



# ÖFFENTLICHEN AUFTRAGSVERGABE - PRAKTISCHER LEITFADEN

*zur Vermeidung der häufigsten Fehler  
bei Projekten, die aus den Europäischen  
Struktur- und Investitionsfonds finanziert  
werden*

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre  
Fragen zur Europäischen Union zu finden***

**Gebührenfreie Telefonnummer (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban policy

Competence centre Administrative Capacity Building; Solidarity Fund

Pascal Boijmans

Avenue de Beaulieu 1

1160 Brussels

BELGIUM

E-mail: [regio-publication@ec.europa.eu](mailto:regio-publication@ec.europa.eu)

Internet: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm)

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,  
Server Europa (<http://europa.eu>).

ISBN 978-92-79-51758-7, doi: 10.2776/1713

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

© Europäische Union, 2015

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.



# **Praktischer Leitfaden zur Vermeidung der häufigsten Fehler bei Projekten, die aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds finanziert werden**

Dieses Dokument wurde von den Kommissionsdienststellen in Absprache mit der Europäischen Investitionsbank erstellt.



**Praktischer Leitfaden  
zur Vermeidung der häufigsten Fehler  
bei der öffentlichen Auftragsvergabe  
für Projekte, die aus den  
Europäischen Struktur- und  
Investitionsfonds finanziert werden**

## **HAFTUNGSAUSSCHLUSS**

Das vorliegende Dokument dient als Leitfaden für die Vermeidung von Fehlern, die häufig bei der öffentlichen Auftragsvergabe für aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds kofinanzierte Projekte beobachtet werden. Das Ziel besteht darin, die Durchführung operationeller Programme zu erleichtern und bewährte Verfahrensweisen zu fördern. Es verfügt über keinen rechtsverbindlichen Charakter, enthält aber allgemeine Empfehlungen und orientiert sich an gelungenen Praxisbeispielen.

Die in diesem Leitfaden enthaltenen Konzepte, Ideen und Lösungen lassen nationale Rechtsvorschriften unberührt und sind unter Berücksichtigung des einzelstaatlichen Rechtsrahmens zu beachten und gegebenenfalls anzupassen.

Dieser Leitfaden greift einer möglichen künftigen Auslegung von Bestimmungen des anwendbaren Rechts durch die Kommission nicht vor.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>4</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>6</b>
<b>Vorwort .....</b>	<b>7</b>
<b>Verwendung des Leitfadens .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Vorbereitung und Planung .....</b>	<b>11</b>
1.1 Vorläufiges Scoping.....	12
1.2 Auftrags-/Projektmanagement.....	16
1.3 Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung .....	18
1.4 Auswahl des Verfahrens .....	19
1.5 Schwellenwerte und Auftragsbekanntmachung.....	23
1.6 Operative Anforderungen an öffentliche Ausschreibungen.....	25
<b>2. Veröffentlichung.....</b>	<b>28</b>
2.1. Veröffentlichung von Auftragsbekanntmachungen in der EU .....	29
2.2 Verfahren und Zeitpläne .....	30
2.2.1 Mindestfristen.....	30
2.2.2 Beschleunigtes Verfahren .....	33
2.3 Verdingungsunterlagen .....	33
2.3.1 Festlegung der Eignungskriterien .....	34
2.3.2 Erstellung eines Fragebogens für die Vorauswahl (Pre-Qualification Questionnaire - PQQ) .....	35
2.3.3 Festlegung von Zuschlagskriterien und deren relative Gewichtung.....	35
2.3.4 Preisgestaltung.....	36
2.3.5 Der Auftrag.....	37
2.4 Spezifikationen und Standards.....	38
2.4.1 Ausarbeitung der Spezifikationen.....	38
2.4.2 Normen für die Ausarbeitung der Spezifikationen .....	39
2.4.3 Soziale, ethische und ökologische Kriterien.....	40
2.4.4 Varianten.....	40
2.5 Einholung und Einreichung von Angeboten.....	41
2.6 Beschwerden, Rechtsmittel und Haftung .....	41
<b>3. Einreichung von Angeboten und Auswahl von Bietern.....</b>	<b>46</b>
3.1 Übersendung des Angebots in Übereinstimmung mit den Anweisungen.....	46

3.2 Einhaltung der Anweisungen .....	47
3.3 Sichere Verwahrung von Angeboten.....	47
3.4 Förmliche Eröffnung .....	47
<b>4. Bewertung der Angebote .....</b>	<b>50</b>
4.1 Günstigster Preis.....	50
4.2 Das wirtschaftlich günstigste Angebot.....	50
4.3 Vorgehen bei ungewöhnlich niedrigen Angeboten .....	51
4.4 Erläuterungen .....	51
4.5 Verhandlungen nach der Ausschreibung .....	52
4.6 Entscheidung des Bewertungsausschusses.....	52
<b>5. Vergabe .....</b>	<b>55</b>
5.1 Vergabebekanntmachung .....	55
5.2 Stillhaltefrist und Information der Bieter.....	55
<b>6. Auftragsdurchführung .....</b>	<b>57</b>
6.1 Verhältnis zwischen Anbieter/Auftragnehmer .....	57
6.2 Auftragsänderungen .....	57
6.3 Auftragsabschluss.....	57
<b>TOOLKITS .....</b>	<b>61</b>
TOOLKIT 1 – WIRTSCHAFTLICHKEITSBETRACHTUNG.....	62
TOOLKIT 2 – RISIKO- UND NOTFALLPLANUNG .....	64
TOOLKIT 3 – GATEWAYS .....	67
TOOLKIT 4 – VORAUSWAHL.....	69
TOOLKIT 5 – KONZIPIERUNG DER AUSWAHLKRITERIEN UND AUSWAHLPHASE.....	71
TOOLKIT 6 – KONZIPIERUNG DER ZUSCHLAGSKRITERIEN UND VERGABEPHASE .....	75
TOOLKIT 7 – AUSARBEITUNG DER SPEZIFIKATIONEN.....	85
TOOLKIT 8 – AUFTRAGSÄNDERUNGEN .....	92
TOOLKIT 9 – CHECKLISTE FÜR DIE EINHALTUNG DER VORGABEN .....	97
TOOLKIT 10 – NÜTZLICHE LINKS.....	101
Danksagung.....	103



# Abkürzungsverzeichnis

ABl.: Amtsblatt der Europäischen Union

ESI-Fonds: Europäische Struktur- und Investitionsfonds

EU: Europäische Union

GD ENV: Generaldirektion Umwelt

GD GROW: Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU

KMU: kleine und mittlere Unternehmen

MEAT: most economically advantageous tender (wirtschaftlich günstigstes Angebot)

ÖPP: öffentlich-private Partnerschaft

PIN: Prior Information Notice (Vorinformation)

PLV: Preis-Leistungs-Verhältnis

PQQ: Pre-Qualification Questionnaire (Fragebogen für die Vorauswahl)

SIMAP: Informationssystem für die öffentliche Auftragsvergabe (aus dem Französischen: Système d'information sur les Marchés Publics)

## Vorwort

Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist ein wichtiger Aspekt bei öffentlichen Investitionen: sie kurbelt die wirtschaftliche Entwicklung in Europa an und fördert die Entwicklung des Binnenmarks maßgeblich. Die Vergabe öffentlicher Aufträge fällt ins Gewicht – sie macht rund 19 % des BIP der EU aus und ist Teil unseres Alltags. Öffentliche Verwaltungen erwerben Güter und Dienstleistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger, und dies muss so kosteneffizient wie möglich geschehen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge bietet auch Chancen für die Unternehmen und fördert so private Investitionen und leistet einen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung vor Ort. Der Vergabe öffentlicher Aufträge kommt nicht zuletzt eine wichtige Rolle bei der Nutzung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds zu.

Etwa 48 % der Mittel aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds werden über öffentliche Aufträge eingesetzt. Aus EU-Mitteln kofinanzierte Projekte in den Mitgliedstaaten müssen mit den geltenden Vergabevorschriften in Einklang stehen, die die Effizienz der öffentlichen Ausgaben und einen fairen Wettbewerb auf dem Markt gewährleisten. Transparenz und Integrität der Vergabeverfahren tragen ganz entscheidend zum Erhalt des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die Regierungen bei.

Aus all diesen Gründen bringt die ordnungsgemäße und kohärente Anwendung der Vergabevorschriften mehr Effizienz und Wirksamkeit für alle – öffentliche Verwaltungen auf nationaler und regionaler Ebene, Unternehmen und Bürger. Sie trägt dazu bei, dass wir alle das Beste aus öffentlichen Investitionen herausholen und den größtmöglichen Nutzen der EU-Mittel sicherstellen. Daten zeigen allerdings, dass ein beträchtlicher Teil der Fehler beim Einsatz von EU-Mitteln auf eine falsche Anwendung der EU-Vergabevorschriften zurückzuführen ist.

Der vorliegende Leitfaden soll öffentlichen Bediensteten, die mit der Verwaltung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) beauftragt sind, dabei helfen, gängige Fehler zu vermeiden und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bewährte Verfahren anzuwenden. Der Leitfaden liefert zwar keine rechtliche Auslegung der EU-Richtlinien, ist jedoch ein nützliches Instrument, das Beschaffungsfachleute durch die Bereiche lotsen soll, in denen es häufig zu Fehlern kommt, und praktische Tipps zur Fehlervermeidung und für das Verhalten in verschiedenen Situationen enthält. Er enthält außerdem einige bewährte Verfahren, Praxisbeispiele, Erläuterungen zu bestimmten Themen sowie Fallstudien und Muster. Die Hinweise und interaktiven Elemente mit Verweisen auf die einschlägigen Gesetzestexte und andere nützliche Unterlagen sollen die Handhabung dieses Leitfadens erleichtern.

Dieser Leitfaden ist Teil der vorrangigen Maßnahme der Kommission, den Mitgliedstaaten bei der Stärkung ihrer Verwaltungskapazität zu helfen, damit EU-Mittel besser investiert und verwaltet werden. Er ist das Ergebnis der gemeinsamen Arbeit der Kommissionsdienststellen in Abstimmung mit der Europäischen Investitionsbank. Wir danken allen, die an diesem Leitfaden mitgewirkt haben, und hoffen, dass er sich als ein nützliches Instrument erweisen wird.

Corina Crețu,  
Europäische Kommissarin für Regionalpolitik



Elżbieta Bieńkowska,  
Europäische Kommissarin für Binnenmarkt, Industrie,  
Unternehmertum und KMU



# Verwendung des Leitfadens

## An wen richtet sich der Leitfaden?

Dieser Leitfaden richtet sich hauptsächlich an Beschaffungsreferenten öffentlicher Auftraggeber, die für die Planung und Durchführung eines ordnungsgemäßen, effizienten, kostengünstigen Einkaufs öffentlicher Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen zuständig sind. Auch für Verwaltungsbehörden kann der Leitfaden und insbesondere die Checkliste unter [Toolkit 9](#) für die Durchführung von Kontrollen der öffentlichen Auftragsvergabe durch die Empfänger von EU-Finanzhilfen hilfreich sein.

## Aufbau des Leitfadens

Das vorliegende Dokument ist in zwei Abschnitte untergliedert:

- Den **Leitfaden**, der in die sechs Phasen des Verfahrens der öffentlichen Auftragsvergabe, von der Planung bis zur Auftragsdurchführung, unterteilt ist und wichtige Themen und zu vermeidende Fehlerquellen enthält, die Links zu einem ausführlicheren Toolkit enthalten.
- Die **Toolkits** mit detailliertem Referenzmaterial zu spezifischen Themen und guten praktischen Beispielen zu den Verhaltensregeln im Verlauf des Vergabeverfahrens.

In der Praxis lässt sich das Vergabeverfahren in sechs Phasen unterteilen:

1. Vorbereitung und Planung
2. Veröffentlichung
3. Einreichung von Angeboten und Auswahl von Bietern
4. Bewertung der Angebote
5. Auftragsvergabe
6. Auftragsdurchführung

Mit Hilfe des Leitfadens kann ein Beschaffungsreferent das Verfahren, einschließlich der wichtigen Planungsphase, Schritt für Schritt durchlaufen und wird dabei auf die gängigen Fehler und Vermeidungsmöglichkeiten hingewiesen. Am Ende der einzelnen Abschnitte werden in einer Liste Beispiele für die gängigsten Fehler genannt. Ein Hyperlink verweist auf zusätzliche Informationsmöglichkeiten über die Toolkits oder andere nützliche Dokumente im Internet.


Gegenstand des Leitfadens sind aus EU-Mitteln finanzierte Aufträge für die Beschaffung von Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen gemäß Richtlinie 2004/18/EG<sup>1</sup>. Die Richtlinie, geltende Schwellenwerte und Mitteilungen zu spezifischen Auslegungsfragen (beispielsweise „Rahmenverträge und Aufträge unterhalb des Schwellenwerts“) können auf der Website der EU eingesehen werden - siehe [Toolkit 10](#).


---


<sup>1</sup> Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114).

## Erläuterung von Symbolen

Innerhalb des Leitfadens verweisen die folgenden Symbole auf kritische Bereiche:

 **Warnung!** Kennzeichnet einen Schritt, bei dem die gängigsten und schwerwiegendsten Fehler auftreten.

 **Achtung!** Verweist auf einen Risikobereich, der beachtet werden muss, um ein kostengünstiges, effizientes und effektives Vergabeverfahren durchzuführen.

 **Hilfe!** In diesem Abschnitt werden über die Toolkits oder Links zu anderen Dokumenten zusätzliche Informationsquellen bereitgestellt.

## Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen?

Die Richtlinie 2004/18/EG ist auf drei Arten von öffentlichen Aufträgen anwendbar: öffentliche Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge. Öffentliche Bauaufträge sind öffentliche Aufträge über entweder die Ausführung oder gleichzeitig die Planung und die Ausführung von Bauvorhaben im Zusammenhang mit einer der in Anhang I der Richtlinie 2004/18/EG genannten Tätigkeiten. Ein ‚Bauwerk‘ ist das Ergebnis einer Gesamtheit von Tief- oder Hochbauarbeiten, das seinem Wesen nach eine wirtschaftliche oder technische Funktion erfüllen soll, beispielsweise eine Straße oder eine Kläranlage. Öffentliche Lieferaufträge sind öffentliche Aufträge, die den Kauf, das Leasing, die Miete, die Pacht oder den Ratenkauf, mit oder ohne Kaufoption, von Waren, wie Fahrzeugen oder Computern, betreffen. Öffentliche Dienstleistungsaufträge sind öffentliche Aufträge über die Erbringung von Dienstleistungen im Sinne von Anhang II der Richtlinie 2004/18/EG, die keine öffentlichen Bau- oder Lieferaufträge sind, wie Beratung und Schulungen.

## Auftrags- kontra Projektmanagement

Jeder öffentliche Auftraggeber verfügt über eigene Verfahren und Methoden bei der Organisation des Projekt- und Auftragsmanagements. Im Zusammenhang mit der Vergabe von Mitteln aus den ESI-Fonds werden Aufträge im Rahmen eines EU-finanzierten Projekts vergeben, die über einen oder mehrere Aufträge durchgeführt werden. Auftragsübergreifende Projekte erfordern eine gründliche Koordinierung. Zahlreiche, in vielen Fällen hochrangige Gutachten zu den Fehlerquellen sind zu dem Ergebnis gekommen, dass eine unzureichende Planung, insbesondere zu Beginn des Vergabeverfahrens, zu den ermittelten Fehlern geführt hat. Seitdem beschäftigen immer mehr Auftraggeber spezielle Projektmanager, um komplexe, risikobehaftete öffentliche Aufträge mit hohem Auftragswert zu verwalten, was als bewährtes Verfahren gewertet wird. Auf diese Weise werden die Grundsätze und Verfahren eines soliden Projektmanagements und Auftragsmanagements miteinander verbunden. Im vorliegenden Leitfaden wird der Begriff Projektmanagement bisweilen gleichbedeutend mit dem Begriff Auftragsmanagement verwendet.

## Einhaltung interner Vorschriften und einzelstaatlicher Rechtsvorschriften

Selbstverständlich muss jeder am Vergabeverfahren beteiligte Amtsträger die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, aber auch die internen Vorschriften seiner Einrichtung sowie die Gemeinschaftsvorschriften einhalten. Dies gilt gleichermaßen für Aufträge oberhalb und unterhalb des Schwellenwerts für eine Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union.

Das vorliegende Dokument hat den Status eines ‚Leitfadens‘. Es dient den Beschaffungsreferenten als praktischer Leitfaden, um einige der gängigsten Fehler und Finanzkorrekturen zu vermeiden.<sup>2</sup> Es handelt sich nicht um eine Gebrauchsanweisung für die Einhaltung der Anforderungen aus Richtlinie 2004/18/EG und keineswegs um eine endgültige Auslegung des EU-Rechts. Der vorliegende Leitfaden dient als Ergänzung und nicht als Ersatz für die internen Vorschriften und Verfahren. Sofern die Verwaltungsbehörden nicht über gleichwertige nationale oder fondsspezifische Leitlinien verfügen, steht es ihnen frei, das Dokument als Leitfaden an die Begünstigten der EU-Finanzhilfen weiterzugeben.

### **Die neuen EU-Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe**

Im Februar 2014 wurden neue Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe angenommen<sup>3</sup>, die von den Mitgliedstaaten bis April 2016 in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden müssen (außer bei der elektronischen Auftragsvergabe, die bis September 2018 einzuführen ist).

Weitere Informationen zu den neuen Richtlinien unter:

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/new/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/new/index_en.htm)

---

<sup>2</sup> Mit dem Begriff ‚Finanzkorrekturen‘ werden Maßnahmen der Kommission oder eines Mitgliedstaats bezeichnet, mit denen Ausgaben, die aufgrund von Unregelmäßigkeiten die Finanzierungsbedingungen nicht erfüllen, von einer Kofinanzierung aus dem EU-Haushalt ausgeschlossen werden. Siehe Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet, genehmigt durch den Beschluss der Kommission C(2013) 9527 vom 19. Dezember 2013:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/information/publications/cocof-guidance-documents/2013/commission-decision-of-19122013-on-the-setting-out-and-approval-of-the-guidelines-for-determining-financial-corrections-to-be-made-by-the-commission-to-expenditure-financed-by-the-union](http://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/publications/cocof-guidance-documents/2013/commission-decision-of-19122013-on-the-setting-out-and-approval-of-the-guidelines-for-determining-financial-corrections-to-be-made-by-the-commission-to-expenditure-financed-by-the-union)

<sup>3</sup> Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe, Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG.

# 1. Vorbereitung und Planung

In dieser Phase geht es darum, ein solides Verfahren für die Bereitstellung der erforderlichen Bauleistungen, Dienstleistungen oder Lieferungen zu entwickeln.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass im Rahmen eines offenen, objektiven und transparenten wettbewerblichen Vergabeverfahrens das beste Preis-Leistungs-Verhältnis für öffentliche Aufträge erzielt werden kann. Dies stimmt auch mit den Grundsätzen des EU-Vertrags und mit der Richtlinie 2004/18/EG überein. Zu den wesentlichen Grundsätzen, die bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu beachten sind, gehören: Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung, Transparenz, gegenseitige Anerkennung, Verhältnismäßigkeit, Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit für potenzielle Bieter. Richtlinie 2004/18/EG umfasst rechtliche Pflichten für öffentliche Einrichtungen im Zusammenhang mit der Bekanntmachung von Aufträgen, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten.

Diese erste Phase des Verfahrens ist von entscheidender Bedeutung und wird sich auf alle künftigen auftragsbezogenen Tätigkeiten auswirken. Bei ordnungsgemäßer Ausführung dieses Teils der Ausschreibung ist von einem reibungslosen Ablauf des übrigen Verfahrens auszugehen. Allerdings kann auch das Gegenteil der Fall sein. In vielen Fällen ist zu beobachten, dass der öffentliche Auftraggeber entweder die Planungsphase des Verfahrens unterschätzt oder sogar völlig darauf verzichtet. Nicht selten kommt es zu ausführlichen Kontrollen dieser Phase durch die Verwaltungsbehörden und Prüfer, um sicherzustellen, dass die Finanzhilfen sinnvoll verwendet wurden und die öffentlichen Auftraggeber ihren Verpflichtungen ordnungsgemäß nachgekommen sind.


Je nach Größe und Umfang des Auftrags kann diese Phase des Verfahrens mehrere Monate vor der erforderlichen Auftragsbekanntmachung in Anspruch nehmen. Mit Hilfe einer soliden Planung kann das Risiko möglicherweise notwendiger Auftragsänderungen oder -anpassungen gemindert werden. Die umfangreichsten (und möglicherweise kostspieligsten) und häufigsten Fehler bei der Auftragsvergabe sind auf eine unzureichende Planung zurückzuführen. Mögliche Maßnahmen umfassen Machbarkeitsstudien und Screening-/Scoping-Phasen, eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit und öffentliche Konsultationen bei größer angelegten öffentlichen Vorhaben oder Programmen. Siehe auch [Toolkit 10](#).

**✘ Planung ist von entscheidender Bedeutung. Bei nicht ordnungsgemäßer Ausführung dieser Phase des Verfahrens durch den öffentlichen Auftraggeber sind Fehler und Schwierigkeiten mit großer Wahrscheinlichkeit vorprogrammiert. Zahlreiche Fehler sind auf eine unzureichende Planung zurückzuführen. Es wird empfohlen, in dieser Phase Standardvorlagen für den Informationsaustausch mit den Bietern zu erarbeiten, wichtige Entscheidungen aufzuzeichnen (z. B. in dieser Phase bekannte Informationen sowie verfügbare Optionen und die für die bevorzugte Option sprechenden Gründe festzuhalten) und Regeln für die Planung, Durchführung und Kontrolle der Vergabeverfahren aufzustellen.**

## 1.1 Vorläufiges Scoping

Die folgenden Schritte und Fragestellungen sind von Anbeginn an zu berücksichtigen. Die nachstehenden Aspekte sind nicht nach Relevanz geordnet.

**Einbindung der wichtigsten Interessenträger:** Ein entscheidender Auftragsaspekt ist die Berücksichtigung (externer) Interessenträger, und für eine erfolgreiche Auftragsvergabe ist es von wesentlicher Bedeutung, dass man diese Akteure gebührend berücksichtigt und richtig mit ihnen umgeht. Interessenträger können Einzelpersonen, Gruppen oder Teilgruppen von Kunden (einschließlich interner Kunden), Kunden/Nutzer oder andere Parteien (z. B. beteiligte Versorgungsunternehmen) sein, die ein Interesse am Auftrag haben. Mit fortschreitender Leistungserfüllung und einer Verschiebung des Auftragschwerpunkts können sich auch die Interessenträger und ihre Anforderungen ändern. Die Konsultation von Kunden/Nutzern und anderen Interessenträgern verfügt über denselben Stellenwert wie die Marktkonsultation, und beide Konsultationsformen sind miteinander abzustimmen. Die Interessenträger haben im Rahmen einer Konsultation die Möglichkeit, Einfluss auf die spezifische Ausgestaltung des Auftrags zu nehmen.

 **Vielfach wird mit Blick auf die Auftragsvergabe kritisiert, dass der Notwendigkeit einer Einbeziehung (externer) Interessenträger keinerlei Rechnung getragen wurde, was sich häufig negativ auf den Erfolg eines Auftrags auswirkt und bisweilen zusätzliche Kosten für die Berichtigung von Unterlassungen oder Fehlern nach sich zieht. Allerdings darf die zweifellos notwendige Beteiligung und Konsultation nicht die Unabhängigkeit des öffentlichen Auftraggebers bei der Entscheidungsfindung beeinträchtigen und/oder zu möglichen Interessenkonflikten oder einem Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und Transparenz führen. Die Standpunkte der Interessenträger dürfen keinen Einfluss auf Inhalt und Zielsetzung der Ausschreibung haben.**

**Ermittlung und Einschätzung des Bedarfs:** Was wird ausgeschrieben und warum? Welche Merkmale sind wesentlich und welche nicht? Was ist der Hauptanlass für die Auftragsvergabe? Worin bestehen die kritischen Erfolgsfaktoren? Welche Ergebnisse sollen erzielt werden? Besteht tatsächlich eine Notwendigkeit, die Bauleistungen/Dienstleistungen/Lieferungen auszuschreiben? Wer spricht sich dafür aus? In welchem Umfang können vorgefertigte Lösungen eingekauft werden? Eine kritische Einschätzung der Beweggründe für den Erwerb lässt sich in der Regel am besten im Rahmen einer interaktiven Gruppensitzung aller wichtigen Akteure durchführen.

**Bewertung der Optionen:** Wurde eine Bewertung der Optionen vorgenommen, um verschiedene Möglichkeiten zur Deckung des ermittelten Bedarfs zu erwägen? So kann beispielsweise überlegt werden, ob die jeweilige Beschaffung in Form von Erwerb, Leasing oder Vermietung erfolgen kann und ob eine herkömmliche Beschaffung oder eine öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) zur Anwendung kommen sollte. Gibt es innovative Lösungen, um den Bedarf zu decken?

**Mittelausstattung und Finanzierung:** Ein weiterer wichtiger Schritt ist die Festlegung eines realistischen Finanzrahmens für die Verwirklichung der Auftragsziele und die

anschließende Erlangung der benötigten Mittel. Die Grundlage hierfür bilden klar umrissene Anforderungen sowie aktuelle Angaben zu den Marktpreisen. Je nach Art des Vertrags ist ein angemessener Anteil an unvorhersehbaren Ausgaben zu berücksichtigen. Das Budget und die unvorhersehbaren Ausgaben sind während der gesamten Auftragslaufzeit in kritischen Phasen zu überprüfen. An dieser Stelle können Lebenszykluskosten für eine Bewertung der erforderlichen Mittelausstattung berücksichtigt werden.

**Bezahlbarkeit:** Verfügt der öffentliche Auftraggeber über die gegenwärtig veranschlagten Mittel für den Auftrag? Der Aspekt der Bezahlbarkeit beinhaltet zudem, dass die Auftragskosten soweit steigen können, dass sie die verfügbaren Mittel überschreiten. Für derartige Fälle sind Notfallpläne vorzusehen.

**Preis-Leistungs-Verhältnis:** Wie kann der öffentliche Auftraggeber ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis nachweisen? Wie präzise ist der Kostenvoranschlag? Welche Ressourcen werden für eine Auftragsausführung benötigt? Wie hoch sind die erwarteten Lebenszykluskosten? Gibt es einen zusätzlichen Bedarf an Mitteln/Ressourcen (z. B. zusätzliche Instandhaltungskosten, Betriebskosten oder kundenspezifische Lizenzen)?

**Festlegung von Richtwerten:** Zur Veranschaulichung eines akzeptablen Angebots ist es sinnvoll, im Vorfeld eine Reihe von Richtwerten festzulegen, d. h. der öffentliche Auftraggeber skizziert vorab ein theoretisches Profil des optimalen Bieters. Dies kann nützlich sein, wenn ungewöhnlich niedrige Angebote eingehen, weil die Verpflichtung besteht, den Bieter um Aufklärung über die als ungewöhnlich erachteten Einzelposten des Angebots zu ersuchen. Das Angebot kann abgelehnt werden, wenn die Erläuterungen des Bieters den öffentlichen Auftraggeber nicht davon überzeugen können, dass der Bieter in der Lage ist, den Auftrag zu erfüllen (siehe auch [Abschnitt 3.2](#)). Dieser Aspekt ist bereits vor der Ausführung des Vergabeverfahrens zu berücksichtigen, um die Erfassung der erforderlichen Daten zu gewährleisten.

**Erreichbarkeit:** Eine häufige Fehlerquelle lässt sich darauf zurückführen, dass ein öffentlicher Auftraggeber vom Markt die Erfüllung des Auftrags erwartet, ohne im Vorfeld die Marktteilnehmer zu ihren Vorschlägen konsultiert zu haben. Aber nicht alle Aufträge sind realisierbar. Probleme können im Zusammenhang mit dem Reifegrad der Technologie, einer gesättigten Nachfrage oder einem übermäßigen Risikotransfer auftreten. Kann der Markt es wirklich richten? Oder benötigt der öffentliche Auftraggeber Leistungen, die über die (gegenwärtigen) Möglichkeiten des Marktes hinausgehen? Sind die Zeitvorgaben realistisch?

**Marktforschung:** Für einen Beschaffer kann es zur Festlegung der benötigten Waren oder Leistungen, für eine Einschätzung der Kosten und vor der Entwicklung der Auswahl- und Zuschlagskriterien häufig von Nutzen sein, sich einen Überblick über den Markt zu verschaffen. Marktforschungsergebnissen kann er Informationen zur Verfügbarkeit der vom öffentlichen Auftraggeber benötigten Waren oder Dienstleistungen entnehmen und auf dieser Grundlage ein passendes Ausschreibungsverfahren entwerfen. Ein Dialog mit den Marktteilnehmern vor der Einleitung des Vergabeverfahrens kann dazu beitragen, innovative Lösungen oder neue Waren und Dienstleistungen zu ermitteln, von denen der öffentliche Auftraggeber bisher möglicherweise keine Kenntnis hatte. Außerdem kann er den Marktteilnehmern durch Informationen zum voraussichtlichen Bedarf des öffentlichen Auftraggebers dabei behilflich sein, die im Rahmen des Vergabeverfahrens geltenden Kriterien zu erfüllen. Allerdings müssen im Rahmen dieses Dialogs die Grundsätze der Transparenz und Gleichbehandlung gewahrt bleiben und es dürfen keine schutzwürdigen



Informationen und/oder privilegierten Marktpositionen offengelegt werden. Hat ein Bewerber oder Bieter oder ein mit ihm in Verbindung stehendes Unternehmen den öffentlichen Auftraggeber beraten oder war auf andere Art und Weise an der Vorbereitung des Vergabeverfahrens beteiligt, so muss der öffentliche Auftraggeber angemessene Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme dieses Bewerbers oder Bieters nicht verzerrt wird, damit sein Ausschluss aus dem Ausschreibungsverfahren vermieden werden kann (siehe verbundene Rechtssachen C-21/03 und C-34/03, Fabricom).

Mit der vorkommerziellen Auftragsvergabe<sup>3</sup> und dem wettbewerblichen Dialog, die mit der Richtlinie 2004/18/EG eingeführt wurden, verfügen die öffentlichen Auftraggeber über bessere Möglichkeiten, einen Marktdialog einzuleiten.

- ✚ **Bewährte Praxisbeispiele zeigen, dass Marktforschung innerhalb der ersten 6-12 Monate vor Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung ausgesprochen hilfreich sein kann.**
- ✚ **Siehe Link zur Website der Digitalen Agenda für Europa (DAE) zum Thema innovative Beschaffung: [Toolkit 10](#)**
- ✚ **Siehe Link zur Website der Plattform für innovative Beschaffung (PPI): [TOOLKIT 10 – NÜTZLICHE LINKS](#)**

### **Festlegung des Auftragsgegenstands/einziger Auftrag/Bekanntmachung als einziger Auftrag oder in Losen:**

In einem ersten Schritt ist der Auftragsgegenstand eindeutig zu definieren.

Der zweite Schritt besteht darin, festzulegen, ob der Auftragsgegenstand einen einzigen Auftrag gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie 2004/18/EG und der Rechtsprechung umfasst – siehe Rechtssachen C-16/98, Kommission gegen Frankreich, C-574/10 Kommission gegen Deutschland, T-358/08 Spanien gegen Kommission und T-384/10 Spanien gegen Kommission.

Im dritten Schritt ist zu bestimmen, ob der Auftrag den Schwellenwert für eine Bekanntmachung im Amtsblatt überschreitet. Insbesondere ist es dem öffentlichen Auftraggeber untersagt, umfangreichere Bauleistungen/Lieferungen/Dienstleistungen künstlich in kleinere Einheiten zu unterteilen, um diese Schwellenwerte zu umgehen. Bei Bauleistungen sind alle Einzelaufträge, die über einen funktionalen und zeitlichen Zusammenhang verfügen, zu bündeln. Allgemein gilt, dass bei Aufträgen mit demselben Gegenstand auch die Auftragswerte zusammengeführt werden müssen. Wenn alle Werte zusammen über den Schwellenwerten liegen, ist eine Bekanntmachung der Aufträge im Amtsblatt erforderlich. Bei Kooperationsprojekten mit mehreren Partnern sind die Vergabevorschriften auf Projektebene, d. h. nicht auf Ebene der Einzelpartner zu berücksichtigen (siehe [Abschnitt 1.5](#) zur künstlichen Aufteilung von Aufträgen).

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission „Vorkommerzielle Auftragsvergabe: Innovationsförderung zur Sicherung tragfähiger und hochwertiger öffentlicher Dienste in Europa“ (KOM(2007) 799, 14.12.2007).

Nach Ausführung der im Vorangehenden aufgeführten Schritte kann der öffentliche Auftraggeber darüber entscheiden, ob nur ein Auftrag oder mehrere Lose ausgeschrieben werden. Mit Einzelaufträgen können Größen- und Verbundvorteile erzielt werden, und sie sind mit einem geringeren Verwaltungsaufwand für die Auftraggeber verbunden. Der Nachteil besteht darin, dass eine Marktbeteiligung kleinerer oder spezialisierter Auftragnehmer aufgrund der hohen finanziellen und technischen Anforderungen an die Bieter eingeschränkt oder verhindert wird. Eine Unterteilung des Auftrags in Lose ist von Vorteil, weil auf diese Weise der Wettbewerb für eine größere Zahl möglicher Bieter geöffnet wird. Für die Auftraggeber ist eine größere Zahl von Aufträgen aufgrund des höheren Verwaltungsaufwands von Nachteil.

Entscheidungen über den Gegenstand des Auftrags und seine Bekanntmachung sind zu begründen und können im Rahmen der Projektprüfungen untersucht werden. Nähere Informationen unter [Toolkit 7 & 9](#) und [Abschnitt 1.5](#).

**Rahmenvereinbarungen:** Rahmenvereinbarungen kommen in einigen Mitgliedstaaten häufig zur Anwendung und sind eine allgemeine Bezeichnung für Vereinbarungen mit Anbietern, in denen die grundlegenden Bedingungen für bestimmte Beschaffungen (Dienstleistungen auf Abruf) während der Laufzeit der Vereinbarung durchgeführt werden können. Eine Rahmenvereinbarung hat keinen Vertragsstatus, allerdings unterliegt eine Ausschreibung für den Abschluss einer Rahmenvereinbarung den Vorschriften der EU für die Auftragsvergabe.

Rahmenvereinbarungen können bei allen Vertragsarten zur Anwendung kommen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es sich hierbei für alle Aufträge um die Methode der Wahl handelt. Aus diesem Grund muss der öffentliche Auftraggeber die Eignung einer Rahmenvereinbarung anhand ihrer Vor- und Nachteile mit Blick auf die Verhältnisse auf den betreffenden Märkten einschätzen. Rahmenvereinbarungen bieten sich eher bei Aufträgen mit feststehenden, sich wiederholenden Anforderungen an, deren Umfang sowie zeitliches Auftreten im Vorfeld nicht benannt werden können.

Sie können erhebliche Einsparungen an Zeit, Produktkosten und Ressourcen bewirken. Ist der Abschluss einer Rahmenvereinbarung vorgesehen, müssen die Verdingungsunterlagen als Mindestanforderung Angaben zu den Bedingungen während der Vertragslaufzeit, zur Anzahl der Lieferanten von Waren/Dienstleistungen und zur Methode der Auftragserteilung gemäß Artikel 32 Absatz 3 und 4 und Anhang VII der Richtlinie 2004/18/EG beinhalten. Historische Angaben zu den Mengen sind zwar bei allen Beschaffungen ein entscheidender Faktor, gewinnen jedoch beim Abschluss von Rahmenvereinbarungen zusätzlich an Bedeutung. Mit der Genauigkeit der Angaben zu den von einem Lieferanten zu erwartenden Auftragsmengen steigt auch die Wahrscheinlichkeit von Angeboten mit konkurrenzfähigen Preisen.

➕ **Siehe Link zu den Erläuterungen der GD GROW zu Rahmenvereinbarungen: [Toolkit 10](#)**

**Zeitrahmen:** Im Verlauf der Planungsphase ist ein realistischer Zeitplan für das gesamte Vergabeverfahren, einschließlich Rechtsmittelverfahren, bis hin zur Auftragsvergabe und Durchführungsphase zu erstellen. Häufig führen allzu optimistische Zeitpläne zu Fehlern in der späteren Durchführungsphase. Sie können beispielsweise ein Scheitern des Vergabeverfahrens oder Durchführungsprobleme zur Folge haben, weil für die Vorbereitung

der Ausschreibung ein unrealistischer Zeitrahmen vorgesehen wurde und damit die Zahl der Angebote begrenzt und ihre Qualität beeinträchtigt wurde.

Die öffentliche Beschaffung von Bauaufträgen, Lieferungen oder Dienstleistungen mit Hilfe von Finanzhilfen aus den ESI-Fonds erfolgt häufig im Rahmen eines breiter angelegten finanzhilfefinanzierten EU-Projekts, das möglicherweise mehrere Aufträge beinhaltet. Der Auftraggeber muss berücksichtigen, dass der Zeitpunkt von Finanzhilfebewilligungen und Zahlungen einen Einfluss auf Mittelbewilligungen und das gesamte Vergabeverfahren haben kann. EU-Finanzhilfen können zudem einen Einfluss auf die Förderfähigkeit von Auftragskosten und demzufolge auf ihre Rückerstattung haben.

## 1.2 Auftrags-/Projektmanagement

**Projektorganisation und -ressourcen:** Die Auftragsgestaltung erfolgt auf Grundlage des Umfangs und der Komplexität des Auftrags und der damit verbundenen Risiken. Unabhängig von Umfang und Komplexität ist für alle Aufträge mindestens ein Beschaffungsreferent erforderlich, der gleichzeitig auch Auftrags-/Projektmanager oder ein für die Verwaltung bestimmter Prozesse in das Team geholter Experte sein kann (was bei Aufträgen mit hohem Wert, hoher Komplexität oder hohem Risiko anzuraten ist). Die Rollen und Aufgaben im Verlauf des Vergabeverfahrens sind in den praktischen Leitfäden des Auftraggebers eindeutig zu benennen. Ausgehend von der vorgesehenen Zahl und Komplexität der Aufträge ist es möglicherweise notwendig, externe Fachberater zu bestimmten Aspekten der Auftragsvergabe, beispielsweise zu Rechtsfragen, mit einzubeziehen.

**Kontrollen und Gateways:** Es stehen zahlreiche Projektmanagement-Werkzeuge und -Verfahren zur Verfügung, um die Projektüberwachung und -verwaltung zu unterstützen, darunter die Dokumentenkontrolle und Problemerkennung (Issue Logs). Diese Instrumente und Verfahren dienen der Projektsicherung im Rahmen der Projektorganisation. Gateways kommen als leistungsstarke Projektmanagement-Verfahren immer häufiger bei komplexeren Aufträgen zur Anwendung. Der Gateway-Kontrollmechanismus für Aufträge ist ein Kontrollverfahren, mit dessen Hilfe der Auftraggeber prüfen kann, ob die innerhalb der einzelnen Auftragsphasen erforderlichen Tätigkeiten ordnungsgemäß durchgeführt wurden, bevor er seine Zustimmung zum Übergang in die nächste Phase erteilt. Die Gateway-Auftragskontrollen sind bei wichtigen Etappenzielen innerhalb der Auftragslaufzeit vorzusehen. Formale Gateway-Kontrollen werden hauptsächlich bei Aufträgen mit hohem Risiko/hohem Komplexität/hohem Wert genutzt.

✚ **Siehe [Toolkit 3](#) zum Einsatz von Gateways**

**Humanressourcen:** Sind für die Vertragsausführung ausreichende Humanressourcen vorgesehen? Verfügt das vorgesehene Personal über das entsprechende Profil, um im Bewertungsausschuss des Auftraggebers tätig zu sein, oder über Fachkenntnisse in den Bereichen Projektmanagement, Beschaffung, Rechtsfragen, technische Ausstattung, Prüfung usw.? Wer trägt die oberste Verantwortung für wichtige Entscheidungen und Mittelzuweisungen? Wurde er/sie bereits benannt, informiert und hat die Aufgabe als Auftrags-/Projektträger angenommen? Bei Aufträgen mit großer Komplexität oder hohen Kosten ist die Einrichtung eines Lenkungsausschusses zur Überwachung der Auftragsausführung in Erwägung zu ziehen. Ein solcher Lenkungsausschuss müsste alle

wichtigen Entscheidungen billigen und setzt sich in der Regel aus Personen zusammen, die nicht unmittelbar mit der Auftragsausführung befasst sind.

**Bewertungsausschuss:** Es hat sich bewährt, den Bewertungsausschuss unmittelbar im Anschluss an die Entscheidung über die Beschaffung einzurichten, um durch die sofortige Einbindung aller qualifizierten Mitarbeiter eine größtmögliche Professionalität bei der Auftragsvergabe zu gewährleisten. Der Ausschuss muss sich aus einem festen Stamm von Mitgliedern zusammensetzen. Mitarbeiter aus den Bereichen Beschaffung, Finanz- und Rechtsfragen müssen feste Mitglieder sein. Fachkräfte sind je nach Auftragsart vertreten. Im Idealfall setzt sich der Ausschuss aus Mitgliedern mit Erfahrungen in allen in der Ausschreibung genannten Bereichen zusammen. Den Vorsitz übernimmt häufig der Auftrags-/Projektmanager, der sich nach geltenden Vorschriften und Verfahren darum bemüht, auf Grundlage der einzelnen Beurteilungen der Ausschussmitglieder zu einer ausgewogenen Entscheidung zu gelangen. In einigen Mitgliedstaaten verfügt lediglich der Auftraggeber (Einzelmitglied/Kollektivorgan) in den vorstehend genannten Bereichen über Entscheidungsbefugnisse. Ferner besteht die Möglichkeit einer Mitwirkung externer Organisationen, die ein Interesse an den Ergebnissen des zu vergebenden Auftrags haben und ordnungsgemäß durch den Auftraggeber bestellt werden müssen. Entscheidungen sind ausschließlich auf der Grundlage der veröffentlichten Kriterien zu treffen und müssen eindeutig frei von politischer oder sonstiger unangemessener Einflussnahme sein. Über die Arbeit des Bewertungsausschusses sind Aufzeichnungen zu führen (mindestens eine Anwesenheitsliste und eine Zusammenfassung der Tagesordnungspunkte/Protokoll).

**Integrität und Interessenkonflikte:** Der Begriff „Interessenkonflikt“ deckt zumindest alle Situationen ab, in denen Mitarbeiter des öffentlichen Auftraggebers oder eines im Namen des öffentlichen Auftraggebers handelnden Beschaffungsdienstleisters, die an der Durchführung des Vergabeverfahrens beteiligt sind oder Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens nehmen können, direkt oder indirekt ein finanzielles, wirtschaftliches oder sonstiges persönliches Interesse haben, von dem man annehmen könnte, dass es ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit im Rahmen des Vergabeverfahrens beeinträchtigt. Finanzakteure und sonstige Personen, die Aufgaben wahrnehmen in den Bereichen Haushaltsvollzug und Finanzmanagement — einschließlich als Vorbereitung hierzu dienender Handlungen —, Rechnungsprüfung und Kontrolle, müssen jede Handlung unterlassen, durch die eigene Interessen mit denen der Union in Konflikt geraten könnten. Ein Interessenkonflikt besteht dann, wenn ein Finanzakteur oder eine sonstige Person aus Gründen der familiären oder privaten Verbundenheit, der politischen Übereinstimmung oder der nationalen Zugehörigkeit, des wirtschaftlichen Interesses oder aus anderen Gründen, die auf einer Gemeinsamkeit der Interessen mit dem Begünstigten beruhen, seine bzw. ihre Aufgaben nicht unparteiisch und objektiv wahrnehmen kann.

Zur bewährten Praxis gehört:

- Jedes Mitglied des Bewertungsausschusses unterzeichnet eine Erklärung zu Interessenkonflikten (dafür sieht die Richtlinie 2004/18/EG allerdings keine Verpflichtung vor). Personen mit potenziellen Interessenkonflikten dürfen nicht am Vergabeverfahren beteiligt sein.
- Mit Hilfe von Systemen, Kontrollen und Schulungen ist sicherzustellen, dass sich alle Hauptakteure, die einen Einfluss auf Entscheidungen über den Umfang oder die Art eines Auftrags nehmen können, ihrer Verpflichtung zu unparteiischem und integrem Handeln bewusst sind und eine Erklärung zu Interessenkonflikten unterzeichnet haben. Zu Beginn des Vergabeverfahrens ist der Bewertungsausschuss zur Aufklärung über tatsächliche oder potenzielle

Interessenkonflikte aufzufordern. Derartige Erklärungen müssen protokolliert und in den Auftragsunterlagen dokumentiert werden. Jeder Auftraggeber hat dafür angemessene Verfahren vorzusehen.

- Bieter werden aufgefordert, bei Einreichung ihrer Angebote auf mögliche Interessenkonflikte hinzuweisen (auch was Interessenkonflikte mit Verwandten der Bieter anbelangt). Eine solche Erklärung ist eine in den Verdingungsunterlagen festgelegte Mindestanforderung.

Für weitere Informationen siehe Rechtssache C-538/13, eVigilo, gemäß der ein öffentlicher Auftraggeber zu prüfen hat, ob etwaige Interessenkonflikte bestehen, und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Interessenkonflikte zu verhindern, aufzudecken und zu beheben (siehe insbesondere Randnummern 42 bis 44 der Rechtssache).

In den neuen Richtlinien wird der Begriff „Interessenkonflikt“ definiert und als grundsätzlicher Ausschlussgrund aufgeführt.

OLAF hat einen praktischen Leitfaden zur „Aufdeckung von Interessenkonflikten in öffentlichen Vergabeverfahren für Strukturmaßnahmen“ erstellt. Die Mitarbeiter der Mitgliedstaaten erhalten Zugang zu diesem Leitfaden.

**✘ Die Feststellung eines nicht gemeldeten Interessenkonflikts kann Zweifel hinsichtlich der Unparteilichkeit der Auftragsvergabeverfahren sowie Finanzkorrekturen nach sich ziehen.**

**+** Siehe [Link zu den OECD-Leitsätzen für Integrität bei der öffentlichen Auftragsvergabe: Link](#)

**+** Weitere Informationen zu Maßnahmen zur Betrugs- und Korruptionsbekämpfung sind Artikel 125 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 in [Toolkit 10](#) zu entnehmen.

**Dokumentation und Berichterstattung:** Die Dokumentation des gesamten Vergabeverfahrens und die Begründung aller wesentlichen Entscheidungen bilden eine Grundvoraussetzung, um eine spätere Prüfung und Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Ausgaben zu gewährleisten. Die Informationserfassung kann analog oder digital oder in beiden Formen erfolgen, allerdings ist ein Trend in Richtung einer vollständigen elektronischen Erfassung und Speicherung von Daten zu beobachten, um auf diese Weise eine Transparenz der Entscheidungsfindung sicherzustellen. Der Auftraggeber muss über das Vergabeverfahren Buch führen und die entsprechenden Unterlagen von allen Verfahrensbeteiligten erfassen.

### 1.3 Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

**Wirtschaftlichkeitsbetrachtung:** In der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sind die Ausführung des Auftrags und der angestrebte Nutzen zu begründen. Der öffentliche Auftraggeber hat dafür Sorge zu tragen, dass die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung innerhalb der Abteilung erstellt wird, die den Beschaffungsantrag stellt, und durch die Leitung dieser Abteilung gebilligt wird. Im Falle von Beschaffungsverträgen mit hohem Risiko muss der Projektträger die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung möglicherweise an die oberste Leitungsebene verweisen. Bei Aufträgen mit hohem Wert muss die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ein Risikoregister beinhalten.

➤ Eine Checkliste für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung findet sich unter [Toolkit 1](#)

**Notfallplanung, Risikomanagement und Eskalationspläne:** Was sind die wesentlichen Risiken und wie werden sie verteilt? Können/sollten sie im Rahmen des Auftrags gesteuert werden? Welche Auswirkungen wären mit einem Leistungsausfall verbunden? Der Auftrags-/Projektmanager muss eine Risikobewertung des Gesamtauftrags vornehmen und geeignete Notfall- und Eskalationspläne erarbeiten. Der Auftrags-/Projektmanager muss sicherstellen, dass ein Notfallplan bereits in einem frühen Stadium der Auftragslaufzeit erstellt und in das Risikoregister aufgenommen wird. In diesem Plan muss Folgendes geregelt werden: die Vorkehrungen, die bei Abbruch, verspätetem Abschluss oder Scheitern des Projekts innerhalb der Durchführungsphase zu treffen sind, die Zuständigkeiten für die Bereitstellung alternativer Finanzierungsmöglichkeiten und die für eine Aktivierung des Plans erforderlichen Maßnahmen.

➤ Siehe [Toolkit 2](#) zu Risikoregister und Notfallplan

#### 1.4 Auswahl des Verfahrens

Die Entscheidung über das anzuwendende Verfahren ist von grundlegender und strategischer Bedeutung und hat Auswirkungen auf das gesamte Vergabeverfahren. Sie ist im Verlauf der Planungsphase zu treffen und zu begründen.

Es gibt mehrere Optionen, von denen drei nachstehend näher erläutert werden.

- **Offen:** Dies ist ein Verfahren, bei dem alle am Auftrag interessierten Anbieter, die sich auf eine Bekanntmachung gemeldet haben, ihre Angebote abgeben können. Es müssen alle Angebote ohne vorheriges Auswahlverfahren berücksichtigt werden. Im Anschluss an die Vorlage der Angebote erfolgt eine Auswahl und Bewertung.
- **Nichtoffen:** Hier handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren, in dem lediglich diejenigen Interessenten, die dazu aufgefordert wurden, Angebote vorlegen können. Auswahl und Vorauswahl erfolgen in der Regel anhand eines Fragebogens (Pre-Qualification Questionnaire – PQQ). Gemäß der Richtlinie muss es mindestens fünf Bewerber geben. Der Auftraggeber kann für ein bestimmtes Verfahren eine Höchstzahl festsetzen.
- **Außerordentliches Verhandlungsverfahren/Wettbewerblicher Dialog:** Bei diesen Verfahren kann der öffentliche Auftraggeber unter bestimmten außergewöhnlichen Umständen die Auftragsbedingungen mit einem oder mehreren Anbietern ihrer Wahl aushandeln. Normalerweise sind die Verhandlungen/der Dialog mit mindestens drei Bewerbern zu führen, sofern eine ausreichende Zahl von Bewerbern zur Verfügung steht. Die Bewerber, die für einen wettbewerblichen Dialog in Frage kommen, können im Rahmen eines nichtoffenen Verfahrens bestimmt werden.

Bei den offenen oder nichtoffenen Verfahren handelt es sich um die gängigsten Methoden der routinemäßigen Vergabe von Bauleistungen, Dienstleistungen oder Lieferungen. Das offene Verfahren kommt insbesondere in Fällen zur Anwendung, in denen nur wenige Bewerber in den Wettbewerb miteinander treten und die Spezifikationen möglicherweise kompliziert sind und technisches Fachwissen erfordern. Das nichtoffene Verfahren wird im Allgemeinen bei hoher Wettbewerbsintensität (mit mehreren potenziellen Bietern) auf dem Markt genutzt, also bei Reinigungsleistungen, IKT-Ausrüstung, -Dienstleistungen oder

-Ausstattung, und wenn der Auftraggeber eine Vorauswahl treffen will. In einem ersten Schritt werden die Anforderungen des Auftraggebers in einer Bekanntmachung veröffentlicht (im Amtsblatt, sofern die relevanten Schwellenwerte überschritten werden), und potenzielle Bieter werden zur Interessenbekundung aufgefordert. Aus der Auftragsbekanntmachung können entweder die vorzulegenden Informationen hervorgehen oder die Informationen werden im Rahmen eines ausführlichen Fragebogens für die Vorauswahl (PQQ) ermittelt, der den Interessenten zugestellt wurde. In einem zweiten Schritt werden die Verdingungsunterlagen erstellt, und eine Aufforderung zur Angebotsabgabe erhalten nur die vorausgewählten Bewerber, die über das erforderliche Niveau an technischer, beruflicher und finanzieller Qualifikation und Leistungsfähigkeit verfügen.

In der nachstehenden Tabelle werden die Vorteile und Nachteile des offenen und nichtoffenen Verfahrens zusammengefasst.

<b>VERFAHREN</b>	<b>Vorteile:</b>	<b>Nachteile:</b>
<b>OFFEN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Starker Wettbewerb aufgrund der unbegrenzten Zahl von Angeboten.</li> <li>• Alle Unterlagen der Bieter liegen gleichzeitig zur Bewertung vor, d. h. Zeitersparnis.</li> <li>• Sowohl die Eignungs- als auch die Zuschlagskriterien sind vorab der Auftragsbekanntmachung zu entnehmen.</li> <li>• Das Verfahren nimmt wenig Zeit in Anspruch.</li> <li>• Beschwerdeverfahren sind unwahrscheinlicher, da sich die Maßnahmen und Entscheidungen des öffentlichen Auftraggebers lediglich auf ein „einstufiges“ Verfahren beziehen-</li> <li>• Die Entscheidung lässt sich leichter rechtfertigen, weil eindeutig die Vergabe im Vordergrund steht.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Verfahren kann langwierig erscheinen, weil alle ordnungsgemäßen Angebote durch den öffentlichen Auftraggeber geprüft werden müssen. Dadurch kann sich das Vergabeverfahren verzögern.</li> <li>• Ressourcenaufwändig für den öffentlichen Auftraggeber und die Bieter.</li> </ul>
<b>NICHTOFFEN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begrenzte Anzahl von Angeboten, die bewertet werden müssen, und damit weniger ressourcenaufwändig für das Prüfungsgremium/den öffentlichen Auftraggeber.</li> <li>• Möglichkeit einer Beschränkung der Beteiligung auf hoch spezialisierte Marktteilnehmer (bei komplexen Aufträgen, für die eine Angebotsabgabe mit hohen Kosten verbunden ist, kann die Ausschreibung durch eine Begrenzung der Bieterzahl im Rahmen einer Vorauswahl attraktiver werden, weil die Chance auf einen Zuschlag bei einer Vorauswahl der Bieter höher ist als im offenen Verfahren).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weniger Wettbewerb aufgrund der begrenzten Zahl von Bietern.</li> <li>• Mehr Möglichkeiten für Beschwerdeverfahren, da sich die Maßnahmen und Entscheidungen des öffentlichen Auftraggebers auf ein zweistufiges Verfahren beziehen.</li> <li>• Schwieriger zu handhaben, hohe Transparenzanforderungen.</li> </ul>

Gemäß Richtlinie 2004/18/EG kann das **Verhandlungsverfahren** nur in außergewöhnlichen Umständen zur Anwendung kommen. Der Einsatz des Verfahrens ist in jedem Fall zu begründen. Der öffentliche Auftraggeber muss für eine Gleichbehandlung der Bieter Sorge tragen. Die Beweislast bezüglich der Umstände, die ein Verhandlungsverfahren rechtfertigen, liegt beim öffentlichen Auftraggeber.

Die Richtlinie 2004/18/EG sieht zwei Arten von Verhandlungsverfahren vor:

1) Verhandlungsverfahren mit Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung (Artikel 30 der Richtlinie 2004/18/EG):

Die Auftragsbedingungen werden von den öffentlichen Auftraggebern bekanntgegeben und ausgehandelt. Dieser Prozess beinhaltet die Vorlage formaler Angebote durch mindestens drei Bewerber (die wie beim im Vorangehenden erläuterten nichtoffenen Verfahren vorausgewählt wurden, sofern wenigstens die vorgegebene Zahl der Bewerber die Mindestqualifikationskriterien erfüllt). Die endgültigen Bedingungen werden in einem wettbewerblichen Verfahren ausgehandelt. Dieses Verfahren kommt zur Anwendung:

- Wenn die Art der Anforderung eine globale Preisgestaltung nicht zulässt;
- wenn die Anforderungen an eine Leistung nicht mit ausreichender Genauigkeit angegeben werden können, um den Bietern die Abgabe von Angeboten mit Preisangaben zu ermöglichen;
- wenn es sich um Bauleistungen handelt, die ausschließlich zu Forschungs-, Versuchs- oder Entwicklungszwecken und nicht mit dem Ziel der Gewährleistung der Rentabilität oder der Deckung der Forschungs- und Entwicklungskosten durchgeführt werden und
- wenn im Rahmen eines offenen Verfahrens, eines nichtoffenen Verfahrens oder eines Verfahrens des wettbewerblichen Dialogs keine regelmäßigen und akzeptablen Angebote eingegangen sind (nach Maßgabe der Richtlinie 2004/18/EG werden als **nicht ordnungsgemäße Angebote** solche Angebote angesehen, die nicht den Auftragsunterlagen entsprechen, die nicht fristgerecht eingegangen sind, die nachweislich auf kollusiven Absprachen oder Korruption beruhen oder die nach Einschätzung des öffentlichen Auftraggebers ungewöhnlich niedrig sind. Inakzeptable Angebote im Sinne von Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a sind Angebote, die nach den innerstaatlichen, mit den Artikeln 4, 24, 25 und 27 sowie mit Kapitel VII zu vereinbarenden Vorschriften unannehmbar sind (z. B. Angebote von Bietern, die nicht über die erforderlichen Qualifikationen verfügen).

Die öffentlichen Auftraggeber brauchen keine Bekanntmachung zu veröffentlichen, wenn sie in das betreffende Verhandlungsverfahren alle die Bieter und nur die Bieter einbeziehen, die die Kriterien der Artikel 45 bis 52 der Richtlinie 2004/18/EG erfüllen, sofern die ursprünglichen Auftragsbedingungen nicht grundlegend geändert werden.

2) Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung (Artikel 31 der Richtlinie 2004/18/EG):

Die öffentlichen Auftraggeber verhandeln ohne Auftragsbekanntmachung mit einer oder mehreren Parteien über die Auftragsbedingungen. Dies ist ein ausgesprochener



Ausnahmefall, bei dem von den Grundsätzen eines offenen, transparenten und wettbewerblichen Verfahrens abgewichen wird. Die Beweislast bezüglich der Umstände, die ein Verhandlungsverfahren rechtfertigen, liegt beim öffentlichen Auftraggeber.

Dieses Verfahren kommt hauptsächlich in den folgenden Fällen zur Anwendung:

- In Fällen äußerster Dringlichkeit, die sich durch unvorhersehbare Umstände rechtfertigen. Dieses Verfahren bezieht sich auf Fälle äußerster Dringlichkeit, die der öffentliche Auftraggeber zu Beginn des Vergabeverfahrens nicht vorhersehen konnte und die er nicht durch eigene Maßnahmen verschuldet hat (beispielsweise Naturkatastrophen, Überschwemmungen usw.).
- Bei zusätzlichen Bauleistungen/Dienstleistungen/Lieferungen aufgrund unvorhersehbarer Umstände, die auftreten, obwohl die öffentlichen Auftraggeber das Projekt und/oder die Vorgaben ordnungsgemäß erarbeitet haben (siehe Rechtssachen T-540/10 und T-235/11, Spanien gegen Kommission).
- Wenn der Auftrag aus technischen oder künstlerischen Gründen oder aufgrund besonderer oder ausschließlicher Rechte nur von einem möglichen Lieferanten oder Dienstleistungserbringer ausgeführt werden kann.
- Wenn im Rahmen eines offenen oder nichtoffenen Verfahrens keine oder keine geeigneten Angebote eingereicht wurden (vorausgesetzt alle Bewerber, die Angebote eingereicht haben, werden an den Verhandlungen beteiligt und die Leistungsbeschreibungen werden nicht grundlegend geändert. **Ungeeignete Angebote** im Sinne von Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe a sind unbrauchbare Angebote, die irrelevant für den Auftrag sind und den in den Auftragsunterlagen genannten Bedürfnissen und Anforderungen des Auftraggebers offensichtlich nicht entsprechen können, siehe Rechtssache C-250/07, Kommission gegen Griechenland).
- Wenn bestehende Aufträge ausgeweitet und Aufträge unter bestimmten Voraussetzungen erneut ausgeschrieben werden.
- Wenn Waren zu besonders günstigen Bedingungen bei Lieferanten, die ihre Geschäftstätigkeit endgültig einstellen, oder bei Insolvenz-/Konkursverwaltern oder Liquidatoren im Rahmen eines Insolvenz-/Konkurs-, Vergleichs- oder Ausgleichsverfahrens oder eines in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften vorgesehenen gleichartigen Verfahrens erworben werden.

Mit diesen Verfahren ist eine Abweichung von den allgemeinen Regeln verbunden, die eine Begründung erfordert. Die öffentlichen Auftraggeber müssen sicherstellen, dass die in der Richtlinie festgelegten Umstände für ein Verhandlungsverfahren vorliegen, bevor sie sich für die Anwendung eines solchen Verfahrens entscheiden. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Vorschläge zur Anwendung von Verhandlungsverfahren mit ausführlichen Hinweisen auf die Richtlinie begründet werden. In Zweifelsfällen ist eine Rechtsberatung einzuholen (die schriftlich zu dokumentieren ist). Es wird auf die strenge Auslegung der Begriffe „Ausnahmen“ und „Dringlichkeit“ verwiesen. Die Beweislast für die Umstände, die eine Anwendung des Verhandlungsverfahrens rechtfertigen, liegt bei den öffentlichen Auftraggebern.

Mit dem **wettbewerblichen Dialog** soll ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Vergabe besonders komplexer Vorhaben erreicht werden, die vorliegen, wenn der öffentliche Auftraggeber objektiv nicht in der Lage ist:

- die technischen Mittel anzugeben, mit denen seine Bedürfnisse und seine Ziele erfüllt werden können und/oder
- die rechtlichen und/oder finanziellen Konditionen eines Vorhabens anzugeben.

Dieses Verfahren kann beispielsweise bei Vorhaben zur Anwendung kommen, die noch nicht ausgeführt wurden, darunter komplexe neuentwickelte IT-Systeme, Projekte für öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP), Infrastrukturvorhaben oder Gebäudeverwaltung (siehe Artikel 1 Absatz 11 Buchstabe c der Richtlinie 2004/18/EG). Die Beweislast bezüglich der Umstände, die ein solches Verfahren rechtfertigen, liegt beim öffentlichen Auftraggeber.

**Technische Komplexität** besteht in Fällen, in denen öffentliche Auftraggeber nicht in der Lage sind, die Mittel zur Befriedigung ihres Bedarfs zu definieren und/oder ihre Zielvorgaben zu erfüllen. Es können zwei Fälle auftreten: Entweder sind die öffentlichen Auftraggeber nicht in der Lage, die technischen Mittel für die Erfüllung der festgelegten Ziele zu definieren (selten) oder die öffentlichen Auftraggeber sind nicht in der Lage festzulegen, mit welcher von mehreren möglichen Lösungen ihre Bedürfnisse am besten erfüllt werden können (häufiger). In beiden Fällen ist der entsprechende Auftrag als besonders komplex einzustufen. Die öffentlichen Auftraggeber können sich in derartigen Situationen für die Annahme von Angebotsvarianten entscheiden. Näheres dazu in Abschnitt [2.4.4](#) und unter [Toolkit 7](#).

**Finanzielle oder rechtliche Komplexität** kann sich bei Vorhaben mit einer komplexen und strukturierten Finanzierung ergeben, deren finanzielle und rechtliche Konstruktion nicht im Voraus vorgeschrieben werden kann. Eine solche Komplexität trifft häufig in Verbindung mit Projekten von öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) auf.

## 1.5 Schwellenwerte und Auftragsbekanntmachung

Die Prüfung, ob ein Vergabeverfahren den EU-Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen unterliegt (und demzufolge eine EU-weite Auftragsbekanntmachung und ein Ausschreibungsverfahren erfordert) erfolgt in Abhängigkeit vom Auftragswert. Liegt dieser über einem bestimmten Schwellenwert (der alle zwei Jahre angepasst wird), kommt die Richtlinie 2004/18/EG zur Anwendung. Die Berechnung des geschätzten Auftragswerts kann anhand von Verkaufsstatistiken aktueller oder früherer Anbieter erfolgen. Beispielsweise rechnet ein öffentlicher Auftraggeber die monatlichen Kosten je Lieferung/Dienstleistung innerhalb eines Zeitraums von 12 Monaten auf einen Gesamtzeitraum von vier Jahren hoch. Dieser Gesamtauftragswert entscheidet darüber, ob die Richtlinie oder einzelstaatliche Vergabevorschriften gelten. Nähere Informationen sind Artikel 9 der Richtlinie 2004/18/EG zu entnehmen.

Die aktuellen Schwellenwerte finden sich hier:

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm)

Bei **gemischten Aufträgen**, in denen Bauleistungen, Lieferungen und/oder Dienstleistungen zusammengefasst werden, sind die relevanten Schwellenwerte für Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen grundsätzlich gemäß dem wesentlichen Zweck des Auftrags festzulegen. Das Hauptproblem bilden gemischte Aufträge für Bauleistungen und Dienstleistungen, da der wesentliche Auftragszweck nicht durch die Einzelaspekte des Auftrags, sondern durch den Auftragsgegenstand bestimmt wird (siehe

Randnummer 48 der Rechtssache C-145/08, Hotel Loutraki sowie Randnummern 23 bis 26 der Rechtssache C-331/92 Gestión Hotelera Internacional). In Zweifelsfällen ist eine Fachmeinung über die bei gemischten Aufträgen geltenden Vorschriften einzuholen (grundsätzlich ist Vorsicht im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe oberstes Gebot).

**Oberhalb der Schwellenwerte ist eine Auftragsbekanntmachung im Amtsblatt zwingend vorgeschrieben.** Eine Bekanntmachung über weitere Medien ist in Abhängigkeit von der Vergabestrategie möglich. Die Auftragsbekanntmachungen im Amtsblatt können in einem Standardformat in elektronischer Form, auf Papier oder als Fax erfolgen; das Amtsblatt erscheint ausschließlich in elektronischer Form. Bei Aufträgen unterhalb der EU-Schwellenwerte mit möglicher grenzüberschreitender Bedeutung besteht der sicherste Weg, um Unregelmäßigkeiten und mögliche Finanzkorrekturen zu vermeiden, darin, den Auftrag im Amtsblatt, auf einer nationalen Website für die öffentliche Auftragsvergabe oder einer bekannten Website für die öffentliche Auftragsvergabe bekanntzugeben.

**✘ Eine fehlende Auftragsbekanntmachung gehört zu den schwerwiegendsten Fehlern. Im Zweifel ist immer eine Auftragsbekanntmachung im Amtsblatt zu empfehlen, um einen EU-weiten Wettbewerb sicherzustellen.**

Bei einer **künstlichen Aufteilung von Aufträgen** handelt es sich um die Aufteilung von Aufträgen mit derselben Zielsetzung in kleinere Aufträge, um die Schwellenwerte für eine Bekanntmachung im Amtsblatt zu umgehen – siehe Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie 2004/18/EG [siehe [Abschnitt 1.1](#) – Festlegung des Auftragsgegenstands/einziger Auftrag/Bekanntmachung als einziger Auftrag oder in Losen]. Diese Richtlinie kommt bei allen öffentlichen Aufträgen (der Auftrag besteht aus allen Teilen (Losen), die für seine Erfüllung notwendig sind) zur Anwendung, die Lieferungen, Bauleistungen und Dienstleistungen zum Gegenstand haben, deren geschätzter Wert dem festgelegten Schwellenwert entspricht oder ihn übersteigt. Die Art des anzuwendenden Verfahrens und die verschiedenen rechtlichen Verpflichtungen werden anhand folgender Merkmale festgelegt:

- Auftragsgegenstand (Bauleistung, Lieferung oder Dienstleistung) und
- Netto-Auftragswert (ohne Mehrwertsteuer).

Wenn ein öffentlicher Auftraggeber beispielsweise ein Gebäude mit 10 Räumen streichen lassen muss, kann er den Auftrag nicht in 10 Aufträge oder weniger (z. B. 6) aufteilen und die Aufträge ohne Ausschreibungsverfahren vergeben. Alle für eine funktionale Einheit erforderlichen Dienstleistungen/Lieferungen oder Bauleistungen müssen zusammengefasst werden, und bei diesem Beispiel ist der Gesamtwert der 10 Aufträge zu ermitteln. Dieser Gesamtwert entscheidet darüber, ob eine Ausschreibung gemäß Richtlinie 2004/18/EG erforderlich ist.

**✘ Es ist nicht zulässig, Aufträge künstlich aufzuteilen, damit sie die EU-Schwellenwerte für eine Auftragsbekanntmachung unterschreiten.**

**Aufteilung in Phasen:** Die öffentlichen Auftraggeber können einen Auftrag in Phasen unterteilen, sofern dies aus den Verdingungsunterlagen hervorgeht und ein gerechtes, offenes und transparentes Vergabeverfahren durchgeführt wird. Bei Bauleistungen sind alle Teilaufträge, die über einen funktionalen und zeitlichen Zusammenhang verfügen, zu

bündeln. Allgemein gilt, wenn alle Aufträge zusammen einem einzigen Ziel dienen, müssen alle Werte zusammengefasst werden. Beispielsweise kann ein Straßenbauvorhaben von der Stadt x in die Stadt y in mehrere Phasen (Phase 1 von Anschlusspunkt xx bis Anschlusspunkt zz, anschließend Phase 2 von Anschlusspunkt zz bis usw.) und die entsprechenden Aufträge unterteilt werden, wenn die Ausführung über einen langen Zeitraum erfolgt.

### 1.6 Operative Anforderungen an öffentliche Ausschreibungen

Zum Abschluss der Planungsphase müssen die im Folgenden aufgeführten wesentlichen operativen Anforderungen an die Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung erfüllt worden sein.

- Erfassung aller Daten/Informationen, die erforderlich sind, um die Spezifikationen zu beziffern (einschließlich aller Anforderungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie);
- Vorbereitung der Spezifikationen (dies umfasst auch eine Konsultation mit den Kunden/Nutzern und anderen Interessenträgern, den Entwurf der Spezifikation und die Annahme der endgültigen Spezifikationen);
- Die Spezifikation zusätzlicher Anforderungen ist unabhängig von den wesentlichen Anforderungen zu behandeln (z. B. können Autos mit vier Türen zu den wesentlichen Anforderungen und Autos mit fünf Türen zu den zusätzlichen Anforderungen gehören). Alle zusätzlichen und erweiterten Anforderungen sind bei der Ausarbeitung des Formblatts für die Preise (oder der Leistungsverzeichnisse) zu berücksichtigen, sind allerdings zusammen mit den wesentlichen Anforderungen zu berechnen, um das Gesamtauftragsvolumen (z. B. die Anzahl der zu beschaffenden Autos mit vier Türen sowie der Anzahl der zu beschaffenden Autos mit fünf Türen) zu ermitteln);
- Berechnung einer realistischen Einschätzung der Kosten des zu vergebenden Auftrags vor Ausschreibungsbeginn;
- Vergewisserung, dass die vorgegebenen Zielgrößen und Standards innerhalb des verfügbaren Finanzrahmens erreicht werden können;
- Konsultation mit den Marktteilnehmern über die vorgeschlagenen Spezifikationen, den Beschaffungsvorschlag, die Vergabeanforderungen und die Zeitpläne;
- Benchmarking der vorgeschlagenen Zielgrößen und Standards auf Grundlage ähnlicher Vorgaben in anderen Bereichen.

**Häufig vorkommende Fehler in der Planungsphase, die Finanzkorrekturen nach sich ziehen:**

**1. Direkte Auftragsvergabe bei unzureichender Begründung der Nichtveröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung**

**Beispiel:** Die Bekanntmachung wurde nicht in Übereinstimmung mit den einschlägigen Rechtsvorschriften veröffentlicht (z. B. Veröffentlichung im Amtsblatt nach Maßgabe von Richtlinie 2004/18/EG oder einzelstaatlicher Vorschriften) und der Auftrag wurde direkt und ohne wettbewerbliches Verfahren vergeben.

**Vermeidung:** Bei der Berechnung des Auftragswerts muss es sich um einen tatsächlichen Vorschlag handeln. Es ist zu beachten, dass die Berechnungsmethoden in Artikel 9 der

Richtlinie 2004/18/EG erläutert werden. Am einfachsten lässt sich ein solcher Fehler vermeiden, indem Bekanntmachungen für alle Aufträge oberhalb des relevanten EU- oder nationalen Schwellenwerts für die betreffende Auftragsart veröffentlicht werden.

In Artikel 9 der Richtlinie 2004/18/EG heißt es:

Bei regelmäßig wiederkehrenden öffentlichen Liefer- oder Dienstleistungsaufträgen, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums verlängert werden sollen, wird der geschätzte Auftragswert wie folgt berechnet:

- a) entweder auf der Basis des tatsächlichen Gesamtwerts entsprechender aufeinander folgender Aufträge derselben Art aus den vorangegangenen zwölf Monaten oder dem vorangegangenen Haushaltsjahr; dabei sind voraussichtliche Änderungen bei Mengen oder Kosten während der auf den ursprünglichen Auftrag folgenden zwölf Monate nach Möglichkeit zu berücksichtigen;
- b) oder auf der Basis des geschätzten Gesamtwerts aufeinander folgender Aufträge, die während der auf die erste Lieferung folgenden zwölf Monate bzw. während des Haushaltsjahres, soweit dieses länger als zwölf Monate ist, vergeben werden.

Bei Dienstleistungsaufträgen, für die kein Gesamtpreis angegeben ist:

- a) bei zeitlich begrenzten Aufträgen mit einer Laufzeit von bis zu 48 Monaten: der Gesamtwert während der gesamten Laufzeit des Auftrags;
- b) bei Verträgen mit unbestimmter Laufzeit oder mit einer Laufzeit von mehr als 48 Monaten: auf der Basis des Monatswerts multipliziert mit 48.

## **2. Künstliche Aufteilung von Bau-/Dienstleistungs-/Lieferverträgen**

**Beispiel:** Ein Bauvorhaben oder ein Beschaffungsvorhaben mit dem Ziel, eine bestimmte Menge von Waren und/oder Dienstleistungen zu beschaffen, wird künstlich in mehrere Aufträge aufgeteilt, damit der Wert der Einzelaufträge unter die in der Richtlinie 2004/18/EG festgelegten Schwellenwerte fällt, d. h. die Veröffentlichung der gesamten fraglichen Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen im EU-Amtsblatt wird bewusst verhindert.

**Vermeidung:** Es ist sicherzustellen, dass der tatsächliche Umfang und Wert des Vorhabens berücksichtigt werden und eine korrekte Berechnung gemäß Artikel 9 der Richtlinie 2004/18/EG erfolgt. Der Wert von Einzellosen muss kumuliert werden, um zu ermitteln, ob der Gesamtwert die in der Richtlinie vorgesehenen Schwellenwerte überschreitet.

## **3. Fälle, in denen das in Ausnahmefällen zum Einsatz kommende Verhandlungsverfahren mit vorheriger Veröffentlichung einer Bekanntmachung oder ohne vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung nicht gerechtfertigt ist.**

**Beispiel:** Ein öffentlicher Auftraggeber vergibt einen öffentlichen Auftrag im Verhandlungsverfahren, kann aber keinen Nachweis für die Begründung eines solchen Verfahrens erbringen.

**Vermeidung:** Das Verhandlungsverfahren kann nur in Ausnahmefällen unter den in Artikel 30 und 31 der Richtlinie 2004/18/EG ausdrücklich genannten Umständen zur Anwendung kommen. Vor der Anwendung des Verfahrens ist die Richtlinie gründlich in

Bezug auf die besonderen Umstände zu konsultieren, in denen das Verfahren genutzt werden kann, und in Zweifelsfällen sind die nationalen Beschaffungsbehörden zu Rate zu ziehen. Artikel 30 enthält ausführliche Erläuterungen zur Anwendung des Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Veröffentlichung einer Bekanntmachung. In Artikel 31 wird die Anwendung des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung näher beschrieben. Die Anwendung des Verhandlungsverfahrens stellt eine Abweichung von den Grundregeln dar. Die öffentlichen Auftraggeber müssen sicherstellen, dass die ausdrücklich in der Richtlinie genannten Umstände, die ein Verhandlungsverfahren rechtfertigen, tatsächlich vorliegen. Außerdem wird öffentlichen Auftraggebern dringend empfohlen, die Gründe für die Wahl des Verhandlungsverfahrens zu dokumentieren.

**4. i) Unverhältnismäßige und diskriminierende Auswahlkriterien und ii) Vergabekriterien, die nicht mit dem Auftragsgegenstand im Zusammenhang stehen.**

**Beispiel:** i) Wenn die für einen bestimmten Auftrag gestellten Mindestanforderungen nachweislich dem Auftragsgegenstand nicht angemessen oder diskriminierend sind und dadurch ein ungerechtfertigtes Hemmnis für Bieter darstellen. Mögliche Beispiele wären eine Festlegung zu hoher (unangemessener) finanzieller Kriterien oder das Erfordernis einer Registrierung von Fachleuten bei einer einzelstaatlichen Einrichtung ohne Berücksichtigung gleichwertiger Qualifikationen aus anderen Mitgliedstaaten.

ii) Berücksichtigung eines Vergabekriteriums wie beispielsweise der Anzahl der bisherigen Verträge, die bereits mit dem betreffenden öffentlichen Auftraggeber abgeschlossen wurden. Dies steht nicht mit dem Auftragsgegenstand im Zusammenhang und könnte zudem als diskriminierend erachtet werden, da es eine potenzielle Bevorzugung lokaler Unternehmen darstellt, die dieses Kriterium in der Regel besser erfüllen können.

**Vermeidung:** Vor der Veröffentlichung der Ausschreibung muss der öffentliche Auftraggeber prüfen, ob die Eignungs- und Zuschlagskriterien und die angewandten Methoden angemessen und nichtdiskriminierend sind. Es ist zu beachten, dass die Anforderungen an Eignungs- und Zuschlagskriterien in den Artikeln 44 bis 53 der Richtlinie 2004/18/EG festgelegt sind. Die [Toolkits 5 und 6](#) enthalten Hinweise für eine korrekte Anwendung der Kriterien.

**5. Fehler/Unregelmäßigkeiten bei der Auftragserteilung auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung**

**Beispiel:** Ein öffentlicher Auftraggeber, der an eine Rahmenvereinbarung mit mehreren Wirtschaftsteilnehmern gebunden ist, entscheidet eigenmächtig darüber, an welche Partei der Rahmenvereinbarung direkt ein Auftrag erteilt wird. Es gibt keine Rangordnung der Lieferanten auf Grundlage der ursprünglichen Angebotsbewertung.

**Vermeidung:** Die öffentlichen Auftraggeber sind gehalten, eine Rangordnung der Lieferanten auf Grundlage der in den Verdingungsunterlagen enthaltenen Zuschlagskriterien in der Reihenfolge 1, 2, 3, 4 usw. zu erstellen. Erstens müssen die öffentlichen Auftraggeber einen Höchstwert für die direkte Auftragserteilung an den Wirtschaftsteilnehmer festlegen, der auf den ersten Platz gesetzt wurde (beispielsweise Aufträge mit einem Wert von bis zu 30 000 EUR). Wenn die Nummer 1 der Rangliste den Auftrag nicht ausführen kann (was vom öffentlichen Auftraggeber nur in seltenen gerechtfertigten Fällen akzeptiert wird), geht der Auftrag an den Zweitplatzierten über.

Zweitens bestimmt der öffentliche Auftraggeber, dass Aufträge oberhalb des für die direkte Auftragsvergabe definierten Höchstwerts im Anschluss an einen Kleinstwettbewerb zwischen allen Lieferanten der Rahmenvereinbarung auf Grundlage der ursprünglichen Verdingungsunterlagen und Zuschlagskriterien vergeben werden. In Artikel 32 der Richtlinie 2004/18/EG werden die Anforderungen an Rahmenvereinbarungen geregelt.

### **Beispiele aus der Praxis**

#### **Künstliche Aufteilung oder „Salami-Taktik“, um die Anwendung der Richtlinie 2004/18/EG zu verhindern**

**Beispiel 1:** Bei der Prüfung eines Projekt-Beschaffungsplans für ein öffentliches Bauvorhaben wurden mehrere Gruppen von Losen mit Werten ermittelt, die knapp unterhalb des Schwellenwerts der Richtlinie lagen, ohne dass es dafür eine nachvollziehbare technische Begründung gegeben hätte. All diese Lose waren vor Ort ausgeschrieben worden, ohne den Gesamtwert der Lose zu berücksichtigen, der deutlich oberhalb des Schwellenwerts lag.

**Beispiel 2:** Die Projektleistungen wurden künstlich in einen zu vergebenden Auftrag, dessen Wert 1 % unterhalb des Schwellenwerts der Richtlinie lag, und einen Auftrag über „Eigenleistungen“ unterteilt, der direkt durch den öffentlichen Auftraggeber ausgeführt wurde.

## 2. Veröffentlichung

Diese Phase zielt darauf ab, Angebote mit konkurrenzfähigen Preisen für die Erbringung eines Auftrags nach den Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers zu erzielen.

### 2.1. Veröffentlichung von Auftragsbekanntmachungen in der EU

Ein einschlägiger Grundsatz der EU-Vergabevorschriften besagt, dass alle Aufträge oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts in einem Standardformat im EU-Amtsblatt veröffentlicht werden müssen, damit die Wirtschaftsbeteiligten in allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, sich an Ausschreibungen für Aufträge zu beteiligen, deren Vorgaben sie ihrer Ansicht nach erfüllen können. In der Vorinformation werden die Marktteilnehmer über künftige Aufträge informiert, mit der Auftragsbekanntmachung wird ein konkretes Vergabeverfahren eingeleitet und in der Vergabebekanntmachung werden die Marktteilnehmer über den Ausgang eines spezifischen Vergabeverfahrens unterrichtet.

Die Standardformulare für die öffentliche Auftragsvergabe in der EU sind online über [eNotices](#) erhältlich. Alle an das Amtsblatt übermittelten Informationen müssen in einem Standardvokabular verfasst sein. Das „Gemeinsame Vokabular für öffentliche Aufträge“ (Common Procurement Vocabulary – CPV) ist eine Nomenklatur mit einem Code aus 8 Ziffern plus einer Prüfziffer, die alle zu beschaffenden Bauleistungen, Dienstleistungen und Lieferungen beschreiben. Die CPV-Nomenklatur kann im Internet auf der SIMAP-Website eingesehen werden, siehe [Toolkit 10](#).

**Vorinformation:** Die Veröffentlichung einer Vorinformation ist nicht obligatorisch. Allerdings sind bei der Veröffentlichung einer Vorinformation zu Jahresbeginn verkürzte Fristen für die Einreichung von Angeboten zulässig. Die Vorinformation wurde eingeführt, damit die öffentlichen Auftraggeber die Marktteilnehmer beispielweise über alle im nächsten Halbjahr oder Jahr geplanten Aufträge unterrichten können. In jüngster Zeit haben die öffentlichen Auftraggeber die Vorinformation allerdings häufig für Einzelverträge genutzt. Ein öffentlicher Auftraggeber muss unbedingt darauf achten, ob in seiner Einrichtung im selben Zeitraum weitere Ausschreibungen für Dienstleistungen, Bauleistungen oder Lieferungen mit demselben oder einem höheren EU-Schwellenwert durchgeführt werden. Die Vorinformation für das Folgejahr kann im November/Dezember des Vorjahres angekündigt werden, muss allerdings mindestens 52 Tage, höchstens aber 12 Monate vor der Veröffentlichung des Einzelauftrags veröffentlicht werden.

**Auftragsbekanntmachung:** Wenn der Auftrag den EU-Schwellenwert überschreitet (und entsprechend in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/18/EG fällt), ist eine Bekanntmachung zwingend erforderlich. Nach dieser Bekanntmachung sind grundsätzlich keine wesentlichen Änderungen der wichtigsten Inhalte (technische Produkthanforderungen, Umfang, Zeitpläne, Auswahl- und Zuschlagskriterien und Auftragsbedingungen) mehr möglich, es sei denn, es wird eine Aufhebung des Ausschreibungsverfahrens beantragt. Diese Bekanntmachungen müssen daher unbedingt inhaltlich korrekt sein (und den Spezifikationsanforderungen entsprechen). Bei geringfügigen Änderungen im Verlauf der Ausschreibungsphase ist eine Veröffentlichung der Änderungen im EU-Amtsblatt vorgeschrieben, und es wird in solchen Fällen immer empfohlen, eine Fristverlängerung für den Eingang der Angebote einzuräumen.

Gemäß Richtlinie 2004/18/EC besteht die Möglichkeit, eine Berichtigung der veröffentlichten Informationen/Formulare mit Hilfe von Formular Nr. 14 – Korrigenda



einzureichen, das durch das Amt für Veröffentlichungen der EU (TED) erstellt wurde. Artikel 51 der neuen Richtlinie 2014/24/EU sieht ebenfalls die Möglichkeit vor, eine Berichtigung zu veröffentlichen. Darüber hinaus wurde den Mitgliedstaat der Entwurf der neuen Standardformulare für die Veröffentlichung von Informationen zur öffentlichen Auftragsvergabe übermittelt, der Formular 14 (Korrigenda) zum Zweck der Veröffentlichung einer Berichtigung enthält.

**✘ Mit Ausnahme von Einzelfällen wird die Nichtveröffentlichung einer Bekanntmachung für einen Auftrag, dessen Wert oberhalb der Schwellenwerte liegt, als Verstoß gegen die EU-Vergabevorschriften gewertet und kann Finanzkorrekturen nach sich ziehen. Eine Einhaltung der Anforderungen an die Bekanntmachung gemäß Richtlinie 2004/18/EG ist sichergestellt, wenn alle im Standardformular geforderten Angaben in klarer und präziser Form bereitgestellt werden.**

**Zusätzliche Hinweise:** Die Marktteilnehmer müssen stets über Änderungen der Dokumente und Bekanntmachungen (z. B. in Bezug auf die Frist für den Angebotseingang) durch Veröffentlichung einer weiteren Bekanntmachung (sowie zusätzlich durch die Benachrichtigung aller Teilnehmer, die Interesse am Auftrag geäußert haben) unterrichtet werden. Bei wesentlichen Änderungen der technischen Spezifikationen, Eignungs-/Zuschlagskriterien und/oder Auftragsbedingungen durch den öffentlichen Auftraggeber ist eine Aufhebung des Verfahrens erforderlich. In der neuen Richtlinie 2014/24/EU wird zwischen wesentlichen Änderungen und einer Veränderung des Wesens des gesamten Auftrags unterschieden.

## 2.2 Verfahren und Zeitpläne

### 2.2.1 Mindestfristen

Die Auswahl des Verfahrens ist im Verlauf der Planungsphase zu treffen und zu begründen. Bei Aufträgen oberhalb der relevanten Schwellenwerte kommen in der Regel das offene und das nichtoffene Verfahren zur Anwendung.

Unabhängig vom gewählten Verfahren folgt das Verfahren in Bezug auf Zeitrahmen, Kommunikation und Dokumentation festen Vorgaben. Der Zeitplan muss mit den in der Richtlinie 2004/18/EG vorgegebenen Zeitrahmen übereinstimmen (die Fristen für die Einreichung der Angebote sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen).

#### Mindestfristen

(in Tagen ab dem Zeitpunkt der Übermittlung zur Veröffentlichung im EU-Amtsblatt)

		Offenes Verfahren	Nichtoffenes Verfahren	
		Angebote	Bewerbungen	Angebote
OHNE VORINFORMATION (PIN)	Ordentlich	<b>52</b>	<b>37</b>	<b>40</b>
	Elektronische Bekanntmachung	<b>45</b> <b>47</b>	<b>30</b>	<b>35</b>

	Elektronischer Zugang	40		
	Elektronische(r) Bekanntmachung und Zugang			
MIT PIN	Ordentlich	36	37	36
	Elektronische Bekanntmachung	29	30	31
	Elektronischer Zugang	31		
	Elektronische(r) Bekanntmachung und Zugang	24		

Das **offene Verfahren** beinhaltet die folgenden Zeitpläne und Etappen:

- Eine Mindestfrist von 52 Tagen ab dem Tag der Übermittlung der Auftragsbekanntmachung bis zur Einreichung der Angebote. Dieser Zeitrahmen kann um insgesamt 12 Tage verkürzt werden, wenn die Bekanntmachung in elektronischer Form übermittelt wird und der öffentliche Auftraggeber einen uneingeschränkten elektronischen Zugang zu den Dokumenten bereitstellt (d. h. auf 40 Tage). Der Zeitraum kann auf 36 Tage ab dem Tag der Übermittlung der Bekanntmachung verringert werden, wenn eine Vorinformation mindestens 52 Tage und höchstens 12 Monate vor Übermittlung der Bekanntmachung veröffentlicht wurde. Bei elektronischer Übermittlung der Bekanntmachung muss die Vorinformation denselben Informationsgehalt wie die Bekanntmachung umfassen, sofern diese Informationen zu diesem Zeitpunkt bereits vorlagen (beispielsweise zum Auftragsumfang, den Eignungs- und Zuschlagskriterien und der Auftragsdauer). Antworten auf Anfragen von Bietern sind grundsätzlich allen Interessenten spätestens sechs Tage vor dem Schlusstermin für den Eingang der Angebote zuzusenden (Artikel 39 der Richtlinie 2004/18/EG). Den Bietern vorgelegte Erläuterungen haben keine Änderung der ursprünglichen Spezifikationen zur Folge (einschließlich der ursprünglichen Auswahl- und Zuschlagskriterien). Um vor Ablauf der Frist für die Einreichung von Vorschlägen vollständige Transparenz zu gewährleisten, sind alle Erläuterungen auf der Website des öffentlichen Auftraggebers zu veröffentlichen, damit sie allen potenziellen Bietern zur Verfügung stehen.
- Nach einer Vergabeentscheidung ist binnen 48 Tagen nach der Vergabe ein Vergabevermerk zur Veröffentlichung an das EU-Amtsblatt zu übermitteln.

Das **nichtoffene Verfahren** beinhaltet die folgenden Zeitpläne und Etappen:

- Eine Mindestfrist von 37 Tagen (die bei elektronischer Bekanntmachung auf 30 Tage verkürzt werden kann) ab dem Tag der Absendung der Bekanntmachung bis zum Schlußtag für den Eingang der Teilnahmeanträge.
- Die öffentlichen Auftraggeber können die Zahl der Bieter bei diesem Verfahren auf eigenen Wunsch beschränken, doch muss sie bei mindestens 5 liegen. Sie sind jedoch nicht zur Festlegung einer Obergrenze verpflichtet.
- Anschließend wählen die öffentlichen Auftraggeber anhand eines Fragebogens für die Vorauswahl aus, wer zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden soll (siehe [Toolkit 10](#) mit einem Link zum Fragebogen).
- Die ausgewählten Bieter werden daraufhin schriftlich zur Angebotsabgabe innerhalb einer Frist von mindestens 40 Tagen ab dem Tag der Übermittlung der Aufforderungen zur Einreichung von Angeboten aufgefordert. Bei uneingeschränktem elektronischem Zugang zu den Verdingungsunterlagen kann diese Frist auf 35 Tage verkürzt werden.
- Bei Veröffentlichung einer Vorinformation mindestens 52 Tage und höchstens 12 Monate vor dem Tag der Absendung der Bekanntmachung kann die Frist für die Einreichung von Angeboten auf 31 Tage reduziert werden. Die Vorinformation muss denselben Informationsgehalt wie die Auftragsbekanntmachung umfassen, sofern die Informationen zu diesem Zeitpunkt bereits vorlagen (beispielsweise zum Auftragsumfang, den Eignungs- und Zuschlagskriterien und der Auftragsdauer).
- Antworten auf Anfragen von Bietern sind grundsätzlich allen Interessenten spätestens sechs Tage vor dem Schlußtermin für die Ausschreibung zuzusenden (Artikel 39 der Richtlinie 2004/18/EG).
- Nach einer Vergabeentscheidung ist binnen 48 Tagen nach der Vergabe ein Vergabevermerk zur Veröffentlichung an das EU-Amtsblatt zu übermitteln.

Das **Verhandlungsverfahren mit Veröffentlichung einer Bekanntmachung** beinhaltet die folgenden Zeitpläne und Etappen.

- Eine Mindestfrist von 37 Tagen nach Absendung der Bekanntmachung (bezieht sich nicht auf die ursprüngliche nicht erfolgreiche Bekanntmachung) bis zum letzten Termin für den Eingang der Teilnahmeanträge.
- Antworten auf Anfragen von Bietern sind grundsätzlich allen Interessenten spätestens sechs Tage vor dem Schlußtermin für die Ausschreibung zuzusenden (Artikel 39 der Richtlinie 2004/18/EG).
- Im Anschluss daran kann der öffentliche Auftraggeber Verhandlungen mit einem oder mehreren Bietern aufnehmen.
- Nach einer Vergabeentscheidung ist binnen 48 Tagen nach der Vergabe ein Vergabevermerk zur Veröffentlichung an das EU-Amtsblatt zu übermitteln.

Sofern die Anwendung des Verfahrens gerechtfertigt ist, muss der öffentliche Auftraggeber lediglich eine Bekanntmachung im EU-Amtsblatt (über die Anwendung des Verfahrens durch den öffentlichen Auftraggeber) veröffentlichen, wenn er nicht ordnungsgemäße Angebote oder Angebote erhalten hat, die nach einer Bewertung im Rahmen des offenen oder nichtoffenen Verfahrens ausgeschlossen wurden, und der öffentliche Auftraggeber beschließt, nicht mit allen Bietern in Verhandlungen zu treten. Wenn der öffentliche Auftraggeber mit allen Bietern verhandeln will, ist eine Bekanntmachung im EU-Amtsblatt nicht erforderlich.

**Wettbewerblicher Dialog:** Dieses Verfahren wurde für „besonders komplexe“ Beschaffungen eingeführt und kann ausschließlich unter außergewöhnlichen Umständen zur Anwendung kommen. Es eignet sich für Lieferungen, Dienstleistungen und Bauleistungen, bei denen eine Auftragsvergabe im offenen oder nichtoffenen Verfahren nicht möglich ist und deren Umstände eine Anwendung des Verhandlungsverfahrens nicht zulassen. Das Verfahren beinhaltet immer ein wettbewerbliches Vergabeverfahren und nur das wirtschaftlich günstigste Angebot kann den Zuschlag erhalten. ÖPP-Aufträge werden häufig im Verfahren des wettbewerblichen Dialogs vergeben.

### 2.2.2 Beschleunigtes Verfahren

Mit Hilfe des beschleunigten Verfahrens kann ein öffentlicher Auftraggeber in Übereinstimmung mit Artikel 38 Absatz 8 der Richtlinie 2004/18/EG sowohl das offene als auch das nichtoffene Verfahren beschleunigen. Dieses Verfahren kann zur Anwendung kommen, wenn die Dringlichkeit eine Einhaltung der im Rahmen des nichtoffenen oder Verhandlungsverfahrens vorgesehenen Fristen unmöglich macht.

In solchen Fällen ist eine Bekanntmachung im EU-Amtsblatt zu veröffentlichen, und der öffentliche Auftraggeber muss in dieser Bekanntmachung die objektiven Gründe für eine Anwendung des „beschleunigten Verfahrens“ benennen. Die Frist für die Vorlage der Teilnahmeanträge beträgt mindestens 15 Tage (anstelle von 37) ab dem Datum der Absendung der Bekanntmachung zur Veröffentlichung oder mindestens 10 Tage, wenn die Bekanntmachung elektronisch übermittelt wurde. Die Frist für den Eingang von Angeboten beträgt 10 Tage, wenn der öffentliche Auftraggeber das beschleunigte Verfahren nutzt. In diesem Fall müssen alle von den Bietern angeforderten zusätzlichen Auskünfte zu den Verdingungsunterlagen spätestens 4 Tage vor Ablauf der Frist für den Eingang der Angebote bereitgestellt werden. Gemäß Richtlinie 2004/18/EG kann das beschleunigte Verfahren nicht beim offenen Verfahren genutzt werden, gemäß der neuen Richtlinie 2014/24/EU dagegen ist es im Rahmen des offenen Verfahrens zulässig. Das beschleunigte Verfahren wird häufig missbräuchlich verwendet, und der öffentliche Auftraggeber muss eine Anwendung begründen können.

Das beschleunigte Verfahren ist nicht mit dem Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung einer Bekanntmachung aus dringlichen, zwingenden Gründen im Zusammenhang mit nicht vorhersehbaren Ereignissen gemäß Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 2004/18/EG, für das keine Veröffentlichung einer Bekanntmachung vorgeschrieben ist, zu verwechseln.

### 2.3 Verdingungsunterlagen

Neben den üblichen Angaben (Preis, Bereitstellung, Frist für die Angebotseinreichung usw.) müssen die Verdingungsunterlagen zusätzlich die folgenden Informationen enthalten:

- einen Vermerk über die veröffentlichte Bekanntmachung;
- nähere Erläuterungen zu den in der Bekanntmachung genannten Eignungs- und Zuschlagskriterien für den Auftrag;
- Angaben zur Sprache, in der das Angebot abzufassen ist.

**✘ Die öffentlichen Auftraggeber können die Eignungs- oder Zuschlagskriterien nach Veröffentlichung der Bekanntmachung nur durch Veröffentlichung einer Berichtigung ändern. Der Bewertungsausschuss darf lediglich die veröffentlichten Kriterien zugrunde legen.**

Bei der Ausarbeitung der Verdingungsunterlagen sind von Beginn an die nachstehend erläuterten Abläufe und Fragestellungen zu berücksichtigen.

### 2.3.1 Festlegung der Eignungskriterien

Wie bei vielen weiteren Beschaffungsaspekten ist unbedingt darauf zu achten, dass der öffentliche Auftraggeber Entscheidungen zum Auswahlverfahren in einem frühen Stadium und möglichst bei der Beschaffungsplanung, in jedem Fall jedoch vor Veröffentlichung einer Bekanntmachung und vor Prüfung der Methode trifft. Ziel ist die Vergabe an einen Bieter, der in der Lage ist, den Auftrag zu erfüllen. Bei der Auswahl der Bieter muss eine transparente Methode zur Anwendung kommen. Es wird empfohlen, ein Punktesystem zu vereinbaren, das für die nötige Transparenz sorgt, falls die Vergabeentscheidung angefochten wird. Der öffentliche Auftraggeber kann sich nach eigenem Ermessen über die finanzielle, technische und organisatorische Leistungsfähigkeit, Arbeitsschutzfragen sowie ökologische und soziale Kriterien vergewissern.

Einige Fehler treten häufig während der Auswahlphase auf. Es ist nicht zulässig, dass der öffentliche Auftraggeber lokale oder nationale Wirtschaftsteilnehmer bei der Auswahl der Antragsteller/Bieter bevorzugt, da dies eine Diskriminierung darstellt und den allgemeinen Grundsätzen des EU-Vertrags zuwiderläuft. Die durch den öffentlichen Auftraggeber in dieser Phase eingeholten Informationen müssen verhältnismäßig sein und im Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen. So dürfen beispielsweise Versicherungs- und Finanzanforderungen nicht unverhältnismäßig hoch angesetzt werden, um auf diese Weise automatisch Antragsteller auszuschließen, die ansonsten absolut kompetent wären, und bei der Festlegung hoher Anforderungen ist in jedem Fall zu berücksichtigen, welche Auswirkungen dies nach sich zieht. Als gängiges Beispiel ist zu nennen, wenn der öffentliche Auftraggeber die Umsatz-/Absatzanforderungen oder die Anzahl/den Wert der erforderlichen entsprechenden Bauleistungen unverhältnismäßig hoch veranschlagt. Im Allgemeinen hat sich bewährt, dass der Jahresumsatz der Bieter nicht mehr als das Zweifache des Auftragswerts betragen sollte. Diese Anforderung beruht nicht auf Richtlinie 2004/18/EG, sondern auf Artikel 58 der neuen Richtlinie 2014/24/EU. In Fällen, in denen die Lieferung/Dienstleistung oder Bauleistung aufgrund eines mit der Bereitstellung, Produktqualität oder dem Preis verbundenen hohen Risikos einen finanziell und technisch leistungsstarken Bieter erfordert, kann auf dieses Erfordernis verzichtet werden.

Alle Auswahlkriterien müssen verhältnismäßig und relevant für die Einschätzung der Fähigkeit des Bieters zur Auftragsausführung sein.

**✘ Gemäß Richtlinie 2004/18/EG sind Kriterien, die als diskriminierend oder unverhältnismäßig ausgelegt werden könnten, nicht annehmbar und können zu Finanzkorrekturen führen. Wesentliche Änderungen bereits festgelegter Eignungskriterien sind nicht möglich. Im Anschluss an die Veröffentlichung können lediglich geringfügige Änderungen an den wichtigsten Eignungskriterien vorgenommen werden, also beispielsweise Änderungen der Wortwahl oder der Anschrift für die Einreichung der Angebote. Änderungen bei Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit (Jahreseinkommen oder Eigenkapitalquote), die Anzahl der Nachweise oder den Versicherungsschutz gelten als wesentliche Änderungen und erfordern eine Verlängerung der Angebotsfrist oder eine Aufhebung des Verfahrens.**

**⚠ Häufig gelingt es öffentlichen Auftraggebern nicht, die Auswahlphase (und die Eignungskriterien) und die Bewertungsphase (Zuschlagskriterien) voneinander abzugrenzen. Es ist zu beachten, dass das Vergabeverfahren aus zwei Abschnitten besteht, der Auswahl (der Bieter) und der Bewertung (der Angebote), die sich klar voneinander unterscheiden und nicht vermengt werden dürfen. Im Verlauf der Auswahlphase sollen diejenigen Bieter ausgewählt werden, die zur Ausführung des Auftrags in der Lage sind. Innerhalb der Bewertungsphase wird beurteilt, welcher der ausgewählten Bieter das beste Angebot eingereicht hat. Es wird nachdrücklich empfohlen, bereits bei der Planung der Auftragsvergabe geeignete Eignungs- und Zuschlagskriterien festzulegen.**

**+** Nähere Informationen zu den Auswahlkriterien siehe [Toolkit 5](#)

### 2.3.2 Erstellung eines Fragebogens für die Vorauswahl (Pre-Qualification Questionnaire - PQQ)

Eine mögliche Vorauswahl im Rahmen des nichtoffenen oder Verhandlungsverfahrens oder des wettbewerblichen Dialogs muss auf gerechte und transparente Weise erfolgen (und ist zu dokumentieren), um Gleichbehandlung zu gewährleisten. Angaben der Bieter, die für die Auswahl benötigt werden, können in einem Standardformat mit Hilfe eines Fragebogens für die Vorauswahl ermittelt werden. Dieser Fragebogen kann Fragen und erforderliche Unterlagen für alle Eignungskriterien gemäß Artikel 44 bis 52 der Richtlinie 2004/18/EG beinhalten.

Im Rahmen von Prüfungen ist auszuschließen, dass der auszufüllende Fragebogen im Widerspruch zu den Transparenz- und Gleichbehandlungsbestimmungen steht. Die Auftragsbekanntmachung im EU-Amtsblatt und/oder die Verdingungsunterlagen müssen immer einen Hinweis darauf enthalten, dass die Auswahlkriterien auch die Angaben des Antragstellers im Fragebogen für die Vorauswahl umfassen. Auf diese Weise werden die Angaben aus dem Fragebogen bei der Auswahl berücksichtigt. Sofern ein Punktesystem oder Gewichtungen zur Anwendung kommen, müssen diese vollständig in der Auftragsbekanntmachung und den Verdingungsunterlagen aufgeführt sein. Standardfragebögen (PQQ) sind entweder über das Beschaffungsbüro des öffentlichen Auftraggebers oder über das nationale Amt für die öffentliche Auftragsvergabe erhältlich.

**+** Nähere Angaben zu Fragebögen für die Vorauswahl (PQQ) und zur Vorauswahl siehe [Toolkit 4](#)

### 2.3.3 Festlegung von Zuschlagskriterien und deren relative Gewichtung

Die Bewertung der vorgelegten Angebote ist ein zentraler Bestandteil des Vergabeverfahrens und muss daher gründlich ausgeführt werden, um sicherzustellen, dass das richtige Ergebnis auf gerechte und transparente Weise erzielt wird.

Als Zuschlagskriterium gilt entweder:

- nur der niedrigste Preis oder
- das wirtschaftlich günstigste Angebot.

Erhält das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag, sind in der Bekanntmachung oder den Verdingungsunterlagen alle herangezogenen Kriterien zu benennen. Als Verfahren hat sich in diesem Zusammenhang bewährt, in der Auftragsbekanntmachung oder den Verdingungsunterlagen neben dem Bewertungsverfahren das Punktesystem oder die relativen Gewichtungen, die zur Anwendung kommen, offenzulegen.

Die Bewertung der Angebote muss:

- anhand von nach Bedeutung/Priorität gewichteten Zuschlagskriterien erfolgen, die sich im Wesentlichen auf die in den Verdingungsunterlagen aufgeführten Anforderungen stützen (keine Gewichtung nach dem günstigsten Preis);
- im Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen;
- vorzugsweise auf ein Modell gestützt sein, das ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Preis und Qualität vorsieht und bei dem der Preis das prozentual wichtigste Kriterium darstellt. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Relation zwischen Preis und Qualität den Anforderungen des Auftrags gerecht wird;
- anhand abgestimmter Zuschlagskriterien und Bewertungsmodelle (einschließlich Gewichtung für die einzelnen Kriterien) erfolgen und
- durch einen Bewertungsausschuss ausgeführt werden, der sich aus geeigneten und einschlägigen Vertretern zusammensetzt, die über die nötigen Erfahrungen, technischen Fähigkeiten und Kenntnisse verfügen.

Die Mitglieder des Bewertungsausschusses müssen über die entsprechende Fachkompetenz verfügen. Alternativ können auch andere qualifizierte Mitarbeiter des öffentlichen Auftraggebers als nicht stimmberechtigte Beobachter zum Einsatz kommen. Es ist ratsam, sich bereits in einem frühen Stadium mit diesen Personen in Verbindung zu setzen, um ihre Verfügbarkeit sicherzustellen.

Die Annahme geeigneter Zuschlagskriterien für einen bestimmten Auftrag ist im Stadium der Beschaffungsplanung gründlich zu prüfen. Anschließend ist eine Rangordnung der Zuschlagskriterien anhand ihrer Bedeutung vorzunehmen (bei Bedarf mit den entsprechenden Gewichtungen), beispielsweise: Preis 50 %, Qualität 30 %, Dienstleistung 20 %.

 **Zu den Zuschlagskriterien siehe [Toolkit 6](#)**

### 2.3.4 Preisgestaltung

Die Ausarbeitung der Preisunterlagen erfolgt unter Berücksichtigung der Beschaffungsart. So ist es bei Bauaufträgen beispielsweise üblich, entweder Tarif- oder, was wahrscheinlicher ist, Leistungsverzeichnisse zu erstellen. Diese müssen den Spezifikationen entsprechen. In der Praxis hat es sich bewährt, ausgehend von den Preisunterlagen und Spezifikationen intern ein ausführliches „Test“-Angebot zu erstellen. Auf diese Weise können die öffentlichen Auftraggeber unverzüglich Preisangaben von Bietern ermitteln, wenn sie Fehler in den Unterlagen ausgemacht haben (und die Preise entsprechend „niedrig“ angesetzt wurden), sodass diese im Falle eines Zuschlags zu einem späteren Zeitpunkt (bei der Kostenschätzung) berücksichtigt werden können. Ferner können auf diese Weise Fehler in den Verdingungsunterlagen ermittelt werden. So lässt sich beispielsweise anhand von ungewöhnlich niedrig erscheinenden Preisangeboten feststellen, ob einer oder mehrere Bieter die Anforderungen eindeutig missverstanden haben. Bei Angeboten mit ungewöhnlich niedrigen Preisen kann ein Test-Angebot mit einer ordnungsgemäßen

Preisgestaltung als Vergleichswert ein entscheidendes Argument für die Ablehnung eines solchen Angebots darstellen (allerdings kann ein ungewöhnlich niedriges Angebot erst abgelehnt werden, nachdem der öffentliche Auftraggeber den Bieter um eine Begründung des ungewöhnlichen niedrigen Preise gebeten und dessen Stellungnahme geprüft hat).

### 2.3.5 Der Auftrag

Den Verdingungsunterlagen ist ein Auftragsentwurf beizufügen, damit alle Bieter über dieselbe Ausgangsgrundlage für ihre Angebote verfügen. Im Rahmen des offenen und nichtoffenen Verfahrens gibt es im Anschluss an den Zuschlag keine weiteren Verhandlungen zu den Auftragsmodalitäten (weil auf diese Weise der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt würde). Bewährte Verfahren zeigen, dass ein gut konzipierter Auftrag auch Bestimmungen zur jährlichen Preisindexierung, zu Regelungen, Fehlverhalten, Haftung und Geheimhaltungspflichten enthält. Mit Blick auf die Risikoteilung muss der Auftrag gerecht und ausgewogen gestaltet werden. Insbesondere sind Klauseln und Auftragsbedingungen zu vermeiden, mit denen Risiken auf den Auftragnehmer übertragen werden, die sich seiner Kontrolle entziehen, weil dadurch weniger Angebote eingehen, die Preise spürbar beeinflusst werden oder Vertragsstreitigkeiten entstehen könnten. Die Verdingungsunterlagen sind einschließlich aller Anhänge und Durchführungsvorschläge des erfolgreichen Bieters in den endgültigen Vertrag zu übernehmen, auf dessen Grundlage die Auftragsausführung erfolgt.

**+** Siehe Links in Toolkit 10

**Streitbeilegung:** Der Vertrag muss Bestimmungen zu Streitbeilegungsmechanismen enthalten. Es sind in jedem Fall Vermittlungslösungen in Betracht zu ziehen. Standardverträge enthalten in vielen Fällen Optionsklauseln zur Streitbeilegung (sowie zu vielen weiteren Sachverhalten, die der öffentliche Auftraggeber möglicherweise nicht berücksichtigt hat, darunter geistige Eigentumsrechte). Die öffentlichen Auftraggeber müssen zudem mit dem Vertragsstrafenrecht vertraut sein und sich im gegenteiligen Fall um entsprechende Rechtsberatung bemühen.

#### **Klauseln zur Auftragsänderung:**

Generell gilt, dass alle Auftragsänderungen ein neues Vergabeverfahren erfordern. Nur in Ausnahmefällen kann in Einklang mit Artikel 31 der Richtlinie 2004/18/EG ein Verhandlungsverfahren zur Auftragsänderung genutzt werden. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, wie die Notwendigkeit von Änderungen im Rahmen des Auftrags gehandhabt wird. Während der Planungsphase sind mögliche Vertragsänderungen gründlich vorzubereiten, d. h. die Umstände sowie Grenzen in Bezug auf Kosten und Umfang festzulegen. Anschließend sind entsprechende Bestimmungen in die Ausschreibungs- und Auftragsunterlagen aufzunehmen.

In der neuen Richtlinie 2014/24/EU werden die Anzahl der für eine Auftragsänderung erforderlichen Zulassungen sowie der Umfang der ohne neues Ausschreibungsverfahren zulässigen Änderungen genannt. Dies beruht auf dem Grundsatz, dass alle Veränderungen des ursprünglichen Angebots, die eine grundlegende Änderung des Auftragsgegenstands im Hinblick auf Wert, Zeitplan oder Umfang nach sich ziehen und auf diese Weise das Ergebnis der ursprünglichen Ausschreibung hätten beeinflussen können, als „wesentlich“ betrachtet werden und aus diesem Grund als neue Aufträge über zusätzliche Arbeiten oder Dienstleistungen erneut ausgeschrieben werden müssen. Im ursprünglichen Auftrag können



die Möglichkeit zusätzlicher Bauleistungen, Dienstleistungen oder Lieferungen und die Anforderung eines aktuellen Preisangebots während der Angebotsphase vorgesehen sein. Die Gründe werden in Artikel 72 der neuen Richtlinie 2014/24/EU erläutert. Siehe [6.2 Auftragsänderungen](#) und [Toolkit 8](#).

## 2.4 Spezifikationen und Standards

### 2.4.1 Ausarbeitung der Spezifikationen

Bei den Spezifikationen handelt es sich um das wichtigste Dokument des Ausschreibungsverfahrens. Darin sind die bereitzustellenden Dienstleistungen/Lieferungen/Bauleistungen, die Zielvorgaben, Standards und Inputs sowie die gewünschten Outputs und Ergebnisse zu erläutern. Bei der Ausarbeitung der Spezifikationen ist zu berücksichtigen, dass sie einen direkten Einfluss auf die Kosten haben.

Angemessene Spezifikationen müssen:

- eine ausdrückliche Erläuterung der Anforderungen enthalten;
- in einer für die Bieter sowie alle weiteren Akteure leicht verständlichen Form abgefasst sein;
- klar definierte, erreichbare und messbare Inputs, Outputs und Ergebnisse beinhalten;
- auf die Nennung von Markennamen oder wettbewerbseinschränkende Anforderungen verzichten (oder bei Erwähnung von Markennamen den Zusatz „oder gleichwertig“ enthalten);
- ausreichend detaillierte Beschreibungen enthalten, damit Bieter realistische Angebote vorlegen können;
- alle zusätzlichen oder erweiterten Anforderungen zwar separat aufführen, aber in der Gesamtrechnung berücksichtigen;
- (soweit möglich) die Ansichten der öffentlichen Auftraggeber, Kunden/Nutzer, weiterer Teilnehmer sowie Marktkonzepte/-beiträge berücksichtigen;
- durch das Personal des öffentlichen Auftraggebers oder externe Fachleute ausgearbeitet werden, die über ausreichende Sachkenntnisse verfügen;
- so erstellt werden, dass die Zugänglichkeitskriterien für Personen mit Behinderungen oder die Konzeption für alle Nutzer berücksichtigt werden, wenn die Beschaffung zur Nutzung durch natürliche Personen – ganz gleich, ob durch die Allgemeinheit oder das Personal des öffentlichen Auftraggebers – vorgesehen ist;
- in Abhängigkeit von den geltenden internen Regelungen durch den Bewertungsausschuss und/oder die Leitungsebene des öffentlichen Auftraggebers gebilligt werden;
- (bei Bauleistungen) die folgenden Mindestspezifikationen umfassen: Beschreibung der technischen Arbeiten, technischer Bericht, Planungspaket (Planungszeichnungen, Planungsberechnungen, Detailzeichnungen), Annahmen und Regelungen, Leistungsverzeichnisse (bei Bedarf) und Preisliste für die Bauleistungen, Zeitplan für das Programm.

Bei den öffentlichen Auftraggebern hat sich inzwischen vielfach das Vorgehen bewährt, Angaben zum Finanzrahmen für den Auftrag in den Spezifikationen zu machen, um möglichst transparente Verdingungsunterlagen bereitzustellen. Allerdings muss das Budget

mit Blick auf die angeforderten Bauleistungen, Dienstleistungen oder Lieferungen realistisch sein. Darüber hinaus führt die Festlegung eines Budgets für einen Auftrag mit hoher Gewichtung der Qualität bei den Zuschlagskriterien in der Praxis dazu, dass die meisten Bieter Angebote mit demselben oder einem leicht geringeren Finanzrahmen vorlegen. Es besteht immer die Möglichkeit eines offenen Wettbewerbs ohne Offenlegung des Budgets, allerdings muss in den Verdingungsunterlagen angemerkt sein, dass sich der öffentliche Auftraggeber das Recht vorbehält, in Ermangelung von Angeboten mit einer angemessenen Preisgestaltung (oder aus anderen objektiven Gründen) keinen Zuschlag zu erteilen. Der öffentliche Auftraggeber muss vor Einleitung des Ausschreibungsverfahrens mindestens einen (nicht offengelegten) Höchstpreis festlegen. Die Spezifikationen sind präzise zu formulieren. Die Benennung spezifischer Marken und Produkte steht im Widerspruch zu den Regeln für einen fairen und offenen Wettbewerb. Wenn diese Bestimmung nicht eingehalten werden kann, ist der Hinweis „oder gleichwertig“ anzufügen und alle „gleichwertigen“ Angebote sind gerecht zu beurteilen.

Spätere Auftragsänderungen sind in vielen Fällen auf eine schlechte Ausarbeitung der Spezifikationen zurückzuführen, weil diese nicht dem tatsächlichen Umfang des ausgeschriebenen Auftrags entsprochen haben. Wenn dem Auftrag nach Vertragsunterzeichnung eine erhebliche Anzahl „zusätzlicher“ Leistungen (im Rahmen von Änderungen/Abweichungen) hinzugefügt werden, führt dies zu einer Überhöhung des Umfangs und der Kosten des Auftrags gegenüber der ursprünglichen Planung. Die Vergabe derartiger Leistungen an den bestehenden Auftragnehmer unter den genannten Umständen stellt damit einen Verstoß gegen die Regeln für einen fairen und offenen Wettbewerb dar, weil der Auftrag nicht mehr dem ursprünglich ausgeschriebenen Auftrag entspricht. Zusätzliche Leistungen lassen sich weitgehend vermeiden, wenn die Planung der Auftragsvergabe professionell ausgeführt und die Spezifikationen fachkundig verfasst werden. Es ist anzuraten, dass die öffentlichen Auftraggeber Prioritäten für jedes einzelne Vorhaben festlegen und genügend Zeit einräumen, um alle Probleme und Risiken gegebenenfalls auch mit Unterstützung interner und externer Fachleute zu berücksichtigen und auf dieser Grundlage die Spezifikationen und den Auftrag zu erarbeiten.

#### 2.4.2 Normen für die Ausarbeitung der Spezifikationen

Als Grundregel gilt, dass der Auftrag unter Bezugnahme auf einschlägige europäische Normen auszuarbeiten ist. In Ermangelung europäischer Normen müssen die öffentlichen Auftraggeber Produkte aus anderen Mitgliedstaaten benennen, die ein vergleichbares Leistungsniveau wie nationale Produkte aufweisen. Die öffentlichen Auftraggeber sind daher verpflichtet, Folgendes anzuwenden:

- eine einzelstaatliche Norm, durch die eine europäische Norm umgesetzt wird;
- europäische technische Zulassungen oder
- eine gemeinsame technische Spezifikation, d. h. eine Spezifikation für die Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung in allen Mitgliedstaaten;
- in allen Fällen ist der Hinweis „oder gleichwertig“ anzubringen.

**✘ Die Spezifikationen sind das wichtigste Dokument, das auch Auswirkungen auf die Gesamtqualität und Wettbewerbsfähigkeit des Vergabeverfahrens hat. Alle Bedingungen, die als diskriminierend, insbesondere gegenüber Bietern aus anderen Mitgliedstaaten, ausgelegt werden können, oder Waren beinhalten, die nur ein Lieferant (oder Lieferanten aus einem Mitgliedstaat) bereitstellen kann (können), gelten grundsätzlich als nicht akzeptabel.**

**⚠ In den Spezifikationen ist der Hinweis „oder gleichwertig“ anzubringen, um Beschränkungen des Wettbewerbs zu vermeiden**

**➕ Weitere Tipps für die Abfassung von Spezifikationen siehe [Toolkit 7](#)**

### 2.4.3 Soziale, ethische und ökologische Kriterien

Öffentliche Auftraggeber nutzen öffentliche Aufträge zunehmend für die Verwirklichung von Vorhaben, die nicht ausschließlich auf das beste Preis-Leistungs-Verhältnis ausgerichtet sind. Sie können Kriterien in Bezug auf die Umwelt<sup>4</sup>, die lokale Wirtschaft (beispielsweise die Beschäftigung von jungen Menschen oder Langzeitarbeitslosen), soziale oder ethische Werte beinhalten. Derartige Vorhaben können zwar nach geltenden Vorschriften im Rahmen öffentlicher Aufträge vergeben werden, allerdings ist dafür Sorge zu tragen, dass besondere Bestimmungen im Einklang mit Richtlinie 2004/18/EG und einzelstaatlichen Vorschriften zur Sicherstellung einer fairen und gleichberechtigten Behandlung der Bieter stehen. Die neuen EU-Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe enthalten weitaus detailliertere Angaben dazu, wie derartige Belange im Rahmen von Ausschreibungsverfahren berücksichtigt werden können. Siehe auch Rechtssache C-225/98, Kommission gegen Frankreich („Nord-Pas-de-Calais“); Rechtssache C-19/00, SIAC Construction, Rechtssache C-448/01, EVN und Wienstrom; Rechtssache C-368/10, Kommission gegen Niederlande; Rechtssache C-513/99, Concordia Bus und Rechtssache 31/87, Beentjes.

**➕ Siehe verschiedene Themenbereiche auf der Website der GD GROW: [Link](#)**

**➕ Siehe spezifische Umweltkriterien auf der Website der GD ENV: [Link](#)**

### 2.4.4 Varianten

Die Bieter müssen ihr Angebot anhand der vorliegenden Verdingungsunterlagen erstellen. Bei einer strategischen Entscheidung des öffentlichen Auftraggebers, dass neben den Angeboten auf Grundlage der Verdingungsunterlagen auch zusätzliche Angebotsvarianten vorgelegt werden können (eine in den ursprünglichen Verdingungsunterlagen nicht erwähnte alternative Lösung), müssen die Verdingungsunterlagen Angaben zu den Mindestanforderungen an Angebotsvarianten enthalten. In einem solchen Fall ist in den Zuschlagskriterien die Möglichkeit von Angebotsvarianten zusätzlich zu den in den Verdingungsunterlagen festgelegten Angeboten zu berücksichtigen. Dies ist keine einfache Aufgabe, die Mitglieder des Bewertungsausschusses mit einschlägigen Fachkenntnissen erfordert und im Rahmen der Beschaffungsplanung auszuführen und abzuschließen ist. Nähere Hinweise in Abschnitt 1.4 Technische Komplexität

**➕ Siehe Abschnitt zu den Varianten in [Toolkit 7](#)**

<sup>4</sup> Die Kommission hat Kriterien für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen für mehr als 20 Produktgruppen entwickelt, die in der Mehrzahl in allen EU-Amtssprachen zur Verfügung stehen, siehe: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)

## 2.5 Einholung und Einreichung von Angeboten

Die öffentlichen Auftraggeber müssen den Bietern einen angemessenen Zeitraum zur Verfügung stellen, um die Verdingungsunterlagen zu beschaffen und ein Angebot vorzulegen – dabei sind in jedem Fall die in Artikel 38 der Richtlinie 2004/18/EG festgelegten Mindestfristen einzuhalten. Diese Mindestfristen können bei Bedarf, beispielsweise aufgrund eines komplexen Vertragsgegenstands, verlängert werden. Für die Bereitstellung der Verdingungsunterlagen kann eine Gebühr erhoben werden, die jedoch nicht unverhältnismäßig hoch sein darf. Bewährt hat sich die Praxis, die Verdingungsunterlagen kostenfrei und als Download von Websites bereitzustellen. Die Angebote müssen in schriftlicher Form persönlich oder auf dem Postweg eingereicht werden. Im Fall einer elektronischen Angebotsübermittlung, die sich zunehmend als Standard durchsetzt, sind einige Vorkehrungen in Bezug auf Vertraulichkeit und Empfangsbestätigungen zu treffen. Elektronische Signaturen müssen ebenfalls akzeptiert werden. Angebote sind anhand des in den Verdingungsunterlagen genannten Verfahrens vorzulegen. Bei der Zeitplanung ist der Komplexität des Auftrags Rechnung zu tragen. Insbesondere bei komplexen Aufträgen, Aufträgen über Planungs-/Bauarbeiten oder öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) ist es nicht unüblich, Zeitrahmen von vier bis sechs Monaten für die Ausarbeitung der Angebote vorzusehen.

- ✘ **Kurze Fristen können als Wettbewerbshemmnis gelten.**
- ✘ **Unverhältnismäßig hohe Gebühren für Verdingungsunterlagen können als Wettbewerbshindernis betrachtet werden.**

## 2.6 Beschwerden, Rechtsmittel und Haftung

Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge, geändert durch Richtlinie 2007/66/EG (die so genannte Rechtsmittelrichtlinie), soll sicherstellen, dass Lieferanten und Auftragnehmer Beschwerden zu einer Vielzahl von Sachverhalten einreichen können und dass mutmaßlichen Versäumnissen öffentlicher Auftraggeber nachgegangen werden kann. Die Rechtsmittel umfassen die Aussetzung von Entscheidungen des öffentlichen Auftraggebers, die Aufhebung unrechtmäßiger Entscheidungen, auch bezogen auf den Auftrag als solches, und Schadenersatzleistungen an Auftragnehmer. Ferner kann sich ein Verstoß gegen die Rechtsmittelrichtlinie nachteilig auf die Gewährung weiterer EU-Finanzhilfen an den Auftraggeber auswirken oder könnte eine Rückforderung bereits gewährter Finanzhilfen zur Folge haben. Darüber hinaus kann eine Nichteinhaltung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe finanzielle Folgen für den öffentlichen Auftraggeber und sein Personal nach sich ziehen, die in einigen Rechtsordnungen möglicherweise persönlich zur Verantwortung gezogen werden. Für die Bearbeitung einer Beschwerde ist gegebenenfalls eine Rechtsberatung einzuholen.

**In der Phase der Aufforderung zur Angebotsabgabe häufig vorkommende Fehler, die Finanzkorrekturen nach sich ziehen:**

**1. Unzureichende Definition des Auftragsgegenstands, die vorschriftswidrige Auftragsänderungen zur Folge hat**

**Beispiel:** Die Beschreibung in der Bekanntmachung und/oder den Verdingungsunterlagen

reicht nicht aus, damit potenzielle Bieter/Bewerber den Auftragsgegenstand erkennen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn in den Verdingungsunterlagen lediglich auf „Möbel“ oder „Fahrzeuge“ verwiesen wird, ohne näher zu erläutern, welche Möbel oder Fahrzeuge der öffentliche Auftraggeber benötigt.

**Vermeidung:** Der Verfasser der Spezifikationen muss über ausreichende Qualifikationen verfügen, um den Auftrag exakt zu definieren, und sollte andere Interessenträger zur Unterstützung in diesen Prozess einbeziehen. Allerdings sind die Spezifikationen in neutraler Form zu halten und müssen eine eindeutige Beschreibung der Anforderungen im Rahmen des Vertragsgegenstands ohne diskriminierende Hinweise auf bestimmte Marken oder Standards enthalten. In Artikel 23 der Richtlinie 2004/18/EG werden diese Anforderungen näher erläutert. Zusätzliche Hilfe beim Abfassen von Spezifikationen findet sich in [Toolkit 7](#).

## 2. Nichtveröffentlichung einer Bekanntmachung

**Beispiel:** Die Bekanntmachung wurde nicht gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften veröffentlicht (z. B. Veröffentlichung im EU-Amtsblatt nach Maßgabe von Richtlinie 2004/18/EG oder Veröffentlichung gemäß einzelstaatlicher Vorschriften unterhalb des Schwellenwerts).

**Vermeidung:** Der im Geschäftsplan aufgeführte Auftragswert ist mit den Bestimmungen aus Artikel 9 der Richtlinie 2004/18/EG abzugleichen. Wenn der Auftragswert die finanziellen Schwellenwerte übersteigt, ist er in einer Bekanntmachung im EU-Amtsblatt zu veröffentlichen.

## 3. Nichteinhaltung der Mindestfristen für den Eingang der Angebote und der Teilnahmeanträge

**Beispiel:** Die Fristen für den Eingang der Angebote (oder den Eingang der Teilnahmeanträge) waren kürzer als die in Richtlinie 2004/18/EG festgelegten Fristen.

**Vermeidung:** Ein solcher Fall kann auftreten, wenn die öffentlichen Auftraggeber den Bietern keine ausreichende Zeit für die Teilnahme einräumen. Die Zeitpläne für die Vergabeverfahren sind in Artikel 39 der Richtlinie 2004/18/EG aufgeführt (siehe Tabelle in Abschnitt 2.2.1). Die öffentlichen Auftraggeber müssen vor Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung die Zeitpläne und in der Planungsphase realistische Fristen festlegen. Kommen durch die Veröffentlichung einer Vorinformation verkürzte Fristen zum Einsatz, ist sicherzustellen, dass in der Vorinformation alle für die Bekanntmachung erforderlichen Angaben enthalten sind, einschließlich der Eignungs- und Zuschlagskriterien, sofern diese zum entsprechenden Zeitpunkt vorliegen. Wird eine Fristverlängerung nicht im EU-Amtsblatt bekanntgegeben und werden lediglich diejenigen Bieter, die bereits im Besitz der Verdingungsunterlagen sind, unterrichtet, kann dies eine Ungleichbehandlung potenzieller Bieter bedeuten, die keine Kenntnis von der Fristverlängerung hatten.

## 4. Fehlende Veröffentlichung der verlängerten Fristen für den Eingang der Angebote oder der Teilnahmeanträge

**Beispiel:** Die Fristen für den Eingang der Angebote (oder den Eingang der Teilnahmeanträge) wurden verlängert, ohne dass dies gemäß den einschlägigen Vorschriften veröffentlicht wurde (d. h. Veröffentlichung im EU-Amtsblatt, wenn der öffentliche Auftrag unter die Richtlinie 2004/18/EG fällt).

**Vermeidung:** Alle Fristverlängerungen sind im EU-Amtsblatt zu veröffentlichen. Dies gilt bei Aufträgen, die gemäß Artikel 2, 35 und 38 der Richtlinie 2004/18/EG die Veröffentlichung einer Bekanntmachung des Auftrags im EU-Amtsblatt erfordern.

### **5. Fehlende Angabe der Eignungskriterien und/oder Zuschlagskriterien (und deren Gewichtung) in der Auftragsbekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen**

**Beispiel:** In der Auftragsbekanntmachung und/oder den Verdingungsunterlagen werden die Auswahl- und Zuschlagskriterien (einschließlich deren Gewichtung) gar nicht oder nicht detailliert genug beschrieben, was einen Verstoß gegen Artikel 44 Absatz 2 und/oder Artikel 53 Absatz 2 der Richtlinie 2004/18/EG darstellt.

**Vermeidung:** Die Auswahl- und Zuschlagskriterien (und die Gewichtung) sind in der Auftragsbekanntmachung sowie entweder in den Verdingungs- oder anderen Verdingungsunterlagen anzugeben. Zur Vermeidung eines solchen Fehlers können Checklisten und Standardformulare für Bekanntmachungen verwendet werden.

### **6. Unrechtmäßige und/oder diskriminierende Eignungskriterien in der Auftragsbekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen**

**Beispiele:** Fälle, in denen Wirtschaftsteilnehmer aufgrund unrechtmäßiger Eignungs- und/oder Zuschlagskriterien in der Auftragsbekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen unter Verstoß gegen Artikel 2 und Artikel 44 Absatz 1 der Richtlinie 2004/18/EG von der Abgabe eines Angebots abgehalten wurden. Beispiele hierfür sind die Verpflichtung, bereits über eine Niederlassung oder einen Vertreter im jeweiligen Land oder in der jeweiligen Region zu verfügen, die Verpflichtung des Bieters, über Erfahrung im jeweiligen Land oder in der jeweiligen Region zu verfügen, die Verpflichtung, ein Jahreseinkommen in Höhe von 10 Mio. EUR nachzuweisen, auch wenn der Auftragswert lediglich 1 Mio. EUR beträgt, oder die Verpflichtung, Erfahrungen mit vergleichbaren öffentlichen Aufträgen, beispielsweise Reinigungsdienstleistungen, beizubringen.

**Vermeidung:** Die Eignungskriterien dürfen für Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten nicht unverhältnismäßig oder ungerecht sein. In den oben genannten Fällen müssen die öffentlichen Auftraggeber angemessene Anforderungen an das Jahreseinkommen stellen und dürfen keinen Unterschied zwischen Referenzen im öffentlichen und privaten Bereich machen. In Zweifelsfällen ist eine Rechtsberatung einzuholen. Zusätzliche Hinweise finden sich in [Toolkits 5 bis 9](#).

### **7. Diskriminierende technische Spezifikationen**

**Beispiel:** Festlegung technischer Spezifikationen für die Lieferung von Ausrüstungsgegenständen unter Nennung einer bestimmten Marke ohne Hinweis auf die Möglichkeit „gleichwertiger“ Lösungen oder bewusste oder unbewusste Verwendung maßgeschneiderter Spezifikationen, mit denen bestimmte Anbieter bevorzugt werden. Dies stellt einen Verstoß gegen Artikel 23 Absatz 2 der Richtlinie 2004/18/EG dar und kann bisweilen auftreten, wenn unerfahrene Mitarbeiter die für die Ausarbeitung der technischen Spezifikationen für einen bestimmten Ausrüstungsgegenstand erforderlichen Spezifikationen einfach direkt aus der Broschüre eines bestimmten Herstellers übernehmen, ohne in Erwägung zu ziehen, dass sich dadurch die Zahl der Unternehmen, die diesen Ausrüstungsgegenstand bereitstellen können, reduziert.

**Vermeidung:** Der Hinweis „oder gleichwertig“ ist in allen Fällen anzubringen, in denen sich

die Nennung einer bestimmten Marke nicht vermeiden lässt. Bei der Ausarbeitung der Spezifikationen ist sicherzustellen, dass sie nicht einfach nur aus den technischen Spezifikationen bestimmter Hersteller übernommen werden und breit genug angelegt sind, um einen tatsächlichen Wettbewerb mehrerer Anbieter sicherzustellen. Siehe [Toolkit 7](#).

### **8. Nicht angemessene Eignungskriterien**

**Beispiel:** Die Anforderungen an die Bieter, Referenzen für bisherige Bauleistungen beizubringen, übersteigen in Bezug auf Wert und Umfang den ausgeschriebenen Auftrag bei weitem. Dies ist nicht angemessen und könnte eine unnötige Einschränkung der Zahl der Bieter unter Verstoß gegen Artikel 44 Absatz 2 der Richtlinie 2004/18/EG nach sich ziehen.

**Vermeidung:** Es ist sicherzustellen, dass sich die geforderten Referenzen auf Bauleistungen beziehen, die in puncto Art und Größe mit den ausgeschriebenen Leistungen vergleichbar sind.

### **9. Fälle, die nicht das Verhandlungsverfahren rechtfertigen (mit oder ohne vorheriger Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung)**

**Beispiel:** Der öffentliche Auftraggeber vergibt einen öffentlichen Auftrag im Verhandlungsverfahren nach oder ohne Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung; ein solches Verfahren ist jedoch nach den einschlägigen Bestimmungen nicht gerechtfertigt.

**Vermeidung:** Ein solcher Fall stellt einen grundlegenden Verstoß gegen die Regeln für einen fairen und offenen Wettbewerb dar – die Entscheidung über die Wahl des Verfahrens ist stets in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu begründen. Es ist zu beachten, dass in Artikel 30 und 31 der Richtlinie 2004/18/EG die ausgesprochen begrenzten Umstände, in denen das Verhandlungsverfahren in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen kann, sowie die entsprechenden Anforderungen an seine Nutzung definiert werden, die insbesondere beim Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntgabe ausgesprochen restriktiv sind. Die Beweislast bezüglich der Umstände, die ein Verhandlungsverfahren rechtfertigen, liegt beim öffentlichen Auftraggeber.

### **10. Diskriminierende Auswahl (z. B. Angabe nationaler Standards/Qualifikationen ohne Anerkennung „gleichwertiger“ Standards/Qualifikationen)**

**Beispiele:** Fälle, in denen Wirtschaftsteilnehmer aufgrund unrechtmäßiger Eignungskriterien in der Auftragsbekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen unter Verstoß gegen Artikel 2, 44 Absatz 1 und 2 der Richtlinie 2004/18/EG von der Abgabe eines Angebots abgehalten wurden. Dazu gehört beispielsweise die Verpflichtung, bereits vor der Vorlage der Angebote den Qualifikations-/Befähigungsnachweis durch eine einzelstaatliche Einrichtung im Land des öffentlichen Auftraggebers anerkennen zu lassen, die eine Diskriminierung darstellt, da es für ausländische Bieter mit Schwierigkeiten verbunden ist, dieser Anforderung bis zur Vorlage der Angebote nachzukommen.

**Vermeidung:** Der öffentliche Auftraggeber muss gleichwertige Standards/Qualifikationen mit dem Hinweis „oder gleichwertig“ anerkennen. Die Registrierung und Anerkennung von Qualifikationen kann häufig nach Ablauf der Frist für die Vorlage der Angebote erfolgen. Nähere Hinweise finden sich in den [Toolkits 5 und 6](#).

### **11. Vermengung von Eignungs- und Zuschlagskriterien**

**Beispiel:** Fälle, in denen öffentliche Auftraggeber die bisherigen Erfahrungen von Wirtschaftsteilnehmern mit vergleichbaren Aufträgen sowohl als Eignungs- als auch als Zuschlagskriterium heranziehen. Dies steht im Widerspruch zu Artikel 44 und/oder 53 der Richtlinie 2004/18/EG.

**Vermeidung:** Bisherige Erfahrungen mit einem vergleichbaren Auftrag sollten nicht als Zuschlagskriterium herangezogen werden, da sie sich auf die Fähigkeiten eines Bieters zur Auftragsausführung beziehen, die im Verlauf der Auswahlphase und nicht der Vergabephase zu bewerten sind. In der Vergabephase können lediglich Kriterien berücksichtigt werden, die einen unmittelbaren Zusammenhang zum Auftragsgegenstand aufweisen.

### **Praktische Beispiele**

#### **Verwendung unzulässiger und/oder diskriminierender Kriterien, die den Inlandsanteil an der Wertschöpfung betreffen**

**Beispiel 1:** Vergabe. Ein Teil der für einen Auftrag erforderlichen Ausrüstung muss bereits bei Einreichung des Angebots vorhanden sein. Die Einhaltung dieser Anforderung wurde in den Zuschlagskriterien für das Angebot mit mehr als 30 % gewichtet.

**Beispiel 2:** Eignung. Laut Vergabeanforderungen musste ein Auftragnehmer, der sich an der Ausschreibung beteiligt hat, zum Zeitpunkt der Angebotseinreichung einen bei der nationalen Ingenieurkammer eingetragenen Ingenieur beschäftigen, wodurch der internationale Wettbewerb erheblich eingeschränkt wurde. Eine solche Anforderung sollte nicht zum Zeitpunkt der Angebotseinreichung, sondern erst in einer späteren Phase des Ausschreibungsverfahrens gestellt (z. B. vor der Vertragsunterzeichnung) und gegebenenfalls als Auftragsbedingung festgelegt werden.

#### **Nichteinhaltung der Mindestfrist für den Eingang der Angebote und Teilnahmeanträge**

**Beispiel 3:** Gemäß den Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen ist eine Finanzkorrektur erforderlich, wenn für die Beschaffung der Verdingungsunterlagen weniger als 80 % der für die Einreichung der Angebote vorgesehenen Zeit eingeräumt wird. Davon ausgehend sind zeitliche Beschränkungen der Verfügbarkeit der Verdingungsunterlagen zu bewerten, insbesondere wenn die Frist für den Eingang der Angebote durch die elektronische Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung oder der Veröffentlichung einer Vorinformation verkürzt wurde. Wenn ein öffentlicher Auftraggeber die Verdingungsunterlagen innerhalb der letzten 10 Tage vor Ablauf der Frist für den Eingang der Angebote aus den unterschiedlichsten Gründen nicht zur Verfügung stellt, kann dies als unangemessene Einschränkung der Verfügbarkeit der Verdingungsunterlagen betrachtet werden. Werden beispielsweise die Standardanzahl von 52 Tagen für die Einreichung von Angeboten in einem offenen Verfahren aufgrund der elektronischen Veröffentlichung der Verdingungsunterlagen auf 45 Tage und darüber hinaus der Zeitraum für die Beschaffung der Unterlagen um 10 Tage reduziert (z. B. 45 Tage - 10 Tage = 35 Tage)  $35/45 = 77\%$ , kann dies Finanzkorrekturen nach sich ziehen, da die Unterlagen nur für einen Zeitraum verfügbar sind, der weniger als 80 % der Frist für die Einreichung der Angebote ausmacht.



### 3. Einreichung von Angeboten und Auswahl von Bieter

Im Verlauf der Einreichungs- und Auswahlphase soll sichergestellt werden, dass ordnungsgemäße Angebote eingereicht und in Übereinstimmung mit den in den Verdingungsunterlagen festgelegten Vorschriften und Kriterien ausgewählt werden.

**⚠ Es wird empfohlen, die Kommunikation mit einem Bieter vor Einreichung eines Angebots ausschließlich in schriftlicher Form zu führen und allen Bietern dieselben Informationen zukommen zu lassen. Antworten auf Fragen der Bieter sind in anonymisierter Form und mit eindeutigen Fristen (für Fragen und Antworten) an alle Bieter weiterzuleiten. Nach Ablauf der Frist für den Eingang der Angebote beschränkt sich die Kommunikation mit den Bietern bei offenen und nichtoffenen Verfahren ausschließlich auf die Klärung von Fragen im Zusammenhang mit der Ausschreibung. Ein inhaltlicher Dialog über ein Angebot ist nicht zulässig (und würde als Verhandlung gelten).**

#### 3.1 Übersendung des Angebots in Übereinstimmung mit den Anweisungen

Uhrzeit und Ort für die Einreichung der Angebote sind der Auftragsbekanntmachung zu entnehmen. Prüfungen von und Entscheidungen über Fristverlängerungen, die von einem Bieter beantragt werden, sind durch den Bewertungsausschuss und/oder öffentlichen Auftraggeber vorzunehmen. Wenn eine Verlängerung der Frist für die Angebotseinreichung beschlossen wird, sind alle Bieter unverzüglich schriftlich darüber in Kenntnis zu setzen und ist eine Bekanntmachung im EU-Amtsblatt/auf der Website zu veröffentlichen, um alle potenziellen Bieter über die neue Frist zu unterrichten, falls sie angesichts der verlängerten Frist an der Einreichung eines Angebots interessiert sein könnten. Dies betrifft auch alle Bieter, die bereits Angebote eingereicht haben; diese können auf eigenen Wunsch vor Ablauf der neuen Frist ein neues Angebot einreichen. Fristverlängerungen durch den öffentlichen Auftraggeber sind in jedem Fall zu begründen und auf offene und transparente Weise vorzunehmen. Verlängerungen können beispielsweise darin begründet sein, dass der öffentliche Auftraggeber mehr Zeit benötigt, um die Anfrage eines Bieters zu bearbeiten.

Die Aufforderung zur Einreichung von Angeboten muss eindeutige Angaben (Name, Anschrift, Zimmer- oder Büronummer) darüber enthalten, wo die Angebote abzugeben sind, und darauf hinweisen, dass Angebote, die auf anderem Wege eingegangen sind, nicht berücksichtigt werden können. Der Bieter muss dafür Sorge tragen, dass die Abgabe in Übereinstimmung mit der Aufforderung zur Angebotsabgabe erfolgt. Der Bieter ist darüber zu informieren, dass auf den Angebotsumschlägen der Name des Absenders, Anschrift, Zimmer- oder Büronummer des öffentlichen Auftraggebers sowie folgender Hinweis zu vermerken sind: „Nur vom Beschaffungsreferenten (Name) zu öffnen.“

### 3.2 Einhaltung der Anweisungen

In einem ersten Schritt muss der Bewertungsausschuss bei allen Angeboten prüfen, ob sie ordnungsgemäß erstellt werden, d. h. ob sich die Bieter an alle Anweisungen gehalten haben. Eine Nichteinhaltung führt zur sofortigen Ablehnung des Angebots, die gegenüber dem Bieter zu begründen ist. Die Ablehnung und die entsprechenden Gründe müssen dokumentiert werden. Dieser Punkt ist von entscheidender Bedeutung, weil auf diese Weise ein Bewusstsein bei den Bietern geschaffen wird, dass eine Nichteinhaltung der Anforderungen eine Ablehnung und eine vermeidbare Vergeudung ihrer wertvollen Ressourcen nach sich zieht.

### 3.3 Sichere Verwahrung von Angeboten

Der öffentliche Auftraggeber muss sicherstellen, dass er über ein System für die vertrauliche Behandlung und sichere Verwahrung eingereichter Angebote verfügt (auch bei elektronischer Angebotsabgabe). Ferner ist es ratsam, dass öffentliche Auftraggeber Empfangsquittungen für persönlich eingereichte Angebote ausstellen. Es hat sich bewährt, dass der öffentliche Auftraggeber eine Liste mit eingehenden Angeboten (Anzahl, Zeitpunkt) führt und dem Bieter den Eingang des Angebots schriftlich bestätigt.

### 3.4 Förmliche Eröffnung

Viele öffentliche Auftraggeber nehmen eine förmliche Eröffnung der Angebote vor, was als bewährte Praxis empfohlen wird. Das System ist von Land zu Land unterschiedlich. Mindestens zwei Mitglieder des Bewertungsausschusses müssen zur Erfassung der Angebotsdetails anwesend sein. Auch Bürger können zur Eröffnung eingeladen werden. Alle nicht den Anforderungen entsprechenden Angebote müssen abgelehnt werden.

### 3.5 Auswahl, Mindestanforderungen und zusätzliche Unterlagen

Angebote, die nicht den Eignungs-/Mindestanforderungen entsprechen, müssen abgelehnt werden. In dieser Phase kann der öffentliche Auftraggeber die Bieter lediglich auffordern, Angaben zu bestätigen oder widersprüchliche Angaben zu erläutern, wenn beispielsweise einige Angaben nicht eindeutig oder eindeutig falsch sind. In Artikel 51 der Richtlinie 2004/18/EG heißt es: „Zusätzliche Unterlagen und Auskünfte: Der öffentliche Auftraggeber kann Wirtschaftsteilnehmer auffordern, die ... vorgelegten Bescheinigungen und Dokumente zu vervollständigen oder zu erläutern.“ Der öffentliche Auftraggeber kann die Bieter nach eigenem Ermessen um zusätzliche Angaben bitten, um einen größtmöglichen Wettbewerb zu gewährleisten, vorausgesetzt, dass das Angebot durch die zusätzlichen Angaben nicht geändert wird. So kann ein öffentlicher Auftraggeber beispielsweise ein bestimmtes Dokument (z. B. eine vorhandene Bescheinigung) anfordern, das der Bieter seinem Angebot nicht beigefügt hat. Allerdings muss er in einem solchen Fall alle Bieter gleich behandeln (also alle Bieter, deren Unterlagen einer Ergänzung bedürfen, zur Vorlage zusätzlicher Dokumente auffordern). Erläuterungen sind nicht als Verhandlungen zu werten. Die Korrektur von Fehlkalkulationen, Rechenfehlern, Rechtschreib- oder Tippfehlern wird als Ergänzung oder Erläuterung betrachtet. Wesentliche Anpassungen oder Änderungen des Angebots sind nicht zulässig. Nach einer Beurteilung der auf diesem Wege eingeholten zusätzlichen Auskünfte befasst sich der Bewertungsausschuss mit der Bewertung aller ordnungsgemäßen Angebote.

📌 Eine Beschreibung des Auswahlverfahrens findet sich in [Toolkit 5](#)

## **Häufig vorkommende Fehler in der Einreichungs- und Auswahlphase, die Finanzkorrekturen nach sich ziehen:**

### **1. Ausschluss von Bewerbern/Bietern aufgrund unzulässiger Eignungskriterien unter Verstoß gegen Artikel 2 und 44 der Richtlinie 2004/18/EG.**

**Vermeidung:** Die Eignungskriterien und Bewertungsmethoden müssen, im Zusammenspiel mit Gateway-Kontrollen des Bewertungsausschusses und/oder des öffentlichen Auftraggebers, besser konzipiert und erprobt werden, um derartige Fehler zu vermeiden. Bei komplexen Aufträgen sollte sich der öffentliche Auftraggeber gegebenenfalls für die Hinzuziehung von Fachberatern entscheiden. Siehe [Toolkit 5](#).

### **2. Ungleichbehandlung von Bietern**

**Beispiel:** Im Verlauf des Auswahlverfahrens versäumt es der Bewertungsausschuss, von allen Bietern Erläuterungen zu Auslassungen einzuholen, die sich auf dieselben Aspekte ihrer Angebote beziehen. So stellt beispielsweise die Anforderung einer dem Angebot offensichtlich nicht beigelegten Bescheinigung über die Steuerkonformität von einem, nicht aber von einem anderen Bieter, eine Ungleichbehandlung und einen Verstoß gegen Artikel 2 und 44 (Auswahl) der Richtlinie 2004/18/EG dar.

**Vermeidung:** Es ist sicherzustellen, dass jegliche die Eignungskriterien betreffenden Erläuterungen oder zusätzlichen Unterlagen unterschiedslos von allen betroffenen Bietern angefordert werden.

### **3. Zulassung von Bietern, die während der Auswahlphase hätten ausgeschlossen werden müssen**

**Beispiel:** Es ist vorgekommen, dass Bieter, die wegen Nichterfüllung eines bestimmten Eignungskriteriums hätten ausgeschlossen werden müssen, dennoch zur Bewertung durch den Bewertungsausschuss zugelassen wurden. In einigen Fällen haben diese Bieter sogar den Zuschlag erhalten. Dies ist ein eindeutiger Fall von Ungleichbehandlung und stellt einen Verstoß gegen Artikel 2 und 44 der Richtlinie 2004/18/EG dar.

**Vermeidung:** Es ist sicherzustellen, dass der Bewertungsausschuss über einen Mechanismus zur Qualitätskontrolle verfügt, sodass zumindest für den erfolgreichen Bieter geprüft werden kann, ob das Angebot alle Eignungskriterien erfüllt hat.

### **4. Änderung der Eignungskriterien nach Eröffnung der Angebote, die zum unrechtmäßigen Ausschluss von Bietern führt**

**Beispiel:** Die Eignungskriterien wurden während der Auswahlphase geändert, was dazu geführt hat, dass Bieter ausgeschlossen wurden, die zugelassen worden wären, wenn die veröffentlichten Eignungskriterien angelegt worden wären.

**Vermeidung:** Eine Änderung der Eignungskriterien nach Eingang der Angebote ist unzulässig und verstößt gegen Artikel 2 und 44 der Richtlinie 2004/18/EG.

### **5. Mangel an objektiven Eignungskriterien zur Reduzierung der Zahl der Bewerber**

**Beispiel:** Bei einem nichtoffenen oder Verhandlungsverfahren mit Veröffentlichung einer Bekanntmachung wurden keine objektiven Eignungskriterien aufgeführt, sodass nicht

ersichtlich ist, wie der öffentliche Auftraggeber die Zahl der Bewerber, die zur Vorlage eines Angebots gemäß Artikel 1 Absatz 11 Buchstabe b der Richtlinie 2004/18/EG aufgefordert werden, reduzieren soll. So hat der öffentliche Auftraggeber beispielsweise mindestens fünf Bewerber für die Teilnahme am endgültigen Vergabeverfahren auszuwählen. Aus diesem Grund muss der öffentliche Auftraggeber objektive und nichtdiskriminierende Eignungskriterien festlegen, damit den Bewerbern bekannt ist, anhand welcher Kriterien ihre Bewertung erfolgt.

**Vermeidung:** Festlegung transparenter und objektiver Eignungskriterien, z. B. das höchste Jahreseinkommen in Bezug auf den Auftragsgegenstand oder drei bisherige Erfahrungen, die dem ausgeschriebenen Auftrag inhaltlich am nächsten kommen (Beurteilung und Auswahl durch den öffentlichen Auftraggeber). Fehlen objektive Eignungskriterien, ist das Auswahlverfahren nicht rechtmäßig und verstößt gegen Artikel 2 und 44 der Richtlinie 2004/18/EG.

## 4. Bewertung der Angebote

In dieser Phase soll der erfolgreiche Bieter durch strikte Anwendung der veröffentlichten Zuschlagskriterien ermittelt werden.

**✘ Die Zuschlagskriterien oder Bewertungsmethoden dürfen unter keinen Umständen im Verlauf des Vergabeverfahrens geändert werden**

### 4.1 Günstigster Preis

Der öffentliche Auftraggeber hat sich im Rahmen der Beschaffungsplanung für ein bestimmtes Bewertungsverfahren entschieden, das der Auftragsbekanntmachung und den Verdingungsunterlagen eindeutig zu entnehmen sein muss. Die Entscheidung für das günstigste Angebot gewährleistet die größte Transparenz (und kann demnach nur schwer von den übrigen Bietern angefochten werden). Qualität wird dagegen nur im Rahmen der in den Spezifikationen aufgeführten Mindestqualitätsanforderungen berücksichtigt. Dementsprechend ist eine Entscheidung für den günstigsten Bieter ratsam, sofern der öffentliche Auftraggeber die technischen Spezifikationen im Vorfeld festlegen kann, sodass sie für alle Vorschläge übereinstimmen.

### 4.2 Das wirtschaftlich günstigste Angebot

Das wirtschaftlich günstigste Angebot entwickelt sich zunehmend zur beliebtesten Bewertungsmethode, da die öffentlichen Auftraggeber mit seiner Anwendung im Laufe der Zeit immer vertrauter werden. Die öffentlichen Auftraggeber müssen über die nötigen Kapazitäten verfügen, um eine Bewertung anhand von Kriterien wie Preis und Qualität, technischer Wert und Zweckmäßigkeit vorzunehmen. Ebenso müssen die Bieter in der Lage sein, auf der Grundlage dieser Vorgaben ein Angebot zu erstellen. Für die vorherige Festlegung technischer Spezifikationen, die Prüfung der Vorschläge anhand der genannten Kriterien und die Bewertung der Angebote nach Preis und Qualität ist ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz erforderlich. Wenn es daran mangelt, muss der öffentliche Auftraggeber für die notwendigen Schulungsmaßnahmen sorgen und Unterstützung durch von anderen Bietern unabhängige Sachverständige einholen. Bei einer Bewertung des wirtschaftlich günstigsten Angebots ist es möglich (und in einigen Fällen sogar ratsam), Kriterien im Zusammenhang mit ökologischen und/oder sozialen Sachverhalten sowie Betriebskosten zu berücksichtigen.

**✘ Wenn nicht das wirtschaftlich günstigste Angebot zur Anwendung kommt, müssen in der Auftragsbekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen oder in beiden Dokumenten nähere Angaben zu allen Kriterien (sowie zur Bewertungsmethode) – in absteigender Reihenfolge ihrer Bedeutung – gemacht werden.**

**⚠ Die Festlegung von Kriterien für das wirtschaftlich günstigste Angebot im Zusammenhang mit einem komplexen Auftrag erfordert umfangreiche Fachkenntnisse, und die öffentlichen Auftraggeber müssen gegebenenfalls externe Sachverständige zu Rate ziehen. Ferner können auch technische Berater als nicht stimmberechtigte Mitglieder des Bewertungsausschusses zum Einsatz kommen; es ist allerdings darauf zu achten, dass es nicht zu Interessenkonflikten mit potenziellen Bietern kommt. Die Bieter sind aufzufordern, Interessenkonflikte mit technischen Beratern zu melden.**

➤ Siehe [Toolkit 6](#) zur Angebotsbewertung sowie zum wirtschaftlich günstigsten Angebot und zum Bewertungsverfahren

### 4.3 Vorgehen bei ungewöhnlich niedrigen Angeboten

Dies ist ein Bereich, der den öffentlichen Auftraggebern bisweilen Schwierigkeiten bereitet. Bevor der öffentliche Auftraggeber ein Angebot mit einem „außergewöhnlich niedrigen Preis“ ablehnen kann, muss er zunächst für alle Angebote definieren, was er als „außergewöhnlich niedriges Angebot“ einstufen würde. Zunächst muss der öffentliche Auftraggeber mit dem Bieter klären, warum das Angebot so niedrig ist und ob es bestimmte nachvollziehbare Gründe für das niedrige Angebot gibt, beispielsweise innovative technische Lösungen oder besondere Umstände, die Lieferungen zu besonders günstigen Bedingungen ermöglichen. Nach einer Prüfung der vom Bieter genannten Gründe prüft der öffentliche Auftraggeber, ob das Angebot abgelehnt oder angenommen wird. Der öffentliche Auftraggeber ist in jedem Fall und nicht nur bei Ablehnung eines Angebots verpflichtet, eine Begründung für außergewöhnlich niedrige Preise einzuholen.

Dieser Aspekt ist in erster Linie bei der Beschaffungsplanung zu berücksichtigen. Dabei ist die Frage zu stellen: „Wie gehen wir vor, wenn wir eines oder mehrere Angebote mit außergewöhnlich niedrigem Preis erhalten?“ Außergewöhnlich niedrige Preise können ein Hinweis auf fehlerhafte Angaben in den Spezifikationen sein oder auf mögliche Fehler bei der Festlegung des geschätzten Gesamtauftragswerts hindeuten. Der Bieter könnte die Spezifikationen missverstanden haben oder die Spezifikationen wurden nicht ordnungsgemäß erstellt (was nach Vertragsunterzeichnung ausgenutzt werden könnte).

### 4.4 Erläuterungen

Im Rahmen offener oder nichtoffener Verfahren kann der öffentliche Auftraggeber die Bieter zur Erläuterung bestimmter Aspekte ihrer Angebote auffordern. Verhandlungen zu diesen Angeboten sind allerdings nicht möglich. Bei diesen Anfragen kann es lediglich um geringfügige Klarstellungen zu Informationen gehen, die der Bieter bereits vorgelegt hat.

Unter bestimmten Umständen ist der öffentliche Auftraggeber verpflichtet, den Bieter zur Erläuterung oder Ergänzung der eingereichten Unterlagen aufzufordern. Diese Verpflichtung besteht, wenn Angebote missverständlich oder ungenau formuliert sind und dem öffentlichen Auftraggeber Umstände bekannt sind, die nahelegen, dass sich diese Ungenauigkeiten leicht erläutern oder beheben lassen. In einem solchen Fall würde der Ausschluss des Bieters durch den öffentlichen Auftraggeber ohne vorherige Aufforderung zur Erläuterung oder Vorlage zusätzlicher Unterlagen dem Grundsatz einer guten Verwaltungspraxis zuwiderlaufen.

Siehe Rechtssache C-599/10, SAG ELV Slovensko, in der entschieden wurde, dass der öffentliche Auftraggeber die Bewerber schriftlich dazu auffordern kann, ihr Angebot zu erläutern, ohne irgendeine Änderung des Angebots zu verlangen oder zu akzeptieren. Der öffentliche Auftraggeber hat die verschiedenen Bewerber gleich und fair zu behandeln, so dass nicht der Eindruck entstehen kann, dass die Aufforderung zur Erläuterung den oder die Bewerber, an den bzw. die sie gerichtet war, begünstigt oder benachteiligt hätte. Siehe auch Randnummer 45 und 46 der Rechtssache C-42/13, Cartiera dell'Adda.

✘ **Erläuterungen dürfen keine Änderung wesentlicher Angaben in den bereits vorliegenden Angeboten, beispielsweise zu Preisgestaltung, Qualität und Dienstleistungen, zur Folge haben. Der Informationsaustausch mit den Bietern ist vollständig zu dokumentieren.**

#### 4.5 Verhandlungen nach der Ausschreibung

Im Rahmen offener und nichtoffener Verfahren sind Verhandlungen nicht zulässig, und der für die Ausschreibung zuständige Sachbearbeiter darf mit den Bietern keine Verhandlungen über die Auftragsbedingungen führen, da alle Änderungen eine Ungültigkeit des Bewertungsverfahrens zur Folge haben könnten. Für den Fall, dass ein Angebot einen eindeutigen Fehler bei der Berechnung des Angebotspreis enthält, kann der öffentliche Auftraggeber mit dem Bieter in Kontakt treten, um den Angebotspreis zu klären und zu korrigieren.

#### 4.6 Entscheidung des Bewertungsausschusses

Der Vorsitzende des Bewertungsausschusses muss die Ergebnisse der durch den Bewertungsausschuss vorgenommenen Angebotsbewertung an den Lenkungsausschuss weiterleiten (sofern ein solcher Ausschuss vorhanden ist). Über die Beratungen des Bewertungsausschusses ist ein vollständiger und umfassender Bericht zu erstellen, der zu Protokoll gegeben und in den Auftragsunterlagen dokumentiert werden muss. Die Berichte zur Angebotsbewertung müssen klare und ausreichend detaillierte Angaben dazu enthalten, wie die Entscheidung über die Auftragsvergabe getroffen wurde.

#### **Häufig vorkommende Fehler in der Bewertungsphase, die Finanzkorrekturen nach sich ziehen:**

##### **1. Änderung der Zuschlagskriterien nach Eröffnung der Angebote, die zur unrechtmäßigen Zulassung von Bietern führt**

**Beispiel:** Die Zuschlagskriterien wurden geändert, was dazu geführt hat, dass die Bewertung auf der Grundlage nicht veröffentlichter Kriterien erfolgt ist. Dies kann auftreten, wenn der Bewertungsausschuss im Verlauf der Bewertung Unterkriterien festlegt.

**Vermeidung:** Besteht die Notwendigkeit, die Zuschlagskriterien nach Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung zu ändern, muss der öffentliche Auftraggeber die Ausschreibung entweder annullieren, einen neuen Auftrag ausschreiben oder ein Erratum veröffentlichen sowie möglicherweise eine Fristverlängerung für den Eingang der Angebote gewähren. Eine Änderung der Zuschlagskriterien nach Ablauf der Frist für den Eingang der Angebote stellt einen Verstoß gegen Artikel 2 und 53 der Richtlinie 2004/18/EG dar.

##### **2. Mangel an Transparenz/Gleichbehandlung bei der Bewertung**

**Beispiel:** Die Bewertung der einzelnen Angebote ist unklar/nicht gerechtfertigt/nicht transparent genug oder nicht vollständig dokumentiert oder der Vergabevermerk existiert nicht oder enthält nicht alle Elemente, um nachzuweisen, wie die Entscheidung über die Auftragsvergabe an einen bestimmten Bieter getroffen wurde. Gemäß Artikel 43 der Richtlinie 2004/18/EG sind die öffentlichen Auftraggeber verpflichtet, zu jedem Auftrag einen ausreichenden Vermerk anzufertigen, um im weiteren Verlauf Entscheidungen über die Auswahl der Wirtschaftsteilnehmer sowie die Zuschlagserteilung begründen zu können.

**Vermeidung:** Dies stellt einen Verstoß gegen Artikel 2 und 43 und 53 der Richtlinie 2004/18/EG dar. Der Vorsitzende des Bewertungsausschusses muss sicherstellen, dass für jede Beurteilung in der Bewertung der Angebote eine schriftliche Begründung vorliegt. Die Beurteilungen und Anmerkungen zu den einzelnen Bietern sind dem Bieter in schriftlicher

Form zu übermitteln und in den Vergabevermerk zu übernehmen.

### **3. Ein nicht offengelegter Interessenkonflikt**

**Beispiel:** Ausgehend von einem Hinweis wird festgestellt, dass ein Mitglied des Bewertungsausschusses über nicht offengelegte Verbindungen zu einem der Bieter verfügt. Dies stellt einen Verstoß gegen Artikel 2 der Richtlinie 2004/18/EG gemäß der Auslegung in der Rechtssache C-538/13, e-Vigilo, dar.

**Vermeidung:** Alle Mitglieder des Bewertungsausschusses müssen eine Erklärung zu Interessenkonflikten unterzeichnen. Darüber hinaus muss der öffentliche Auftraggeber separate Methoden zur Kennzeichnung und zum Data-Mining verwenden, um mögliche nicht offengelegte Verbindungen zwischen Mitarbeitern des öffentlichen Auftraggebers und Bietern zu ermitteln und zu prüfen.

### **4. Änderung eines Angebots während der Bewertung**

**Beispiel:** Der öffentliche Auftraggeber hat einem Bieter erlaubt, sein Angebot während der Bewertung der Angebote durch die Vorlage zusätzlicher wesentlicher Informationen zu ändern.

**Vermeidung:** Dies stellt einen Verstoß gegen Artikel 2 und 44 Absatz 1 der Richtlinie 2004/18/EG dar. Der für die Beschaffung zuständige Mitarbeiter und der Vorsitzende des Bewertungsausschusses müssen sicherstellen, dass ausschließlich zum Zeitpunkt des Angebotseingangs vorliegende Angaben bewertet werden.

### **5. Verhandlungen während des Vergabeverfahrens**

**Beispiel:** Im Rahmen eines offenen oder nichtoffenen Verfahrens hat der öffentliche Auftraggeber mit dem/n Bieter(n) während der Bewertungsphase verhandelt, was zu einer wesentlichen Änderung der ursprünglichen in der Bekanntmachung oder den Verdingungsunterlagen der Ausschreibung genannten Bedingungen führt (z. B. eine wesentliche Änderung des Projektumfangs oder des Auftragspreises).

**Vermeidung:** Gemäß Artikel 2 der Richtlinie 2004/18/EG ist ein solches Vorgehen nicht zulässig. Alle Erläuterungen und jeglicher Informationsaustausch mit den Bietern nach Angebotseingang müssen in schriftlicher Form erfolgen. Sollte der öffentliche Auftraggeber Bedenken bezüglich der Klarheit der Verdingungsunterlagen haben, kann er eine Neuauflage der Ausschreibung mit überarbeiteten Spezifikationen in Erwägung ziehen.

### **6. Ablehnung ungewöhnlich niedriger Angebote ohne Begründung**

**Beispiel:** Bei Angeboten, die den Eindruck erwecken, im Verhältnis zur Leistung ungewöhnlich niedrig zu sein, verlangt der öffentliche Auftraggeber vor Ablehnung dieser Angebote keine schriftliche Aufklärung über die Einzelposten des Angebots, wo er dies für angezeigt hält. Einige öffentliche Auftraggeber haben als Bezugswert einen Mindestangebotspreis angesetzt, der häufig anhand einer mathematischen Formel berechnet wird, und auf diese Weise automatisch Angebote, die unterhalb dieses Bezugswerts liegen, aussortiert, ohne im Vorfeld eine Begründung für die niedrigen Angebote einzuholen. Dies ist gemäß Artikel 55 der Richtlinie 2004/18/EG nicht zulässig.

**Vermeidung:** Mit diesem Problem sind zahlreiche öffentliche Auftraggeber konfrontiert. Es lässt sich durch eine gründliche Beschaffungsplanung und die Festlegung von Referenzpreisen vermeiden. Die öffentlichen Auftraggeber müssen Bietern mit niedrigen Preisangeboten die Gelegenheit geben, ihre günstigen Angebote zu begründen, und dürfen



sie nicht automatisch ausschließen. Die öffentlichen Auftraggeber sind verpflichtet, eine schriftliche Begründung der Bieter einzuholen, in der die Gründe für das niedrige Angebot erläutert werden.

### **Praktische Beispiele**

#### **Interessenkonflikt während der Angebotsbewertung**

Nach der Auftragsvergabe wurde festgestellt, dass die Ehefrau des Vorsitzenden des Bewertungsausschusses des öffentlichen Auftraggebers als leitende Angestellte für den erfolgreichen Bieter tätig ist. Der öffentliche Auftraggeber verfügte über keinerlei Leitlinien oder Protokolle für den Umgang mit einem derart eindeutigen Interessenkonflikt.

#### **Umfassende Einschränkung des Auftragsumfangs während des Vergabeverfahrens**

Nach Ablauf einer Präqualifikationsphase für ein Projekt mit geschätzten Kosten in Höhe von 600 Mio. EUR wurde beschlossen, den Auftragsumfang zu reduzieren, wodurch sich ein neuer Auftragspreis in Höhe von 60 Mio. EUR ergab; die Liste der bereits qualifizierten Bieter wurde jedoch nicht geändert. Dies hatte eine Einschränkung des Wettbewerbs zur Folge, weil die Präqualifikationskriterien nicht dem reduzierten Umfang entsprachen und eine Neuausschreibung erforderlich gemacht hätten. Möglicherweise hätten zusätzliche Bieter ihr Interesse bekundet, wenn ihnen der tatsächliche Wert des Projekts bekannt gewesen wäre.

#### **Wesentliche Änderung des Auftragsumfangs während des Vergabeverfahrens**

Aufgrund einer unpräzisen Bezeichnung des Auftragsgegenstands mussten im Verlauf des Ausschreibungsverfahrens mehrfach Änderungen vorgenommen werden, und die mangelnde Genauigkeit der ursprünglichen Auftragsbekanntmachung diente dann als Rechtfertigung für eine wesentliche Erweiterung des Auftragsumfangs durch die Aufnahme bisher nicht einbezogener Dienstleistungen.

## 5. Vergabe

### 5.1 Vergabebekanntmachung

Nachdem der öffentliche Auftraggeber entschieden hat, wer den Zuschlag für den Auftrag erhält, müssen alle Bieter über das Ergebnis unterrichtet werden. Nach Ablauf der Stillhaltefrist (siehe im weiteren Verlauf) und unter der Voraussetzung, dass keine Beschwerden eingegangen sind, kann der Vertrag unterzeichnet werden. Der öffentliche Auftraggeber muss spätestens 48 Tage nach Vertragsunterzeichnung eine Bekanntmachung über die Zuschlagserteilung zur Veröffentlichung im EU-Amtsblatt übermitteln (auch wenn es keine Reaktion auf die Bekanntmachung im EU-Amtsblatt gegeben hat).

**✘ Eine fehlende Veröffentlichung der Vergabebekanntmachung zählt zu den relativ häufigen Fehlern und kann mit Hilfe von Checklisten und Kontrollen in den wichtigsten Auftragsphasen vermieden werden. Die öffentlichen Auftraggeber müssen, sobald sie feststellen, dass keine Vergabebekanntmachung veröffentlicht wurde, auch nach Ablauf der 48-Tages-Frist unverzüglich eine Veröffentlichung veranlassen.**

### 5.2 Stillhaltefrist und Information der Bieter

Die Rechtsmittelrichtlinie 89/665/EWG sieht in ihrer durch die Richtlinie 2007/66/EG geänderten Form (siehe auch [Abschnitt 2.6](#) zu Beschwerden, Rechtsmitteln und Haftung) eine Stillhaltefrist für die Prüfung der Zuschlagsentscheidung des öffentlichen Auftraggebers vor. Alle Teilnehmer müssen schriftlich (in einem Schreiben über die Stillhaltefrist) über die Zuschlagsentscheidung unterrichtet und darauf hingewiesen werden, dass der Auftrag nach Ablauf der Stillhaltefrist (die nicht weniger als 10 Kalendertage betragen darf) vergeben wird.

In diesem Schreiben werden die Bewerber über die Entscheidung in Übereinstimmung mit Artikel 41 der Richtlinie 2004/18/EG informiert, und es werden genaue Angaben zu der konkreten Stillhaltefrist gemacht, die gemäß den einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Rechtsmittelrichtlinie anzuwenden ist.

Ein öffentlicher Auftraggeber kann jederzeit die begründete Aufhebung eines Ausschreibungsverfahrens beschließen. Eine solche Annullierung des Angebots ist jedem Bieter mitzuteilen. Es hat sich bewährt, in der Mitteilung Angaben zum Zeitplan für eine Neuausschreibung zu machen.

**⚠ Der öffentliche Auftraggeber muss unmittelbar im Anschluss an die Auftragsvergabe alle Unterlagen aus der Angebotsbewertungsphase, darunter alle eingegangenen Angebote und den Bericht des Bewertungsausschusses, speichern und ablegen.**

**Häufig vorkommende Fehler in der Auftragsvergabephase, die Finanzkorrekturen nach sich ziehen:****1. Verhandlung über den Auftrag**

**Beispiel:** Der öffentliche Auftraggeber verhandelt mit dem erfolgreichen Bieter über den Umfang des Auftrags und es wird eine Einigung über die Ausweitung oder Einschränkung des Umfangs und des Preises des bekanntgegebenen Auftrags erzielt. Zu den wesentlichen Elementen der Auftragsvergabe zählen unter anderem der Preis, die Art der Arbeiten, der Fertigstellungszeitraum, die Zahlungsbedingungen und die verwendeten Materialien. Was genau zu den wesentlichen Elementen zählt, ist stets fallweise zu prüfen.

**Vermeidung:** Eine solche Art der Verhandlung stellt einen Verstoß gegen Artikel 2 der Richtlinie 2004/18/EG dar und ist nicht zulässig, weil sie einen Einfluss auf die Art des bekanntgegebenen Auftrags hat und dazu führt, dass die übrigen Bieter keine Gelegenheit hatten, ein Angebot für den „geänderten“ Auftrag einzureichen. Wenn der öffentliche Auftraggeber vor Vertragsunterzeichnung feststellt, dass der Auftragsumfang einer Neubewertung bedarf, muss er das Ausschreibungsverfahren aufheben und den Auftrag neu ausschreiben, damit alle Marktteilnehmer Gelegenheit haben, ein Angebot für den geänderten Auftrag vorlegen. Dies gilt sowohl im Falle einer deutlichen Steigerung als auch einer wesentlichen Verringerung des Auftragsumfangs.

**Praktisches Beispiel****Preisverhandlungen mit dem Bieter mit dem niedrigsten Angebot in einem offenen Verfahren**

Obwohl der Preis des erfolgreichen Angebots in einem offenen Verfahren innerhalb der Budgetplanung des öffentlichen Auftraggebers lag, hat er den Bieter zu Verhandlungen über eine weitere Reduzierung des Angebotspreises aufgefordert.

**Vermeidung:** Eine solche Art von Verhandlungen ist im Rahmen eines offenen oder nichtoffenen Verfahrens nicht rechtmäßig. Verhandlungen mit nur einem Bieter können gemäß Artikel 31 in Ausnahmefällen geführt werden.

## 6. Auftragsdurchführung

In dieser Phase des Verfahrens soll sichergestellt werden, dass der Auftrag in Übereinstimmung mit dem Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens ordnungsgemäß durchgeführt wird.

### 6.1 Verhältnis zwischen Anbieter/Auftragnehmer

Auf der ersten Zusammenkunft mit dem erfolgreichen Bieter soll festgelegt werden, wie sich das Verhältnis zwischen den Parteien gestaltet. Dies beinhaltet auch die Häufigkeit der Sitzungen, Teilnehmer, Protokolle, Fortschrittsberichte und Notfallpläne. Im Verlauf der Auftragsausführung muss der öffentliche Auftraggeber regelmäßige Sitzungen mit dem Auftragnehmer abhalten, um die Erfüllung des Auftrags sicherzustellen, und hat während des Verfahrens regelmäßige Kontrollen durchzuführen und Rückmeldungen zu erteilen, um vermeidbare Konflikte zu verhindern. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass sich die Parteien auf ihre jeweiligen Rollen und Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem Auftrag einigen und diese verinnerlichen, bevor sie zur Vertragsunterzeichnung schreiten.

### 6.2 Auftragsänderungen

Mit Hilfe einer guten Planung, umfassender, solider Spezifikationen und eines von einem umsichtigen öffentlichen Auftraggeber erarbeiteten, gut durchdachten Auftrags dürfte sich die Notwendigkeit von Auftragsänderungen und von Aufträgen für zusätzliche Bauleistungen/Dienstleistungen/Lieferungen während der Auftragsausführung auf ein Minimum reduzieren lassen.

**✘ Vertragsänderungen und der Einsatz des Verhandlungsverfahrens für zusätzliche Leistungen mit einem bestehenden Auftragnehmer ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens für diese zusätzlichen Bau- oder Dienstleistungen gehören zu den häufigsten und schwerwiegendsten Fehlern. Wenn umfangreiche zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen erforderlich sind, ist in der Regel ein neuer Auftrag auszuschreiben. Die einzigen Ausnahmen von dieser allgemeinen Regel werden in Artikel 31 der Richtlinie 2004/18/EG festgelegt. Angesichts der Tatsache, dass Artikel 31 von der allgemeinen Regel abweicht, bei zusätzlichen Bau- oder Dienstleistungen eine neue Ausschreibung durchzuführen, ist er ausschließlich in Sonderfällen geltend zu machen und seine Anwendung zu begründen. Die Beweislast bezüglich der Umstände, die ein Verhandlungsverfahren rechtfertigen, liegt beim öffentlichen Auftraggeber. Bei Prüfungen kommt diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit zuteil.**

**+** Nähere Angaben zu Vertragsänderungen siehe [Toolkit 8](#)

### 6.3 Auftragsabschluss

Bei Auftragsabschluss ist es sehr wichtig, im Rahmen einer Sitzung zu bewerten, inwiefern bei der Auftragsausführung die ursprünglichen Erwartungen erfüllt wurden. Weiterhin sollten bei Auftragsabschluss die erzielten Erfolge herausgestellt und den für diese Erfolge verantwortlichen Beteiligten Anerkennung gezollt sowie Lehren aus den bewältigten

Problemen und erkannten Risiken gezogen werden. Folgende Fragen können im Rahmen einer solchen Auswertung gestellt werden:

- Wurden unsere Anforderungen erfüllt?
- Entspricht das Ergebnis unseren tatsächlichen Erfordernissen?
- Besteht ein Unterschied zwischen den beiden Aspekten?
- Können wir diesen Unterschied erklären?
- Welchen Einfluss wird dies auf unsere künftige Beschaffung und Auftragsverwaltung haben?
- Welche Lehren können wir ziehen, die sich möglicherweise auf künftige Aufträge/Projekte auswirken?

### **Häufig vorkommende Fehler in der Ausführungsphase, die Finanzkorrekturen nach sich ziehen:**

#### **1. Einschränkung des Umfangs des Auftrags**

**Beispiel:** Der Auftrag wurde in Übereinstimmung mit Richtlinie 2004/18/EG vergeben, anschließend wurde der Umfang des Auftrags eingeschränkt. Im Verlauf der Auftragsausführung haben sich der öffentliche Auftraggeber und der Auftragnehmer darauf verständigt, den Leistungsumfang deutlich zu reduzieren, was eine Senkung des Auftragspreises zur Folge hatte. Angesichts der Tatsache, dass damit eine wesentliche Änderung des Auftrags verbunden war, ist es sehr wahrscheinlich, dass kleinere Unternehmen ein Interesse gehabt hätten, sich an einer Ausschreibung für einen Auftrag mit geringerem Umfang zu beteiligen. Sobald bekannt war, dass sich der Auftragsumfang reduziert, hätte der öffentliche Auftraggeber das ursprüngliche Vergabeverfahren annullieren und den Auftrag mit vermindertem Umfang ausschreiben müssen.

**Vermeidung:** Ein solches Vorgehen könnte einen Verstoß gegen Artikel 2 der Richtlinie 2004/18/EG darstellen und lässt sich am besten in der Planungsphase vermeiden, indem alle Interessenträger in die Prüfung des Umfangs und der Risiken, zu denen auch die Verfügbarkeit ausreichender Mittel gehört, eingebunden werden. Bei einer wesentlichen Einschränkung des Umfangs muss der Auftrag neu konzipiert werden und der öffentliche Auftraggeber muss den Auftrag annullieren und neu ausschreiben, um den Marktteilnehmern Gelegenheit zu geben, ein Angebot für den geänderten Auftrag vorzulegen.

#### **2. Vergabe zusätzlicher Bau-/Dienstleistungsaufträge ohne Wettbewerb, falls nicht zwingende Dringlichkeit aufgrund nicht vorhersehbarer Ereignisse gegeben ist**

**Beispiel:** Der Hauptauftrag wurde gemäß den einschlägigen Bestimmungen vergeben, jedoch durch einen oder mehrere (schriftlich oder nicht schriftlich geschlossene) Bau- oder Dienstleistungsaufträge ergänzt, die nicht gemäß den Bestimmungen der Richtlinie 2004/18/EG vergeben wurden, d. h. den Bestimmungen über Verhandlungsverfahren ohne Bekanntmachung aufgrund zwingender Dringlichkeit im Zusammenhang mit nicht vorhersehbaren Ereignissen.

**Vermeidung:** Gemäß Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 2004/18/EC, die keine Dringlichkeitsgründe vorsieht, ist dies nicht zulässig. Die Beschaffungsplanung bedarf einer fachmännischen Ausführung, und bei der Ausarbeitung der Verdingungsunterlagen sind alle Risiken zu berücksichtigen.

### **3. Zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen, die die in den einschlägigen Vorschriften festgelegten Schwellenwerte übersteigen**

**Beispiel:** Der Hauptauftrag wurde gemäß den Bestimmungen der Richtlinie 2004/18/EG vergeben, jedoch durch einen oder mehrere Zusatzaufträge ergänzt, die den ursprünglichen Auftragswert um mehr als 50 % übersteigen.

**Vermeidung:** Auch für den Fall, dass die zusätzlichen Leistungen tatsächlich nicht vorhersehbar sind, schreibt Artikel 31 Absatz 4 Buchstabe a vor, dass sie 50 % des ursprünglichen Auftragswerts nicht überschreiten dürfen.

Erstens kann eine bessere Projektplanung dazu beitragen, die Notwendigkeit zusätzlicher Bau-/Dienstleistungen zu vermeiden. Zweitens können die Aufträge zu Beginn mit Reserven ausgestattet werden, die normale Abweichungen von einem Auftrag abdecken. Allerdings ist die Verwendung dieser Reserven bei Auftragsbeginn genau festzulegen. Artikel 31 sieht ferner vor, dass Aufträge für zusätzliche Bau-/Dienstleistungen an den bestehenden Auftragnehmer vergeben werden können, wenn diese Leistungen in der Wiederholung gleichartiger Leistungen bestehen.

Ferner muss der öffentliche Auftraggeber im Verlauf der Auftragsausführung derartige zusätzliche Bauleistungen oder Dienstleistungen gründlich prüfen, um sicherzustellen, dass sie den in Artikel 31 genannten Voraussetzungen entsprechen. Wenn dies nicht zutrifft, muss der öffentliche Auftraggeber bereits frühzeitig weitere Ausschreibungen planen, um unnötige Verzögerungen bei der Auftragsausführung zu vermeiden.

**Praktisches Beispiel**

Die Frist für die Ausführung eines bestehenden Dienstleistungsauftrags oberhalb des EU-Schwellenwerts zur Überwachung eines Bauauftrags (Verkehrsvorhaben) wurde direkt durch den öffentlichen Auftraggeber und den leitenden Ingenieur ohne Bekanntmachung der zusätzlichen Leistungen verlängert. Dies hatte einen Anstieg des ursprünglichen Auftragspreises um mehr als 40 % zur Folge. Der öffentliche Auftraggeber war der Ansicht, dass die Verlängerung des Überwachungsauftrags auf unvorhersehbare Umstände zurückzuführen und demzufolge gemäß Richtlinie 2004/18/EG zulässig war. Die Verzögerung des Bauauftrags für den Bau einer Straße war aufgrund von Verzögerungen beim Erwerb der für den Straßenbau nötigen Grundstücke von den Eigentümern durch den öffentlichen Auftraggeber aufgetreten. Zu Beginn des Bauauftrags konnte ein großer Teil des Lands für den Straßenbau noch nicht erworben werden, und es kam zu weiteren grundlegenden Verzögerungen durch den Widerstand der Grundstückseigentümer, die nicht bereit waren, ihre Grundstücke zu veräußern, und langwierige Gerichtsverfahren anstrebten, um die Bemühungen des öffentlichen Auftraggebers um den Landerwerb zu durchkreuzen.

In diesem Fall folgte die Europäische Kommission nicht der Auffassung, dass die Umstände, die den Einsatz eines Verhandlungsverfahrens ohne Bekanntmachung der zusätzlichen Überwachungsleistungen rechtfertigen sollten, als „nicht vorhersehbar“ einzustufen wären. Ein umsichtiger öffentlicher Auftraggeber hätte vorhersehen können, dass sich einige Grundstückseigentümer gegen die Veräußerung ihrer Grundstücke zur Wehr setzen würden, und hätte entsprechende Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass er zu Beginn der Arbeiten über alle nötigen Flächen verfügt. Als offensichtlich wurde, dass mit langen Verzögerungen beim Erwerb der Flächen zu rechnen war, hätte er vorhersehen können, dass zusätzliche Überwachungsleistungen erforderlich sein würden, und entscheiden können, diese Leistungen im Rahmen eines separaten Auftrags auszuschreiben.

# TOOLKITS



## TOOLKIT 1 – WIRTSCHAFTLICHKEITSBETRACHTUNG

### **Beschreibung des Toolkits:**

Schaffung eines wirtschaftlich tragfähigen Fundaments für die Einleitung eines bestimmten Vergabeverfahrens und dokumentarischer Nachweis der Entscheidungen, auf die der Auftrag zurückgeht.

### **Häufige Fehler:**

Mitunter geschieht das einfach nicht. Es wird eine Bedarfseinschätzung vorgenommen und ein Verfahren eingeleitet, ohne die Gründe für die konkreten Entscheidungen festzuhalten und erteilte Genehmigungen zu dokumentieren. Komplexe Vergabeverfahren sind mit einem hohen Zeit- und Arbeitsaufwand verbunden. Daher ist es wichtig, dass sich die Entscheidung für ein bestimmtes Beschaffungsprojekt auf eine gründliche und umfassende Beurteilung der Problematik und der vorhandenen Optionen stützt. Wenn ein Beschaffungsprojekt von unzulänglichen Recherchen und ungeprüften Annahmen ausgeht, wird es nicht zielführend sein.

### **Gute Praxis:**

Der öffentliche Auftraggeber sollte eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vornehmen, in der die Notwendigkeit der Beschaffung begründet und die Beachtung wesentlicher Planungsaspekte belegt wird (immer im angemessenen Verhältnis zur Größe und Komplexität des Projekts, bei kleineren Projekten muss nicht jeder Aspekt abgehandelt werden).

Der Sinn und Zweck der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung besteht darin, ein klares Konzept für die beabsichtigte Maßnahme vorzulegen und nachzuweisen, dass das Projekt/der Vertrag

- den Erfordernissen des Auftraggebers entspricht;
- auf dem geeignetsten Vergabeverfahren beruht;
- realisierbar ist;
- finanzierbar ist;
- wirtschaftlich auf gesunden Füßen steht und
- nachhaltig ist.

Folgende Aspekte sind zu behandeln:

- die durch das Projekt zu erzielenden Nutzeffekte/Problemlösungen;
- der ungefähre zeitliche Rahmen;
- die Gründe für das Projekt;
- die geschätzten Kosten und verfügbaren finanziellen Mittel;
- das Budget für die erforderlichen Materialien und Mengen;
- die Auswirkungen auf die Personalsituation und die Kunden/Nutzer; und
- die bedeutendsten Risiken.

Die Billigung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durch den öffentlichen Auftraggeber sollte auf der geeigneten, für das betreffende Budget zuständigen Entscheidungsebene im Rahmen der Beschaffungsplanung erfolgen, in jedem Fall jedoch vor Beginn des eigentlichen Vergabeverfahrens.

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sollte sich auf ein Standard-Inhaltsverzeichnis bzw. eine Standard-Checkliste mit folgenden Punkten stützen:

#### 1. STRATEGISCHE EIGNUNG

- Übereinstimmung der Projektleistungen mit internen Plänen und Strategien;
- Berücksichtigung externer Strategien;
- Projekt-/Vertragsziele;
- wesentliche angestrebte Nutzeffekte;
- wesentliche ermittelte Risiken;
- entscheidende Erfolgsfaktoren und Methoden zu deren Messung;
- wichtigste Interessenträger.

#### 2. BEURTEILUNG DER OPTIONEN

- Liste der bewerteten Optionen;
- übergeordnete Kosten-Nutzen-Analyse;
- nichtfinanzielle (immaterielle) Vorteile;
- bevorzugte Option mit Begründung;
- bevorzugte Verpackung mit Begründung;
- kann die bevorzugte Option im Rahmen eines bereits vergebenen Auftrags realisiert werden?

#### 3. WIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE

- Bezugsoptionen und Begründung für die Auswahl;
- Beschaffungsstrategie und Begründung des Herangehens.

#### 4. BEZAHLBARKEIT

- verfügbare Finanzmittel und -quellen;
- Kostenvoranschlag;
- Lebenszykluskosten.

#### 5. REALISIERBARKEIT

- übergeordneter Aufgabenplan und Zeitplan für die Auftragsausführung.

## TOOLKIT 2 – RISIKO- UND NOTFALLPLANUNG

### **Beschreibung des Toolkits:**

Schaffung einer Ausgangsbasis für die kontinuierliche Beurteilung der Risiken eines bestimmten Projekts/Auftrags und der Frage, ob sich die erwarteten Nutzeffekte dauerhaft erzielen lassen; dokumentarischer Nachweis der durchgeführten Risikobewertungen und der angewiesenen Maßnahmen über die gesamte Vertragslaufzeit. Die nachstehenden Standard-Checklisten für die Aufstellung eines Risikoregisters und Notfallplans können vom öffentlichen Auftraggeber an seine eigenen Vorlagen und Abläufe angepasst werden.

### **Häufige Fehler:**

Komplexe Beschaffungsprojekte sind mit einem hohen Zeit- und Arbeitsaufwand verbunden. Daher ist es bei jedem Projekt/Vertrag unerlässlich, den gewählten Ansatz ausreichend zu begründen und eine kontinuierliche Risikoabschätzung vorzunehmen. Bei vielen Projekten mit hohem und sehr hohem Risikoniveau werden weder Regelungen für den Fall des Eintritts von Risiken getroffen, die im Risikoregister als hoch eingestuft sind, noch entsprechende Haushaltsmittel bereitgestellt. Der häufigste Fehler auf der Führungsebene besteht darin, diese Aufgaben nicht wahrzunehmen, weil es vermeintlich an Kompetenzen mangelt oder die Notwendigkeit eines solchen Schrittes nicht erkannt wird.

### **Gute Praxis:**

Der öffentliche Auftraggeber muss dafür sorgen, dass bereits zu Beginn der Projekt-/Vertragslaufzeit ein Risikoregister und ein dazugehöriger Notfallplan aufgestellt und in entscheidenden Durchführungsphasen regelmäßig aktualisiert werden. Dazu gehört auch ein Bericht über das Management hoher und neu auftretender Risiken. Ein gutes Risikomanagement verringert die Gefahr von Fehlschlägen, die Notwendigkeit von Vertragsänderungen während der Durchführung und das Risiko von Finanzkorrekturen im Zusammenhang mit EU-Finanzhilfen.

Die Risikoabschätzung soll

- die Erfassung und Quantifizierung aller mit dem Projekt verbundenen Risiken ermöglichen;
- die Zuweisung von Zuständigkeiten für einzelne Risiken beinhalten;
- die Aufstellung eines Risikoregisters umfassen;
- (ggf.) fester Bestandteil des Mechanismus zur Überprüfung des Beschaffungs-Gateway sein (siehe [Toolkit 3](#)) und
- die Zuweisung folgender Zuständigkeiten einschließen:
  - Aufstellung des Risikoregisters; und
  - regelmäßige Überwachung und Überprüfung des Registers.

Zur Risikobewertung gehören folgende sechs Elemente:

- Ermittlung potenzieller Probleme und ihrer Ursachen;
- Abschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit (hoch/mittel/gering);
- Abschätzung der Auswirkungen, die der Eintritt der ermittelten Risiken für das Unternehmen und seinen Ruf hätten (hoch/mittel/gering);
- Beurteilung von Kosten und Nutzen alternativer Strategien, durch die sich das Risiko minimiert, und Entscheidung über deren Anwendung;

- Klärung der Frage, welche Seite das Risikomanagement am besten umsetzen kann;
- Konzipierung von Strategien (mitsamt zeitlichem Rahmen und Zuständigkeiten) für das Risikomanagement.

Bei der Beurteilung der einzelnen Risiken sind folgende Fragen zu klären:

- Wer kann am besten Einfluss auf die Ereignisse nehmen, die zum Risikoeintritt führen könnten?
- Wer kann im Falle des Risikoeintritts die Steuerung übernehmen?  
Ist es günstiger, wenn sich der öffentliche Auftraggeber direkt an der Risikosteuerung beteiligt?
- Wer sollte für den Fall zuständig sein, dass sich ein Risiko nicht steuern lässt?
- Würde eine Risikoübertragung auf den Auftragnehmer voraussichtlich die Gesamtkosten für den öffentlichen Auftraggeber verringern?
- Wird der Risikoträger im Fall des Risikoeintritts sämtliche Konsequenzen tragen können?
- Könnte es in diesem Fall vorkommen, dass verschiedene Risiken auf den öffentlichen Auftraggeber zurückübertragen werden (z. B. gestiegener Vertragspreis)?
- Wäre die Risikoübertragung rechtlich abgesichert?

Sinnvoll ist die Aufstellung eines vertragsspezifischen Risikoregisters. Dabei sollte der öffentliche Auftraggeber folgende Faktoren berücksichtigen:

- Übereinstimmung mit dem übergreifenden Risikoregister des Auftraggebers;
- Prioritäten für die Geschäftsbereiche – Betrachtung der Zukunftspläne und Treffen mit Vertretern der Geschäftsbereiche;
- Geschäftskontinuitätsplanung;
- Auswirkungen auf andere Verträge – welche potenziell negativen Folgen hätten (a) ein Mangel bei der Erfüllung von Vertrag X, der auf Vertrag Y durchschlägt, oder (b) eine unzureichende Koordinierung zwischen den Verträgen;
- warenspezifische Aspekte in den Spezifikationen (z. B. bei Möbellieferungen das Risiko einer Rufschädigung, wenn Holz aus nicht nachhaltigen Quellen bezogen wird);
- Kritikalität von Anlagen – eine anlagenbezogene Risikoabschätzung ist besonders wichtig bei Aufträgen, die kritische Infrastrukturen betreffen, so z. B. bei Wartungsaufträgen;
- Mobilisierungszeit – Ermöglichung eines nahtlosen Übergangs von vorläufigen zu neuen vertraglichen Regelungen;
- Leistungs-Baseline – Bewertung des derzeitigen Niveaus der Dienstleistungserbringung (entweder intern oder durch einen Dritten).

Während der Vertragslaufzeit muss der Vertragsmanager eine kontinuierliche Risikoüberwachung vornehmen und zeitnah auf sich abzeichnende Probleme hinweisen. Viele Risikofaktoren führen dazu, dass der Unternehmer die Lieferung nicht – oder nicht in der erforderlichen Qualität – ausführen kann, darunter beispielsweise folgende:

- fehlende Kapazitäten;
- Abzug von Schlüsselpersonal des Auftragnehmers, worunter die Qualität der erbrachten Dienstleistung leidet;

- Verlagerung des Geschäftsschwerpunktes des Auftragnehmers nach der Auftragsvergabe, wodurch dem öffentlichen Auftraggeber aus dem Vertrag ein geringerer Mehrwert erwächst;
- Verschlechterung der Finanzlage des Auftragnehmers nach der Auftragsvergabe und dadurch letztlich Gefährdung der Aufrechterhaltung des vereinbarten Dienstleistungsniveaus; sowie
- Probleme innerhalb der eigenen Wertschöpfungskette des Auftragnehmers.

Außerdem gibt es Vertragsrisiken, die sich der Kontrolle des Auftragnehmers entziehen, darunter beispielsweise folgende:

- keine genaue Festlegung der Anforderungen durch den öffentlichen Auftraggeber zu Beginn;
- eine über alle Erwartungen hohe Nachfrage nach einer Dienstleistung, die der Auftragnehmer nicht bewältigen kann;
- eine zu geringe Nachfrage nach einer Dienstleistung, wodurch Größenvorteile verloren gehen und unverhältnismäßig hohe Betriebskosten entstehen;
- Abzug oder Weggang von Mitarbeitern, die sich mit „intelligenten Kundenlösungen“ auskennen, beim öffentlichen Auftraggeber (gilt auch für den Auftragnehmer);
- höhere Gewalt: Behinderung der Vertragserfüllung durch Faktoren, die der Auftragnehmer nicht beeinflussen kann, z. B. Nichtzugänglichkeit von Einrichtungen infolge einer Naturkatastrophe;
- grundlegende Änderungen bei den Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers z. B. infolge eines Strategiewechsels, wodurch der Stellenwert des Auftrags steigt bzw. sinkt oder sich die Nachfrage nach der Dienstleistung ändert; und
- Unfähigkeit des öffentlichen Arbeitgebers zur Erfüllung seiner vertraglichen Pflichten.

Der Notfallplan muss

- die konkret zu treffenden Notfallmaßnahmen festlegen;
- Angaben zur Zuständigkeit für die Notfallmaßnahmen enthalten;
- Festlegungen zu den Durchführungsmodalitäten enthalten;
- fester Bestandteil des Projektinitiierungsdokuments sowie des Übergangs- und Durchführungsplans sein; und
- in den Verdingungsunterlagen enthalten sein.

Maßgebliche Aspekte der Notfallplanung:

- Festlegungen dazu, welche Dienstleistungen unter welchen Bedingungen aufrechterhalten werden müssen – d. h. grundlegende Geschäftsfunktionen;
- Aufstellung eines geschäftlichen Notfallplans mit Festlegungen dazu, wie das Unternehmen seine kritischen Dienstleistungen in verschiedenen Katastrophenszenarios fortsetzen wird;
- davon ausgehend Festlegung der Anforderungen an die Kontinuität der kritischen Dienstleistungen des Unternehmens;
- davon ausgehend evtl. Aufstellung von Dienstleistungs-Notfallplänen (Kontinuitätsplänen); und
- Benennung von Finanzierungsmöglichkeiten für den Fall von Budgetüberziehungen.

## TOOLKIT 3 – GATEWAYS

### Beschreibung des Toolkits:

Gateways („Eingangstore“) sind ein Mechanismus zur Überprüfung von Vergabeverfahren an kritischen Verlaufspunkten und vor maßgeblichen Entscheidungen, der es ermöglicht, entweder zur jeweils nächsten Phase überzugehen oder das Verfahren gegebenenfalls zu modifizieren bzw. sogar anzuhalten. Auf diese Weise werden verschiedene „Gesundheitschecks“ in den Zeitplan für das Projekt/den Vertrag eingebaut. So sorgen die Gateways dafür, dass das Vergabeverfahren auf einem soliden Fundament steht, gut geplant ist und alle Interessenträger einbezieht, damit die Ziele erreicht werden können. Zugleich trägt dieser Mechanismus zu einem einheitlichen Herangehen bei den verschiedenen Verträgen und Projekten bei. Jeder Gateway besteht aus einer Reihe von Fragen, anhand derer die Tragfähigkeit von Entscheidungen getestet wird. Das Vergabeverfahren kann erst dann in die nächste Phase eintreten, wenn dem Bewertungsausschuss oder dem öffentlichen Auftraggeber Nachweise dafür vorliegen, dass die von den Gateway-Fragen abgedeckten Themen gründlich abgehandelt wurden. In der nachstehenden Checkliste wird ein vereinfachtes Gateway-Format vorgestellt.

### Häufige Fehler:

Beschaffungs-Gateways (ein Oberbegriff) wurden im öffentlichen Auftragswesen erst vor relativ kurzer Zeit aus dem Bereich des Projektmanagements übernommen. Ihre Anwendung war eine Folge der kritischen Auswertung mehrerer meist staatlicher Projekte (Fragestellung: *Wie konnte das passieren?*), die aus verschiedenen Gründen aus dem Gleis geraten waren, sodass es zu starken Kosten- und Zeitüberschreitungen kam oder der erwartete Nutzen ausblieb. Wenn keine Haltepunkte gesetzt werden, an denen jeweils „grünes (oder rotes) Licht“ gegeben wird, fällt ein wesentlicher Bestandteil eines gut funktionierenden Kontrollsystems weg.

### Gute Praxis:

Grundanliegen des Gateway-Verfahrens ist die weitestgehende Ausschaltung potenzieller Gefahren. Da dem öffentlichen Auftraggeber vor Beginn jeder neuen Verfahrensphase (am „Gateway“) eine überzeugende Begründung für die weiteren Schritte gegeben werden muss, kann etwaigen Gefahren rechtzeitig begegnet werden. Können der Bewertungsausschuss oder der öffentliche Auftraggeber nicht überzeugt werden, wird die Ausschreibung nicht fortgesetzt. Es gibt verschiedene Gateway-Überprüfungssysteme.

Ein **formales** Gateway-Verfahren ist nur bei komplexen, strategisch bedeutsamen oder stark risikobehafteten Projekten anzuwenden; die Entscheidung darüber muss vor Projektbeginn getroffen werden (siehe [Toolkit 2](#)). Bei Projekten, die in diese Kategorie fallen, muss der Bewertungsausschuss oder der öffentliche Auftraggeber sicherstellen, dass er die Gateway-Überprüfungen durchführen kann. Aufzeichnungen über das Gateway-Verfahren sollten in die Projektakten aufgenommen werden.

### Die Gateways

In Abhängigkeit vom verwendeten Format kann es verschiedene Gateways geben, die das nachstehende Beispiel illustriert:

## **Gateway 0 – Abschluss der Planung**

Diese Überprüfung sollte in einem sehr frühen Stadium erfolgen, um sich zu vergewissern, dass für das Vergabeverfahren realistische, schlüssige und erreichbare Etappenziele gesetzt wurden.

- **Gateway 1 – Auftragsumfang und Vergabestrategie**

Diese Überprüfung sollte bei Projektbeginn auf der ersten Sitzung des Bewertungsausschusses oder des öffentlichen Auftraggebers stattfinden, ehe irgendwelche Bekanntmachungen erfolgt sind oder Ausschreibungsunterlagen erarbeitet wurden.

- **Gateway 2 – Vorauswahl**

Diese Überprüfung erfolgt nach der Auswertung des Fragebogens (PQQ), wenn die Empfehlungen für die Vorauswahl vereinbart worden sind und alle Verdingungsunterlagen vorliegen, jedoch vor der Angebotseinholung.

- **Gateway 3 – Angebotsbewertung**

Diese Überprüfung erfolgt nach der Einigung auf den bevorzugten Bieter, aber vor der Zuschlagserteilung, bzw. im Falle eines zweistufigen Ausschreibungsverfahrens vor Inangriffnahme der endgültigen Ausschreibung.

- **Gateway 4 – Vertrag**

Diese Überprüfung erfolgt nach der Bewertung des bei Stufe zwei abgegebenen Angebots, aber vor der Vertragsunterzeichnung.

## TOOLKIT 4 – VORAUSWAHL

### **Beschreibung des Toolkits:**

Dieses Toolkit beschreibt, wie ein Standard-Fragebogen für die Vorauswahl (Pre-Qualification Questionnaire, PQQ) genutzt werden kann, um beim nichtoffenen Verfahren, Verhandlungsverfahren und wettbewerblichen Dialog eine engere Auswahl von Bewerbern zu treffen bzw. beim offenen Verfahren Informationen über die Leistungsfähigkeit des Bieters einzuholen.

### **Rechtlicher Kontext:**

Artikel 44 bis 52, insbesondere 45 bis 48, der Richtlinie 2004/18/EG.

### **Häufige Fehler:**

Der häufigste Fehler der öffentlichen Auftraggeber besteht darin,

- nicht zu überprüfen, ob sämtliche Fragen für das jeweilige Vergabeverfahren relevant (oder verhältnismäßig) sind;
- Fragen hinzuzufügen, ohne über die Antwortmöglichkeiten nachzudenken; oder
- sich nicht im Voraus auf die Methodik für die Punktevergabe durch das Gremium zu einigen.

### **Gute Praxis:**

Eine vorausschauende Planung vor der Vergabe ist das wichtigste Instrument zur Fehlervermeidung. Für den öffentlichen Auftraggeber empfiehlt sich die Verwendung eines Standardformulars für den PQQ, da dies sowohl für ihn als auch für die Bewerber nutzerfreundlicher ist. Die einzig zulässigen Auswahlkriterien sind die in Artikel 45 bis 48 der Richtlinie 2004/18/EG genannten Kriterien, die sich auf die persönliche Lage, die finanzielle und technische Leistungsfähigkeit, die einschlägigen Erfahrungen, die notwendige Fachkunde und die Kompetenz der Bieter beziehen.

Ein PQQ sollte Fragen und Anforderungen zu folgenden Punkten enthalten:

- Leistungsprofil des Unternehmens;
- Ausschlussgründe;
- Versicherung;
- finanzielle Kennziffern;
- Gesundheit und Sicherheit;
- Gleichbehandlung und Vielfalt;
- technische Leistungsfähigkeit;
- Referenzen;
- sozialverantwortliche Unternehmensführung;
- Verpflichtungen; und
- Bankreferenzen.

Der öffentliche Auftraggeber kann beschließen, nur eine geringe Zahl geeigneter Bieter in die Vorauswahl einzubeziehen, muss dies jedoch in der Bekanntmachung angeben, in der auch die Zahl der auszuwählenden Bewerber bzw. eine Ober- und Untergrenze zu nennen sind. Die Vorauswahl von Bieter, die die Mindesteignungskriterien erfüllen, muss nach nichtdiskriminierenden und transparenten Vorschriften und Kriterien erfolgen, die den Bieter mitzuteilen sind. Laut Richtlinie 2004/18/EG muss eine ausreichend große Zahl von



Bewerbern zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden, um einen angemessenen Wettbewerb zu gewährleisten; die Anzahl soll mindestens fünf Bewerber betragen (vorausgesetzt natürlich, dass mindestens so viele Bewerber die Vorauswahlkriterien erfüllen).

Bei der Vorauswahl der PQQ-Bewerber muss der Bewertungsausschuss folgende Schritte durchlaufen.

- Für jeden Bewerber ist eine „PQQ-Bewertungsmatrix – Bewerber“ auszufüllen, in der die verlangten Informationen festgehalten werden und die freie Felder für die Punktevergabe und Kommentare zu den einzelnen Abschnitten enthält.
- Das Konzept für die Punktevergabe – individuelle oder kollektive Bewertung und Verteilung der Punkte – muss im Bewertungsausschuss vor dem Beginn jeder Bewertung vereinbart werden. Im Falle einer individuellen Bewertung müssen aus dem zusammenfassenden Bewertungsbogen, der die PQQ-Bewertungsmatrix für jeden Bewerber enthält, sowohl die Punktwerte der einzelnen Ausschussmitglieder als auch der Gesamtwert ersichtlich sein. Der Bewertungsausschuss kann sich auch kollektiv auf einen einzigen Punktwert einigen, anstatt den Durchschnitt aus Einzelwerten zu bilden. Bei dieser Option ist ein einzelner PQQ-Bewertungsbogen für die kollektive Bewertung durch das Gremium zu verwenden. Der Bewertungsmechanismus ist in der Bekanntmachung und den Verdingungsunterlagen anzugeben und darf im Nachhinein nicht geändert werden.
- Auf dem Bewertungsbogen sind alle Bewerber namentlich zu nennen.
- Alle Bewerber müssen gleich behandelt werden, und es ist ein einheitliches, nichtdiskriminierendes und faires Konzept für die Punktevergabe anzuwenden.
- Die PQQ sind einzig und allein anhand der darin enthaltenen Informationen zu bewerten; der Bewertungsausschuss darf keine anderweitig erlangten Informationen berücksichtigen, darunter auch keine Informationen über persönliche Kenntnisse oder Erfahrungen des Bewerbers.
- Die Inhalte der Punktwertungen des Bewertungsausschusses – ob individuelle oder Gesamtwerte – dürfen nicht gegenüber Dritten außerhalb des Ausschusses offengelegt werden.
- Die Antworten auf sämtliche Fragen sind entweder mit „bestanden/nicht bestanden“ (Eignung) oder mit einer Punktzahl entsprechend den bekannt gegebenen Auswahlkriterien zu bewerten.
- Sind bei einem Bewerber obligatorische Voraussetzungen wie z. B. der Mindestumsatz nicht gegeben, bleibt die Bewerbung unberücksichtigt und sind die übrigen Darlegungen des Bewerbers nicht zu bewerten.
- Gegebenenfalls können in die Vorauswahl alle Bewerber aufgenommen werden, die bei allen bewerteten Kriterien eine bestimmte Punktzahl erreicht oder überschritten haben.

Link zu einem PQQ-Beispiel in [Toolkit 10](#)

## TOOLKIT 5 – KONZIPIERUNG DER AUSWAHLKRITERIEN UND AUSWAHLPHASE

### **Beschreibung des Toolkits:**

Dieses Toolkit soll praktische Unterstützung bei der Konzipierung und Durchführung eines qualitativ hochwertigen Verfahrens zur Auswahl von Bietern leisten. Der erste Abschnitt enthält Empfehlungen zur Konzipierung der Auswahlkriterien für die Verdingungsunterlagen. Im zweiten Abschnitt werden bewährte Verfahren dargelegt, um aufzuzeigen, wie anhand der Auswahlkriterien die geeignetsten Bewerbungen oder ordnungsgemäße Angebote ermittelt werden können.

### **Rechtlicher Kontext:**

Artikel 44 bis 52 der Richtlinie 2004/18/EG.

### **Häufige Fehler:**

Die vorgesehenen Kriterien stehen nicht bzw. nicht in angemessenem Verhältnis zum Vertragsgegenstand oder sind diskriminierend. Hier einige typische Beispiele für eine schlechte Praxis:

- Forderung eines jährlichen Mindestumsatzes von 10 Mio. EUR, obwohl der Auftragswert nur 1 Mio. EUR pro Jahr beträgt.
- Forderung bestimmter Standards ohne den Zusatz „oder gleichwertig“.
- Unnatürlich hohe oder geringe Anforderungen an die Solvenzquote, durch die bestimmte Wirtschaftsteilnehmer begünstigt werden.
- Fehlen klarer objektiver Kriterien für die Auswahl der besten Bieter. Beispielsweise fragt der öffentliche Auftraggeber nach bisherigen Erfahrungen, fordert aber keine Nachweise mit weiteren Angaben, z. B. zu Vertragsart und –laufzeit, Umfang und Ergebnis.
- Es wird verlangt, dass zum Zeitpunkt der Angebotseinreichung ein lokales Büro besteht (dies kann erst bei Vertragsabschluss gefordert werden).
- Es wird verlangt, dass ein Unternehmen zum Zeitpunkt der Angebotseinreichung in den Mitgliedstaaten eingetragen ist.
- Der öffentliche Auftraggeber führt keinen Probelauf für die beiden Verfahrensstufen durch, um potenzielle Störungen bereits im Planungsstadium auszuschließen.
- Die beiden Phasen des Verfahrens werden von den öffentlichen Auftraggebern immer wieder miteinander vermengt. Nach abgeschlossener Auswahl darf aber der öffentliche Auftraggeber nicht mehr in diese Phase zurückgehen. Außerdem können bestimmte Fragen nur in der Auswahlphase geklärt werden (und bestimmte andere Fragen nur in der Bewertungsphase). Zuerst erfolgt die Eröffnung und Bewertung der Teilnahmeunterlagen und technischen Angebote (Auswahlphase), und daran schließt sich die Eröffnung und Bewertung der wirtschaftlichen Angebote an (Vergabephase).

### **Auswahlkriterien:**

Anzumerken ist, dass die Auswahl der Wirtschaftsteilnehmer und die Zuschlagserteilung zwei unterschiedliche Aspekte der Vergabe eines öffentlichen Auftrags sind. Die Auswahl

dient der Ermittlung derjenigen Wirtschaftsteilnehmer, die die nötige Eignung für die Ausführung des Auftrags besitzen, der unter Anwendung der vom öffentlichen Auftraggeber vorab festgelegten Auswahlkriterien vergeben werden soll. Dabei sind sämtliche für den konkreten Auftrag relevanten Auswahlkriterien zu berücksichtigen, damit zur anschließenden Bewertung nur die Angebote der Wirtschaftsteilnehmer herangezogen werden, die zur Vertragserfüllung in der Lage sind. Die Auswahlkriterien müssen

- den Prinzipien des EU-Vertrags entsprechen, insbesondere den Grundsätzen der Transparenz, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung;
- in einem angemessenen Verhältnis zu Umfang und Art des Auftrags stehen;
- unter Berücksichtigung der spezifischen Erfordernisse der jeweiligen Ausschreibung festgelegt werden und für den konkret zu vergebenden Auftrag relevant sein; abstrakte Aussagen sind nicht zulässig;
- so beschaffen sein, dass sie keine Wirtschaftsteilnehmer einschließlich KMU von der Teilnahme abhalten, die wirtschaftlich fundierte und sachgerechte Angebote unterbreiten könnten;
- einfach formuliert sein, damit sie für die Wirtschaftsteilnehmer leicht verständlich sind; und
- stets den Zusatz „oder gleichwertig“ enthalten, wenn auf Standards, Marken oder einen bestimmten Ursprung verwiesen wird.

### **Wie sind die Auswahlbedingungen zu erarbeiten?**

Die zu verwendenden Auswahlkriterien richten sich nach der spezifischen Art der Beschaffung. Es hat sich bewährt, sie zeitgleich mit den Verdingungsunterlagen zu erarbeiten. Im Allgemeinen betreffen die Auswahlkriterien Folgendes:

- den technischen Wert der angebotenen Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen; und
- die Fähigkeit des Bieters zur Erfüllung der Vorgaben, darunter technische und Managementkompetenzen, finanzielle Rentabilität, einschlägige Kompetenzen, Erfahrungen und Verfügbarkeit bzw. maßgebliches Personal.

### **Wann sind die Auswahlbedingungen und die Methodik zu erarbeiten?**

- Die Bedingungen für die Teilnahme an der Ausschreibung und die Methodik müssen in der Planungsphase des Vergabeverfahrens ausgearbeitet und bestätigt werden, da sie bei Veröffentlichung der Bekanntmachung feststehen müssen.

Der öffentliche Auftraggeber verlangt folgende Informationen:

- Unternehmensgeschichte – z. B. Angaben zur Produktpalette, Anzahl der Geschäftsjahre, Mitarbeiterfluktuation;
- Dokumentationen zur technischen Leistungsfähigkeit – z. B. bisherige Erfahrungen, Ausstattung und Zusammensetzung der Belegschaft;
- Mindestjahresumsatz von beispielsweise 2 Mio. EUR bei einem Auftragswert von jährlich 1 Mio. EUR (gemäß Artikel 58 der neuen Richtlinie 2014/24/EU darf der verlangte Mindestjahresumsatz höchstens das Zweifache des geschätzten Auftragswerts betragen; Richtlinie 2004/18/EG enthält keine spezifischen Anforderungen mit Ausnahme der Anwendung der Grundsätze der Gleichbehandlung, Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit);

- jährliche Solvenzquoten für die letzten drei Jahre (Festlegung eines Mindestniveaus von beispielsweise 25 % oder darüber);
- Referenzen über ähnliche frühere Aufträge/Projekte in den letzten drei Jahren; alle Referenzen müssen ausführliche Angaben enthalten – in der Regel müssen mindestens zwei Referenzen den Auftragsbereich betreffen (Mindestanforderung);
- gültige Versicherungsscheine – Unterlagen darüber, dass die Versicherung in Kraft ist (können ebenfalls erst bei Vertragsunterzeichnung gefordert werden).

Die Kriterien (oder Methoden) für die Auswahl derjenigen geprüften Wirtschaftsteilnehmer, die zur Angebotsabgabe/zur Verhandlung/zum Dialog aufgefordert werden sollen, müssen objektiv und nichtdiskriminierend sein und dürfen nicht über die Kriterien hinausgehen, die gemäß der EU-Richtlinie zulässig sind.

### **Kombinierte Angebote**

Der Wirtschaftsteilnehmer hat die Möglichkeit, zum Nachweis seiner wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit und/oder seiner technischen und/oder beruflichen Leistungsfähigkeit die Kapazitäten anderer Unternehmen in Anspruch nehmen. Ein Wirtschaftsteilnehmer kann sich gegebenenfalls für einen bestimmten Auftrag auf die Kapazitäten anderer Unternehmen ungeachtet des rechtlichen Charakters der zwischen ihm und diesen Unternehmen bestehenden Verbindungen stützen. In diesem Fall muss er nachweisen, dass ihm die erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen, indem er beispielsweise die Zusage dieser Unternehmen vorlegt. So kann sich der Wirtschaftsteilnehmer die wirtschaftlichen und finanziellen Kapazitäten von verbundenen Unternehmen, Unterauftragnehmern oder anderen Unternehmen zunutze machen, sofern sie ihm tatsächlich zur Verfügung stehen. Unter denselben Voraussetzungen können sich Gemeinschaften von Wirtschaftsteilnehmern auf die Kapazitäten der Mitglieder der Gemeinschaften oder anderer Unternehmen stützen (Artikel 47 Absatz 3 der Richtlinie 2004/18/EG). Gehört der Wirtschaftsteilnehmer einer Gemeinschaft von Wirtschaftsteilnehmern oder einem Konsortium an, so reicht es aus, wenn die Kriterien für die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit von der Gemeinschaft als Ganzes (anstatt von jedem einzelnen Teilnehmer) erfüllt werden. Diese Möglichkeit kann auch ein Anreiz für KMU sein, sich am Vergabeverfahren zu beteiligen.

### **Auswahl der Bieter**

Bei der Auswahl der Bieter handelt es sich um die Phase der Ermittlung der geeignetsten Bewerber oder Bieter, die zur Vorlage von Geboten bzw. im offenen Verfahren zur endgültigen Bewertungsphase zugelassen werden können.

### **Wie ist die Auswahlmethodik zu erarbeiten?**

Die Bewertungsmethodik richtet sich nach der Natur und Komplexität der Beschaffung. Sie ist so zu wählen, dass der öffentliche Auftraggeber auf objektive und transparente Weise den leistungsstärksten Bieter ermittelt (auswählt). Dazu

- ist die Erfüllung der Teilnahmevoraussetzungen (obligatorischen Anforderungen) zu prüfen – Antwortformat „ja/nein“ oder „erfüllt/nicht erfüllt“;
- ist zu ermitteln, inwieweit das Angebot den qualitativen Kriterien entspricht;

- ist festzustellen, welches Risiko mit der Auswahl eines bestimmten Angebots verbunden ist; und
- müssen in den Unterlagen (in der Regel in der Spezifikation) die Kriterien mitsamt Gewichtungen (falls zutreffend) sowie die Bewertungsmethodik angeführt werden.

Bei offenen Verfahren müssen in der Vergabephase in jedem Fall sämtliche Angebote bewertet werden, die die Auswahlkriterien erfüllen, wie in Artikel 44 Absatz 1 und 2 (Grundsatz der Gleichbehandlung) der Richtlinie 2004/18/EG vorgeschrieben.

### **Wie ist die numerische Bewertungsmethodik anzuwenden?**

Bei nichtoffenen Verfahren wird nach dem Ausschluss der Bieter, die nicht die Mindestauswahlkriterien erfüllen, eine numerische Bewertung angewandt, wenn die Zahl der Antragsteller zwecks Vorauswahl reduziert werden muss. Die öffentlichen Auftraggeber müssen in der Auftragsbekanntmachung oder in der Aufforderung zur Interessenbestätigung die von ihnen vorgesehenen objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien oder Vorschriften, die vorgesehene Mindestzahl und gegebenenfalls die Höchstzahl der einzuladenden Bewerber angeben. Bei der Bewertung der Bewerber müssen zu jeder Punkteentscheidung Bewertungskommentare gegeben werden, um dem Antragsteller das Ergebnis zu erläutern.

### **Gute Praxis**

In der Praxis gelten folgende Kriterien als gute Auswahlkriterien:

- die geeignetsten Erfahrungen mit den ähnlichsten Aufträgen;
- die besten spezifischen betriebswirtschaftlichen Daten wie z. B. Solvenz;
- Ausbildung und Qualifikationen des maßgeblichen Personals.

## TOOLKIT 6 – KONZIPIERUNG DER ZUSCHLAGSKRITERIEN UND VERGABEPHASE

### Beschreibung des Toolkits:

Dieses Toolkit soll helfen, dass in der Praxis bei der Konzipierung der Zuschlagskriterien für die Verdingungsunterlagen und während der Vergabephase ein hoher Standard gesichert werden kann.

### Rechtliche Grundlage:

Artikel 53 bis 55 der Richtlinie 2004/18/EG.

### Häufige Fehler:

Die häufigsten Fehler bestehen darin, dass Auswahl- und Zuschlagskriterien miteinander vermengt oder keine eindeutigen Anforderungen festgelegt werden. Typische Beispiele für eine schlechte Praxis:

- Die Beschreibungen der Kriterien sind zu ungenau (keine eindeutige Festlegung), es sind nur Mindestanforderungen formuliert, die nicht mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen – siehe Rnr. 34 von C-340/02, Kommission/Frankreich. Schlechte Praxis manifestiert sich wie folgt.
  - Die Beurteilung der Qualität erfolgt
    - anhand der Haltbarkeit des Produkts (zu ungenau, wenn die Haltbarkeit des Produkts nicht eindeutig definiert ist);
    - mit einer Garantiefrist von 5 Jahren (nur Mindestkriterien, ungenau, Verbindung zum Auftragsgegenstand);
    - anhand der Farbe Blau (nur Mindestkriterien) oder
    - anhand von robustem Material (zu ungenau, wenn robustes Material nicht eindeutig definiert ist).
  - Die Beurteilung der Dienstleistung erfolgt
    - anhand einer Lieferfrist von sieben Tagen (nur Mindestkriterien, ungenau);
    - anhand eingehender Beratung (zu ungenau, wenn eingehende Beratung nicht eindeutig definiert ist);
    - anhand einer Rund-um-die-Uhr-Bestellung (Verbindung zum Auftragsgegenstand) oder
    - anhand der Schulungen zum Produktgebrauch (zu ungenau, wenn die Schulung nicht eindeutig definiert ist).
- Keine Verbindung zwischen Zuschlagskriterien und Auftragsgegenstand.
- Zu viele Kriterien ohne Berücksichtigung von Umfang und Anforderungen des Auftrags.
- Vermengung von Auswahl- und Zuschlagskriterien (d. h. Verwendung von Auswahlkriterien als Zuschlagskriterien, z. B. bisherige Erfahrungen) oder

nochmalige Verwendung von bereits in der Auswahlphase verwendeten Kriterien in der Vergabephase.

- Anwendung des Durchschnittspreises, wobei Angebote, die nahe am Durchschnitt aller Angebote liegen, mehr Punkte erhalten als Angebote mit größerem Abstand zum Durchschnitt. Obwohl der Angebotspreis ein objektives Kriterium für die Vergabephase darstellt, bewirkt diese Durchschnittspreismethode eine Ungleichbehandlung der Bieter, besonders jener mit gültigen niedrigen Angeboten. Die Praxis steht daher nicht im Einklang mit der Richtlinie 2004/18/EG.

Typische Fehler während der Vergabephase:

- fehlende Anpassung der Zuschlagskriterien und -methode an die spezifischen Gegebenheiten des Auftrags;
- Vermengung von Auswahl- und Bewertungsphase des Verfahrens;
- fehlende Darlegung der Bewertungsmethode in den Verdingungsunterlagen unter bestimmten Bedingungen – siehe Rechtssache C-532/06, Lianakis;
- Rechenfehler bei der Addierung der Punkte und der Festlegung der Rangfolge der Bieter;
- Ablehnung von als zu niedrig befundenen Angeboten, obwohl im Voraus keine Kriterien oder Methode zu diesem Zweck festgelegt wurden, was einen Verstoß gegen Artikel 55 der Richtlinie 2004/18/EG darstellt.

## **Konzipierung der Zuschlagskriterien**

### **Wann sollten Zuschlagskriterien und –methodik entwickelt werden?**

Zuschlagskriterien und -methodik müssen fertiggestellt und bestätigt sein, bevor die Ausschreibung veröffentlicht wird.

### **Wie sollten die Zuschlagskriterien entwickelt werden?**

Mit Hilfe der Zuschlagskriterien wird eingeschätzt, wie gut ein Angebot den Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers gerecht wird, und sie ermöglichen die Aufstellung einer Rangliste der Angebote. Dabei hängen die zu verwendenden Zuschlagskriterien von der besonderen Art der Auftragsvergabe ab. Es wird empfohlen, sie zusammen mit den Spezifikationen zu entwickeln. Die **Zuschlagskriterien** müssen sich auf folgende Aspekte richten:

- Einhaltung der Vertragsbedingungen;
- technischer Wert der angebotenen Waren oder Dienstleistungen;
- Lebenszykluskosten;
- angebotsbedingte Risiken oder Einschränkungen und
- weitergehender sozialer Nutzen für den Auftraggeber (z. B. ökologische Überlegungen).

### **Gute Praxis:**

Die Zuschlagskriterien (Artikel 53 der Richtlinie 2004/18/EG) bilden die Grundlage, auf der der öffentliche Auftraggeber das beste Angebot auswählt, d. h. das Angebot, das den in

den Spezifikationen dargelegten Anforderungen am besten entspricht, und danach den Zuschlag erteilt. Diese Kriterien müssen im Voraus – vorzugsweise in der Planungsphase – aufgestellt werden und dürfen den fairen Wettbewerb nicht beeinträchtigen.

Artikel 53 Absatz 1 besagt, dass der öffentliche Auftraggeber bei der Erteilung des Zuschlags für Lieferungen, Bauarbeiten oder Dienstleistungen die folgenden Kriterien anzuwenden hat:

- a) entweder **das wirtschaftlich günstigste Angebot (MEAT)** – verschiedene mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängende Kriterien können bei der Erteilung des Zuschlags berücksichtigt werden, beispielsweise Qualität, Preis, technischer Wert, Lieferfrist, Kundendienst.
- b) oder **den niedrigsten Preis** – für die Erteilung des Zuschlags ist nur der niedrigste Preis maßgeblich.

Hier einige Fälle, in denen die Anwendung des Kriteriums des niedrigsten Preises als sinnvoll angesehen werden kann:

- Auftragsvergabe für Lieferungen – bei der Beschaffung von einfachen, standardisierten gebrauchsfertigen Waren (beispielsweise Schreibwaren) ist der Preis normalerweise der einzige relevante Faktor für die Zuschlagsentscheidung.
- Auftragsvergabe für Bauleistungen – bei Bauleistungen nach Plänen des öffentlichen Auftraggebers oder nach bereits vorliegenden Plänen wird üblicherweise der niedrigste Preis angewandt.
- Auftragsvergabe für Dienstleistungen – bei einigen Dienstleistungen (beispielsweise Gebäudereinigung oder Verlagsdienste) kann sich der öffentliche Auftraggeber dafür entscheiden, die genauen Leistungsanforderungen detailliert festzulegen und dann das passende Angebot auszuwählen, das den niedrigsten Preis bietet.

**MEAT** wird angewandt, wenn sich durch Abwägung zwischen Preis und Qualität das Preis-Leistungs-Verhältnis beurteilen lässt. Das Ziel ist eine optimale Kombination zwischen den verschiedenen Kriterien (kostenbezogene und nicht-kostenbezogene Kriterien), die zusammen den Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers gerecht werden. Die Elemente jedoch, die die optimale Kombination dieser verschiedenen Kriterien ausmachen, sind von Fall zu Fall verschieden und richten sich nach den vom öffentlichen Auftraggeber geforderten Ergebnissen.

Die Anwendung des MEAT bietet im Gegensatz zum Kriterium des niedrigsten Preises eine Reihe von Vorteilen. Sie ermöglicht es dem öffentlichen Auftraggeber, qualitative Erwägungen mit in Betracht zu ziehen. Das MEAT-Kriterium wird daher normalerweise dann angewandt, wenn die Qualität für den öffentlichen Auftraggeber eine wichtige Rolle spielt. Gehört zu den Anforderungen eine lange Betriebsdauer, kann der öffentliche Auftraggeber neben den direkten Anschaffungskosten (oder dem Einkaufspreis) auch die im Rahmen der Spezifikationen anfallenden Lebenszykluskosten (d. h. die Kosten während der Produktlebensdauer) mit berücksichtigen.

Hier einige Fälle, in denen die Anwendung des **wirtschaftlich günstigsten Angebots (MEAT)** als sinnvoll angesehen werden kann:

- Auftragsvergabe für Lieferungen – bei öffentlichen Lieferaufträgen, die umfangreiche und spezialisierte Tätigkeiten zur Produktinstallation und/oder –



wartung und/oder Nutzerschulung einschließen, wird der Zuschlag in der Regel auf der Grundlage des MEAT-Kriteriums erteilt. Für diese Art von Aufträgen ist übrigens die Qualität im Regelfall besonders wichtig.

- Auftragsvergabe für Bauarbeiten – bei Bauarbeiten nach Plänen des Bieters wird oftmals das MEAT-Kriterium angewandt.
- Auftragsvergabe für Dienstleistungen – bei Beratungsdiensten und allgemeineren geistig-schöpferischen Dienstleistungen ist die Qualität normalerweise sehr wichtig. Bei der Vergabe von Aufträgen für diese Art von Dienstleistungen wurden in Bezug auf das Preis-Leistungs-Verhältnis erfahrungsgemäß mit dem MEAT-Kriterium die besten Ergebnisse erzielt.

Der öffentliche Auftraggeber kann zur Bestimmung des MEAT verschiedene Kriterien heranziehen. Artikel 53 Absatz 1 der Richtlinie 2004/18/EG enthält eine Beispielliste für diese Kriterien:

- Preis
- Qualität
- technischer Wert
- Ästhetik und Zweckmäßigkeit
- Umwelteigenschaften
- Betriebskosten
- Rentabilität
- Kundendienst und technische Hilfe
- Lieferzeitpunkt und Lieferungs- oder Ausführungsfrist.

Entsprechend der Art des Auftrags können jedoch auch noch andere Kriterien hinzugefügt werden, beispielsweise Qualifikationen und einschlägige Erfahrungen von Mitarbeitern, die einen Dienstleistungsauftrag ausführen sollen (jedoch nur unter den in Rechtssache C-601/13, Ambisig, angeführten Bedingungen).

Die Zuschlagskriterien dürfen nicht mit den Auswahlkriterien vermengt werden. Gemäß Richtlinie 2004/18/EG können in der Auswahl- und Vergabephase nur dann die gleichen Unterlagen präsentiert werden, wenn es der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots dient (auf Einzelfallbasis anwendbar) und nicht der Untersuchung der Eignung des Bieters im Hinblick auf die Auftragsausführung, die bereits in der Auswahlphase festgestellt wurde. Wird ein Kriterium bereits in der Vorauswahlphase als Auswahlkriterium verwendet, kann es nicht noch einmal in gleicher Weise als Zuschlagskriterium herangezogen werden. Siehe auch Rechtssache C-31/87, Beentjes; Rechtssache C-532/06, Lianakis und Rechtssache T-402/06, Spanien gegen Kommission.

Artikel 67 der neuen Richtlinie 2014/24/EU enthält Informationen zu den Zuschlagskriterien.

Der öffentliche Auftraggeber kann sich auch dafür entscheiden, die MEAT-Kriterien noch einmal in Unterkriterien einzuteilen. Sie weisen dann die spezifischen Faktoren aus, die vom öffentlichen Auftraggeber im Rahmen eines einzelnen Kriteriums berücksichtigt werden. Das Kriterium/Unterkriterium muss (siehe beispielsweise Rechtssache C-513/99, Concordia Bus)

- mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen;

- dergestalt sein, dass dem öffentlichen Auftraggeber keine „uneingeschränkte Wahlfreiheit“ übertragen wird;
- muss entweder in der Bekanntmachung oder in den Auftragsunterlagen angegeben sein;
- messbar sein und eine Bandbreite für jedes Kriterium ausweisen (wettbewerbsfähige Spannen), einschließlich eines akzeptablen Mindest- und Höchstwertes für den öffentlichen Auftraggeber;
- muss so konzipiert und ausgedrückt sein, dass es von allen Teilnehmern gleich ausgelegt wird;
- die grundlegenden Prinzipien des EU-Rechts erfüllen, insbesondere die Grundsätze des EU-Vertrags (Gleichbehandlung, Transparenz, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit).

Die anzuwendenden Kriterien (und eventuellen Unterkriterien) sind mit der erforderlichen Sorgfalt in der Planungsphase festzulegen, und ihre Anwendung im Rahmen der Bewertung sollte für eine Reihe möglicher Angebote und Kombinationen von Kriterien ausgearbeitet werden, damit auch wirklich das wirtschaftlich günstigste Angebot ermittelt werden kann. Das ist unter Umständen nicht der Fall, wenn nicht auf relevante Kriterien zugegriffen wird oder versehentlich ungeeignete Kriterien angewandt werden. Im Allgemeinen erfolgt eine Bewertung der Kriterien anhand eines speziellen Systems oder nach einer entsprechenden Regel, was mit einer Gewichtung der verwendeten Kriterien verbunden ist.

Zudem müssen die Kriterien und Unterkriterien unmissverständlich formuliert werden, so dass sie von allen Bietern klar verstanden und gleich ausgelegt werden. Daher ist es beispielsweise empfehlenswert, das Kriterium „Qualität“ anhand eines oder mehrerer Unterkriterien zu formulieren und zudem bei jedem Unterkriterium ein Mindest- und Höchstniveau anzugeben. Der Bieter muss aus der Beschreibung in den Verdingungsunterlagen ersehen, wie er sein Angebot zu gestalten hat, um eine gute Punktzahl zu erzielen, und zusammen mit dem Angebot sind gesonderte Unterlagen einzureichen, in denen der Bieter erläutert, wie er die angebotene Qualität gewährleisten und die angebotenen Dienstleistungen erbringen will.

Beispiele für Unterkriterien:

Dienstleistung:

- Ausführung (Mindest- und Höchstniveau sollten formuliert werden)
- Zahlungsbedingungen (Mindest- und Höchstniveau)

Qualität:

- Materialien (Mindest- und Höchstniveau)
- Farben (Mindest- und Höchstniveau)

<b>Beispiele für schlechte Praxis</b>	<b>Beispiele für gute Praxis</b>
<p>1. Der Lieferant muss eine Mindestöffnungszeit von 8.00 bis 16.00 Uhr anbieten – Angabe der Öffnungszeiten des Bieters – lange Öffnungszeiten werden positiv beurteilt (lange Öffnungszeiten werden vom öffentlichen Auftraggeber nicht definiert, beispielsweise rund um die Uhr).</p>	<p>1. Der Lieferant muss eine Mindestöffnungszeit von 8.00 bis 16.00 Uhr anbieten – Bieter gibt die von ihm <i>angebotenen</i> Öffnungszeiten an – angebotene Rund-um-die-Uhr-Öffnungszeiten werden positiv beurteilt und gewichtet. (Der Bieter konkurriert nunmehr mit Öffnungszeiten zwischen 8 bis 16 Uhr und rund um die Uhr).</p>

<p>2. Der öffentliche Auftraggeber sollte die Liefertage vom Zeitpunkt der Bestellung an angeben – kurze Lieferzeit wird positiv beurteilt (kurze Lieferzeit wird vom öffentlichen Auftraggeber nicht definiert, beispielsweise Höchstzahl an Tagen und angebotene Tage werden positiv gewichtet)</p> <p>3. Der öffentliche Auftraggeber sollte angeben, ob für Eilbestellungen Extrakosten veranschlagt werden (er muss zum Zwecke der Kostenberechnung eine geschätzte Anzahl von „Eilbestellungen“ pro Jahr anführen).</p> <p>4. Der öffentliche Auftraggeber sollte die Produktlebensdauer angeben – die Mindestdauer beträgt 2 Jahre ab Herstellungsdatum (vom öffentlichen Auftraggeber wird keine bevorzugte Lebensdauer angegeben).</p> <p>5. Vertragsstrafen: Die Anwendung von Vertragsstrafen (d. h. der Bieter erhält umso mehr Punkte, je höher die Vertragsstrafe, die er im Falle einer verspäteten Vertragserfüllung zu zahlen bereit ist) wird als Zuschlagskriterium nicht befürwortet. Solche Strafen sollten einfach in den Vertragsbedingungen vorgesehen werden.</p> <p>6. Gleichstellung der Geschlechter: Der öffentliche Auftraggeber kann das Geschlecht nicht als Zuschlagskriterium einsetzen, z. B. durch die Vergabe von Punkten bei einem Dienstleistungsauftrag in Abhängigkeit von der Geschlechterzusammensetzung des vom Bieter vorgeschlagenen Expertenteams (das ist Diskriminierung und verstößt gegen die Grundsätze des Vertrages).</p> <p>7. Extras: Der öffentliche Auftraggeber sollte</p>	<p>2. Der Bieter nennt die Liefertage vom Zeitpunkt der Bestellung an – die Lieferzeit beträgt maximal 12 Tage vom Zeitpunkt der Bestellung an – ein Angebot von 4 Tagen wird positiv beurteilt und gewichtet. (Der Bieter konkurriert nunmehr mit einer Lieferzeit zwischen 12 und 4 Tagen – keine Extrapunkte für eine Lieferzeit unter 4 Tagen). Oder das Punktesystem wird aufgelistet und veröffentlicht:</p> <p style="padding-left: 40px;">&lt;4 Tage 5 Punkte 5-6 Tage 4 Punkte 7-8 Tage 3 Punkte 9-10 Tage 2 Punkte 11 Tage 1 Punkt &gt;12 Tage 0 Punkte</p> <p>3. Der Bieter gibt an, ob für Eilbestellungen Extrakosten veranschlagt werden. Die geschätzte Anzahl der „Eilbestellungen“ pro Jahr ist 500. (Der öffentliche Auftraggeber kann nunmehr die jährlichen Gesamtkosten für Eilbestellungen berechnen – was transparent und eindeutig ist).</p> <p>4. Die Lebensdauer der angebotenen Produkte muss mindestens (Mindestkriterien) 2 Jahre ab Herstellungsdatum betragen. Die angebotene Lebensdauer von 5 Jahren wird positiv beurteilt und gewichtet. (Der Bieter konkurriert mit einer Lebensdauer zwischen 2 und 5 Jahren – keine Extrapunkte für eine angebotene Lebensdauer von mehr als 5 Jahren).</p>
---	---

<p>„Vertragsextras“ nicht als Faktor bei der Zuschlagserteilung berücksichtigen z. B. durch zusätzliche Punkte für Bieter, die zusätzlich zu den geforderten Posten noch unentgeltlich Posten anbieten.</p> <p>8. Durchschnittspreis: Die Anwendung des Durchschnittspreises (d. h. mehr Punkte für diejenigen Angebote, die nahe am Durchschnitt aller eingegangenen Angebote liegen) ist nicht gestattet, da es sich nicht um ein objektives Kriterium in Bezug auf den Auftragsgegenstand handelt.</p> <p>9. Ausmaß der Unterauftragsvergabe: Der öffentliche Auftraggeber sollte das Ausmaß der Unterauftragsvergabe nicht zu deren Beschränkung einsetzen, beispielsweise durch die Vergabe von höheren Punktzahlen an Bieter, die beabsichtigen, ohne die Vergabe von Unteraufträgen auszukommen. Der öffentliche Auftraggeber ist nicht berechtigt, das Ausmaß der vom Bieter vorgeschlagenen Unterauftragsvergabe zu beschränken. (Dieses Kriterium ist Auswahlsache.)</p>	
--	--

### **Bewertung der Angebote und Auftragsvergabe**

In diesem Abschnitt geht es um die Methode zur Bewertung der Angebote im Rahmen des Verfahrens der öffentlichen Auftragsvergabe.

#### **Welche unterschiedlichen Bewertungsmethoden können angewandt werden?**

Die Bewertungsmethode richtet sich nach der Art und Komplexität der Auftragsvergabe. Die ausgewählte Methode sollte dem Bewertungsausschuss eine objektive und transparente Entscheidung darüber ermöglichen, welches Angebot das beste Preis-Leistungs-Verhältnis bietet, und muss daher die folgenden Aspekte berücksichtigen:

- den Umfang, in dem ein Angebot qualitativen Kriterien gerecht wird;
- die Lebenszykluskosten;
- das mit der Auswahl eines bestimmten Preisangebots verbundene Risikoniveau und
- die Notwendigkeit der Auflistung der Kriterien (nach Priorität geordnet) in den Unterlagen (normalerweise in den Spezifikationen) mit Gewichtung (gegebenenfalls) und Scoring-Methode.

Die wichtigsten Bewertungsmethoden:

#### **A. Niedrigster Preis**

Die Methode des niedrigsten Preises ist sinnvoll bei einfachen oder standardisierten Vergabeverfahren. Es muss dabei nur das Angebot mit dem niedrigsten Preis ausgewählt werden, bei dem alle Teilnahmebedingungen erfüllt sind.

#### **B. MEAT: Preis/Qualität – Numerisches Scoring**

Diese Methode eignet sich für mäßig komplexe Beschaffungen, bei denen die qualitativen Kriterien in etwa die gleiche Wichtigkeit haben. Nachdem die Angebote aussortiert wurden, die die Teilnahmebedingungen nicht erfüllen, wird jedem der wünschenswerten

kostenfremden oder qualitativen Zuschlagskriterien je nach Grad der Erfüllung ein numerisches Rating zugeordnet. Die Ratings werden für die einzelnen Angebote zusammengezählt und ergeben jeweils die Gesamtpunktzahl für Qualität. Daraus ergibt sich die Rangfolge der Angebote entsprechend dem Verhältnis Preis/Qualitätspunkte.

### **C. MEAT: Gewichtete Scoring-Methode**

Diese Methode eignet sich für komplexe Beschaffungen, bei denen die Zuschlagskriterien von unterschiedlicher Wichtigkeit sind. Nachdem die Angebote aussortiert wurden, die die Teilnahmebedingungen nicht erfüllen, wird jedem Kriterium eine prozentuale Gewichtung zugeordnet (die insgesamt 100 Prozent ergeben). Die Gewichtung der einzelnen Kriterien ist in den Verdingungsunterlagen anzugeben und darf danach nicht geändert werden. Der Preis wird in gleicher Weise numerisch gewichtet wie die anderen Kriterien, und die Ergebnisse werden zu einem Gesamtwert zusammengefasst.

### **D. MEAT: Numerische Scoring-Methode**

Diese Methode eignet sich für komplexe Beschaffungen, bei denen die verschiedenen qualitativen Faktoren nach einem Klassifizierungssystem von 0 bis 5 bewertet werden. Nachdem die Angebote aussortiert wurden, die die Teilnahmebedingungen nicht erfüllen, wird jedem der qualitativen Zuschlagskriterien je nach beurteiltem Grad der Erfüllung ein numerisches Rating zugeordnet, beispielsweise unter Verwendung einer Skala von 0 (inakzeptabel) bis 5 (ausgezeichnet). Der Preis erhält eine Punktzahl und ist Bestandteil der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Dem günstigsten Angebot werden in der Regel 100 % zugeteilt und anderen Angeboten niedrigere Prozentsätze proportional zum Wert des Angebots. Die Punktzahlen werden zusammengezählt, und es erfolgt eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit anhand eines Vergleichs von Gesamtkosten, Lebenszykluskosten und verbundenen Risiken.

### **Können Bieter während der Bewertungsphase kontaktiert werden?**

Während der Bewertung der Angebote kann der Bieter um Klarstellungen ersucht werden, jedoch muss der öffentliche Auftraggeber dabei die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung gewährleisten. Die Bitte um Klarstellung sollte möglichst per E-Mail übermittelt werden und sich auf einen spezifischen Abschnitt des Angebots beziehen, wozu eine konkrete Frage zu stellen ist. Es sollten Fragen vermieden werden, die dem Bieter grundsätzlich die Möglichkeit geben, zusätzliche Informationen bereitzustellen oder das Angebot zu ändern, da Änderungen das Bewertungsverfahren ungültig machen könnten. Enthält ein Angebot einen eindeutigen Rechenfehler beim Angebotspreis, kann sich der öffentliche Auftraggeber zur Klärung des Preises mit dem Bieter in Verbindung setzen.

### **Wie sollte der Bewertungsausschuss seine Entscheidung treffen?**

Der Bewertungsausschuss darf die eingereichten Angebote nur anhand der darin enthaltenen Informationen und der eingegangenen Klarstellungen beurteilen. Sonstige Informationen, die Ausschussmitglieder möglicherweise bereits erhalten haben, einschließlich persönlicher Erfahrungen, sind nicht zu berücksichtigen.

Jedes Mitglied des Bewertungsausschusses muss für jedes einzelne Angebot eine individuelle Bewertung einleiten, durchführen und abschließen. Die Bewertungen werden zusammengefasst, und für den Ausschuss insgesamt wird eine konsensfähige Punktzahl festgelegt. Es ist durchaus möglich, dass die Mitglieder des Ausschusses nicht immer zu einheitlichen Schlussfolgerungen gelangen. Derartige Differenzen sollten vom Ausschuss weitestgehend ausdiskutiert werden. Dadurch kann ein Konsens erzielt werden oder aber

jedes Mitglied hält an seinem Rating fest, woraufhin dann ein Durchschnittswert gebildet würde. Falls diese Methoden zu einem für ein Mitglied inakzeptablen Ergebnis führen, kann dieser Umstand auf Verlangen des betreffenden Mitglieds im Abschlussbericht ausgewiesen werden. Handelt es sich bei diesen Differenzen um Tatsachen (mathematischer Art oder Sachverhalte) und kann dazu kein Konsens erzielt werden, trifft der Ausschussvorsitzende eine Entscheidung und protokolliert die entsprechenden Umstände und Entscheidungen.

Auf dem Bewertungsbogen sind zusammen mit den Punkten entsprechende Kommentare zur Unterstützung des Scoring aufzuzeichnen, wobei sicherzustellen ist, dass die Mitglieder in hinreichendem Maße die Punktevergabe erläutern können. Das Mitglied kann auch eine Kopie des Angebots bei dessen Durchsicht mit Anmerkungen versehen, jedoch ist anzumerken, dass auf solche Kommentare bei jedem Antrag auf Überprüfung der Zuschlagsentscheidung und jeder Beschwerde Bezug genommen werden kann. Die Mitglieder sollten sich der Tatsache bewusst sein, dass ihre Kommentare und Empfehlungen unter Umständen in das öffentliche Register eingehen, und alle Teile der Bewertung dementsprechend behandeln.

Der Bewertungsausschuss sollte im Voraus entscheiden, ob

- individuell bewertet und dann ein Punktedurchschnitt gebildet wird oder
- er als Gremium für jeden Bieter eine moderierte Punktzahl festlegt.

Soll eine Bewertung der Angebote anhand der Zuschlagskriterien vorgenommen werden, ist das dazu anzuwendende Verfahren festzulegen, bevor die Mitglieder des Bewertungsausschusses die Arbeit aufnehmen. Ein Vorschlag wäre ein abgestufter Ansatz, wie er in der nachfolgenden Tabelle dargestellt ist:

PUNKTE	KLASSIFIZIERUNG
5	Ausgezeichnet
4	Über den Erwartungen
3	Erwartungsgemäß
2	Unter den Erwartungen
1	Deutlich unter den Erwartungen
0	Inakzeptabel

Danach werden die Punkte für jeden Bieter auf dem Bewertungsbogen zusammengezählt, um die Endpunktzahlen und das Ranking zu erhalten. Eine Beeinflussung durch die Bewertung eines Mitglieds des Bewertungsausschusses ist bei dieser Methode ausgeschlossen. Alle Mitglieder des Bewertungsausschusses sollten die Bewertungsbögen unterzeichnen und datieren. Der/die Vorsitzende des Bewertungsausschusses sollte zum Schluss die korrekte Erfassung des Bewertungsverfahrens feststellen und bestätigen, dass die getroffenen Entscheidungen klar dokumentiert sind, so dass sie den Bietern erläutert werden können.

### **Wie sollten die Bieter über das Ergebnis unterrichtet werden?**

Nach Abschluss des Bewertungsverfahrens müssen nach Artikel 41 der Richtlinie 2004/18/EG alle Bieter über das Ergebnis unterrichtet werden.

Diese Mitteilung ist unmittelbar nach der Entscheidung über die Auftragsvergabe und mindestens 10 Tage vor Vergabe des Auftrags (während der sogenannten Stillhaltefrist) zu versenden.

Wird innerhalb der ersten beiden Werktage ein Antrag auf Erläuterung der Zuschlagsentscheidung gestellt, muss die Behörde die entsprechenden Informationen zeitlich so bereitstellen, dass sie dem Bieter oder der interessierten Partei mindestens drei Werktage vor Auftragsvergabe vorliegen. Dieses „beschleunigte Verfahren“ bedeutet, dass gegebenenfalls zur Einhaltung der 10-Tage-Frist die Auftragsvergabe verschoben werden muss.

Bei einem beschleunigten Verfahren für nicht berücksichtigte Bieter gilt es zu erläutern, warum sie nicht berücksichtigt wurden, und falls ein annehmbares Angebot eingereicht wurde, müssen die Merkmale und relativen Vorteile des erfolgreichen Angebots dargelegt werden. Umfang und Art der veröffentlichten Informationen hängen von den jeweiligen Gegebenheiten ab, und der öffentliche Auftraggeber sollte sich in der Frage, was angemessen ist, von seinem Rechtsteam beraten lassen.

## TOOLKIT 7 – AUSARBEITUNG DER SPEZIFIKATIONEN

### **Beschreibung des Toolkits:**

Dieses Toolkit soll mit einer Reihe von Fragen und Antworten und einer Checkliste den in der Praxis Tätigen helfen, umfassende und qualitativ hochwertige Spezifikationen auszuarbeiten.

### **Rechtliche Grundlage:**

Artikel 23 und 24 der Richtlinie 2004/18/EG.

### **Häufige Fehler:**

Die Festlegung der technischen Spezifikationen ist ein Bereich, in dem viele Fehler begangen werden, die häufig auf mangelnde Vertrautheit/Erfahrungen mit der Erarbeitung solcher Dokumente zurückzuführen sind. Nachfolgend sind einige typische Fehlerbereiche aufgelistet:

- Wichtige Arbeitsbereiche werden aus den Spezifikationen ausgeklammert, um dann in einer späteren Phase hinzugefügt zu werden, was zu Verwirrung oder unfairen Wettbewerb führt.
- Eine unzureichende Reaktion des Marktes oder ungewöhnlich niedrige Preise (oder völlig unterschiedliche Angebotspreise) lassen sich oftmals auf schlechte Spezifikationen zurückführen (wenngleich auch außergewöhnliche Marktbedingungen die Ursache sein können). Jede Partei muss wissen und verstehen, was gefordert wird (consensus ad idem).
- Vergabe von Zusatzaufträgen für Bauleistungen/Dienstleistungen/Lieferungen zum Hauptauftrag, die vorhersehbar waren.
- Angeblich zwingende Dringlichkeit aufgrund „nicht vorhersehbarer“ Ereignisse, obwohl in Wirklichkeit ein unrealistischer Zeitplan und/oder schlechte Planung dafür verantwortlich sind.
- Verstöße gegen die Gebote der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz (speziell in Bezug auf die Spezifizierung von Produktbezeichnungen oder restriktive Spezifikationen).
- Vorschriftswidrige, inkorrekte oder unzulängliche Bestimmungen (dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit Auswahl- und Zuschlagskriterien und der Begünstigung lokaler Auftragnehmer).
- Spezifikationen enthalten keinen Ausschreibungs- und Projektzeitplan oder keine Auswahl- und Zuschlagskriterien.

### **Frage und Antwort**

#### **Was sind Spezifikationen und wann, wie und durch wen werden sie ausgearbeitet?**

Die Spezifikationen sind das wichtigste Dokument der Ausschreibungsunterlagen, in dem die mit der Auftragsvergabe verbundenen Anforderungen dargelegt sind. Sie bilden die Grundlage für die Auswahl des Zuschlagsempfängers und finden Eingang in den Vertrag, in dem die vom erfolgreichen Bieter erwarteten Leistungen ausgewiesen sind. Ihre endgültige Überprüfung und Abzeichnung stellt folglich eine wichtige Entscheidung im Vergabeverfahren dar, weshalb die dafür zuständigen Personen unbedingt über die



erforderlichen Qualifikationen, Befugnisse und Erfahrungen verfügen müssen. Die Abzeichnung der Spezifikationen ist normalerweise ein entscheidendes Moment in einem Gateway-Kontrollverfahren. Der Zweck der Spezifikationen besteht darin, für potenzielle Lieferanten die Bedürfnisse des öffentlichen Auftraggebers klar, genau und umfassend zu beschreiben und ihnen damit die Möglichkeit zu geben, eine auf diese Bedürfnisse zugeschnittene Lösung anzubieten.

In Abhängigkeit von ihrer Komplexität können die Spezifikationen von einer Einzelperson oder einem Team beim öffentlichen Auftraggeber oder von externen Beratern ausgearbeitet werden. Außer in den einfachsten Fällen müssen dafür Informationen von zahlreichen Interessenträgern und aus verschiedensten Quellen eingeholt werden, darunter Beispiele von früheren Spezifikationen für ähnliche Beschaffungen.

Für einfache Aufträge werden die Spezifikationen vor der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung (im Amtsblatt) im Entwurf erarbeitet. Bei komplexeren Aufträgen erfolgt die Ausarbeitung auf der Grundlage der Geschäftsanforderungen, die im Zusammenhang mit der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung herausgearbeitet wurden. In außergewöhnlichen Umständen, d. h. beim Verhandlungsverfahren oder bei wettbewerblichem Dialog, können die Spezifikationen im Verlaufe des Projekts verfasst werden.

Spezifikationen werden in der Regel immer stärker ausdifferenziert, bis aus den Anforderungen letztlich alle geforderten Einzelheiten hervorgehen, die die Lieferanten kennen müssen, um geeignete Lösungen anbieten zu können. Diese Weiterentwicklung kann im Rahmen der Marktforschung in Absprache mit den Lieferanten erfolgen oder nach der Auswahl der Lieferanten. Das kann insbesondere dann sinnvoll sein, wenn innovative Lösungen in Betracht gezogen werden. Dieser Prozess erfordert Sorgfalt und Integrität, um die Gleichbehandlung potenzieller Lieferanten zu sichern und Anschuldigungen wegen Voreingenommenheit (die oftmals zu Beschwerden führen) zu vermeiden. In sprachlicher Hinsicht dürfen in den Spezifikationen keine proprietären Lösungen oder Produktbezeichnungen enthalten sein. Es ist immer der Hinweis „oder gleichwertig“ anzubringen.

Die Spezifikationen enthalten auch Hintergrundmaterial, um den Lieferanten das Verständnis der Anforderungen im Kontext zu erleichtern, und sie bieten ergänzendes Material. Das Hintergrundmaterial kann ausgesprochen umfangreich sein, so dass es nicht einfach zu bewältigen ist, dieses zu kopieren und an alle potenziellen Lieferanten zu übermitteln. Bei sehr komplexen Aufträgen kann das Hintergrundmaterial auf einer separaten CD zur Verfügung gestellt oder physisch in einem Datenraum zugänglich gemacht werden.

Die Spezifikationen müssen fertiggestellt sein, bevor sie mit einer Aufforderung zur Angebotsabgabe an Lieferanten ausgegeben werden. Es ist zu sondieren, wer für die Überprüfung der Spezifikationen am geeignetsten ist, um deren Vollständigkeit und Genauigkeit zu gewährleisten, und wer an der Bewertung der eingehenden Antworten beteiligt werden sollte.

Siehe auch [Abschnitt 2.4](#)

## **Die Anforderungen sind in Artikel 23 und Anhang VI der Richtlinie 2004/18/EG festgelegt**

Dazu gehören:

- Die technischen Spezifikationen müssen in den Verdingungsunterlagen enthalten sein.
- Die technischen Spezifikationen sind so genau zu fassen, dass sie den Bietern ein klares Bild vom Auftragsgegenstand vermitteln und dem öffentlichen Auftraggeber die Erteilung des Zuschlags ermöglichen.
- Die technischen Spezifikationen müssen allen Bietern den gleichen Zugang zum Wettbewerb gewähren und dürfen die Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte für den Wettbewerb nicht in ungerechtfertigter Weise behindern.
- Die technischen Spezifikationen sind wie folgt zu formulieren: entweder unter Bezugnahme auf nationale Normen, europäische Normen, europäische technische Zulassungen, internationale Normen oder andere technische Bezugssysteme, die von den europäischen Normungsgremien erarbeitet wurden, oder mit Bezugnahme auf nationale Normen, nationale technische Zulassungen oder nationale technische Spezifikationen für die Planung, Berechnung und Ausführung von Bauwerken und den Einsatz von Produkten. Jede Bezugnahme ist mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ zu versehen.
- In den technischen Spezifikationen können auch Funktionsanforderungen enthalten sein, die beispielsweise Umwelteigenschaften umfassen.
- Der öffentliche Auftraggeber muss ein Angebot annehmen, wenn dem öffentlichen Auftraggeber darin nachgewiesen wird, dass das Angebot den Spezifikationen, Funktionsanforderungen, Umweltzeichen-Anforderungen oder Normen, auf die in den Verdingungsunterlagen Bezug genommen wird, gleichermaßen entspricht. Als geeignetes Mittel kann eine technische Beschreibung des Herstellers oder ein Prüfbericht einer anerkannten Stelle gelten.
- In technischen Spezifikationen darf nicht auf eine bestimmte Produktion oder Herkunft oder ein besonderes Verfahren oder auf Marken, Patente, Typen, einen bestimmten Ursprung oder eine bestimmte Produktion verwiesen werden, wenn dadurch bestimmte Unternehmen oder bestimmte Produkte begünstigt oder ausgeschlossen werden.
- Solche Verweise sind jedoch ausnahmsweise zulässig, wenn der Auftragsgegenstand nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden kann; solche Verweise sind mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ zu versehen. Bei der Verwendung von beispielsweise Marken oder Patenten in den technischen Spezifikationen muss der öffentliche Auftraggeber die Gründe dafür rechtfertigen.
- Es müssen Spezifikationen festgelegt werden, die das Kriterium der Zugänglichkeit für Personen mit einer Behinderung oder das Kriterium der Konzeption für alle Benutzer berücksichtigen.
- Definitionen von Spezifikationen und Normen sind in Anhang VI der Richtlinie 2004/18/EG enthalten.

### Welche verschiedenen Arten von Spezifikationen gibt es?

Es gibt drei Arten von Spezifikationen (die auch unter anderen Namen bekannt sind): Input, Output und Ergebnisse.

- **Inputorientierte** Spezifikationen (manchmal als technische Spezifikationen bezeichnet) enthalten eine Reihe von Anweisungen zur Ausführung der Arbeiten. Sie sind weitgehend aus der Mode gekommen (außer bei der Beschaffung von Gütern des Grundbedarfs), da sie unflexibel sind, oftmals nicht das Preis-Leistungs-Verhältnis widerspiegeln und den Bietern keinen Raum für Innovation gewähren. Für später hinzugefügte Extras wird in der Regel ein Aufschlag berechnet. Sie werden normalerweise nur in Verbindung mit einer Bewertung auf der Basis des niedrigsten Preises angewandt.
- Bei **outputorientierten** Spezifikationen liegt der Schwerpunkt auf den zu erbringenden Leistungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht und nicht auf detaillierten technischen Spezifikationen für die Art und Weise ihrer Erbringung. Damit erhält der Anbieter die Möglichkeit, innovative Lösungen vorzuschlagen, die das Beschaffungsteam möglicherweise nicht in Betracht gezogen hätte.
- **Ergebnisorientierte** Spezifikationen sind am einfachsten zu erarbeiten, jedoch am schwersten zu bewerten (und zu kontrollieren). In ihnen sind die zu erzielenden Nutzeffekte dargelegt, nicht aber Input oder Leistungen des Auftragnehmers.

Bei den beiden letztgenannten Arten wird ergänzend zusammen mit dem Angebot eine Erklärung des Bieters zur Methode vorgelegt, in der er beschreibt, wie er die Anforderungen der Spezifikationen zu erfüllen beabsichtigt. Da sich die Vorschläge der Bieter durchaus unterscheiden können, muss der Bewertungsausschuss in der Lage sein, diese Alternativen zu beurteilen.

### Wie wird bewertet, ob die Angebote den Spezifikationen gerecht werden?

In der Bewertungsstrategie ist der Bewertungsansatz dargelegt, und die Bewertungsmatrix beschreibt den Ablauf des Prozesses. Bewertungsplan und -modell sollten parallel zu den Spezifikationen entwickelt werden, um Folgendes zu gewährleisten:

- Alle für die Bewertung erforderlichen Informationen werden von den Lieferanten abgefordert.
- Anforderungen und Informationsanfragen in den Spezifikationen werden bei der Bewertung erfasst.
- Die Anbieter übermitteln ihre Antworten in einer Form, die mit dem Evaluierungsmodell zusammenpasst.

### Sind Angebotsvarianten zulässig?

Gemäß Artikel 24 der Richtlinie 2004/18/EG können die öffentlichen Auftraggeber durch Vermerk in den Unterlagen zulassen, dass die Bieter Varianten vorlegen, sofern die Aufträge nach dem Kriterium des wirtschaftlich günstigsten Angebots vergeben werden. Die Möglichkeit von Varianten wird aufgenommen, wenn der öffentliche Auftraggeber Spezifikationen erarbeitet hat, er jedoch der Auffassung ist, dass es möglicherweise noch eine bessere, effizientere, kostengünstigere oder innovativere Möglichkeit zur Ausführung des Projekts gibt, die ihm möglicherweise nicht in vollem Umfang bekannt ist. Varianten sind unterschiedliche Reaktionen auf die Aufforderung zur Angebotsabgabe. Angebotsvarianten werden durch die Richtlinie unter kontrollierten Bedingungen

zugelassen; legt jedoch ein Bieter eine solche Variante vor, müssen die Kriterien und der Bewertungsplan auch für deren Bewertung geeignet sein.

In den Verdingungsunterlagen (und Bekanntmachungen) muss klar angegeben sein, ob Angebotsvarianten zugelassen sind oder nicht. Bei Zulassung von Varianten hat der öffentliche Auftraggeber für Folgendes Sorge zu tragen:

- **Planung** – Die Möglichkeit von Angebotsvarianten sollte in der Phase der Planung der Auftragsvergabe berücksichtigt werden. Dabei sollte durch Marktforschung festgestellt werden, ob unter Umständen ein Auftragnehmer die im Entwurf vorliegenden Spezifikationen mit anderen als den vorgesehenen Methoden realisieren könnte. Ist dies der Fall und der öffentliche Auftraggeber steht einer solchen Möglichkeit aufgeschlossen gegenüber, sollten die Spezifikationen entsprechend abgefasst werden.
- **Spezifikationen** – Der öffentliche Auftraggeber kann nur im Falle von output- oder ergebnisorientierten Spezifikationen zur Abgabe von Angebotsvarianten auffordern.
- **Zuschlagskriterien und -methode** – Die Zuschlagskriterien müssen so konzipiert sein, dass sowohl ordnungsgemäße Angebote als auch Angebotsvarianten anhand der gleichen Kriterien beurteilt werden können. Es ist äußerst wichtig, dass die Zuschlagskriterien im Verlauf der Planung der Auftragsvergabe eingehend geprüft werden. Es kann passieren und passiert auch, dass die Zuschlagskriterien nicht robust genug sind, um eine faire, offene und transparente Bewertung zu ermöglichen. Sie können jedoch nicht wieder zurückgenommen werden, nachdem sie in der Planungsphase festgelegt und danach veröffentlicht wurden. So kann es in extremen Fällen dazu kommen, dass die Ausschreibung storniert und neu gestartet werden muss.

#### **Anforderungen gemäß Artikel 24 der Richtlinie 2004/18/EG**

- Die Zulassung von Angebotsvarianten setzt als Zuschlagskriterium das „wirtschaftlich günstigste Angebot“ voraus.
- Der öffentliche Auftraggeber gibt in den Verdingungsunterlagen an, ob Varianten zugelassen sind oder nicht.
- Sind Varianten zugelassen, legt der öffentliche Auftraggeber Mindestanforderungen fest, die Varianten erfüllen müssen.
- Es werden nur Varianten berücksichtigt, die die verlangten Mindestanforderungen erfüllen.

## Checkliste für die Spezifikationen

Die Spezifikationen müssen im Einklang stehen mit

- der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung
- den im Amtsblatt veröffentlichten Bekanntmachungen
- den Beschaffungs- und Vertragsstrategien
- der Bewertungsmethode.

Die Spezifikationen

- unterstützen die Standardisierung und Rationalisierung von Lieferungen/Dienstleistungen?
- beschränken den Wettbewerb?
- ermöglichen dem Auftragnehmer eine rasche Entscheidung hinsichtlich der Teilnahme an der Angebotsabgabe?
- stellen eine Barriere für alternative Produkte/neue/fortgeschrittene Technologien dar?
- fördern die Innovation?
- entsprechen den beim öffentlichen Auftraggeber verwendeten Standardspezifikationen?
- beinhalten Positionen, die besser durch einen anderen Vertrag abgedeckt werden sollten?
- widerspiegeln organisatorische Prioritäten, beispielsweise die lokale KMU-Strategie?
- lassen Angebote von Konsortien zu?
- legen den Beschaffungsweg fest?
- beinhalten Sanktionierungs-/Anreizbestimmungen zum Zwecke der Leistungssteigerung?
- berücksichtigen Vertraulichkeit und Datenschutz?
- präsentieren einen realistischen Zeitplan für Beschaffung und Umsetzung?
- enthalten Start- und Endtermin/Vertragslaufzeit und mögliche Verlängerungen?
- geben Sicherheit in Bezug auf die Mengen? (Oder sind Von-bis-Spannen angegeben?)
- lassen die Vergabe von Unteraufträgen zu?
- haben einen Versionskontrollmechanismus?

Sind die Spezifikationen

- für gleiche oder ähnliche Anforderungen einheitlich?
- klar, vollständig, zuverlässig und gegengelesen?
- problemlos in einen Vertrag einzubauen?
- so gut wie unanfechtbar?
- frei von Forderungen nach irrelevanten Informationen?

Hat der öffentliche Auftraggeber

- wichtige Partner, Branchenvertreter, gesetzlich vorgeschriebene Interessenträger, örtliche Kommunen, den dritten Sektor und Gewerkschaften konsultiert?
- den Nutzerbedarf einschließlich lokaler Bedürfnisse ermittelt?
- Überlegungen dazu angestellt, wie die Ausführung innovativ gestaltet werden kann?

- den Markt untersucht – und festgestellt, ob er die voraussichtlichen Kosten und die Fristen abdecken kann?
- alternative Ausführungsmechanismen in Betracht gezogen?
- eine Risikobewertung vorgenommen und die Risiken angemessen zugeordnet?
- die Auswirkungen eines Lieferantenausfalls in Betracht gezogen?
- den Auftragsgegenstand bestimmt und festgestellt, dass er dem Kundenbedarf gerecht wird?
- die Konsultationen mit Marktakteuren und sonstigen Interessenträgern und die unternehmerischen Prioritäten im Vertragspaket entsprechend berücksichtigt?
- Umfang und Spannen der geforderten Güter/Dienstleistungen/Bauleistungen festgelegt?
- die Auswahl- und Zuschlagskriterien (einschließlich deren Gewichtung) sowie Scoring-Mechanismus und -Methodik festgelegt (und dokumentiert)?
- sichergestellt, dass die Zuschlagskriterien für alle klar sind?
- Probeläufe durchgeführt, um die Auswahl- und Zuschlagskriterien zu testen?
- eine Zusammenarbeit mit anderen Auftraggebern in Betracht gezogen?
- sichergestellt, dass Interessenerklärungen/Erklärungen zu Interessenkonflikten abgegeben wurden oder werden (speziell Berater und Mitglieder des Bewertungsausschusses)?
- obligatorische/wünschenswerte Elemente der Spezifikationen geprüft und festgelegt?
- Aspekte der sozialen Verantwortung mit abgedeckt?
- eine Aufteilung in Lose in Erwägung gezogen?
- die Verfügbarkeit von Mitteln abgesichert?
- einen Kommunikationsplan aufgestellt?
- Vorkehrungen getroffen, um die Spezifikationen (und das Budget) zu gegebener Zeit „einzufrieren“?

#### Überprüfung der geltenden Spezifikationen:

- Wurden in den Spezifikationen die geforderten Outputs/Ergebnisse genau definiert?
- Wurden in den Spezifikationen die Kundenanforderungen exakt dargelegt?
- Gibt es Bestimmungen als Grundlage für künftige Spezifikationen?

## TOOLKIT 8 – AUFTRAGSÄNDERUNGEN

### **Beschreibung des Toolkits:**

Dieses Toolkit befasst sich im Frage-Antwort-Format mit Problemen im Zusammenhang mit der Änderung von Aufträgen oder der direkten Vergabe von Aufträgen für zusätzliche Bauleistungen/Dienstleistungen/Lieferungen an bestehende Auftragnehmer. Durch Beispiele für gute Praxis soll aufgezeigt werden, wie eine solche Situation vermieden werden kann, und zwar im Wesentlichen durch eine bessere Planung und Kontrolle oder durch die Ausschreibung eines neuen Auftrags für zusätzliche Anforderungen.

### **Rechtliche Grundlage:**

Artikel 30 und 31 (Artikel 61 über die Vergabe von Aufträgen für zusätzliche Arbeiten an Konzessionäre) der Richtlinie 2004/18/EG

### **Häufige Fehler:**

Öffentliche Auftraggeber gehen fälschlicherweise davon aus, dass Veränderungen, die während der Ausführungsphase erforderlich werden, einfach dadurch Rechnung getragen werden kann, dass entweder der bestehende Auftrag geändert oder mit dem Auftragnehmer, der den Auftrag ausführt, ein Auftrag über die zusätzlichen Bau- oder Dienstleistungen abgeschlossen wird, sofern sich der Auftragswert durch derartige Änderungen nicht um mehr als 50 % erhöht.

### **Gute Praxis:**

Grundlegend gilt, dass der öffentliche Auftraggeber während der Phase der Auftragsausführung seine wesentlichen Bestimmungen nicht ändern darf. Jede derartige Änderung muss dem Abschluss eines neuen Vertrages gleichgesetzt werden und erfordert daher prinzipiell eine neue Ausschreibung. Eine Auftragsänderung oder ein Auftrag für zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen kann Veränderungen des Gegenstands oder der Art des Auftrags, des Preises, der Dauer oder des Umfangs der Bauleistungen betreffen. Aufträge (oder Auftragsänderungen) für zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen können nur „direkt“ vergeben werden (d. h. ohne vorherige Bekanntgabe), sofern die kumulativen Bedingungen von Artikel 31 Absatz 4 Buchstabe a der Richtlinie 2004/18/EG erfüllt sind. Dabei wird vom Grundsatz ausgegangen, dass Änderungen des Auftrags in Bezug auf Wert, Zeitplan oder Umfang (Volumen, Gegenstand oder Art), die möglicherweise auch zu einem anderen Ergebnis der ursprünglichen Ausschreibung geführt hätten, als „wesentlich“ zu betrachten sind und daher als neue Aufträge für zusätzliche Bauleistungen/Dienstleistungen/Lieferungen ausgeschrieben werden sollten.

Zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen sind nur zulässig, wenn unvorhergesehene Ereignisse eintreten. Diese müssen sehr restriktiv ausgelegt und begründet werden.

Verschiedenste **Maßnahmen** im Verlaufe des Vergabeverfahrens können dazu beitragen, dass Auftragsänderungen oder Aufträge für zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen möglichst vermieden werden. Dabei sind wahrscheinlich nicht immer alle Maßnahmen gleichermaßen relevant. Hier obliegt es dem öffentlichen Auftraggeber, sich nach entsprechender Prüfung für relevante Maßnahmen zu entscheiden:

- eine Gateway-Kontrolle, bei der beurteilt wird, ob alle vor der Auftragsvergabe erforderlichen Studien und Untersuchungen abgeschlossen sind;

- „Einfrieren“ von Spezifikationen und Budget in der Phase der Planung der Auftragsvergabe;
- Sicherstellung, dass der ursprüngliche Auftrag die Möglichkeit zusätzlicher Bauleistungen, Dienstleistungen oder Lieferungen vorsieht und die während der Angebotsphase geltenden Preise beinhaltet;
- Verwendung von Standardverträgen mit Klauseln zur Kontrolle von Änderungen und jährlichen Preisbestimmungen;
- formelle Verfahren, wonach Änderungen zu dokumentieren und von der obersten Leitungsebene des öffentlichen Auftraggebers und/oder dem Bewertungsausschuss zu genehmigen sind.

Ein umsichtiger öffentlicher Auftraggeber sollte beispielsweise bei einem Bauauftrag bereits vorab die erforderlichen geotechnischen Untersuchungen zur Bestimmung der Bodenbeschaffenheit durchführen, oder aber das Risiko wird auf den Auftragnehmer übertragen. In dem Falle jedoch muss den Bietern ausreichend Zeit eingeräumt werden, damit sie ihre eigenen Untersuchungen zur Quantifizierung von Risiko und Preis vornehmen können. Alle relevanten Genehmigungen, Baugenehmigungen und Zulassungen sind von einem umsichtigen öffentlichen Auftraggeber vor Beginn der Arbeiten einzuholen und sollten/können nicht als „unvorhergesehene Ereignisse“ zur Begründung einer direkten Vergabe von Aufträgen für zusätzliche Bauleistungen herangezogen werden.

Am besten lassen sich wesentliche Änderungen während der Ausführungsphase durch eine sorgfältigere Planung vermeiden. Dazu gehören der Abschluss aller erforderlichen Untersuchungen vor der Auftragsvergabe, die Wahl eines geeigneten Ausschreibungsverfahrens und die Verwendung einer Vertragsform mit angemessener Preisgestaltung, Anreizen und Risikotransfer. Notfallpläne sollten für den Fall vorliegen, dass zusätzliche Bauleistungen/Dienstleistungen/Lieferungen notwendig werden und dafür eine neue Ausschreibung in die Wege geleitet werden muss.

## Frage und Antwort

### **F.1. Wann kann ein öffentlicher Auftraggeber einen Auftrag für zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen während der Ausführungsphase direkt vergeben?**

A.1. In Artikel 31 der Richtlinie 2004/18/EG sind die Umstände genannt, unter denen ein öffentlicher Auftraggeber im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung Aufträge für zusätzliche Bauleistungen/Dienstleistungen/Lieferungen direkt vergeben kann. Dabei müssen die folgenden Bedingungen erfüllt sein (Artikel 31 Absatz 4).

- a) Für zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen, die nicht in dem der Vergabe zugrunde liegenden Entwurf oder im ursprünglich geschlossenen Vertrag vorgesehen sind und wegen eines unvorhergesehenen Ereignisses zur Ausführung der darin beschriebenen Bau- oder Dienstleistung erforderlich sind, sofern der Auftrag an den Wirtschaftsteilnehmer vergeben wird, der diese Bau- oder Dienstleistung erbringt:
  - wenn sich diese zusätzlichen Bau- oder Dienstleistungen in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht nicht ohne wesentlichen Nachteil für den öffentlichen Auftraggeber vom ursprünglichen Auftrag trennen lassen oder
  - wenn diese Bau- oder Dienstleistungen zwar von der Ausführung des ursprünglichen Auftrags getrennt werden können, aber für dessen Vollendung unbedingt erforderlich sind.



Der Gesamtwert der Aufträge für die zusätzlichen Bau- oder Dienstleistungen darf jedoch 50 % des Wertes des ursprünglichen Auftrags nicht überschreiten.

Alle diese kumulativen Bedingungen (d. h. (i) „unvorhergesehen“, (ii) „nicht trennbar“ oder wenn trennbar „strikt erforderlich“ und (iii) nicht mehr als 50 % des ursprünglichen Auftragswertes) müssen erfüllt sein, damit eine Direktvergabe von zusätzlichen Bau- und Dienstleistungen gerechtfertigt ist. Die in der Richtlinie 2004/18/EG vorgesehenen Ausnahmen sind unbedingt strikt auszulegen.

- b) Bei neuen Bau- oder Dienstleistungen, die in der Wiederholung gleichartiger Bau- oder Dienstleistungen bestehen, die durch den gleichen öffentlichen Auftraggeber an den Auftragnehmer vergeben werden, der den ursprünglichen Auftrag erhalten hat, kommt das Verfahren in Betracht, sofern die Leistungen einem Grundentwurf entsprechen und dieser Entwurf Gegenstand des ursprünglichen Auftrags war, der nach einem offenen oder einem nichtoffenen Verfahren vergeben wurde. Die Möglichkeit der Anwendung dieses Verfahrens wird bereits beim Aufruf zum Wettbewerb für das erste Vorhaben angegeben; der für die Fortführung der Bau- oder Dienstleistungen in Aussicht genommene Gesamtauftragswert wird vom öffentlichen Auftraggeber bei der Berechnung des geschätzten Auftragswertes berücksichtigt. Dieses Verfahren darf jedoch nur binnen drei Jahren nach Abschluss des ursprünglichen Auftrags angewandt werden.

Beabsichtigt ein öffentlicher Auftraggeber die Anwendung von Artikel 31, sollte er sich vergewissern, dass die speziellen Umstände den Anforderungen der Richtlinie genügen.

## **F.2. Ist es möglich, in den Verdingungsunterlagen künftige Änderungen vorzusehen?**

A.2. Der öffentliche Auftraggeber kann in den Verdingungsunterlagen ausdrücklich die Möglichkeit von Änderungen an den Bedingungen des ursprünglichen Auftrags vorsehen. Die entsprechende Klausel muss klar, präzise und eindeutig formuliert sein und Angaben zu Art und Umfang möglicher Änderungen sowie zu den Bedingungen enthalten, unter denen sie zur Anwendung gelangen kann. Klauseln, die missverständlich und ungenau sind oder den öffentlichen Auftraggebern eine willkürliche Vornahme von Änderungen ermöglichen, sind nicht rechtsgültig.

## **F.3. Wann kann ein Auftrag ohne wesentliche Änderung abgeändert werden und wie geschieht das in der Praxis?**

A.3. Prinzipiell kann ein öffentlicher Auftrag nur dann geändert werden, wenn dies nach Richtlinie 2004/18/EG oder einschlägiger Rechtsprechung zulässig ist.

Abgesehen von den genannten Situationen (d. h. zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen und angemessene Änderungsklausel), verbieten die Richtlinie 2004/18/EG und die bestehende Rechtsprechung wesentliche Änderungen an Aufträgen ohne neues Vergabeverfahren. Die Möglichkeit für Änderungen nach Vertragsunterzeichnung ist in gleicher Weise beschränkt wie im Zeitraum zwischen Bekanntmachung und Zuschlagserteilung. Änderungen nach Vertragsunterzeichnung könnten durchaus als Versuch angesehen werden, die Richtlinie 2004/18/EG zu umgehen. Es sollten die folgenden Hinweise beachtet werden:

- Die Grundsätze der Gleichbehandlung und Transparenz gelten während der gesamten Vertragslaufzeit (von Beginn bis Ende).
- Der öffentliche Auftraggeber ist an die in den Verdingungsunterlagen festgelegten Bestimmungen gebunden.
- Wesentliche Änderungen in Bezug auf den Auftrag erfordern eine neue Ausschreibung.
- Der öffentliche Auftraggeber kann Änderungen nach Vertragsunterzeichnung nur vornehmen, wenn er eine Beratung zu den rechtlichen Auswirkungen in Anspruch genommen hat.

Die Schlüsselfrage lautet daher, was eine „wesentliche Änderung“ darstellt.

#### **F.4. Anhand welcher drei Kriterien werden wesentliche Änderungen festgestellt?**

A.4. Eine Auftragsänderung ist wesentlich, wenn eines der folgenden Kriterien oder mehrere davon zutreffend sind:

- Die Änderung hätte bei der Vergabe des ursprünglichen Auftrags durch den öffentlichen Auftraggeber Auswirkungen auf die Wahl des erfolgreichen Bieters gehabt. Werden während der Vertragslaufzeit Änderungen vorgenommen, die auch andere Bieter zur Teilnahme veranlasst oder dem öffentlichen Auftraggeber die Annahme eines anderen Angebots ermöglicht hätten, sind die Änderungen als wesentlich anzusehen und somit nicht zulässig.
- Die Änderung führt durch die Aufnahme von Elementen, die ursprünglich zum Zeitpunkt der Ausschreibung nicht vorgesehen waren, zu einer erheblichen quantitativen und qualitativen Ausweitung des Auftrags.
- Mit den Änderungen wird das wirtschaftliche Gleichgewicht zugunsten der privaten Partei in einer Weise verschoben, die in den ursprünglichen Bedingungen nicht vorgegeben war.

In jedem der drei genannten Fälle sind die Änderungen wesentlich und damit unzulässig. Es gibt mittlerweile einen umfangreichen Fundus an Urteilen zu dieser Frage, was dem öffentlichen Auftraggeber bekannt sein sollte und wo er sich im Zweifelsfalle Rat holen kann.

Die vorstehend genannte Rechtsprechung basiert auf den Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz. Richtlinie 2014/24/EU kodifiziert die Bestimmungen zu Änderungen, einschließlich des Begriffs der wesentlichen Änderungen.

#### **F.5. Was sind „unvorhergesehene Ereignisse“?**

A.5. Unvorhergesehene Ereignisse sind Umstände, die ein seiner Sorgfaltspflicht nachkommender öffentlicher Auftraggeber billigerweise nicht von Anbeginn vorhersehen konnte. Zudem sind sie nicht vom öffentlichen Auftraggeber zu verantworten, wie etwa aufgrund schlechter Planung (siehe Rechtssachen T-540/10 und T-235/11, Spanien gegen Kommission). Dieses Kriterium sollte genauestens geprüft werden. Zur Bewertung unvorhergesehener Ereignisse sollten Einzelfallprüfungen vorgenommen werden, sie können jedoch (unter anderem) auch Folgendes einschließen:

- neue Gesetze/Vorschriften (fallabhängig)
- Streik.

### **F.6. Wann gilt das 50%-Kriterium?**

A.6. Artikel 31 der Richtlinie 2004/18/EG betrifft den spezifischen Fall des Verhandlungsverfahrens ohne Veröffentlichung einer Bekanntmachung, nämlich die Direktverhandlung. Dabei wurde die Obergrenze von 50 % der ursprünglichen Auftragssumme als Auflage in die Verordnung aufgenommen. Der öffentliche Auftraggeber kann sich nur auf die 50 %-Option berufen, wenn unvorhergesehene Ereignisse eingetreten sind und gut dokumentiert wurden und wenn eine Begründung dafür gegeben wird, warum eine neue Ausschreibung nicht möglich ist. Es obliegt dem öffentlichen Auftraggeber nachzuweisen, dass unvorhergesehene Ereignisse eingetreten sind und diese ihm nicht zugeschrieben werden können.

### **F.7. Sind Optionen für Zusätze im Rahmen des Auftrags die beste Möglichkeit zum Umgang mit dieser Problematik?**

A.7. Eine Möglichkeit zur Vermeidung der Aufnahme von zusätzlichen Elementen in einen Auftrag besteht darin, sie bereits im Voraus als mögliche zusätzliche Bauleistungen/Dienstleistungen/Lieferungen vorzusehen. Die Richtlinie gestattet Optionen als Vertragsbestandteile, jedoch müssen diese eindeutig spezifiziert, berechnet, mit Preisangabe versehen und als Teil des ursprünglich vorgeschlagenen Vertrags bewertet sein. Eine Option ist ein dem öffentlichen Auftraggeber zugestandenes Recht auf den Erwerb von zusätzlichen Waren, Bau- oder Dienstleistungen. Dabei kann es sich bei der Option sowohl um das Recht handeln, andere oder mehr Bauleistungen/Dienstleistungen/Lieferungen zu kaufen, als auch um das Recht auf Erweiterung des aktuellen Auftrags. Die Option muss in den Verdingungsunterlagen eindeutig beschrieben werden, sie ist mit Preisangaben der Bieter zu versehen und im Vergabeverfahren in das Gesamtvolumen mit einzurechnen. Fallen Änderungen nicht unter eine solche Option, können sie nur dann vorgenommen werden, wenn sie nicht wesentlich sind. Der öffentliche Auftraggeber sollte auch in einem solchen Falle Artikel 31 der Richtlinie 2004/18/EG heranziehen und dessen Anwendbarkeit prüfen. Gemäß Richtlinie sind Änderungen nur zulässig, wenn sie unter eine der genannten Optionen fallen und eine entsprechende Preisangabe vorliegt. Ein neues Vergabeverfahren würde sich erforderlich machen, wenn die Änderung am ursprünglichen Auftrag als wesentlich eingestuft wird. Die Verwendung von Optionen zur Sicherung zusätzlicher Aufträge hat sich bewährt. Die Optionen müssen in den Gesamtauftragswert mit einbezogen werden.

### **F.8. Wie sollten Änderungen genehmigt und dokumentiert werden?**

A.8. Sowohl in den internen Verfahren des öffentlichen Auftraggebers als auch in den Verträgen selbst sollten die Verfahren für die Genehmigung und Dokumentation von Änderungen ausgewiesen sein. Verträge sollten eine Bestimmung zu Änderungen enthalten, in der erläutert wird, wie das System der Änderungen funktioniert. Normalerweise können sie von der für das Auftragsmanagement zuständigen Person vorgeschlagen/genehmigt werden. Bei Bauaufträgen wären dies ein Architekt oder ein Ingenieur, die auf einem Standardformular eine Änderung beantragen, die vom Baukalkulator zu bewerten ist. Im Vertrag sollte dem Auftragnehmer durch eine entsprechende Festlegung die Möglichkeit eingeräumt werden, den Wert der Änderung anzufechten. Ähnliche Kontrollmechanismen sollte es für Dienstleistungsaufträge geben. Für Änderungen, die mit zusätzlichen Kosten oberhalb bestimmter Schwellenwerte verbunden sind, ist es gute Praxis, die Genehmigung der obersten Leitung des öffentlichen Auftraggebers einzuholen.

## TOOLKIT 9 – CHECKLISTE FÜR DIE EINHALTUNG DER VORGABEN

### Beschreibung des Toolkits:

Hierbei handelt es sich um eine abschließende Checkliste mit Fragen, deren Beantwortung Auskunft darüber gibt, ob bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags die Mindestvorgaben eingehalten wurden.

### Checkliste

#### Planungsphase

- 1) Hätte der Auftrag im ABl. der EU bekanntgegeben werden müssen, wurde es aber nicht?
- 2) Wurde der Auftrag künstlich aufgeteilt, um die Pflicht zur Veröffentlichung der Bekanntmachung im ABl. der EU zu umgehen?
- 3) Wurde der Auftragswert im Vergleich zum tatsächlichen Auftragspreis absichtlich oder versehentlich zu niedrig angesetzt, insbesondere wenn der angesetzte Preis knapp unter dem Schwellenwert der Richtlinie liegt, der tatsächliche Auftragspreis jedoch darüber?
- 4) Wenn der öffentliche Auftraggeber einen Auftrag freihändig ohne Bekanntgabe vergeben hat, so z. B. einen Dienstleistungsauftrag nach Anhang II Teil B der Richtlinie 2004/18/EG (Liste der Dienstleistungen, die nicht zwingend ausgeschrieben werden müssen), ist das grenzüberschreitende Interesse zu prüfen: Könnten Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten an einer Angebotsabgabe interessiert sein?
- 5) Wenn Aufträge unterhalb des Schwellenwerts vergeben wurden: Gibt es fundierte Hinweise auf einen Verstoß gegen das nationale Vergaberecht?
- 6) Im Fall der Auftragsvergabe im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung: Handelte es sich nachweislich um einen der Fälle, in denen dies gerechtfertigt ist (Artikel 31 der Richtlinie 2004/18/EG)?
- 7) Im Fall der Auftragsvergabe im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung oder im wettbewerblichen Dialog: Waren die Bedingungen (Artikel 30 der Richtlinie 2004/18/EG) für die Anwendung dieser Verfahren erfüllt?
- 8) Wurden „Ausnahmen“ oder „dringliche Gründe“ geltend gemacht, um die Veröffentlichung zu vermeiden, den Wettbewerb zu beschränken und/oder Verfahren zu beschleunigen, ohne dass Umstände vorlagen, die für den öffentlichen Auftraggeber unvorhersehbar waren und auf die er keinen Einfluss hatte?
- 9) Wenn das Verfahren des wettbewerblichen Dialogs angewandt wurde: War dies ausreichend begründet (Artikel 29 der Richtlinie 2004/18/EG), weil es sich aufgrund der technischen oder rechtlichen und/oder finanziellen Konditionen des Projekts um einen komplexen Auftrag handelte?
- 10) Wurde zu einem geeigneten Verfahrenszeitpunkt ein Bewertungsausschuss gebildet und hat dieser Ausschuss oder die oberste Leitung des öffentlichen Auftraggebers entscheidende Schritte im Vergabeverfahren genehmigt?

- 11) War die Zusammensetzung des Bewertungsausschusses auf den Auftragsgegenstand abgestimmt und unterzeichneten alle Mitglieder eine Erklärung zu Interessenkonflikten?
- 12) Berücksichtigt das Vertragspaket die Konsultationen mit Marktteilnehmern und Interessenträgern sowie die unternehmerischen Prioritäten des Auftraggebers und gewährleistet es zugleich einen wirksamen Wettbewerb?

### **Veröffentlichungs- und Ausschreibungsphase**

- 13) Wurden die in Richtlinie 2004/18/EG vorgegebenen Fristen eingehalten (in Abhängigkeit von der Veröffentlichung einer Vorinformation)?
- 14) Enthielt die Bekanntmachung alle vorgeschriebenen Informationen (Anhang VII Teil A der Richtlinie 2004/18/EG)?
- 15) Wurde in der Bekanntmachung auf die Verwendung von EU-Finanzhilfen hingewiesen (dies ist zwar nicht vorgeschrieben, aber gute Praxis bei Projekten, die mit EU-Finanzhilfen finanziert werden)?
- 16) Enthielt die Bekanntmachung oder entsprechende Beschreibung klare Angaben zu den Kriterien für die Auswahl der geeigneten Bieter und die Bewertung des besten Angebots?
- 17) Bei Verwendung des Zuschlagskriteriums des wirtschaftlich günstigsten Angebots: Wurden die Gewichtungen für die Vergabekriterien in der Bekanntmachung oder entsprechenden Beschreibung aufgeführt oder – falls dies nicht möglich war – wurden die Kriterien in absteigender Reihenfolge der Bedeutung aufgeführt?
- 18) Berücksichtigen die technischen Spezifikationen die Zugangserfordernisse für Personen mit Behinderungen (Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie 2004/18/EC), sofern dies relevant und möglich ist?
- 19) Gewähren die technischen Spezifikationen allen Bietern den gleichen Zugang zum Wettbewerb, ohne diesen in ungerechtfertigter Weise zu behindern (Artikel 23 der Richtlinie 2004/18/EG), indem z. B. nationale Standards vorgegeben werden, ohne auf die Möglichkeit „gleichwertiger“ Standards zu verweisen?
- 20) Sind Varianten zulässig und wurde dies in der Bekanntmachung angegeben?
- 21) Wurden MEAT-Kriterien verwendet und wurde dies in der Bekanntmachung angegeben?
- 22) Bei nichtoffenen Verfahren: Wurden mindestens fünf Unternehmen (bzw. beim wettbewerblichen Dialog und beim Verhandlungsverfahren mit Veröffentlichung mindestens drei Unternehmen) ausgewählt und gleichzeitig schriftlich aufgefordert (Artikel 44 Absatz 3 der Richtlinie 2004/18/EG), Angebote einzureichen, zu verhandeln oder am Dialog teilzunehmen?
- 23) Wurden Auskunftsersuchen von Bietern unter Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Bieter und innerhalb der in Richtlinie 2004/18/EG vorgegebenen Fristen beantwortet (binnen sechs Tagen nach dem Ersuchen und mindestens sechs Tage vor dem Schlusstermin für den Eingang der Angebote)?
- 24) Wurden bei der Öffnung der Angebote alle Angebote gleichzeitig in Gegenwart von mindestens zwei Beamten des Bewertungsausschusses geöffnet, wurden sie korrekt erfasst und wurden Angebote, die nach der Einreichungsfrist eingingen, abgelehnt?

### **Auswahlphase**

- 25) Bei nichtoffenen Verfahren, Verhandlungsverfahren mit vorheriger Veröffentlichung einer Bekanntmachung und Verfahren mit wettbewerblichem Dialog: Falls nach der Vorauswahl nur eine beschränkte Zahl von Teilnehmern eingeladen werden sollte, wurden die Vorauswahlkriterien in der Bekanntmachung oder in der entsprechenden Beschreibung genannt und wurde die Mindest- und die Höchstzahl der in die Vorauswahl kommenden Teilnehmer angegeben?
- 26) Wurden lediglich die laut Richtlinie zulässigen Auswahlkriterien verwendet, um die zur Ausführung des Auftrags fähigen Bewerber zu ermitteln, z. B. persönliche Lage, finanzielle Leistungsfähigkeit, technische Leistungsfähigkeit, einschlägige Erfahrung, Sachkenntnis und Kompetenz?
- 27) Wurden ausnahmslos diejenigen Kriterien verwendet, die in den Hinweisen für Bieter und in der Bekanntmachung angegeben waren?
- 28) Wurden die Auswahlkriterien fair und gerecht auf alle Bewerber angewandt?
- 29) Falls einige Bewerber in der Auswahlphase abgelehnt wurden: Lagen stichhaltige Gründe für die Ablehnung vor?

### **Vergabephase**

- 30) Hat der Bewertungsausschuss zur Erteilung des Zuschlags eine nicht diskriminierende Bewertung entsprechend der in der Auftragsbekanntmachung oder damit verbundenen Beschreibungen dargelegten Methode durchgeführt?
- 31) Wurden zur Bewertung der Angebote und der damit verbundenen Gewichtungen ausschließlich die in den Hinweisen für Bieter und in der Bekanntmachung genannten Zuschlagskriterien verwendet?
- 32) Wurden bei Anwendung eines nichtoffenen Verhandlungsverfahrens oder wettbewerblichen Dialogs Kriterien aus der Vorauswahlphase in der Bewertungsphase erneut verwendet?
- 33) Waren bei Erteilung des Zuschlags auf der Grundlage des wirtschaftlich günstigsten Angebots die Zuschlagskriterien mit dem Gegenstand des Auftrags (z. B. Qualität, Preis, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebskosten, Rentabilität, Kundendienst, Lieferzeitplan) verbunden und richteten sich nicht nach der Fähigkeit der Bieter?
- 34) Wurden bei der Ablehnung von Angeboten, die für „ungewöhnlich niedrig“ befunden wurden, die entsprechenden Bedingungen eingehalten, d. h. hat der öffentliche Auftraggeber schriftlich Aufklärung über die Einzelposten des Angebots verlangt (Artikel 55 der Richtlinie 2004/18/EG), wo er dies zur Rechtfertigung des ungewöhnlich niedrigen Angebots für angezeigt hielt?
- 35) Sind alle wichtigen Entscheidungen in Bezug auf den Auftrag klar dokumentiert und liegt insbesondere ein vollständiger Bewertungsbericht vor, der von allen Mitgliedern des Bewertungsausschusses unterzeichnet wurde?
- 36) Erging der Zuschlag tatsächlich an den vom Bewertungsausschuss ausgewählten Bieter?
- 37) Wurde das Ergebnis der Vergabeentscheidung innerhalb von 48 Tagen ab dem Datum der Vertragsunterzeichnung im Amtsblatt veröffentlicht?

- 38) Wurden alle nicht erfolgreichen Bieter innerhalb der entsprechenden Fristen korrekt unterrichtet und wurde vor Vertragsunterzeichnung eine „Stillhaltefrist“ eingehalten?
- 39) Hat ein Bieter beim öffentlichen Auftraggeber oder einer anderen zuständigen Stelle eine Beschwerde oder Rechtsbehelfe eingelegt und war eine solche Beschwerde zumindest teilweise begründet?

### **Ausführungsphase**

- 40) Waren im Falle der Vergabe von zusätzlichen Bauleistungen/Dienstleistungen/Lieferungen ohne Ausschreibung alle relevanten Bedingungen erfüllt (Artikel 31 Absatz 4 der Richtlinie 2004/18/EG): (i) vom öffentlichen Auftraggeber „unvorhergesehen“; (ii) „nicht trennbar“ oder wenn trennbar „strikt erforderlich“ und (iii) zusätzlicher Wert nicht mehr als 50 % des ursprünglichen Auftragswertes?
- 41) Würde bei zusätzlichen Bauleistungen/Dienstleistungen/Lieferungen, die durch Verhandlung ohne Auftragsbekanntmachung vergeben wurden, durch den Wert der Aufträge für zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen der kumulative Wert des ursprünglichen Auftrags und der Aufträge für zusätzliche Bau- oder Dienstleistungen den in der Richtlinie festgelegten relevanten Schwellenwert übersteigen?
- 42) Gab es eine Verringerung des Projektumfangs oder Änderungen bei den vertraglich festgelegten Fristen dergestalt, dass die ursprüngliche Entscheidung über die Vergabe des Auftrags an den betreffenden Bieter in Frage gestellt wird?

## TOOLKIT 10 – NÜTZLICHE LINKS

Die Website der GD GROW zum öffentlichen Auftragswesen ist die wichtigste Informationsquelle zu Fragen des öffentlichen Auftragswesens in der EU:

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm)

Derzeit geltende Vorschriften, Schwellenwerte und Leitlinien

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm)

Erläuterungen - Rahmenvereinbarungen:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework_de.pdf)

Im europäischen Auftragswesen verwendete Standard-Formulare sind online über eNotices zugänglich:

<http://simap.europa.eu/enotices/changeLanguage.do?language=de>

Die SIMAP-Website enthält viele wichtige Ressourcen für das öffentliche Auftragswesen, einschließlich Formulare für Veröffentlichungen und wichtige Dokumente:

<http://simap.ted.europa.eu/>

Die Erläuterungen und Codes des Gemeinsamen Vokabulars für öffentliche Aufträge (CPV) können eingesehen werden unter:

<http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

Rechtstexte:

<http://eur-lex.europa.eu/>

Richtlinie 2004/18/EG:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:de:PDF>

Richtlinie 2014/24/EU:

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.094.01.0065.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0065.01.ENG)

<http://uk.practicallaw.com/6-422-3174>

<http://gettingthedealthrough.com/books/33/public-procurement/>

Links zu Regionalpolitik und öffentlichem Auftragswesen:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/)

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/de/information/legislation/regulations/](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/de/information/legislation/regulations/)

<http://europeanfundingnetwork.eu/policy/procurement>

<http://admin.interact->

[eu.net/downloads/1909/Public\\_procurement\\_in\\_IPA\\_cross\\_border\\_cooperation\\_programmes\\_with\\_EU\\_Member\\_States\\_in\\_shared\\_management.pdf](http://admin.interact-eu.net/downloads/1909/Public_procurement_in_IPA_cross_border_cooperation_programmes_with_EU_Member_States_in_shared_management.pdf)

Nachhaltiges Auftragswesen und Umwelt:

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm)

<http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>

<http://ec.europa.eu/environment/newprg/>



<http://www.iclei-europe.org/topics/sustainable-procurement>  
<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/116601/0053331.pdf>

Innovation im Auftragswesen:

<https://www.innovation-procurement.org/>  
<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/innovation-procurement>

Procurement forum / PPI Platform:

<https://procurement-forum.eu/>

Weitere Anleitungen zum öffentlichen Auftragswesen – praktische Fragen zur Beschaffung:

OECD und Integritätsgrundsätze für das öffentliche Auftragswesen:

<http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm>  
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>  
<http://www.eib.org/epoc/resources/epoc-procurement-and-cd-public.pdf>  
<http://www.procurementportal.com/>  
<http://www.etenders.gov.ie/generalprocguide.aspx>  
<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Procurement>

PQQ-Beispiel

[http://www.wandsworth.gov.uk/downloads/file/4441/template\\_pqq](http://www.wandsworth.gov.uk/downloads/file/4441/template_pqq)

**Danksagung**

Dieses Dokument wurde unter Aufsicht einer Arbeitsgruppe erstellt, in der folgende Einrichtungen vertreten waren: die für die Verwaltung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds zuständigen Generaldirektionen der Europäischen Kommission (nämlich die Generaldirektionen für Regionalpolitik und Stadtentwicklung, für Beschäftigung, Soziales und Integration, für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und für Maritime Angelegenheiten und Fischerei), die Generaldirektion für Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU sowie die Europäische Investitionsbank.

## WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- Einzelexemplar:  
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:  
bei den Vertretungen der Europäischen Union ([http://ec.europa.eu/represent\\_de.htm](http://ec.europa.eu/represent_de.htm)),  
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union  
([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_de.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm)),  
über den Dienst Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_de.htm](http://europa.eu/europedirect/index_de.htm))  
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (\*).

(\*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Kostenpflichtige Abonnements:**

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_de.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm)).

