



## **Das Bestbieterprinzip in der Vergabepaxis: Nicht immer ist der Preis entscheidend**

**Im Bereich der Sicherheit sind private Dienstleister für Wirtschaft und öffentliche Hand zu einem wichtigen Partner geworden. Angesichts wachsender Herausforderungen, z. B. durch die organisierte Kriminalität und angespannte öffentliche Haushalte, übernehmen sie zunehmend auch sensible Aufgaben wie etwa die Flughafensicherheit oder die Abwehr von Wirtschaftskriminalität. Trotz dieser Entwicklungen bildet bei der Auftragsvergabe aber häufig das niedrigste Preisangebot den ausschlaggebenden Faktor.**

Für die Auftraggeber birgt dieses

Vorgehen nicht unerhebliche Risiken. Erfahrungen zeigen, dass das niedrigste Angebot nicht automatisch das wirtschaftlichste ist. So können Probleme durch mangelhafte Mitarbeiter-Ausbildung erhebliche Folgekosten verursachen sowie zu Sicherheitsrisiken und Imageschäden führen. Zudem sind Auftraggeber auch nach der Vergabe von Dienstleistungen gemäß KonTraG (Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich) rechtlich an vielen Punkten weiter in der Verantwortung (z. B. korrekte Zahlung von Tariflöhnen und Sozialabgaben durch den Dienstleister). Zudem bergen unklare Definitionen bereits bei der Ausschreibung massive Gefahren.

Wie können Unternehmen dem begegnen? „Durch die gründliche Vorbereitung des Vergabeverfahrens und Auswahl des Dienstleisters sind schon vor der eigentlichen Beauftragung die entscheidenden Weichen zu stellen“, so Dr. Peter Frisch, Mitglied im KÖTTER Sicherheitsbeirat und früherer Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz. Das Bestbieterprinzip der CoESS (Confederation of European Security Services, [www.coess.org](http://www.coess.org)) enthält wichtige Handlungselemente. Der europäische Dachverband des Sicherheitsgewerbes hat das Bestbieterhandbuch schon 1999 als EU-Projekt mit der Gewerkschaft Uni-Europa entwickelt.

# „Erst eine genaue Definition der erwarteten Leistung führt zu einem eindeutigen Vertrag“

**Wer Dienstleistungen an ein Sicherheitsunternehmen vergibt, möchte sprichwörtlich auf der „sicheren Seite“ sein. Leider zeigen Negativbeispiele, ausgelöst durch Preiskampf und Dumpingangebote von Billiganbietern, dass dies nicht automatisch der Fall ist. Sind Auftraggeber dem quasi machtlos ausgeliefert?**

Dr. Peter Frisch: Nein, die Auftraggeber selbst haben es in der Hand, die Vergabekriterien zu definieren. So können sie darauf Einfluss nehmen, dass nicht ausschließlich der niedrigste Preis zum entscheidenden Kriterium wird, sondern dass auch qualitative Kriterien eine Rolle spielen.

**Trotzdem dominiert bei Vergabeverfahren oftmals noch der Preis ...**

Frisch: Häufig werden die negativen Auswirkungen eines Preiskampfes erst stufenweise sichtbar, wenn die Sicherheit z. B. durch nachlässige Leistungserbringung leidet, sich Imageschäden durch Fehlverhalten der Mitarbeiter in der Öffentlichkeit für das Unternehmen ergeben oder aufwändige Prozesse angestrengt werden müssen, um die erforderlichen Standards zu erreichen oder Regressforderungen durchzusetzen.

**Was sollte der Kunde bei der Auftragsvergabe beachten?**

Frisch: So selbstverständlich es klingen mag: Die zu erbringende Leistung ist genau zu beschreiben. Sie bildet den Kern des Vertrages und bestimmt dessen Qualität. Um

die Ausschreibung und das Vertragswerk vorzubereiten, muss der Auftraggeber zunächst vor allem definieren, was er überhaupt benötigt und welchen Auftrag er dazu erteilen will. Daher sollte das Unternehmen zunächst eine Sicherheitsanalyse durchführen. Die vertraglichen Grundlagen sind mit den Ergebnissen der Analyse abzustimmen. Bereits im Vergabeverfahren hat das Sicherheitsunternehmen zu belegen, dass für seine Leistungen neben Know-how und Referenzen auch ausreichender Versicherungsschutz besteht. Zu einem ausgewogenen Haftungsgefüge gehört gleichzeitig eine beschränkte Haftung. Die Regelungen müssen so angelegt sein, dass sie von der Betriebshaftpflichtversicherung des Sicherheitsunternehmens akzeptiert werden und die Versicherung im Fall der Fälle für den Schaden eintritt.

**Zur Sicherheitsanalyse zählt?**

Frisch: Es genügt beispielsweise nicht, im Vertrag festzuhalten, dass der Dienstleister die Sicherheit eines Gebäudes zu gewährleisten hat bzw. für alle Schäden durch Diebstähle oder gar für jeden auftretenden Warenfehlbestand aufkommen muss. Es ist vielmehr zu analysieren, was tatsächlich an personeller Dienstleistung oder an Sicherheitstechnik notwendig ist. So mag es im Einzelfall ausreichend sein, einen Revierdienst zu beauftragen, dessen Kontrollen zu unterschiedlichen Zeiten potenzielle Einbrecher abschrecken. Handelt es sich aber um ein unübersichtliches Terrain oder sind ausgefeilte Angriffe Dritter, wenn nicht sogar der eigenen Mitarbeiter, denkbar, so dür-

fen die Installation von Sicherheitstechnik und die Aufschaltung von Gefahrenmeldeanlagen auf eine Notruf- und Serviceleitstelle sinnvoll erscheinen. Natürlich müsste eine solche Leistung des Sicherheitsunternehmens ausdrücklich vereinbart werden.

**Aber was hat das mit der Vertragsgestaltung zu tun?**

Frisch: Der Vertrag muss auch in rechtlicher Hinsicht auf die konkrete Leistung abgestimmt werden. Der Revierdienst oder die Bewachung stellen rechtlich gesehen Dienstverträge über selbstständig zu erbringende Dienstleistungen dar. Die gesetzlichen Bestimmungen zum Dienstvertrag sind daher zu beachten. Das Sicherheitsunternehmen hat seine Tätigkeiten sorgfältig und fachgerecht zu erfüllen. Um zu vermeiden, dass Haftungsansprüche geltend gemacht werden können, muss für das Sicherheitspersonal eine detaillierte Dienstanweisung erstellt werden. Diese haben die Mitarbeiter dann umzusetzen. Hierfür ist das Sicherheitsunternehmen verantwortlich.

**Und im Falle der Installation von Sicherheitstechnik?**

Frisch: Der Einbau von Sicherheitstechnik hat werkvertraglichen Charakter. Das Sicherheitsunternehmen schuldet hier funktionierende Technik als Erfolg. Ist die Technik erst einmal nach den Bedürfnissen des Objektes ausgewählt, so stehen bei der Vertragsgestaltung Gewährleistungs- und Verjährungsfragen im Vordergrund. Natürlich ist auch häufig eine Kombination ver-

schiedener Tätigkeiten anzutreffen. Dann sollte der Vertrag auch auf die unterschiedlichen Leistungen gesondert eingehen.

### **Warum können Auftraggeber in der Ausschreibung nicht lediglich den wirtschaftlichen Rahmen vorgeben und dem Dienstleister die Ausgestaltung im Einzelnen überlassen?**

**Frisch:** Schreibt man den Auftrag in dieser Form aus, so könnten an verschiedenen Punkten Zweifel entstehen. Erst eine genaue Definition der erwarteten Leistung führt zu einem eindeutigen Vertrag. Unklare vertragliche Regelungen provozieren hingegen bereits in der Ausschreibungsphase Nachfragen und Diskussionen. Das kostet Zeit und Energie. Ist das Vertragswerk erst einmal für die Ausschreibung vorbereitet, so gestalten sich etwa notwendige Anpassungen schwierig.

### **Dies bedeutet konkret?**

**Frisch:** Hier ist zu bedenken, dass die Abteilung innerhalb eines Unternehmens, die die Verträge für die Ausschreibung vorbereitet, zumeist nicht mit derjenigen Abteilung identisch ist, die die Ausschreibung dann tatsächlich durchführt und veröffentlicht. Fordert aber ein an der Ausschreibung teilnehmendes Sicherheitsunternehmen berechtigterweise die Anpassung einer inakzeptablen Regelung im vorgesehenen Vertrag, wird die ausschreibende Fachabteilung diese Bitte oft mit der Begründung ablehnen, dass sie selbst nicht in die von der vorbereitenden Fachabteilung erarbeiteten Vertragsinhalte eingreifen dürfe. Verantwortungsbewusste Sicherheitsdienstleister sehen von einer weiteren Teilnahme an der Ausschreibung ab. Das würde

bedeuten, dass ein qualitativ überzeugendes Angebot nicht berücksichtigt werden könnte. Ist es dem jeweiligen Sicherheitsunternehmen selbst überlassen, was es im Detail anbietet, so sind die Angebote letztlich auch gar nicht mehr miteinander vergleichbar.

### **Welches Vergabeverfahren ist aus Ihrer Sicht zu empfehlen?**

**Frisch:** Ganz klar, das so genannte Bestbieterprinzip der CoESS (Confederation of European Security Services, [www.coess.org](http://www.coess.org)). Bei dieser Vergabeform fließen neben dem Preis auch zentrale Qualitätskriterien ein, die ein



**Dr. Peter Frisch**

Dr. Peter Frisch ist Mitglied des KÖTTER Sicherheitsbeirates und ehemaliger Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz. In dieser Position erlangte er umfassendes Wissen in Fragen der inneren Sicherheit. Bereits frühzeitig erkannte und vermittelte Dr. Frisch die Chancen von Kooperationen zwischen hoheitlich tätigen Sicherheitskräften und privaten Sicherheitskräften sowie die Bedeutung der Sicherheitsunternehmen speziell für den Schutz der Wirtschaft. Als Jurist beschäftigt er sich insbesondere auch mit der Gestaltung von Verträgen der Sicherheitsbranche.

Benchmarking erlauben und so zu der erfolgreichen Ausführung des Auftrages beitragen: Kenntnisse und Fähigkeiten des Sicherheitspersonals, Kenntnisse und Berufserfahrung des Leitungspersonals, Zügigkeit einer sorgfältigen Auftragsdurchführung sowie Dienstleistungsstärke und -philosophie des Unternehmens. Renommiertere Sicherheitsunternehmen berücksichtigen diese Qualitätskriterien im Vergabeverfahren.

### **Können Sie dies anhand von Beispielen verdeutlichen?**

**Frisch:** Nehmen wir die Einstellungskriterien und Arbeitsbedingungen beim Sicherheitspersonal. Hier sollte der Auftraggeber anhand von Checklisten gerade bei sensiblen Sicherheitsbereichen erforderliche Zusatzqualifikationen des Personals genau prüfen. Zudem sollte er den Nachweis verlangen, dass die Arbeitsbedingungen für das Personal dem nationalen Recht und den vor Ort geltenden Tarifverträgen entsprechen.

### **Notwendige Kontrolle durch die Auftraggeber schützt diese auch selbst vor Haftungsrisiken?**

**Frisch:** Ganz genau. Hier gilt: Vertraue, aber kontrolliere auch! Denn auch mit der Dienstleistungsvergabe wird der Auftraggeber nicht von der Kontrollpflicht befreit, was in seinem Unternehmen geschieht. Beispiel Tarifzahlungen und Sozialabgaben: Hier müssen sich Auftraggeber z. B. vor der Umgehung geltender Tarifregelungen schützen. So stützen Billiganbieter ihre Kalkulation nicht selten darauf, dass sie Mitarbeiter in einem Bundesland mit niedrigen Tarifen rekrutieren und in einem anderen

Bundesland einsetzen, in dem höhere Tarife gelten. Gleiches gilt für die Entrichtung der in jedem Bundesland geltenden unterschiedlichen Sozialabgaben.

### Und wenn es tatsächlich zum Schadensfall kommt?

Frisch: Wird im Vertrag der Leistungsumfang genau beschrieben, ist damit auch die Haftung definiert. Dem Unternehmen sollte zudem vertraglich die Verpflichtung zum Nachweis eines angemessenen Versicherungsschutzes aufgegeben werden, der während der Laufzeit des Vertrages aufrechtzuerhalten ist. Oftmals fordern die Auftraggeber vom Sicherheitsunternehmen per Vertrag zwar eine unbeschränkte Haftung, geben sich hinsichtlich der nachzuweisenden Betriebshaftpflichtversicherung jedoch mit den durch die Bewachungs-

ordnung vorgegebenen, relativ niedrigen Mindestdeckungssummen zufrieden.

### Was schlagen Sie vor?

Frisch: Der Vertrag sollte Deckungssummen abfragen, die dem Schadenspotenzial des Auftrages gerecht werden. Dafür mag der Auftraggeber dem Sicherheitsunternehmen vertraglich zugestehen, dass diese Deckungssummen dann auch als Haftungshöchstgrenzen gelten. Beiden Parteien ist mit dieser Lösung gedient. Insbesondere kann aber der Auftraggeber gerade bei Großschadensfällen sicher sein, dass er wegen seiner Ansprüche durch die Versicherung jedenfalls befriedigt wird.

Das Interview führte Carsten Gronwald, Referent für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, KÖTTER GmbH & Co. KG Verwaltungsdienstleistungen.

### Fünf Grundregeln für die Vergabe von Sicherheitsdienstleistungen:

- Durchführung einer Sicherheitsanalyse.
- detaillierte Leistungsbeschreibung im Vertrag.
- auf Vertragsgegenstand abgestimmte vertragliche Regelungen (z. B. nach Dienstvertrag- oder Werkvertragsrecht).
- ausgewogenes Haftungsgefüge: Verpflichtung des Sicherheitsunternehmens zu angemessenem Versicherungsschutz. Begrenzung der Haftungshöhe (im Fall einfacher Fahrlässigkeit).
- vertragliche Verpflichtung zur regelmäßigen Vorlage einer Versicherungsbestätigung.



### KÖTTER Services in Deutschland

Aachen	Freiburg	Neubrandenburg
Berlin	Gera	Nürnberg
Bielefeld	Hamburg	Oberhof
Bitterfeld	Hannover	Paderborn
Bonn	Hennigsdorf	Rheda-Wiedenbrück
Bremen	Hoyerswerda	Rhede
Bremerhaven	Hückelhoven	Riesa
Chemnitz	Ingelheim	Saarbrücken
Cottbus	Köln	Schwedt
Dortmund	Köln/Bonn	Schwerin
Dresden	Krefeld	Stendal
Düsseldorf	Langen	Stuttgart
Duisburg	Leipzig	Suhl
Erfurt	Magdeburg	Ulm
Essen	Mannheim	Wilhelmshaven
Euskirchen	Mönchengladbach	Wuppertal
Frankfurt am Main	München	
Frankfurt (Oder)	Münster	



“Wir sind für Sie da.”

Wilhelm-Beckmann-Straße 7  
45307 Essen

Hotline: +49 201 2788-388

Hotfax: +49 201 2788-488

E-Mail: [info@koetter.de](mailto:info@koetter.de)

Internet: [www.koetter.de](http://www.koetter.de)

#### Impressum:

Der **Sicherheitsbrief** wird herausgegeben von der Öffentlichkeitsarbeit der KÖTTER GmbH & Co. KG Verwaltungsdienstleistungen.  
Tel.: +49 201 2788-126, Fax: +49 201 2788-178, E-Mail: [carsten.gronwald@koetter.de](mailto:carsten.gronwald@koetter.de)  
© Die Zeitschrift und alle darin enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt.  
Die Mitgliedschaft in den aufgeführten Verbänden gilt für Einzelfirmen der KÖTTER Unternehmensgruppe. Bildmaterial: MEV Verlag GmbH, KÖTTER Services

