_\_\_\_  
Unterschrift  
Firmenstempel

\*) Verfehlungen, die in der Regel zum Ausschluss des Bewerbers oder Bieters von der Teilnahme am Vergabeverfahren führen, sind - unabhängig von der Beteiligungsform, bei Unternehmen auch unabhängig von der Funktion des Täters oder Beteiligten - insbesondere:

- Straftaten, die im Geschäftsverkehr oder in Bezug auf diesen begangen worden sind, u. a. Betrug, Subventionsbetrug, Untreue, Urkundenfälschung, wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Vergabeverfahren, Bestechung - auch im geschäftlichen Verkehr- oder Vorteilsgefährdung,
- das Anbieten, Versprechen oder Gewähren von unerlaubten Vorteilen an Personen, die Amtsträgern oder für den öffentlichen Dienst Verpflichtungen nahe stehen, oder an freiberuflich Tätige, die bei der Vergabe im Auftrag einer öffentlichen Vergabestelle tätig werden.

Verstöße gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, u. a. Absprachen über die Abgabe oder die Nichtabgabe von Angeboten, sowie die Leistung von konkreten Planungs- und Ausschreibungshilfen, die dazu bestimmt sind, den Wettbewerb zu beeinflussen, führen dann zum Ausschluss, wenn Tatsachen auch auf unrechtmäßige oder unlautere Einflussnahme auf das Vergabeverfahren hindeuten.

hinausgehende Korruptionsverfehlungen begangen haben. Es bietet sich insofern an, standardisierte öffentliche Bauverträge zu verwenden, die eine solche Klausel enthalten.

Beinhalten sollten solche Klauseln neben der Kündigungsmöglichkeit des Vertragsverhältnisses aus wichtigem Grund auch eine Vertragsstrafe. Öffentliche Auftraggeber haben insbesondere mit dem sog. „pauschalierten Schadensersatz“ gute Erfahrungen gemacht. Dabei wird dem erfolgreichen Bieter bei Auftragsvergabe die Zusicherung abverlangt, dass er keinerlei Absprachen oder sonstige Korruptionen bzw. Manipulationen im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe vorgenommen hat. Im Vertrag wird festgelegt, dass der Bieter, wenn ihm später dennoch eine Korruption, Manipulation oder eine

Absprache mit Mitbewerbern nachgewiesen werden kann, ohne Nachweis eines konkreten Schadens einen pauschalierten Schadensersatz in Höhe eines Betrages „x“ der Auftragssumme zu erbringen hat, es sei denn, es kann ein höherer oder auch niedrigerer Schaden nachgewiesen werden.

### 11. Elektronische Vergabe / EDV-gestütztes Kontrollwesen

Ein sinnvoller Ansatz zur Korruptionsprävention liegt in der Durchführung von elektronischen, standardisierten, verschlüsselten und damit sicheren Vergabeverfahren. Über ein EDV-gestütztes Kontrollwesen können darüber hinaus Auffälligkeiten bei der Vergabe, etwa das Splitting von Aufträgen, Ausnutzen von Zeichnungsbefugnissen, die Häufigkeit Freihändiger Vergaben oder die wiederholte Vergabe an bestimmte Auftragnehmer, aufgedeckt werden. Zudem ermöglicht die Erstellung von Leistungsverzeichnissen mittels EDV problemlos eine konsequente Kontrolle des Anteils an Bedarfs- und Eventualpositionen.

### 12. Aufgabentrennung

Manipulationen bei der Auftragsvergabe sind leichter möglich, wenn die Planung und Vorbereitung der Vergabe, die Durchführung des Eröffnungstermins, die Vergabeentscheidung und die Kontrolle über die Durchführung der Maßnahme etc. in „einer Hand“ liegen. Daher sollten die einzelnen Stufen eines Vergabeverfahrens, insbesondere die Vorbereitung der Vergabe und die Erstellung des Leistungsverzeichnisses einerseits und die Durchführung des Eröffnungstermins sowie die Wertung der Angebote andererseits von verschiedenen Stellen vorgenommen werden. Die Durchführung der Angebotseröffnung darf nicht Aufgabe des ausführenden Fachamtes sein. Auch sollte die Nachrechnung der Angebote nicht durch mit der Erstellung des Leistungsverzeichnisses betraute Personen erfolgen.

### 13. Führung einer Firmen- und Bieterdatei

Die Kommunen sollten zur Kontrolle des Vergabewesens eine neuen Bewerbern und Bieter offen stehende Firmen- und Bieterdatei, in die Unternehmen, Handwerker, Lieferanten und Dienstleister aufgenommen werden, führen. Sofern eine „Zentrale Vergabestelle“ existiert, sollte diese die Kartei führen. Eine solche Kartei ermöglicht es, dass bei Beschränkten Ausschreibungen oder Freihändigen Vergaben insbesondere Unternehmen berücksichtigt

werden können, die ihre Leistungen bereits zuverlässig angeboten und durchgeführt haben oder längere Zeit trotz entsprechender Qualifikation nicht mehr zur Abgabe eines Angebots aufgefordert wurden. Je größer und je breiter regional gestreut die Zahl der Leistungsanbieter ist, desto geringer ist die Gefahr von Angebotsabsprachen im Vorfeld. Deshalb sollte unter den „geeigneten“ Unternehmen auch bei Freihändiger Vergabe und Beschränkter Ausschreibung unbedingt zur Erzielung eines breiten Wettbewerbs gewechselt werden (vgl. § 8 Nr. 1 Abs. 3 VOB/A und § 7 Nr. 2 Abs. 4 VOL/A).

#### **14. Ausschluss vom Vergabeverfahren / „Korruptionsregister“**

Soweit einem Bieter „schwere Verfehlungen“, wie etwa Bestechung, Vorteilsgewährung, Betrug, Untreue oder illegale Beschäftigung nachgewiesen wird, ist er vom laufenden Vergabeverfahren wegen Unzuverlässigkeit auszuschließen (§ 8 Nr. 5 Abs. 1 c) VOB/A bzw. § 7 Nr. 5 c) VOL/A).

Darüber hinaus kann die Verhängung sog. „Auftragssperren“ vorgesehen werden. Der Ausschluss vom Wettbewerb um öffentliche Aufträge bzw. das „Blacklisting“ von Unternehmen<sup>8</sup> kann ein wirksames Abschreckungsmittel sein. Unternehmen, die eines korruptiven Verhaltens überführt worden sind oder sich nachweislich an Preisabsprachen beteiligt haben, sollten daher grundsätzlich für einen bestimmten Zeitraum von der Bewerbung um öffentliche Aufträge ausgeschlossen werden. Eine Sperrung sollte für einen der Schwere des Vorwurfs entsprechenden Zeitraum, der normalerweise zwischen sechs Monaten und zwei Jahren liegt, ausgesprochen werden. Darüber hinausgehende Zeiträume bis hin zu unbegrenzten Sperrungen sind i. d. R. mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Übermaßverbot nicht vereinbar. Weiterhin erfordert das allgemeine Gleichbehandlungsgebot eine Wiederzulassung des gesperrten Unternehmens in späteren Vergabeverfahren, wenn dessen Zuverlässigkeit wieder erwartet werden kann, beispielsweise weil der oder die betroffenen Mitarbeiter entlassen wurden oder weil das Unternehmen wieder glaubwürdig und wirksam die Integrität seiner Geschäftspraktiken vollzieht, z. B. durch gelebte Integritätsprogramme oder Wertesysteme. Da gerade in den von der öffentlichen Hand als marktstarker Nachfrager beherrschten Bereichen eine Auftragsperre den Ruin des Unternehmens bedeuten kann, darf dem Unternehmen der Nachweis der „Sauberkeit“ nicht verwehrt werden.

Neben der Verhängung einer individuellen Auftragsperre durch einen einzelnen Auftraggeber ist auch eine über die jeweiligen kommunalen Grenzen hinausgehende landes- oder bundesweite Sperrung von Unternehmen denkbar. In einem solchen „Korruptionsregister“ können insbesondere bereits straffällig gewordene Unternehmen registriert und entsprechende Sperrzeiten notiert werden. Damit kann kontrolliert und verhindert werden, dass Unternehmen, die bereits durch Korruption auffällig

geworden sind, sich weiter ungehindert an der Bewerbung um öffentliche Aufträge beteiligen.

Auf Länderebene bestehen solche Register bereits seit einigen Jahren in Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz auf der Grundlage von Verwaltungsvorschriften oder Runderlassen.

Die Bundesregierung hat, um bundesweit eine gesetzliche Grundlage für ein Korruptionsregister zu schaffen, im Sommer 2002 den Entwurf eines „Gesetzes zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen“<sup>9</sup> vorgelegt. Durch die Einrichtung eines bundesweiten Registers soll zukünftig gewährleistet werden, dass sämtliche öffentlichen Auftraggeber vor der Vergabe öffentlicher Aufträge von derartigen Ausschlüssen Kenntnis erlangen können. Jedoch hat Ende September 2002 der Bundesrat seine erforderliche Zustimmung verweigert, da keine Einigung über die Voraussetzungen für den Eintrag eines Unternehmens in das Register erzielt werden konnte. Gemäß dem Koalitionsvertrag soll aber das Gesetzesvorhaben in dieser Legislaturperiode erneut mit dem Ziel eingebracht werden, ein bundesweites Korruptionsregister zu schaffen.

#### **15. Dokumentation des Vergabeverfahrens/ Vergabevermerk**

Die Durchführung eines sauberen Vergabeverfahrens wird durch eine zeitnahe und am Vergabeablauf orientierte Fertigung eines Vergabevermerks gewährleistet. Dieser Vergabevermerk (vgl. § 30 VOB/A und VOL/A) muss die einzelnen Stufen des Verfahrens sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen des Auftraggebers genau und transparent dokumentieren.

### **III. Präventionsmaßnahmen während der einzelnen Vergabephasen**

Um konkrete präventive Maßnahmen während des Vergabeverfahrens ergreifen zu können, ist ganz maßgeblich die genaue Kenntnis von Korruptions- und Manipulationsmöglichkeiten bei der Auftragsvergabe erforderlich. Es werden daher im Folgenden Korruptions- und Manipulationsansätze vor, während und nach der Vergabe öffentlicher Aufträge aufgezeigt, wobei die Vergabe von Bauleistungen den Schwerpunkt darstellt. In Frage kommende Präventionsmaßnahmen werden jeweils im Anschluss erörtert.

#### **1. Präventive Maßnahmen in der Planungs- und Ausschreibungsphase**

##### **a) Interessenkollision verhindern**

Bei der Vorbereitung einer Vergabe von Bauleistungen können Mitarbeiter des Auftraggebers oder bei der Ausschreibung mitwirkende Ingenieur- bzw. Architektenbüros wirtschaftlich oder auch personell mit Bietern oder ih-

<sup>8</sup> Vgl. Pieth/Eigen, Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, S. 510.

<sup>9</sup> Bundestagsdrucksache 14/9356.

rem Umfeld verknüpft sein. In einem solchen Fall besteht die Gefahr, dass die eine Planung oder Ausschreibung betreffenden Informationen unberechtigt in die Hände eines Bieters gelangen und diesem letztlich Kalkulationsvorteile verschaffen. Denkbar ist darüber hinaus, dass der Planende zur Planung ein Unternehmen heranzieht, das sich selbst am Wettbewerb beteiligen könnte.

#### Präventionsmaßnahmen:

Um Interessenkollisionen und ein unzulässiges „Doppelmandat“ zu verhindern, sollte vor der Vergabe von Planungs- und Ausschreibungsleistungen grundsätzlich geprüft werden, ob Mitarbeiter des Auftraggebers oder ein zu beauftragendes Büro in persönlichem oder wirtschaftlichem Kontakt mit etwaigen Bietern stehen. Dieses kann durch Überprüfungen sowie insbesondere dadurch geschehen, dass beauftragte Architekten und Ingenieure gem. dem Gesetz über die förmliche Verpflichtung nicht beamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet werden. Darüber hinaus sollte ein Auftraggeber darauf achten, dass es nicht zu einer Bündelung von Planungs-, Ausschreibungs- und Überwachungsleistungen in der Hand eines Planungsbüros kommt. Es empfiehlt sich vielmehr ein Splitting der Aufgaben an verschiedene Büros.

#### Exkurs: § 16 Vergabeverordnung (VgV):

Besondere Beachtung verdient im Zusammenhang mit dem Ausschluss bestimmter Personen vom Vergabeverfahren die Regelung des § 16 VgV (Ausgeschlossene Personen). Diese Norm hat das Ziel, die gleichzeitige Befassung sog. voreingenommener Personen sowohl auf Auftraggeber- als auch auf Bieterseite zu verhindern. Zwar gilt § 16 VgV ausschließlich für Auftragsvergaben oberhalb der EG-Schwellenwerte, also im Baubereich oberhalb eines Auftragsvolumens von 5 Mio. Euro. Die in § 16 VgV niedergelegten Grundsätze zum „Ausschluss voreingenommener Personen vom Vergabeverfahren“ entfalten aber als allgemein zu beachtende Rechtsgrundsätze ihre Wirkung auch für Vergabeverfahren unterhalb der EG-Schwellenwerte.

Danach gelten im Sinne einer Vermutungsregel folgende Personen als „voreingenommen“ und dürfen nicht an Entscheidungen, also z. B. der Auswahl der Bieter oder der Wertung der Angebote, in einem Vergabeverfahren mitwirken:

- *Personen, die auch Bieter oder Bewerber sind,*
- *Personen, die einen Bieter oder Bewerber beraten oder sonst unterstützen oder als gesetzlicher Vertreter oder nur in dem Vergabeverfahren vertreten.*

Bei weiteren Personen kann die durch die Verordnung aufgestellte Vermutungsregel für einen Ausschluss im Einzelfall widerlegt werden. Voraussetzung ist, dass durch die Mitwirkung bei Entscheidungen in Vergabeverfahren „für die Personen kein Interessenkonflikt besteht oder sich die Tätigkeiten nicht auf die Entscheidungen in dem konkreten Vergabeverfahren auswirken“. Dies betrifft Personen, die

- *bei einem Bieter oder Bewerber gegen Entgelt beschäftigt oder bei ihm als Mitglied des Vorstands, Aufsichtsrats oder gleichartigen Organs tätig sind, oder*
- *für ein in das Vergabeverfahren eingeschaltetes Unternehmen tätig sind, wenn dieses Unternehmen zugleich geschäftliche Beziehungen zum Auftraggeber und zum Bieter oder Bewerber hat.*

Damit ist es einem kommunalen Auftraggeber nicht grundsätzlich verwehrt, sich in einem Vergabeverfahren von einem Architektur- oder Ingenieurbüro oder einer Anwaltskanzlei beraten zu lassen, obwohl dieses Büro zugleich zu einem oder mehreren Bietern in geschäftlichen Beziehungen steht. In einem solchen Fall ist es aber zwingend erforderlich, dass diese „Beauftragten“ nicht in einem Interessenkonflikt stehen. Dieses muss durch entsprechende schriftliche Erklärungen glaubhaft versichert und durch innerorganisatorische Maßnahmen des beauftragten Dienstleisters gewährleistet werden.

#### b) Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung beachten

Nicht selten wird vergaberechtswidrig und entgegen den Interessen der Unternehmen nicht öffentlich, sondern nur beschränkt oder freihändig ausgeschrieben. Der dem Vergaberecht zugrunde liegende Grundsatz eines breiten Wettbewerbs wird dadurch unterlaufen. Wird der Bewerberkreis von vornherein eingeschränkt, so kann dies auf die Bevorzugung bestimmter Bewerber hinauslaufen.

#### Präventionsmaßnahmen:

Ein breiter Wettbewerb wird grundsätzlich am besten durch den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung gewährleistet. Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben sind nur ausnahmsweise unter den strengen Voraussetzungen der §§ 3 Nr. 3 und 4 VOB/A bzw. §§ 3 Nr. 3 und 4 VOL/A zulässig. So ist eine Freihändige Vergabe nur ausnahmsweise, z. B. weil für die Leistung wegen der besonderen Erfahrung nur ein bestimmter Unternehmer in Betracht kommt (vgl. § 3 Nr. 4 a) VOB/A) oder bei unverschuldeter „besonderer Dringlichkeit“ (§ 3 Nr. 4 d) VOB/A bzw. § 3 Nr. 4 f) VOL/A), wie z. B. bei Gefahrsituationen, zulässig.

Die Anwendung Beschränkter und Freihändiger Vergaben ist schriftlich auf der Grundlage des Vergaberechts zu begründen (vgl. z. B. § 3 Nr. 5 VOL/A). Die Begründung ist vor der Ausschreibung dem Behördenleiter oder einem von ihm Beauftragten zur Prüfung vorzulegen. Ein bloßer Hinweis auf die entsprechende(n) Textstelle(n) der VOB/A, VOL/A reicht zur Begründung nicht aus.

#### c) Vergabe nach Losen

Eine einheitliche Vergabe größerer Aufträge kann dazu führen, dass kleinere Bieter und Unternehmen mangels Leistungsfähigkeit von vornherein nicht an einem Vergabeverfahren teilnehmen können. Dadurch kann es nicht nur zur Abhängigkeit von großen Bietern kommen. Mangels Durchführung eines breiten Wettbewerbs sind auch Preisabsprachen und Manipulationen leichter möglich.

## Präventionsmaßnahmen:

Um einen möglichst breiten Wettbewerb zu erzielen und kleine und mittlere Unternehmen nicht faktisch von der Vergabe auszuschließen, sind Leistungen in Fach- und Teillöse aufzuteilen (vgl. § 97 Abs. 3 GWB, § 4 VOB/A, § 5 VOL/A). Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn eine Aufteilung unzweckmäßig ist. Die Unterteilung in Lose hat vor der Ausschreibung zu erfolgen, eine spätere Teilung ist unzulässig.

## 2. Präventive Maßnahmen beim Erstellen des Leistungsverzeichnisses

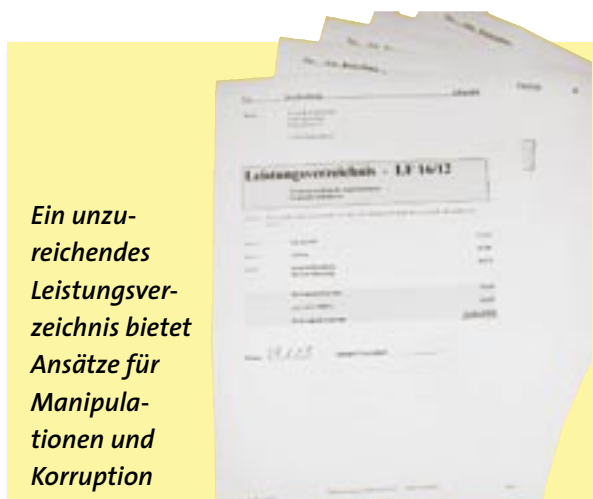
### a) Ordnungsgemäße Vergabeunterlagen und Leistungsbeschreibung

Eine unsachgemäße Erstellung der Vergabeunterlagen (vgl. § 10 VOB/A) kann ein Einfallstor für Manipulationen sein. Die Leistungsbeschreibung ist Kernstück der Vergabeunterlagen. Sie legt Inhalt und Umfang der zu erbringenden Leistung fest und ist Grundlage für die Bemessung der Vergütung. Damit ist diese Phase aber auch besonders korruptionsgefährdet: Bereits durch eine fehlerhafte Leistungsbeschreibung kann dafür gesorgt werden, dass ein bestimmter Bieter später das - nur vermeintlich - günstigste Angebot abgibt und den Zuschlag erhält.

Erfolgt eine Ausschreibung ohne abgeschlossene und ausgereifte Planung, kann es durch die Beauftragung von Leistungen, die tatsächlich gar nicht benötigt werden, zu überhöhten Abrechnungen kommen. Bieter, die dies im Vorfeld erkennen, können bei ihren Angeboten spekulieren und damit das Vergabeverfahren manipulieren.

## Präventionsmaßnahmen:

Der zu vergebenden Leistung hat eine akkurate Planung voranzugehen. Sodann ist die Leistung vom Auftraggeber eindeutig und erschöpfend zu beschreiben (vgl. § 9 Nr. 1 VOB/A, § 8 Nr. 1 VOL/A). Hier kann auch eine gegenseitige Kontrolle und Überprüfung bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses helfen. Die Anzahl von Nebenangeboten oder Änderungsvorschlägen ist nach § 21 Nr. 3



VOB/A an einer vom Auftraggeber in den Verdingungsunterlagen bezeichneten Stelle aufzuführen. Etwaige Änderungsvorschläge oder Nebenangebote müssen auf besonderer Anlage gemacht und als solche deutlich gekennzeichnet werden. Soweit Preisnachlässe ohne Bedingungen gewährt werden, sind diese nach § 21 Nr. 4 VOB/A an einer vom Auftraggeber in den Verdingungsunterlagen bezeichneten Stelle aufzuführen.

Beispiele einer unzureichenden Leistungsbeschreibung sowie die zur Vermeidung hilfreichen Präventivmaßnahmen werden im Folgenden dargestellt:

### b) Exakte Mengenermittlung

Wird z. B. für eine Baumaßnahme eine erheblich niedrigere Menge als erforderlich in Ansatz gebracht, so hat der ortskundige bzw. der „informierte“ Bieter die Möglichkeit, für diese Position einen hohen Einheitspreis festzulegen, ohne Gefahr zu laufen, dass sein Angebot überteuert ist, da die Position bei geringer Menge bei der Wertung kaum ins Gewicht fällt und bei anderen Positionen „ausgeglichen“ werden kann. Es kann folglich zu einem Zuschlag auf ein Angebot mit spekulativem Positionspreis und in der Konsequenz mit erheblichen Nachträgen kommen. Werden derartige Abweichungen in den Mengen erkennbar, sind diese nach § 2 Nr. 3 VOB/B über die Vereinbarung neuer Preise nur z. T. wieder „eingangbar“. Hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Ausgang der Wertung können sie jedoch nicht mehr korrigiert werden.

## Präventionsmaßnahmen:

Exakte Ermittlung der Mengen (§ 9 VOB/A) sowie der ausgeschriebenen Leistung (§ 8 VOL/A). Es gilt: Vier Augen sehen mehr als zwei. Eine „Zentrale Vergabestelle“ oder auch das Fachamt kann das Leistungsverzeichnis auf Plausibilität hin überprüfen, ggf. auffällige Mengenangaben beanstanden und dadurch Korruption und Manipulationen vorbeugen. Besonderes Augenmerk ist auf Überdimensionierungen (z. B. gerne bei Kläranlagen, Heizungs- und Klimageräten praktiziert) und auf unnötige Leistungen (z. B. Fliesen, leere oder jedenfalls nicht voll genutzte Schaltschränke) zu richten.

### c) Bedarfs- und Alternativpositionen vermeiden

Bedarfspositionen, bei denen der Auftraggeber wählen kann, ob sie (zusätzlich) ausgeführt werden oder nicht, wurden in der Vergangenheit häufig in Leistungsverzeichnissen aufgenommen. Dies widerspricht indes dem Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung. Außerdem eröffnen Bedarfspositionen den Bietern erhebliche Spekulationsmöglichkeiten, da sie bei der Ermittlung der Gesamtauftragssumme zunächst nicht mitaddiert, sondern erst im Bedarfsfall zu der insgesamt vereinbarten Vergütung hinzugerechnet werden.

Ähnlich verhält es sich bei Alternativpositionen. Dabei handelt es sich um Wahlpositionen, bei denen der Auftraggeber unter mehreren ausgeschriebenen Möglichkeiten die Art der Ausführung bzw. das gewünschte Material



auswählen und bestimmen kann. Ihre Häufung in einem Leistungsverzeichnis eröffnet neben der mangelnden Transparenz im Submissionsergebnis Manipulationsmöglichkeiten bei der Angebotswertung und damit Korruptionsgefahren: Durch gezielte Kombination von mehreren Ausführungsalternativen kann ein bestimmter, vom Auftraggeber gewünschter Bieter an die erste Stelle gerechnet werden.

#### Präventionsmaßnahmen:

Grundlage für die Angebotsbearbeitung ist eine sorgfältige und strikt objektbezogene Leistungsbeschreibung. Insbesondere dürfen Bedarfs- und Alternativpositionen nicht aufgenommen werden, um Mängel oder Unsicherheiten der Planung auszugleichen. Baugrunduntersuchungen, Bodenklassifizierungen und die Festlegung erforderlicher Maßnahmen im Bau-, Liefer- und Dienstleistungsbereich sind daher bereits von der Vergabestelle im Ausschreibungsstadium vorzunehmen.

Aufgrund der mit der VOB 2000 erfolgten Neuregelung des § 9 Nr. 1 Satz 2 VOB/A sind Bedarfspositionen nur noch in Ausnahmefällen in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Dies kann der Fall sein, wenn z. B. die Notwendigkeit ihrer Ausführung im Zeitpunkt der Erstellung der Leistungsbeschreibung trotz aller örtlichen und technischen Kenntnisse nicht festgestellt werden kann.

Der Anteil an Bedarfspositionen ist konsequent zu kontrollieren, was bei einer Erstellung von Leistungsverzeichnissen mittels EDV-Einsatz möglich ist. Zudem sollten die tatsächlich ausgeführten Positionen hinsichtlich Menge und Preis stetig analysiert und eine Vergleichsrechnung zu den nicht ausgeführten Positionen erstellt werden.

Alternativpositionen sind zwar nicht grundsätzlich verboten, sollten aber gleichfalls auf Ausnahmefälle beschränkt werden. Ein solcher liegt insbesondere dann vor, wenn im Zeitpunkt der Ausschreibung nicht festzustellen ist, ob die Leistung in dieser oder in jener Weise ausgeführt werden muss (z. B. maschinelle oder Handausschachtung oder wenn die Art des Untergrundes noch nicht ermittelbar ist).

Soweit Alternativpositionen im Text des Leistungsverzeichnisses unumgänglich sind, hat spätestens bei Auftragserteilung die Entscheidung zu erfolgen, welche der Alternativen zur Ausführung kommen soll. In die Auftragssumme sind daher Alternativpositionen nur einzurechnen, soweit über die jeweilige Ausführung bereits entschieden ist.

#### d) Spekulationsangebote vermeiden

Ist ein allgemeiner Leistungskatalog bezüglich Einzelpositionen in erheblichem Umfang übersetzt, so kann nicht mehr von einem realen und maßnahmebezogenen Preiswettbewerb gesprochen werden. Hat ein „Spekulant“ bzw. ein „anderweitig informierter“ Bieter übersetzte Einzelpositionen erkannt, kann er durch zahlreiche unter Wert kalkulierte Einheitspreise („Null-Preise“) an die erste Stelle rücken und den Zuschlag erhalten, obwohl

er die tatsächlich benötigten Leistungen zu Höchstpreisen angeboten hat. Seine Billigangebote brauchen dann später, weil sie tatsächlich gar nicht benötigt wurden, nicht ausgeführt zu werden. Derartige Angebote können zu erheblichen finanziellen Schäden für den Auftraggeber führen.

#### Präventionsmaßnahmen:

Im Sinne des Wettbewerbs, und um Spekulations- sowie Korruptionsansätzen vorzubeugen, ist auf einen „allgemeinen“ Leistungskatalog zu verzichten. Ins Leistungsverzeichnis sind nur die tatsächlich benötigten Positionen aufzunehmen (§ 9 VOB/A).

Anhaltspunkte für Spekulationspreise sind deutlich überhöhte oder untersetzte Einheitspreise gegenüber den Einheitspreisen von Mitbewerbern („Null-Preise“). Werden deutlich überhöhte oder untersetzte Preise festgestellt, sind die Vergabeunterlagen, insbesondere die Leistungsbeschreibung, auf Mängel zu untersuchen. Das Ergebnis dieser Prüfung ist zu dokumentieren und den Unterlagen beizufügen. Hauptangebote mit einer Vielzahl negativer Einheitspreise sollten von der Wertung ausgeschlossen werden. Weitere spekulative Einheitspreise sind gem. § 24 VOB/A bzw. § 24 VOL/A aufzuklären. Die Erklärungen eines Bieters sind auf Plausibilität zu prüfen. Im Einzelfall sollte Einsicht in die Kalkulation genommen werden. Stellt sich ein Leistungsverzeichnis als grob fehlerhaft dar, so kann im Einzelfall die Ausschreibung aufgehoben werden, da eine ordnungsgemäße Angebotswertung dann nicht mehr möglich ist. Allerdings muss der Auftraggeber in diesem Fall mit Schadensersatzansprüchen der in ihren Aufwendungen enttäuschten Bieter rechnen.

### Korruption ist der Missbrauch von Macht zu privatem Nutzen

- Korruption schädigt die Lauterkeit und das Ansehen der öffentlichen Verwaltung und der Unternehmen
- Korruption untergräbt die Integrität der Gesellschaft
- Korruption führt zu finanziellen Schäden bei der öffentlichen Hand, den Unternehmen und den Bürgern
- Korruption hemmt die soziale und wirtschaftliche Entwicklung
- Korruption untergräbt die Qualität des Auftragwesens
- Korruption bringt Demokratie in Gefahr
- Korruption fördert den Wettbewerb der Bestechung

Zu weiterer Vorgehensweise gegen Spekulationsangebote, insbesondere im Bereich des Straßenbaus, wird auf den vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen veröffentlichten Maßnahmenkatalog verwiesen, dessen Regelungen auch im Zuständigkeitsbereich der anderen Baulasträger gelten sollen<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Allg. Rundschreiben Straßenbau Nr. 19/2000, Sachgebiet 16.2: Bauvertragsrecht und Verbindungswesen; Vergabe- und Vertragsunterlagen; 16.3: Anwendung der Vergabebestimmungen.

### e) Produktneutrale Ausschreibung

Die Vorgabe bestimmter Erzeugnisse oder Verfahren, Ursprungsorte oder Bezugsquellen kann eine Bevorzugung bestimmter Bieter ermöglichen. Darüber hinaus können Preisabsprachen begünstigt werden, da Bieter durch Rückfragen beim Lieferanten des genannten Fabrikats untereinander bekannt werden können.

#### Präventionsmaßnahmen:

Im Leistungsverzeichnis dürfen grundsätzlich keine bestimmten Fabrikate, Marken bzw. Produkte vorgegeben werden (Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung). Etwas anderes gilt nur dann, wenn dies wegen der Art der geforderten Leistung, z. B. aus Gründen der erforderlichen Kompatibilität oder Gestaltung, ausnahmsweise nach § 9 Nr. 5 Abs. 1 VOB/A bzw. § 8 Nr. 3 Abs. 3 VOL/A gerechtfertigt ist. Bestimmte Fabrikate können darüber hinaus nur ausnahmsweise und ausschließlich mit dem Zusatz „oder gleichwertiger Art“ ausgeschrieben werden, wenn eine allgemeine Beschreibung des zu beschaffenden Gegenstandes/Leistung nicht möglich ist (§ 9 Nr. 5 Abs. 2 VOB/A bzw. § 8 Nr. 3 Abs. 5 VOL/A). Die Vorgabe bestimmter Fabrikate sollte zudem ausführlich begründet und unter Berücksichtigung des „Mehr-Augen-Prinzips“ vorgenommen werden.

### 3. Präventive Maßnahmen in der Angebotsphase bis zum Eröffnungstermin

#### a) Bemessung und Einhaltung der Fristen

Sind Bewerbungs- und Angebotsfristen nicht ausreichend bemessen und ggf. zusätzlich durch Feiertage oder die Urlaubszeit beeinträchtigt, können in der Regel nur „vorinformierte“ Unternehmen teilnehmen.

#### Präventionsmaßnahmen:

Die Fristen sind ausreichend zu kalkulieren, um allen Interessenten eine Teilnahme am Wettbewerb mit gründlich kalkulierten Angeboten ohne Risikozuschläge zu ermöglichen. Insbesondere dürfen Fristen nicht zu kurz kalkuliert werden und anschließend keine Konsequenzen aus deren Nichteinhaltung gezogen werden. Ist ein Bewerber hierüber informiert, kann er „normal“ kalkulieren und mit seinem eigentlich verfristeten Angebot berücksichtigt werden, während unwissende Konkurrenten wegen der kurzen Frist gar nicht oder - aufgrund Zeitdruck - nur zu überhöhten Preisen anbieten können.

#### b) Geheimhaltung der Bieterlisten sowie der eingegangenen Angebotsunterlagen

Wird eine Bieterliste im Vergabeverfahren nicht geheim gehalten, besteht die Gefahr von Preisabsprachen zwischen beteiligten Bietern zu Lasten des Auftraggebers.

Die Offenbarung von Details zu einzelnen Angebotsinhalten führt aber auch zu Korruptionsgefahren: Der in Kenntnis gesetzte Bieter kann sein eigenes Angebot anpassen und dadurch unzulässige Kalkulationsvorteile hinsichtlich der anzubietenden Leistungen ausnutzen.

#### Präventionsmaßnahmen:

Es ist für eine unbedingte Geheimhaltung des Bieterkreises zu sorgen. Dies gilt insbesondere für den Fall der Beschränkten Ausschreibung. Etwaige Baustellenbesichtigungen sind daher nicht gleichzeitig mit mehreren Bewerbern durchzuführen. Die Bewerberliste sollte zudem immer von der zuständigen Verwaltungseinheit geführt werden und nicht von Beauftragten (Planungsbüros).

Die Listen sind wie alle anderen Unterlagen, aus denen der Kreis der Bewerber hervorgeht, bis zur Öffnung der Angebote unter Verschluss zu halten. In ihrer endgültigen Fassung dürfen sie nur dem Behördenleiter und den von ihm bestimmten Personen bekannt sein. Sofern eine „Zentrale Vergabestelle“ eingerichtet ist, sind die Listen bei dieser zu führen.

### 4. Präventive Maßnahmen bei der Submission und Wertung

#### a) Ordnungsgemäße Durchführung des Eröffnungstermins gewährleisten

Eine unsachgemäße Durchführung des Eröffnungstermins birgt Manipulationsgefahren in sich. Findet der Submissionstermin im planenden Fachamt bzw. bei einem beauftragten Planungsbüro statt, kann zudem der Eindruck eines „abhängigen“ Verfahrens entstehen.

#### Präventionsmaßnahmen:

Es ist auf eine ordnungsgemäße Durchführung des Eröffnungstermins zu achten. Hierzu gehört insbesondere eine exakte Dokumentation des Eingangs von Angeboten (Versehen der Angebote mit Datum und Uhrzeit des Eingangs, Nummerierung in der Reihenfolge des Eingangs).

Eingehende verschlossene Angebote sind gem. § 22 Nr. 1 Satz 2 VOB/A bzw. § 22 Nr. 1 VOL/A von einem Vertreter der Verwaltung, dem Verhandlungsleiter, zu kennzeichnen. Gleiches gilt auch für verschlüsselte digitale Angebote. Die Angebote sind für Dritte unzugänglich aufzubewahren. Versehentlich geöffnete Umschläge sind unter Aufsicht wieder zu verschließen. Dieser Vorgang ist in der Eröffnungsniederschrift zu dokumentieren. Soweit ein Angebot bzw. digitales Angebot versehentlich geöffnet wurde bzw. unverschlüsselt eingeht, ist auch dieses in der Niederschrift zu vermerken und bei VOB-Verfahren im Eröffnungstermin zu verlesen. Bei Eröffnung, aber vor Verlesung der Angebote, erfolgt grundsätzlich eine vollständige Kennzeichnung der Angebote im Eröffnungstermin (Lochung oder Stempel) sowie eine Kennzeichnung aller wesentlichen Teile (Preise, geforderte Erklärungen, Unterschriften). Alle wesentlichen Vorgänge des Eröffnungs- bzw. Öffnungstermins (VOL/A) sind sodann in der Niederschrift festzuhalten und - bei VOB-Verfahren - vor den anwesenden Bietern zu verlesen. Die Niederschrift ist vom Verhandlungsleiter und dem Schriftführer sowie bei VOB-Verfahren ggf. auch von den anwesenden Bietern (Berechtigung) zu unterzeichnen.

Um beim Submissionstermin größtmögliche Transparenz zu gewährleisten, sollte der Ort der Angebotsöff-

nung immer bei einer unabhängigen (zentralen) Verwaltungseinheit und nicht im planenden Fachamt gewählt werden. Es bieten sich hierfür die Submissionsstelle oder auch das Rechnungsprüfungsamt einer Kommune an. Darüber hinaus sollte, wenn es insbesondere die Personalkapazitäten zulassen, von Zeit zu Zeit ein personeller Wechsel des Verhandlungsleiters stattfinden. Rotation verhindert korruptionsgefährdete und verkrustete Strukturen. Bei komplexen Vergaben kann es sich empfehlen, dass ein Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamts an der Angebotseröffnung teilnimmt.

#### **b) Nachgeschobene Angebote zurückweisen**

Angebote, die nicht rechtzeitig zum Eröffnungstermin eingehen, sind keine Seltenheit. Bieter versuchen, nach dem Eröffnungstermin (nach Öffnung des ersten Angebots) ein Haupt- oder Nebenangebot (Preisnachlass, techn. Änderungsvorschlag o. ä.) nachzuschieben. Die Berücksichtigung solcher Angebote stellt nicht nur einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz der Bewerber und das Diskriminierungsverbot (§ 2 Nr. 2 VOB/A und § 2 Nr. 2 VOL/A) dar, sondern bietet auch Ansatzpunkte für Korruption.

#### **Präventionsmaßnahmen:**

Haupt- oder Nebenangebote, die nicht rechtzeitig eingegangen sind, sind verspätet und dürfen bei der Angebotswertung nicht berücksichtigt werden (§ 25 Nr. 1 Abs. 1 a) VOB/A bzw. § 25 Nr. 1 Abs. 1 e) VOL/A). Eine Ausnahme gilt nur für Angebote, die beim Submissionstermin in der Verwaltung eingegangen waren, aber dem Verhandlungsführer ohne Verschulden des Bieters nicht vorliegen. Sie sind nachträglich in die Wertung aufzunehmen; die anderen Bieter sind hierüber zu informieren (§ 22 Nr. 6 Abs. 1 VOB/A bzw. § 25 Nr. 1 Abs. 1 e) VOL/A).

#### **c) Nachträgliches Verändern der Angebotsunterlagen verhindern**

Angebotsunterlagen können durch den Austausch von einzelnen Blättern oder durch das Entfernen eines zuvor bewusst in das Leistungsverzeichnis eingelegten Doppelblatts manipuliert werden. Ebenfalls möglich sind nachträgliche Änderungen von Positionen des Leistungsverzeichnisses, wie etwa Mengensätzen, sowie nachträgliche Preisveränderungen durch Setzen von Kommata, Ausradieren einzelner Zahlen oder Übermalen von Einheitspreisen, Umwandlung ursprünglicher Zahlen oder das Nachtragen absichtlich offengelassener Preise. Auch die Berichti-

gung schwerer, nicht nachvollziehbarer Rechenfehler in Angeboten kann ein Hinweis auf nachträgliche Manipulationen sein.

Durch derartige Manipulationen kann z. B. ein „schmierender“ Bieter an die erste Stelle platziert werden bzw. sein zunächst unauskömmliches Angebot wird „angepasst“, bleibt im Ergebnis aber immer noch an erster Stelle.

#### **Präventionsmaßnahmen:**

Vorgenannte Eingriffe sind gem. § 21 Abs. 2 VOB/A bzw. § 21 Abs. 3 VOL/A unzulässig und führen zum Ausschluss des Angebots. Die mit der Submission beauftragte Stelle muss angehalten werden, eingereichte Angebotsunterlagen sofort sorgfältig zu sichten. Zu achten ist insbesondere auf eventuell beigefügte lose Unterlagen, „zufällige“ Zwischenräume zwischen Ziffern bzw. fehlende Kommata, vor allem bei Positionen mit hohen Preisen. Verdächtig sind auch besondere EDV-Schreibweisen: Aus einem Strich statt einer Eins kann leicht eine Vier, Sieben oder Neun gemacht werden, kleine Nullen (von halber Höhe) lassen sich leicht nachträglich zu einer Sechs, Acht oder Neun abändern.

Sonstige (lose) Unterlagen sind im Protokoll zu vermerken und mechanisch zu kennzeichnen. Die einzelnen Seiten eines Leistungsverzeichnisses müssen darüber hinaus fest miteinander verbunden sein, damit nicht einzelne Blätter herausgenommen bzw. ausgetauscht werden können.

Eingegangene Angebote sind in allen wesentlichen Teilen zu kennzeichnen, möglichst mittels eines Lochstempels; dieser sollte unter Verschluss gehalten werden und nicht jedermann zugänglich sein. Die Prüfung der Angebote auf Vollständigkeit sollte entweder durch das Fachamt

oder eine andere Stelle, etwa das Rechnungsprüfungsamt oder die Zentrale Submissionsstelle, erfolgen.

Bei der rechnerischen Prüfung ist festzustellen, ob sich die ermittelte Endsumme anhand der Mengenangaben in den einzelnen Positionen und den angegebenen Einheitspreisen nachweisen lässt. Grundsätzlich gilt für den Einheitspreisvertrag nach der VOB, dass nicht die Endsumme, sondern der angegebene Einheitspreis pro Position maßgebend ist, selbst dann, wenn der Einheitspreis offensicht-



**Korruption bei der Vergabe: Der Zuschlag wird „erkauft“**

lich falsch ist. Um hier Unregelmäßigkeiten zu verhindern, sollte in den Verdingungsunterlagen grundsätzlich eine Wiederholung des angegebenen Einheitspreises in Worten gefordert werden. Des Weiteren sollte der Bieter verpflichtet werden, sämtliche Seiten des Angebots aufzunehmen und die Überträge einzutragen. Zwecks Verhinderung nachträglicher Veränderungen des Angebots kann zudem ein maschinelles Ausfüllen des Angebots gefordert werden, soweit es sich nicht um ein digital abgegebenes Angebot handelt.

Eine Wertung der Angebote hat stets auf der Grundlage der an die Bieter herausgegebenen Leistungsverzeichnisse zu erfolgen. Soweit das Leistungsverzeichnis Unrichtigkeiten enthält, sollte der Bieter in einem Begleitschreiben darauf hinweisen.

Um sich vor korruptiven Manipulationen zu schützen, empfiehlt es sich zudem, zwei Exemplare des Angebots einzuholen, damit bei der Schlussrechnung die Unterlagen verglichen werden können. Dazu sollte vom Bieter eine Kopie seines Angebots verlangt werden, welche in einem gesonderten verschlossenen Umschlag den Angebotsunterlagen beizufügen ist. In der Öffnungsverhandlung bzw. im Eröffnungstermin sollte dann das Vorliegen des Doppels in der Niederschrift vermerkt und der Umschlag nach Verhandlungsende ungeöffnet bei einer nicht mit der Auftragsvergabe betroffenen Stelle in Verwahrung gegeben werden.

#### **d) Ausschluss von Angeboten bei Preisabsprachen**

Gezielte Preisabsprachen (Preiskartelle) unter den Bietern können zu einem erheblich überhöhten Preisniveau führen. Diese Gefahr zeigt sich besonders bei Beschränkter Ausschreibung und Freihändiger Vergabe. Aufträge werden unter Bietern gegenseitig „verteilt“. Aufgrund der überhöhten Preise werden nicht berücksichtigten Bietern nicht selten „Ausgleichszahlungen“ gewährt. Ein solches Vorgehen geht zu Lasten des Auftraggebers, der teilweise drastisch überhöhte Preise zahlen muss.

#### **Präventionsmaßnahmen:**

Preisabsprachen können nur bei sorgfältiger Prüfung der Angebotsunterlagen und des Preisspiegels festgestellt werden. Im Rahmen eines Vergleichs der Angebotssummen mit Kostenermittlungen des planenden Fachamtes/Planungsbüros können Unterschiede erkannt werden. Hinweise auf Absprachen können sich dabei ergeben, wenn die Angebotspreise nur wenig streuen, bei einem geringen Bauumfang eine Bietergemeinschaft vorne liegt, es trotz vieler Bewerber nur wenige Bieter gibt, Einzelpreise trotz verschiedener Angebote gleich sind oder sich voneinander durch einen konstanten Zuschlag unterscheiden oder sich die gleichen Fehler in mehreren Angeboten finden.

Um Preisabsprachen zu verhindern, sollte der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung beachtet werden, da im Einzelfall nicht alle potentiell in Frage kommenden Bieter bekannt sind und somit auch korrekt kalkulierte Preise

angeboten werden können. Besteht ein begründeter Verdacht auf Preisabsprachen, kann die Ausschreibung gem. § 26 VOB/A, § 26 VOL/A rechtmäßigerweise - etwa wegen insgesamt unwirtschaftlicher Angebote - aufgehoben werden; es sollte in diesem Fall eine Mitteilung des Verdachts an das zuständige Wirtschaftsministerium als Landeskartellbehörde erfolgen.

### **5. Präventive Maßnahmen bei der Auftragsausführung und Abrechnung**

#### **a) Häufung von Nachtragsaufträgen vermeiden**

Leistungsverzeichnisse sind oftmals nicht sorgfältig genug erstellt. Das macht Nachtragsaufträge erforderlich, deren Einheitspreise häufig nicht mehr im Wettbewerb ermittelt werden. Dieses kann in der Praxis dazu führen, dass ein ursprünglich scheinbar günstiger Bieter bei der Abrechnung nicht mehr der günstigste ist. Oftmals stellt sich heraus, dass der zweit- oder drittgünstigste Bieter mit den neuen Positionen (inkl. Nachtragsaufträgen) günstiger gewesen wäre als derjenige, der tatsächlich den Zuschlag erhalten hat. Derjenige Unternehmer, der (z. B. durch Manipulation oder Korruption) in Erfahrung gebracht hat, dass bestimmte Positionen im Leistungsverzeichnis zu niedrig angesetzt sind, kann entsprechend kalkulieren, d.h. er kann die Urkalkulation so verfassen, dass er später scheinbar zu Recht außergewöhnlich hohe Einheitspreise aushandeln kann. Der Auftraggeber ist folglich mit deutlich höheren Endkosten belastet als erforderlich wäre.

#### **Präventionsmaßnahmen:**

Es ist auf eine präzise und sorgfältige Erstellung des Leistungsverzeichnisses zu achten, um Nachtragsaufträge so gering wie möglich zu halten. Hierzu sollten Ausschreibungsunterlagen vor ihrer Veröffentlichung auf ihre Plausibilität und Vollständigkeit hin untersucht werden. Bei einer Häufung von Nachtragsaufträgen sind die Ursachen aufzuklären und Folgerungen zu ziehen, insbesondere, wenn bestimmte Bedienstete, freiberuflich Tätige und Unternehmen wiederholt betroffen sind.

Soweit Nachtragsangebote unvermeidbar sind, müssen die geforderten Nachträge jedenfalls vor Beginn der Arbeiten dem Auftraggeber angezeigt und die entsprechenden Aufträge nach Überprüfung der Angemessenheit der Preise vergeben werden. Zudem sollten Nachträge ausführlich begründet werden. Bei größeren Aufträgen (z. B. ab 50 000 Euro) sollte sich der Auftraggeber vor der Auftragserteilung die Urkalkulation vorlegen lassen. Treten sodann im Ablauf der Baumaßnahme Nachtragsaufträge auf, ist eine Prüfung der Angebotspreise auf der Basis der Einheitspreise der Urkalkulation möglich.

#### **b) Weitere Maßnahmen bei der Ausführung**

Im Rahmen der Auftragsausführung ergeben sich, insbesondere im Baubereich, weitere Einfallstore für manipulatives und korruptives Verhalten. Die im Zuge einer Baumaßnahme erforderlichen Qualitätskontrollen vor

Ort werden nicht immer sorgfältig durchgeführt. Durch nachlässige Kontrollen werden Mängel der Bau- oder auch Lieferleistung nicht offenbar. Entsprechende Mängelrügen werden unterlassen, so dass durchzuführende Nachbesserungsarbeiten oder auch Nachlieferungen vom Auftragnehmer nicht durchgeführt werden müssen. Um Auftragnehmer nicht in Anspruch zu nehmen, werden vielmehr Mängelbeseitigungen trotz bestehender Gewährleistungspflichten auf Kosten des Auftraggebers durchgeführt. Derartiges Verhalten kann zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen des Auftraggebers führen.

#### Präventionsmaßnahmen:

Im Rahmen jeder Auftragsvergabe, insbesondere bei der Vergabe von Bauleistungen, sind stetige Qualitätskontrollen vor Ort durchzuführen. Es empfiehlt sich, solche Kontrollen nicht allein in die Hände eines externen Planungsbüros zu vergeben, sondern eigene Mitarbeiter (Fachamt, Rechnungsprüfungsamt) an den Kontrollen zu beteiligen. Ab einem bestimmten Bauvolumen (z. B. 50 000 Euro) sollte ein Bautagebuch geführt werden.

Bereits bei der Auftragsausführung sind Maßnahmen zu ergreifen, um einem späteren Abrechnungsbetrug vorzubeugen. Unter anderem sind Aufmaße gemeinsam vorzunehmen, Mengennachweise bereits bei Abschlagsrechnungen zu überprüfen und bei Messgeräten mit elektronischer Speicherung schon auf der Baustelle Ausdrücke vorzunehmen.

Eine Überprüfung auf Baustellen sollte unregelmäßig und unangekündigt durchgeführt werden, um ein genaues Bild über den Fortgang der Arbeiten zu bekommen. Um entsprechende Positionen bei der Vorlage der Schlussrechnung beurteilen zu können, sollten eigene Aufzeichnungen angefertigt werden. Kontrollmessungen müssen so rechtzeitig geplant und vorgenommen werden, dass diese auch tatsächlich noch möglich sind (z. B. Verbau und Verlegung von Kabeln und Leitungen unter Putz oder im Estrich).

Im Hinblick auf etwaige Mängelgewährleistungsansprüche sollte neben einer schriftlichen Dokumentation auch eine fotografische Dokumentation durchgeführt werden. Darüber hinaus ist im Falle von Mängelbeseitigungen auf Kosten des Auftraggebers genau zu prüfen, inwieweit Mängelgewährleistungsansprüche gegen den Auftragnehmer bestehen.

#### c) Präventive Maßnahmen bei der Abrechnung

Die Abrechnung ist die letzte Phase einer Auftragsvergabe und erfordert von Seiten des Auftraggebers besondere Aufmerksamkeit.

Nicht selten kommt es zu scheinbar irrtümlichen Doppelabrechnungen einzelner Positionen. Soweit es sich nicht tatsächlich um ein Versehen handelt, können sich hinter solchen Doppelabrechnungen auch Betrug, Manipulationen und Korruption verstecken. Nicht erkannte Doppelabrechnungen führen zu finanziellen Schäden des Auftraggebers.

Daneben können vom Auftragnehmer Leistungen in Rechnung gestellt werden, die tatsächlich gar nicht erbracht worden sind. Diese Gefahr besteht naturgemäß bei besonders komplexen Aufträgen. Im Fall besonders schwer nachprüfbarer Positionen, wie etwa Verbau oder Stundenlohnarbeiten, können deutlich überhöhte Mengen in Ansatz gebracht werden, da eine Kontrolle der Mengen nur schwer möglich scheint.

Auch die in der Schlussrechnung präsentierten Lohnkosten stimmen mitunter nicht mit der Realität überein. Bisweilen werden vom Auftragnehmer Facharbeiterlöhne abgerechnet, obwohl tatsächlich nur Hilfsarbeiter oder gar Schwarzarbeiter tätig waren. In Ansatz gebrachte überhöhte Änderungssätze führen im Falle der Vereinbarung von Gleitklauseln ebenfalls zu finanziellen Mehrbelastungen des Auftraggebers und damit zu einem Schaden.

#### Negative Begleitumstände von Manipulation und Korruption sind:

1. Verstöße gegen den Wettbewerb
2. Verbotene Preisabsprachen
3. Informationen von Wettbewerbern über Konkurrenzangebote
4. Überhöhte und betrügerische Abrechnungen
5. Betrug im Zusammenhang mit Verbesserungsvorschlägen
6. Zahlungen ohne Gegenleistungen
7. Einseitige Bevorzugung von Bauunternehmern, Lieferanten und Dienstleistern
8. Vetternwirtschaft

#### Präventionsmaßnahmen:

Eine Abrechnung ist in jeder einzelnen Position kritisch zu prüfen. Hierbei ist es unerlässlich, die Abrechnung mit dem zugrunde liegenden Angebot zu vergleichen. Im Falle einer Doppelabrechnung oder einer Abrechnung nicht erbrachter Leistungen sollten etwaige frühere Abrechnungen des Auftragnehmers überprüft und verglichen werden.

Zur verwaltungsinternen Kontrolle ist festzustellen, ob und inwieweit der derzeit zuständige Mitarbeiter auch in früheren Fällen befasst war. Zivil- und strafrechtliche Konsequenzen gegenüber dem Auftragnehmer sind zu prüfen.

Mengennachweise sollten mittels der bereits im Rahmen der Auftragsausführung durchgeführten Kontrollen/ Dokumentationen überprüft werden. Bei Materiallieferungen für Tiefbaumaßnahmen sollten Mengennachweise grundsätzlich über Wiegescheine geführt werden. Soweit sich Nachträge oder etwa Stundenlohnarbeiten in Rechnungen häufen, ist den Ursachen nachzugehen. Vorgelegte Leistungsnachweise sind zudem durch Kontrollmessungen zu überprüfen. Eine „Zentrale Vergabestelle“ in der Verwaltung kann mittels eines EDV-gestützten Kontrollwesens wesentliche Beiträge zu einer umfassenden und genauen Kontrolle von Abrechnungen leisten. Überdies sollte das „Mehr-Augen-Prinzip“ berücksichtigt werden, welches auch im Rahmen der Prüfung von Schlussrechnungen angelegt ist.

## IV. Zusammenfassung: 10-Punkte-Katalog des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Korruptionsprävention bei Auftragsvergaben

Abschließend sollen die vorgestellten Maßnahmen zur Korruptionsprävention noch einmal mit dem folgenden 10-Punkte-Katalog zusammengefasst werden, den der Ausschuss für Städtebau und Wohnungswesen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes in seiner Sitzung am 10. Oktober 2002 in Schopfheim unter aktiver

Mitwirkung des Oberstaatsanwaltes Wolfgang Schauensteiner, Staatsanwaltschaft Frankfurt, einstimmig beschlossen hat. Dieser 10-Punkte-Katalog wird auch von der Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen (BVMB) außerordentlich begrüßt und mitgetragen.

### 1. Sensibilisierung und Verhaltenskodex

Die Mitarbeiter der Verwaltung und die Vertreter der Politik müssen für die Problematik der Korruption sensibilisiert werden. Ein transparenter und von allen „Betroffenen“ gemeinsam entwickelter und persönlich unterzeichneter Verhaltenskodex („Ethikregeln“) wirkt korruptionspräventiv. Darüber hinaus schaffen eine umfassende und kontinuierliche Aufklärung und Schulungen ein Bewusstsein, dass der Korruption den Boden entzieht.

### 2. Personalrotation

Als korruptionsanfällig erweisen sich häufig verkrustete Personalstrukturen, etwa die jahrelange ausschließliche Zuständigkeit eines einzelnen Mitarbeiters für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Erst diese Strukturen schaffen ein korruptionsförderndes Näheverhältnis. Im Rahmen des fachlich geeigneten Personalbestandes sollten daher - soweit dies die bestehenden Personalkapazitäten zulassen - aufgrund eines abgestimmten Personalkonzepts durch gelegentliche Rotation neue Ansprechpartner und Zuständigkeiten geschaffen werden.

### 3. Strikte Einhaltung des „Mehr-Augen-Prinzips“

Die abschließende Bearbeitung wesentlicher Vorgänge durch nur einen Mitarbeiter allein begünstigt das Entstehen von Abhängigkeiten. Abhilfe kann das sog. „Mehr-Augen-Prinzip“ schaffen, indem etwa bei allen mit der Vergabe öffentlicher Aufträge zusammenhängenden Verwaltungsabläufen mindestens zwei Personen zu beteiligen sind. Diese Maßnahme kann mit dem Rotationsprinzip kombiniert werden.

### 4. Regelungen zum Sponsoring und zum Verbot der Geschenkkannahme

Durch Dienstanweisungen sollte unmissverständlich der Umgang mit Geschenken sowie Aufmerksamkeiten und sonstiges Sponsoring durch externe Dritte geregelt werden. Die Gefahr von Manipulationsversuchen besteht insbesondere bei Vorteilen, die einzelnen Personen (-gruppen) gewährt werden, so z. B. bei der Kostenübernahme von Betriebs-/Abteilungsfeiern durch Unternehmen. Im Sinne wirksamer Prävention empfiehlt sich ein generelles Verbot der Annahme von Geld sowie von persönlichen Geschenken. Stattdessen sollte bei Geschenken grundsätzlich eine Weitergabe der Zuwendungen an gemeinnützige Einrichtungen erfolgen. Generell erlaubt sein darf nur die Annahme von geringwertigen Aufmerksamkeiten wie z. B. von Massenwerbeartikeln. Ausnahmen vom Verbot bedürfen der Zustimmung des Dienstvorgesetzten.

### 5. Zentrale Vergabestelle / Zentrale Submissionsstelle

Durch eine Zuständigkeitsbündelung bei einer Zentralen Vergabestelle oder einer Zentralen Submissionsstelle kann das operative vom strategischen Geschäft getrennt werden. Die Auftragsvergabe wird durch die Zentralisierung transparenter und durch die Konzentration auf wenige Mitarbeiter weniger korruptionsanfällig. Die Fachplanung und spätere Abwicklung vergebener Aufträge verbleibt in den Fachämtern, die Zentrale Vergabestelle / Zentrale Submissionsstelle übernimmt die formelle Abwicklung der Öffentlichen und Beschränkten Ausschreibungen. Dabei sollte auch hier das Mehr-Augen-Prinzip gewährleistet sein.

## 6. Eindeutige Leistungsbeschreibung und Wettbewerbsprinzip

Die Leistungsbeschreibung muss eindeutig und erschöpfend abgefasst werden. Erforderlich sind zutreffende Mengenermittlungen, eine ordnungsgemäße Kalkulation und eine sorgfältige Analyse des Preisspiegels. Zudem bedarf es einer Beschränkung von Alternativ- bzw. Eventualpositionen im Leistungsverzeichnis. Zwingender Beachtung bedarf der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung als Voraussetzung eines breiten und transparenten Wettbewerbs.

## 7. Ausgestaltung des Submissionsverfahrens

Der Submissionstermin sollte nach Möglichkeit in einer zentralen Verwaltungseinheit und nicht im planenden Fachamt stattfinden. Bieterlisten und Angebotsunterlagen sind unbedingt geheim zu halten, um Wettbewerbsverzerrungen und Preisabsprachen zu verhindern. Es muss durch geeignete Maßnahmen die Möglichkeit einer nachträglichen Manipulation der Unterlagen vor, während und nach der Angebotsöffnung und Wertung (Submission) verhindert werden.

## 8. Elektronische Vergabe

Ein sinnvoller Ansatz zur Korruptionsprävention kann in der Durchführung von elektronischen, standardisierten und verschlüsselten Vergabeverfahren liegen. Sowohl die Vergabeverordnung (VgV) als auch die Verdingungsordnungen sehen diese Möglichkeit vor. Digitale Angebote müssen dabei verschlüsselt und mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden.

## 9. Vergabevermerk / Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht

Die Durchführung eines sauberen Vergabeverfahrens wird durch eine zeitnahe und am Vergabeablauf orientierte Fertigung eines Vergabevermerks gewährleistet. Dieser Vergabevermerk muss die einzelnen Stufen des Verfahrens sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen des Auftraggebers dokumentieren. Eine sorgfältige Dienst- und Fachaufsicht sowie Kontrollen, Schwachstellenanalysen und Prüfungen sind gemeinsam mit den Mitarbeitern zu entwickeln und wahrzunehmen.

## 10. Ausschluss von korruptionsbeteiligten Unternehmen / Korruptionsregister

Aufgrund vorgegebener (Verfehlungs-)Tatbestände sind Unternehmen, die an der Korruption nachgewiesenermaßen, d. h. ohne dass begründete Zweifel bestehen, beteiligt sind, für einen bestimmten Zeitraum von der Bewerbung um öffentliche Aufträge auszuschließen. Weiter sind die an der Korruption beteiligten Unternehmen in einer zentralen (landes- oder bundesweiten) Korruptionsdatei („Schwarze Liste“) zu führen. Hiermit wird verhindert, dass korruptionsbeteiligte Unternehmen sich ungehindert weiter an der Bewerbung um öffentliche Aufträge beteiligen.



## Bisher in dieser Reihe erschienen

Nº 30	Neue Wege der Tourismusfinanzierung vor Ort mit der Leistungskarte	4/2003
Nº 29	Bilanz 2002 und Ausblick 2003	1-2/2003
Nº 28	Public-Private-Partnership – Neue Wege in Städten und Gemeinden	12/2002
Nº 27	Erwartungen der Städte und Gemeinden an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung – Auszüge aus der Koalitionsvereinbarung	11/2002
Nº 26	Kommunal Finanzen auf Talfahrt Daten und Fakten des Jahres 2001	10/2002
Nº 25	Planungsrechtliche Steuerung von Windenergieanlagen durch Städte und Gemeinden	7-8/2002
Nº 24	Erwartungen der Städte und Gemeinden an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung	6/2002
Nº 23	Der Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB	4/2002
Nº 22	Bilanz 2001 und Ausblick 2002: Daten – Fakten – Hintergründe	1-2/2002
Nº 21	eVergabe öffentlicher Aufträge Chancen, Verfahren und Lösungen	11/2001
Nº 20	Mit Familien die Zukunft gewinnen! Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Familienpolitik in Deutschland	8/2001
Nº 19	Kommunale Finanzen 2000 Eine Übersicht der Haushaltsdaten der Kommunen in den einzelnen Bundesländern (Nur Online-Version)	7/2001
Nº 18	Vergabe kommunaler Entsorgungsleistungen Verfahren, aktuelle Probleme und Antworten	6/2001
Nº 17	Kommunen und Bundeswehr Standortschließungen - Folgen - Konversionslösungen (Nur Online-Version)	2/2001
Nº 16	Städte und Gemeinden in Deutschland Bilanz 2000 und Ausblick 2001: Daten - Fakten - Hintergründe	1-2/2001
Nº 15	Das gibt's nur einmal... das kommt nie wieder Wettbewerb „Mit Ihrer Stadt/Gemeinde zur EXPO 2000“	8/2000
Nº 14	DStGB-Analyse zu Kommunal Finanzen (Nur Online-Version)	7/2000



Mit freundlicher Unterstützung der Bundesvereinigung  
Mittelständischer Bauunternehmen (BVMB)  
Kaiserplatz 3 · 53113 Bonn  
Telefon 0228.91185-0 · Telefax 0228.91185-22  
E-Mail [info@bvmb.de](mailto:info@bvmb.de) · [www.bvmb.de](http://www.bvmb.de)



Deutscher  
Städte- und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin  
Telefon 030.773 07.0 · Telefax 030.773 07.200  
E-Mail [dstgb@dstgb.de](mailto:dstgb@dstgb.de)  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

Verlag WINKLER & STENZEL GmbH  
Postfach 1207 · 30928 Burgwedel  
Telefon 05139.8999.0 · Telefax 05139.8999.50  
E-Mail [info@winkler-stenzel.de](mailto:info@winkler-stenzel.de)  
[www.winkler-stenzel.de](http://www.winkler-stenzel.de)