



Bundeskartellamt



Offene Märkte | Fairer Wettbewerb

Wie erkennt man unzulässige Submissionsabsprachen?

Eine Checkliste für Vergabestellen

Wie erkennt man unzulässige Submissionsabsprachen?

Eine Checkliste für Vergabestellen

Dezember 2014

Bundeskartellamt
Kaiser-Friedrich-Straße 16
53113 Bonn
www.bundeskartellamt.de

Verfolgung von Submissionsabsprachen: Wir sind auf Ihre Hilfe angewiesen

Nur bei wirksamem Wettbewerb ist es möglich, Waren und Dienstleistungen wirtschaftlich und sparsam zu beschaffen. Wenn die Bieter hingegen selbst durch illegale Kartellabsprachen beeinflussen, wer den Auftrag erhält, können Vergabeverfahren nicht zum gewünschten Qualitäts- und Preiswettbewerb zwischen den Bietern führen. Schätzungen zufolge soll durch Submissionsabsprachen allein bei Bauvorhaben der öffentlichen Hand ein Schaden in Höhe von mehreren Milliarden Euro pro Jahr entstehen.

Submissionsbetrüger und Kartellanten tun in der Regel alles dafür, dass ihre illegalen Absprachen unentdeckt bleiben. Strafverfolgungs- und Kartellbehörden sind daher auf die Mithilfe von Vergabestellen bei der Aufdeckung dieses äußerst sozialschädlichen Verhaltens angewiesen. Als Auftraggeber haben Sie außerdem die Möglichkeit, von Kartellanten Schadensersatz zu fordern.

Bei weitem nicht jede Auffälligkeit in den Angebotsunterlagen oder der Angebote muss auf einer illegalen Absprache beruhen. Die in dieser Checkliste aufgeführten Verdachtsmomente (Indikatoren) können im konkreten Fall auch rechtmäßige Ursachen haben. Dennoch kann es sinnvoll sein, das Bundeskartellamt oder die örtlich zuständige Landeskartellbehörde über einen Verdacht auch in Zweifelsfällen zu informieren.

Stellen Sie daher sicher, dass auch Ihre Mitarbeiter die folgenden Hinweise kennen!

Indikatoren für Submissionsabsprachen

➤ **Achten Sie auf äußerliche Ähnlichkeiten der Angebote!**

Bisweilen entwirft *ein* Bieter *alle* Angebote – für sich selbst und die anderen Bieter. Dies kann z.B. an denselben Tipp- oder Kalkulationsfehlern, derselben Handschrift, der Verwendung eines identischen Layouts, optisch-technisch identischen Kurz-LVs etc. zu erkennen sein.

➤ **Kennt ein Bieter die Angebote der anderen?**

Äußert ein Bieter z.B. die eindeutige Erwartung, der preisgünstigste Anbieter zu sein? Oder nimmt er Bezug auf „Standardpreise“? Sind solche Informationen nicht aufgrund vorangegangener Submissionstermine oder aus anderen Quellen öffentlich zugänglich, so könnte diese Kenntnis auf einer Absprache oder einem illegalen Informationsaustausch beruhen.

➤ **Sind die Preise verschiedener Bieter im Vergleich auffällig?**

Prüfen Sie die Preise der verschiedenen Bieter auf Muster, z.B. ob

- die Einheitspreise gleich sind,
- Pauschalpreise stark überhöht sind,
- die Endpreise der „Verlierer“ identisch sind,
- unterschiedliche Bieter die exakt gleichen Kostenzuwächse geltend machen,
- die Brutto-End- oder Zwischensummen der Angebote dichter beieinander liegen, als man es nach der Art der Produkte bzw. Leistungen eigentlich vermuten sollte (z.B. eher dichte Abstände trotz komplexer Produkte),

- die Brutto-End- oder Zwischensummen der Angebote dichter beieinander liegen, als es bei Ausschreibungen in der Vergangenheit der Fall gewesen war
- oder die Brutto-End- oder Zwischensummen immer den gleichen Abstand zu den Summen des Unternehmens haben, das die Ausschreibung gewinnen soll (z.B. Gewinner 100%, Zweiter 102%, Dritter 104%, Vierter 106%).

➤ **Sind die Preise eines Bieters überraschend?**

Wenn von demselben Bieter in ähnlichen Ausschreibungen sehr unterschiedliche Preise gefordert werden, die sich nicht durch Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erklären lassen oder die im Vergleich zu Ihrer Kostenvorschätzung deutlich überhöht sind, kann dies auf abge-sprochene Angebote (z.B. absichtlich überhöhte Schutz-angebote) hinweisen.

➤ **Achten Sie auf Angebotsmuster, die auf eine Marktaufteilung hindeuten!**

Insbesondere bei Märkten mit wenigen Anbietern sollte geprüft werden, ob es bestimmte Schemata bezüglich der Angebote gibt, z.B.:

- Sind die gewonnenen Ausschreibungen oder zumindest die Lose rotierend zwischen den Bietern aufgeteilt (etwa nach dem Schema A, B, C, A, B, C)?
- Könnte eine Marktaufteilung vorliegen anhand
 - der Größe der Aufträge,
 - des Sitzes der Vergabestellen bzw. der Bieter oder
 - danach, ob eine Landesbehörde oder eine Bundesbehörde beschafft?

- Nimmt ein Bieter an jeder Ausschreibung teil, gewinnt aber nie?
- Oder umgekehrt: Gewinnt ein Bieter immer, wenn er an einer Ausschreibung teilnimmt?

➤ **Gibt ein Bieter ein bloßes Scheinangebot ab?**

Wenn Unterlagen oberflächlich bearbeitet sind oder vom Auftraggeber geforderte Angaben fehlen, mag dies plausible Gründe haben (Zeitdruck, nicht eindeutige Anforderungen etc.). Es kann jedoch auch ein Hinweis auf ein bloßes Scheinangebot sein, welches aufgrund einer Absprache von vornherein keinen Erfolg haben soll.

➤ **Beobachten Sie auffällige Preistrends nach bestimmten Marktereignissen?**

Führt der Markteintritt eines neuen Wettbewerbers zu einem allgemeinen Preisrutsch, kann dies darauf zurückzuführen sein, dass Angebote bei früheren Ausschreibungen abgesprochen waren. Auch wenn z.B. nach einer Branchenmesse oder einem anderen Marktereignis die Preise der Marktteilnehmer sprunghaft ansteigen, ohne dass es dafür aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine plausible Erklärung gibt, kann dies ein Indiz für eine wettbewerbswidrige Absprache sein.

➤ **Gibt es nach erfolgter Vergabe Anzeichen für eine vorherige Absprache?**

Eine Absprache kann z.B. den Inhalt haben, dass der Gewinner der Ausschreibung lukrative Teile des Auftrags an Nachunternehmer weitergibt, die sich im Gegenzug an der ursprünglichen Ausschreibung nicht beteiligt haben, obwohl ihnen dies möglich gewesen wäre.

Hintergrundinformationen

➤ Was sind Submissionsabsprachen?

Nach § 298 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer bei einer Ausschreibung oder der freihändigen Vergabe eines Auftrags nach vorausgegangenem Teilnahmewettbewerb ein Angebot abgibt, das auf einer rechtswidrigen Absprache beruht und darauf abzielt, die ausschreibende Stelle zur Annahme eines bestimmten Angebots zu veranlassen.

Nicht nur die Unternehmensvertreter können bestraft werden, sondern auch die Unternehmen selbst: Sie können mit Geldbußen von bis zu 10% ihres Konzernumsatzes belegt werden (§ 81 Abs. 4 S. 2 GWB). Die Unternehmensvertreter werden von der Staatsanwaltschaft und die Unternehmen von den Kartellbehörden verfolgt, die ihre Ermittlungsschritte untereinander abstimmen (§ 82 GWB).

Solche Absprachen bestehen häufig nicht nur bezüglich einer einzelnen Vergabe. In vielen Fällen teilen sich die Bieter Ausschreibungen verschiedener Vergabestellen über einen längeren Zeitraum auf. Sie weisen sich untereinander bestimmte Gebiete, Kunden oder Lieferquoten zu, bezüglich derer die übrigen Wettbewerber nur Scheinangebote abgeben.

Ein Beispiel aus der Praxis: Das Feuerwehrtkartell

In den Jahren 2011 und 2012 hat das Bundeskartellamt das sog. „Feuerwehrtkartell“ aufgedeckt. Bei den Kartellanten handelte es sich um führende Hersteller von Löschfahrzeugen in Deutschland. Die Unternehmen haben sich gegenseitig über Jahre hinweg bestimmte Verkaufsanteile, sog. Soll-Quoten, bezüglich der kommunalen Ausschreibungen von Feuerwehrlöschfahrzeugen in ganz Deutschland zugestanden. Den Unternehmen ging es darum, die bestehende Kundenzuteilung festzuschreiben und vorstoßenden Preis- und Rabattwettbewerb zu verhindern. Die Kartellanten mussten Millionengeldbußen zahlen und gegenüber Kommunen Schadensersatz leisten.¹

¹ Der Bußgeldbescheid gegen einen der Hersteller ist noch nicht rechtskräftig.

➤ Welche Märkte sind besonders anfällig?

Ein erhöhtes Risiko besteht bei Märkten, auf denen eine Abstimmung für die Bieter relativ einfach ist. Das ist der Fall, wenn

- auf einem Markt nur eine geringe Anzahl von Unternehmen tätig ist,
- bei regelmäßig stattfindenden Beschaffungsvorgängen immer dieselben Bieter teilnehmen,
- die Nachfrage nach bestimmten Gütern konstant und vorhersehbar ist,
- die Beschaffung standardisierte oder verhältnismäßig simple Produkte betrifft. Gibt es wenig technologischen Fortschritt auf dem Markt, müssen sich die Bieter nicht immer wieder über den Umgang mit Neuerungen abstimmen.

Wenn für neue Bieter ein Marktzutritt schwierig ist, können sie eine bestehende Absprache der etablierten Anbieter nicht durch günstigere Angebotestören.

Gibt es einen Berufsverband, eine Interessenvertretung oder eine ähnliche Plattform, die regelmäßige Treffen der Wettbewerber organisiert, erhöht dies die Chancen einer Abstimmung des Bieterverhaltens. Im Rahmen eines „normalen“ Verbandstreffens lässt sich aus Sicht der Bieter eine Absprache besser verschleiern. Kennt man sich gut, besteht auch ein höheres Vertrauen.

Weitergehende Informationen finden Sie z.B. auch in einem Leitfaden der OECD unter

<http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/48520533.pdf>

Was können Sie bei einem Verdacht tun?

Damit Straf- oder Bußgeldverfahren wegen Submissionsabsprachen eingeleitet und Ermittlungsmaßnahmen wie etwa eine Durchsuchung durchgeführt werden können, ist es notwendig, dass zunächst tatsächliche Anhaltspunkte für ein rechtswidriges Handeln vorliegen (sog. Anfangsverdacht).

Oft reichen Verdachtsmomente einzelner Vergabestellen oder aus einzelnen Vergabeverfahren nicht aus, um Submissionsabsprachen zu erkennen. Mehrere Hinweise und Verdachtsmomente von verschiedenen Stellen zusammengenommen können sich jedoch zu einem Anfangsverdacht verdichten.

Die Kartellbehörden sind daher für jeden Hinweis dankbar, auch wenn der einzelne Hinweis isoliert nicht immer für eine Verfahrenseinleitung ausreicht.

Es ist daher wichtig, dass Sie

- aktuell vorliegende Ausschreibungen daraufhin prüfen, ob ein oder mehrere der o.g. Indikatoren vorliegen bzw. eine Gesamtschau der Indikatoren einen Verdachtsmoment ergibt,
- die in der vorliegenden Ausschreibung gegebenen Indikatoren ggf. im Zusammenhang mit früheren Ausschreibungen betrachten,
- Unterlagen sammeln, aus denen sich Auffälligkeiten ergeben, und schließlich
- Ihren Verdacht und die Tatsachen, auf die sich der Verdacht stützt, dem Bundeskartellamt oder der örtlich zuständigen Landeskartellbehörde mitteilen.

So können Sie dazu beitragen, das Aufdeckungsrisiko für die Kartellanten zu erhöhen und gleichzeitig vor zukünftigen Submissionsabsprachen abzuschrecken.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Bitte kontaktieren Sie bei einem Verdacht auf unzulässige Absprachen das

Bundeskartellamt

Sonderkommission Kartellbekämpfung

Kaiser-Friedrich-Str. 16

D-53113 Bonn

Tel.: (+49-228) 9499-272

Fax: (+49-228) 9499-560

E-Mail: skk@bundeskartellamt.bund.de

oder die örtlich zuständige **Landeskartellbehörde**.

Eine Liste ist abrufbar im Bereich "Links & Adressen" auf

www.bundeskartellamt.de

Impressum

Herausgeber

Bundeskartellamt
Kaiser-Friedrich-Straße 16
53113 Bonn
www.bundeskartellamt.de

Druck

WarlichDruck RheinAhr GmbH

www.bundeskartellamt.de