DOKUMENTATION

179

DStGB
Deutscher Städte- und Gemeindebund

KOMMUNALE INFRASTRUKTUR ERTÜCHTIGEN

RECHTSSICHER, WIRTSCHAFTLICH UND SCHNELL VERGEBEN









HEUKING







IMPRESSUM

November
2026

Herausgeber
Deutscher Städte und Gemeindebund *(DStGB)*

Verantwortlich für den Deutschen Städte- und Gemeindebund
Bernd Düsterdiek - Beigeordneter, DStGB
Lara Möller - Referatsleiterin, DStGB

Verantwortlich für Heuking
Dr. Ute Jasper
Dr. Christopher Marx
Dr. Laurence Westen
Mike Steffen
Christina Emde
Sarah Rose
Moritz von Voß
Johannes Baumann
Felix Schütte
Julian Groenick
Sebastian Süpple
Dr. Annabel Laura Wolf
Dr. Arno Schönberger
Clara Schenk
Dennis Schindler
Jakob Papendell
Lukas Hünemeyer
Thomas Lorkowski
Julia Vahnstiege

Gestaltung und Satz
Birgit Pointinger, DStGB

Die Verantwortung für den Inhalt der Veröffentlichungen liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Titel blatt, v. l. o. im UZS: © Adobe Stock | vgeniia Primavera/Kara/2 x M. Claushallmann
Diese Seite, v. l. o. im UZS: Adobe Stock | andreysha74/David Jörg Engel/Gorodenkoff/ribalka yuli/ Ofida Studio

INHALT

VORWORTE DStGB + HEUKING ..... 4 + 5

1 VORBEREITUNG EINER INFRASTRUKTURVERGABE 6

1.1 Prüfung eigener Kapazitäten/Beschaffungsbedarf 6
1.2 Zieldefinition in Leistung, Zeit und Geld 7
1.3 Fördermittel 8
1.3.1 Praktisches Vorgehen 8
1.3.2 Fallstricke 9
1.4 Markterkundung 10
1.5 Optimierungschancen am Markt 11
1.5.1 Funktionale Leistungsbeschreibung 11
1.5.2 Konzeptwertung 11
1.5.3 Wahl der Verfahrensart 11
1.5.4 Nebenangebote 12

2 RECHTSRAHMEN UND SPIELRÄUME 13

2.1 Vergaberecht als Mittel zum Zweck 13
2.2 Vergabegrundsätze 13
2.3 Lösungen für Leistungsbeschreibung und Wertungskriterien 14
2.3.1 Leistungsbeschreibung 14
2.3.1.1 Leistungsverzeichnis 15
2.3.1.2 Funktionale Leistungsbeschreibung 15
2.3.1.3 Kooperative Leistungsbeschreibung 15
2.3.2 Wertungskriterien 16
2.3.2.1 Preis, Kosten und Lebenszyklus: Was die Leistung wirklich kostet 17
2.3.2.2 Qualitätskriterien 17
2.4 Dokumentation 17

3 VERGABEMODELLE 18

3.1 Abwägung der Modelle (Best for project) 18
3.2 Der Losgrundsatz und seine Ausnahmen 19
3.2.1 Einzelgewerke 20
3.2.2 Generalplaner und Generalunternehmer 21
3.2.3 Totalunternehmervergabe: Planung und Bau im Paket 21
3.3 Lebenszyklusmodelle, Nachhaltigkeit und Innovation 23
3.4 Vergaben mit gemeinsamer Entwicklung der Leistung 24
3.5 Vergaben unter Zeitdruck 26
3.6 Rahmenvereinbarungen - flexibel beschaffen bei wiederkehrendem Bedarf 26
3.7 Kommunale Kooperationen 27
3.7.1 Rahmenverträge nutzen 27
3.7.2 Interkommunale Zusammenarbeit 27
3.7.3 Zentrale Beschaffungsstellen und Einkaufsgemeinschaften 28
3.7.4 Zweckverband, Planungsverband und gKU 28
3.7.5 Privatrechtliche Kooperationsformen 28
3.8 Vergaben ohne Wettbewerb 29
3.8.1 Inhouse-Vergaben 29
3.8.2 Direktvergaben 30
3.8.3 Vertragsverlängerungen und Auftragsänderungen (§ 132 GWB) 30

4 BEISPIELE, PRAXISTIPPS, INTERVIEWS 31

4.1 Bildungsbauten 31
4.2 Sanierung von Verwaltungsgebäuden 35
4.3 Kommunaler Wohnungsbau 37
4.4 IT-Kooperationen zwischen einer Kommune und einem Bundesland 38
4.5 Praxistipps für IT-Vergaben 38
4.5.1 Wie gut lässt sich die Leistung beschreiben? 39
4.5.2 Welcher Preis passt zu der Leistung? 40
4.5.3 Welcher Vertrag passt zum Projekt? 40
4.5.4 Wie nachhaltig soll die Lösung sein? 40
4.6 Partnerschaftliche Projektabwicklung (PPA) 40
4.6.1 Ausgangslage und Herausforderungen 41
4.6.2 Vergaberechtliche Umsetzung 41
4.6.3 Vertragsstruktur und Vergütung 41
4.6.4 Wesentliche Vertragselemente 42

VORWORT



Dr. André Berghegger,
Hauptgeschäftsführer des DStGB

Die Gewährleistung einer leistungsfähigen kommunalen Infrastruktur zählt zu den zentralen Aufgaben unserer Städte und Gemeinden. Straßen, Brücken, Wasser- und Abwassernetze, Energieversorgung, digitale Infrastrukturen sowie öffentliche Gebäude bilden das Fundament für wirtschaftliche Entwicklung, gesellschaftlichen Zusammenhalt und letztlich auch für die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger „vor Ort". Auch die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung sowie die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum stehen auf der „kommunalen Tagesordnung" und verlangen nach praktikablen Lösungen.

Umso wichtiger ist es aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, dass die Rahmenbedingungen für die Ertüchtigung der kommunalen Infrastruktur zügig verbessert und praxisgerecht ausgestaltet werden. Angesichts eines kommunalen Investitionsrückstands von über 230 Milliarden Euro sowie eines Finanzierungsdefizits von jährlich 30 Milliarden Euro kann es für unsere Kommunen ein „Weiter so" nicht geben. Es ist nicht nur eine nachhaltige und strukturelle Stärkung der Kommunalfinanzen überfällig. Bund und Länder bleiben auch aufgerufen, Planungs- und Genehmigungsverfahren und vor allem auch Beschaffungsprozesse spürbar zu vereinfachen und praxisgerecht zu gestalten. Mit dem Vergabebeschleunigungsgesetz des Bundes hat der Gesetzgeber bereits erste Schritte in diese Richtung unternommen.

Kommunale Auftraggeber bewegen sich gleichwohl weiterhin in einem komplexen rechtlichen Umfeld. Europäische Vorgaben, nationale und landesrechtliche Regelungen sowie eine dynamische Rechtsprechung prägen die Rahmenbedingungen kommunaler Infrastrukturvergaben. Hinzu treten praktische Herausforderungen wie der Fachkräftemangel, steigende Baukosten, zunehmende Anforderungen an Umwelt- und Sozialstandards sowie die Notwendigkeit resilienter Infrastrukturen.

Ein Blick in die kommunale Praxis zeigt indes, dass wir bei diesem Thema „nicht bei Null" anfangen. Auch der bestehende Vergaberechtsrahmen bietet bereits gute Ansätze zur Durchführung von erfolgreichen Beschaffungsverfahren.

Mit der vorliegenden DStGB-Dokumentation „Kommunale Infrastruktur ertüchtigen – Rechtssicher, wirtschaftlich und schnell vergeben" widmen sich die Autoren den besonderen Fragestellungen kommunaler Infrastrukturvergaben und beleuchten sowohl die rechtlichen Grundlagen als auch die praktischen Anforderungen an Planung, Ausschreibung und Durchführung von Vergabeverfahren. Ergänzt wird die Dokumentation durch spannende Praxisbeispiele sowie Hinweise und Tipps.

Nur durch eine vorausschauende und professionelle Vergabepraxis werden unsere Städte und Gemeinden auch in Zukunft ihre Infrastrukturaufgaben nachhaltig erfüllen können.

Ein besonderer Dank gilt an dieser Stelle allen Autorinnen und Autoren sowie unserem Kooperationspartner Heuking, Rechtsanwälte und Steuerberater, Düsseldorf.

Wir wünschen Ihnen eine interessante und spannende Lektüre.



November 2026

© Berghegger: DStGB/Tanja Fügener

VORWORT



Dr. Ute Jasper,
Partnerin bei HEUKING KÜHN LÜER WOJTEK

Zügig bauen mit knappen Mitteln

Welcher Bürgermeister, welche Landrätin kennt diese Sorge nicht? Für Straßen, Brücken, Einsatzzentren, Verwaltungsgebäude, Sport- und Freizeitanlagen, sogar für Museen und Theater gilt: In sehr vielen Kommunen ist die Infrastruktur in die Jahre gekommen. Vieles wurde in den 1960er- bis 1980er-Jahren errichtet und steht nun am Ende seiner technischen Lebensdauer. Radwege, Grünzonen, Trinkwasserbrunnen und Ladesäulen fehlen. Dringende Sanierungen stehen an, gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Infrastruktur stetig durch den Klimawandel, durch neue Nutzungsbedürfnisse, durch den Ausbau der Digitalisierung und nicht zuletzt durch die gesetzliche Vorbildfunktion der öffentlichen Hand bei Klimaschutzmaßnahmen.

Die Ertüchtigung kommunaler Infrastruktur ist deshalb längst keine Randfrage der Bauverwaltung mehr, sondern eine der zentralen Zukunftsaufgaben für Städte, Gemeinden und Landkreise.

Aber die Kommunen stehen vor einem vertrauten Zielkonflikt: Klima- und Funktionsanforderungen auf der einen, knappe Haushaltsmittel und steigende Sozialausgaben auf der anderen Seite. Die Instandhaltung und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur konkurriert mit anderen dringenden oder zwingenden Aufgaben. Eine Standardlösung, die für jede Kommune passt, gibt es nicht. Zu unterschiedlich sind Ausgangslage, Zustand der Bestandsinfrastruktur und die politischen Ziele vor Ort. Gießkanne und Rasenmäher lösen die Probleme nicht.

Wie geht das? Mit "Best for project"

Deshalb ist es wichtig, die richtige Umsetzungs- und Vergabestrategie zu wählen, um schneller, effizienter und nachhaltiger zu planen und zu bauen, ohne Arbeitsplätze in der Region zu gefährden. Das Vergaberecht steht nicht im Weg, sondern bietet das passende Werkzeug für kreative Lösungen, z. B.:

- Rahmenverträge oft mit regionalen Handwerkern
- Planung und Bau aus einer Hand für Standardprojekte
- Innovationsmodelle
- Contracting-Modelle für energetische Sanierung
- Investorenpartnerschaften für Innenstädte

Wir möchten Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, die Werkzeuge an die Hand geben und Praxisbeispiele zeigen. Wir verlieren uns nicht in rechtlichen Details und Einzelproblemen, sondern zeigen einfache und klare Wege zu Ihrem Projektziel.

Wir stellen die Strukturen und praktikablen Modelle zur Ertüchtigung kommunaler Infrastruktur vor und erläutern, wie Kommunen Planungs- und Bauleistungen schnell, einfach und vergaberechtlich sicher umsetzen können. Neben den praxisrelevanten vergabe-, haushalts- und förderrechtlichen Rahmenbedingungen zeigen wir Musterbeispiele zum Nachahmen.

Wenn es in Ihrer Stadt auch gute Beispiele gibt, senden Sie uns die gern zu. Wir nehmen sie in die nächste Auflage auf.

Und wenn Sie Fragen oder Anregungen zu unseren Modellen und Beispielen haben, melden Sie sich gern. Wir freuen uns auf den Austausch mit Ihnen!



November 2026

1 VORBEREITUNG EINER INFRASTRUKTURVERGABE



PRAXISTIPP

Die Verantwortung für die Vergabeentscheidung verbleibt stets bei der Kommune. Externe Berater dürfen zwar vorbereitende und unterstützende Tätigkeiten übernehmen, nicht jedoch die Entscheidungsverantwortung des Auftraggebers ersetzen. Kommunen sollten sicherstellen, dass sie wesentliche Entscheidungen selbst treffen, die Aufgaben externer Berater klar definieren und Interessenkonflikte ausgeschlossen sind.

1.1 Prüfung eigener Kapazitäten/Beschaffungsbedarf

Jede Infrastrukturvergabe beginnt mit zwei Fragen:

1. **Was braucht die Kommune wirklich?**
2. **Und was kann sie selbst leisten?**

Die Antworten auf diese Fragen bestimmen Auftragsgegenstand, Anforderungen und Vergabemodell.

Bedarf aus dem Bestand ableiten: Kommunen prüfen zunächst, welche Aufgabe sie erfüllen müssen. Dafür nutzen sie vorhandene Bestandsdaten, wie etwa Gebäudezustand, Energieverbrauch, Instandhaltungsstau, Restnutzungsdauer und (künftige) Nutzungsanforderungen. Datenlücken sollten vor Verfahrensbeginn durch eine kurze Bestandsaufnahme, Machbarkeitsprüfung oder Markterkundung geschlossen werden, um spätere Nachträge und Fehlentscheidungen zu vermeiden.

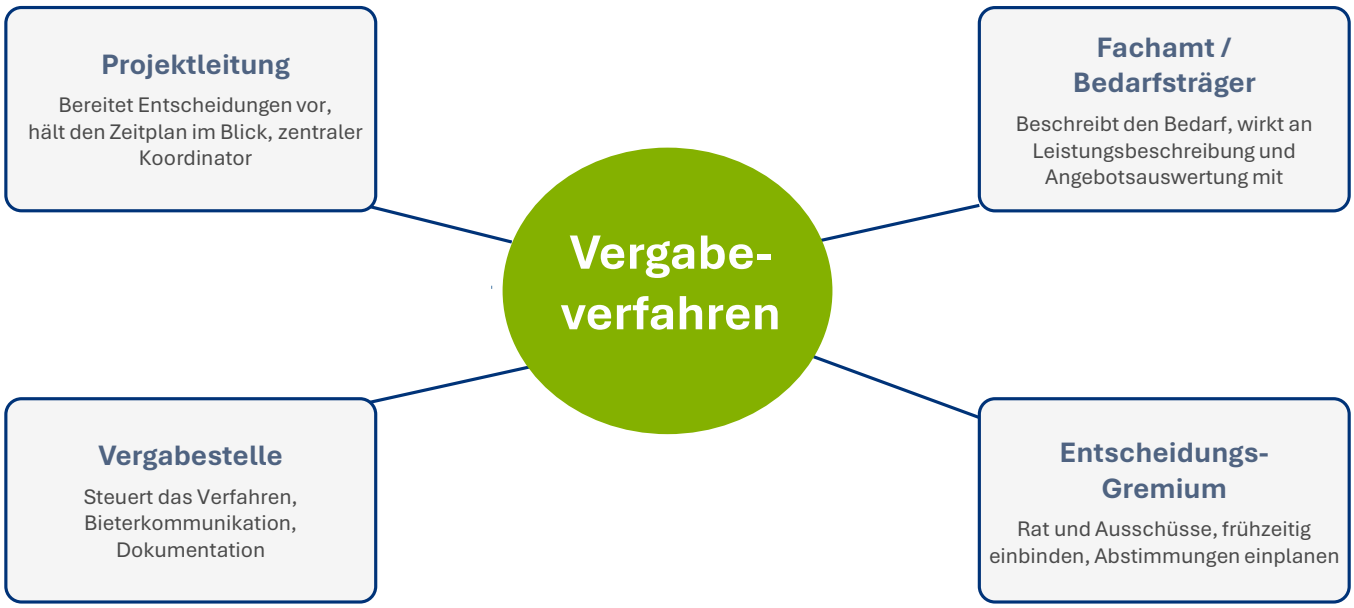
Handlungsoptionen vergleichen: Aus der Bedarfsermittlung folgt nicht automatisch immer ein Auftrag zur Neubeschaffung bzw. zum Neubau. Die Kommune sollte auch stets weniger investive Maßnahmen oder Zwischenlösungen prüfen.

Bedarf und Auftragswert zusammen denken: Aus dem ermittelten Bedarf ergibt sich der voraussichtliche Gesamtwert des Auftrags, einschließlich Optionen, Verlängerungen und aller wirtschaftlich zusammengehörenden Leistungen. Dieser (Netto-)Wert bestimmt, ob EU-Vergaberecht oder Unterschwellenrecht gilt. Künstliche Aufspaltungen zur Umgehung von Schwellenwerten sind unzulässig. Die Schätzung ist im Vergabevermerk zu dokumentieren.

Eigene Kapazitäten realistisch prüfen: Die Kommune sollte prüfen, ob die erforderlichen Kapazitäten über die gesamte Projektlaufzeit vorhanden sind. Dies betrifft neben dem Fachamt und der Vergabestelle auch die Prüfung, ob ausreichend technisches und vergaberechtliches Know-how vorliegt. Das kann insbesondere auch während der Projektphase relevant werden, wenn es um die Steuerung von Terminen, Schnittstellen, Nachträgen und Qualität geht. Auch parallellaufende Projekte und Personalwechsel sind einzubeziehen. Externe Unterstützung sollte früh eingeplant werden.

© Adobe Stock | Medienzunft Berlin

Typischerweise sind folgende Rollen zu definieren:



1.2 Zieldefinition in Leistung, Zeit und Geld

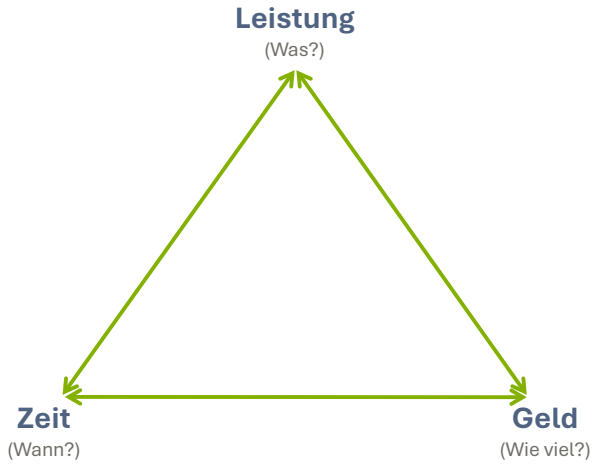
Jedes Infrastrukturprojekt bewegt sich im Spannungsfeld von Leistung (Was soll entstehen?), Zeit (Wann wird es gebraucht?) und Geld (Was darf es kosten?).

Alle drei Ziele lassen sich selten gleichzeitig maximieren. Kommunen sollten Zielkonflikte stets früh im Projekt adressieren und die Rangfolge der Projektziele politisch entscheiden lassen.

Bei der **Leistung** sollten die Funktion und die Qualität im Mittelpunkt stehen, nicht eine konkrete technische Vorgabe. Kommunen sollten stets zwischen Mindestanforderungen und wünschenswerten Qualitäten trennen. Was jedes Angebot erfüllen muss, gehört in die Leistungsbeschreibung. Was ein Angebot besser machen darf, gehört in die Wertung.

Die **zeitliche Planung** sollte vom gewünschten Nutzungsbeginn rückwärts erfolgen. Dabei sollten insbesondere sämtliche politischen Beschlüsse, Förderfristen, Bestandsaufnahmen, Planung, Markterkundungen, Vergabefristen, Verhandlungen, Genehmigungen, Bauzeitenfenster und Abnahme frühzeitig erfasst werden.

Bei dem **Geld** zählt nicht das billigste, sondern das wirtschaftlichste Angebot über den gesamten Lebenszyklus (§§ 58, 59 VgV).



PRAXISTIPP

Kommunen sollten jedes Ziel vor Verfahrensbeginn messbar festlegen, dokumentieren und später in Leistungsbeschreibung, Zuschlagskriterien und Vertragsinhalte übertragen.

Neben diesen drei Zieldimensionen sollte die Kommune auch die Rechtssicherheit als eigenständiges Querschnittsziel mitdenken: Jede Entscheidung – von der Bedarfsermittlung über die Verfahrenswahl bis zur Zuschlagserteilung – muss so dokumentiert und begründet sein, dass sie einer vergaberechtlichen Nachprüfung standhält. Ein rechtssicher geführtes Verfahren schützt nicht nur vor Rügen und Nachprüfungsanträgen, sondern sichert auch die Förderfähigkeit des Vorhabens.

Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG

Der Bund überlässt den Ländern € 100 Milliarden aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität. Die Mittel sind für Sachinvestitionen in Landes- oder kommunalen Aufgabenbereichen bestimmt. Hierzu gehören der Bevölkerungsschutz, die Verkehrsinfrastruktur, die Krankenhaus-, Rehabilitations- und Pflegeinfrastruktur, die Energie- und Wärmeinfrastruktur, die Bildungsinfrastruktur, die Betreuungsinfrastruktur, die Wissenschaftsinfrastruktur, die Forschung und Entwicklung und die Digitalisierung.

Die Umsetzung erfolgt durch Landesgesetze. Nordrhein-Westfalen verteilt etwa seine € 21,1 Milliarden zu 60 Prozent auf die kommunale Infrastruktur. Die Freigabe der Sachinvestition muss bis zum 31.12.2036 erfolgen, der Abschluss der Maßnahme bis zum 31.12.2042. Bis zum 31.12.2029 soll mindestens ein Drittel der Mittel gebunden sein.

1.3 Fördermittel

Fördermittel sind oft kein Zusatz, sondern die Voraussetzung dafür, dass die Kommune ein Infrastrukturprojekt überhaupt umsetzen kann. Denn die kommunalen Haushalte lassen derzeit nur wenig Spielraum. Deshalb sollte die Kommune eine Förderung von Beginn an mitdenken. Wer zu spät mögliche Förderungen prüft, riskiert, dass das Projekt zwar fachlich sinnvoll und vergaberechtlich vorbereitet ist, aber nicht finanzierbar und/oder nicht (mehr) förderfähig ist. Umgekehrt ist ein Förderantrag ohne belastbare Kosten- und Vergabeplanung genauso riskant.

1.3.1 Praktisches Vorgehen

Folgende vier Fragen helfen der Kommune, das passende Förderprogramm auszuwählen:

1. Braucht die Kommune eine Förderung oder kann die Kommune das Projekt aus Eigenmitteln finanzieren?

2. Was genau soll gefördert werden? Viele Förderprogramme fördern nicht das Gesamtprojekt, sondern nur bestimmte Kostenarten, Bauabschnitte oder Komponenten. Bei einer Schulsanierung können etwa energetische Maßnahmen förderfähig sein, andere bauliche Anpassungen hingegen nicht. Die Kommune muss früh entscheiden, ob sie das Gesamtprojekt in den Förderantrag einbezieht (und dem Förderbescheid unterwirft) oder in förderfähige Teilprojekte gliedert.

3. Welche Fristen sind für die Förderung kritisch? Maßgeblich sind insbesondere die Antragsfrist, der Bewilligungszeitraum und die Bauzeit. Gerade bei der fristgerechten Fertigstellung kommt es bei vielen geförderten Projekten zu Unregelmäßigkeiten.

4. Welche Vergabestrategie passt zu den Fördervorgaben? Was gefördert wird, muss in der Leistungsbe-

schreibung erkennbar sein. Was später nachgewiesen werden muss, sollten Kommunen im Verhältnis zu dem Bieter/Auftragnehmer schon im Vertrag anlegen. Sonst droht später das Problem, dass die Kommune zwar formal richtig vergeben hat, aber Fördervorgaben nicht einhalten kann.

PRAXISTIPP

Sie können mehrere Förderprogramme in einer Fördermatrix vergleichen. Diese kann insbesondere die Antragsberechtigung, Fördergegenstand, förderfähige Kosten, Förderquote, Höchstbetrag, Eigenanteil, Antragsfristen, Bewilligungszeitraum, Regelungen zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn, Zweckbindung und Kumulierbarkeit mit anderen Fördermitteln berücksichtigen.

Sobald das Vorhaben ausreichend beschrieben, kalkuliert und die übrige Finanzierung geklärt ist, stellt die Kommune den Förderantrag. Nach Eingang des Förderbescheids sollte sie nicht nur die Förderhöhe prüfen, sondern auch die weiteren Förderbedingungen. Erst der Bescheid zeigt verbindlich, welche Kosten bewilligt und welche Fristen einzuhalten sind. Spätestens vor dem Zuschlag im Vergabeverfahren sollte die Kommune eine kurze Bestätigung des Fördermittelgebers einholen, dass Ausschreibung und Zuschlag freigegeben sind.

1.3.2 Fallstricke

Das **Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns** ist eines der größten Fördermittelrisiken. Grundsätzlich darf der Zuwendungsempfänger mit dem Vorhaben nicht beginnen, bevor der Bescheid erlassen oder der vorzeitige Maßnahmenbeginn ausdrücklich zugelassen wurde. Als förderschädlicher Beginn gelten je nach Programm insbesondere der Abschluss von Liefer-, Dienstleistungs- oder Bauverträgen. Vorbereitende Maßnahmen, wie etwa Bedarfsanalysen oder Markterkundungen, sind häufig zulässig. Dies ist stets im Einzelfall zu prüfen. Bei Zeitdruck sollte die Kommune nicht „auf eigenes Risiko" beginnen, sondern vorab eine schriftliche Zulassung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns beantragen.

Der zweite Fallstrick sind **unklare Kosten**. Der Zuwendungsgeber prüft auch, ob die abgerechneten Kosten zum bewilligten Förderzweck passen. Förderfähige, nicht förderfähige und gemischt veranlasste Kosten sollte die Kommune daher von Anfang an getrennt erfassen.

Auch **Änderungen im laufenden Projekt** können förderrechtlich relevant sein. Die Kommune sollte den Zuwendungsgeber frühzeitig informieren und bei Bedarf die Zustimmung einholen.

Das **Förder- und Vergabekonzept müssen zueinander passen**. Förderprogramme können technische Anforderungen stellen, die in der Leistungsbeschreibung zu berücksichtigen sind.

Nicht zu unterschätzen ist der **Zeitdruck** bei Förderungen. Förderprogramme geben in der Regel vor, bis wann die Mittel zu bewilligen, abzurufen, auszugeben und nachzuweisen sind. Das passt nicht immer zu Planungszeiten, Gremienläufen und Vergabefristen. Die Kommune sollte schon früh vor Antragstellung den Zeitplan realistisch prüfen.

Der sechste Fallstrick ist eine lückenhafte **Dokumentation**. Die zuwendungsrechtlich konforme Verwendung von Fördermitteln wird oft erst Jahre später geprüft. Häufig können sich die Projektbeteiligten dann nicht mehr an die Einzelheiten des Projekts erinnern oder stehen nicht mehr zur Verfügung. Was nicht dokumentiert ist, lässt sich später nur schwer erklären. Hier gilt der alte Grundsatz: Wer schreibt, der bleibt.

1.4 Markterkundung

Die Markterkundung ist kein förmliches Vergabeverfahren, sondern ein der Vergabe vorgelagertes (und häufig sehr sinnvolles) Instrument, um Informationen für das beste Vergabeformat zu gewinnen. Gerade bei komplexen Beschaffungsvorhaben hilft die Markterkundung etwa bei folgenden Fragen:

- Existiert ein dem Bedarf entsprechendes Marktangebot?
- Besteht auf Seiten der Marktteilnehmer ein Interesse an solchen Aufträgen?
- Welche technischen und wirtschaftlichen Aspekte sind zu beachten?
- Worauf muss die Kommune bei der Leistungsbeschreibung und den Eignungs- und Zuschlagskriterien achten?

Die Fachabteilung und die Vergabestelle sollten gemeinsam festlegen, welche Fragen die Markterkundung beantworten soll und welche Informationen sie für die spätere Gestaltung der Vergabeunterlagen benötigen. Dafür hat sich in der Praxis ein strukturierter Fragenkatalog bewährt. Gängige Methoden zur Beantwortung dieser Fragen sind schriftliche Auskünfte von Marktteilnehmern, Markterkundungsgespräche sowie Recherche in Fachdatenbanken. Seit dem Vergabebeschleunigungsgesetz (in Kraft seit 01.07.2026) ist die elektronische Markterkundung in § 28 VgV ausdrücklich normiert.

PRAXISTIPP

Wenn bereits absehbar sein sollte, dass die Ausschreibung europaweit durchzuführen ist, gilt dies auch für die Markterkundung.

Kommunen müssen Markterkundungen stets als solche kenntlich machen und dürfen bei den befragten Unternehmen keine falschen Erwartungen auf einen bevorstehenden Vertragsschluss wecken. Dies kann etwa durch einen Hinweis der Kommune erfolgen, dass es sich um eine unverbindliche Markterkundung und kein Vergabeverfahren handelt. Alle beteiligten Unternehmen erhalten dieselben Fragen und dieselben Informationen.

PRAXISTIPP

Auch wenn die Markterkundung ergibt, dass nur ein Unternehmen den Bedarf decken kann, darf die Kommune im Rahmen der Markterkundung keinen Vertrag schließen. Sie muss die Markterkundung zunächst abschließen und den Auftrag anschließend in einem Vergabeverfahren erteilen.

Die Ziele und der Gegenstand der Markterkundung, die kontaktierten Unternehmen, die gestellten Fragen und erhaltenen Antworten, die daraus gezogenen Schlussfolgerungen für die Vergabeunterlagen sowie etwaige Maßnahmen zum Ausgleich von Informationsvorsprüngen sind stets zu dokumentieren.

1.5 Optimierungschancen am Markt

Das Vergaberecht bietet verschiedene Instrumente, um das Know-how und Innovationspotenzial der Bieter zu nutzen. Entscheidend ist, dass Auftraggeber in den Vergabeunterlagen die richtigen strategischen Weichen stellen.

Dem Auftraggeber stehen insbesondere folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

1.5.1 Funktionale Leistungsbeschreibung

Der Auftraggeber definiert seinen Bedarf ganz oder in Teilen über Ziel- und Funktionsvorgaben und überlässt den Lösungsweg den Bietern. Anders als ein detailliertes Leistungsverzeichnis trifft die funktionale Leistungsbeschreibung etwa keine Feststellung zu Ausführungsart, Maßen, Mengen oder Massen. Die Bieter prüfen selbst, wie sie die Vorgaben erreichen. Das eröffnet die nötigen Spielräume, um Know-how einzubringen.

1.5.2 Konzeptwertung

Der Auftraggeber gibt ein Ziel vor und lässt die Bieter Konzepte zur Zielerreichung ausarbeiten, die in die Qualitätswertung einfließen. So findet ein Wettbewerb über Ideen, Fachwissen und Verlässlichkeit statt. Die Anforderungen sind einzelfallabhängig mit Bezug zum Auftragsgegenstand und müssen den Bietern transparent dargelegt werden.

1.5.3 Wahl der Verfahrensart

Das **offene und das nichtoffene Verfahren** ermöglichen den Bietern kaum, ihr Know-how einzubringen, da nicht über Angebote und Leistungsinhalt verhandelt werden darf – der Auftraggeber muss Leistung und Vertragsbedingungen vorab einseitig festlegen.

Für Leistungen, bei denen die Expertise der Bieter genutzt werden soll, bietet sich vor allem das **Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb** an. Dieses ist zulässig, wenn der Auftrag konzeptionelle oder innovative Lösungen erfordert oder wegen Art, Komplexität, rechtlichem oder finanziellem Rahmen nicht ohne Verhandlungen vergeben werden kann. Das Verfahren gliedert sich in drei wesentliche Stufen:

1. **Teilnahmewettbewerb**: Mit der Bekanntmachung werden die wesentlichen Eckpunkte festgelegt (Bewerberzahl, Eignungskriterien). Der Auftraggeber prüft die Teilnahmeanträge und fordert nur die ausgewählten Bewerber zur Angebotsabgabe auf.

2. **Verhandlungsphase**: Die Bieter geben indikative Erstangebote ab und dürfen Optimierungsvorschläge einreichen, die von den Vorgaben der Vergabeunterlagen abweichen. In den Verhandlungsgesprächen stellen sie ihre Angebote vor. So profitiert der Auftraggeber vom Know-how des Marktes und erhöht die Qualität der Vergabeunterlagen.

3. **Letztverbindliche Angebote und Zuschlag**: Auf Grundlage der ausverhandelten, für alle einheitlichen Vergabeunterlagen geben die Bieter finale und vorbehaltlose Angebote ab. Das wirtschaftlichste Angebot erhält den Zuschlag.

Beim **Verhandlungsverfahren** ohne Teilnahmewettbewerb darf ebenfalls verhandelt werden, dieses ist aber nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Es spart Zeit, verringert jedoch die Chance, unbekannte leistungsfähige Anbieter oder innovative Lösungsansätze zu identifizieren.

Der **wettbewerbliche Dialog** ist unter denselben Voraussetzungen zulässig, aber stärker darauf ausgerichtet, den Auftragsgegenstand erst im Verfahren zu konkretisieren. Er bietet sich an, wenn der Auftraggeber selbst keine Lösungsansätze sieht. Sind die Ziele bereits konkret benennbar, ist das Verhandlungsverfahren zielführender. Die **Innovationspartnerschaft** dient dazu, noch nicht marktverfügbare Leistungen in einer Entwicklungsphase zu entwickeln und anschließend in der Leistungsphase zu erwerben.

1.5.4 Nebenangebote

Lässt der Auftraggeber in der Auftragsbekanntmachung Nebenangebote zu (dies ist seit dem 01.07.2026 eine Pflichtangabe), dürfen Bieter neben dem Hauptangebot auch alternative Ausführungsmöglichkeiten vorschlagen. Auch für Nebenangebote sind Mindestanforderungen zu definieren, damit die Angebote vergleichbar bleiben. Sie müssen nicht alle Details erfassen und dürfen Spielraum für Variationen lassen. Nebenangebote sind nur zulässig, wenn der Preis nicht das alleinige Zuschlagskriterium ist.

Verfahrensarten im Oberschwellenbereich

Ohne Verhandlung

Offenes Verfahren

Unbeschränkte Anzahl von Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert

Nichtoffenes Verfahren

Mit Teilnahmewettbewerb; begrenzte Anzahl von Unternehmen zur Abgabe aufgefordert

Mit Verhandlung / Dialog

Verhandlungsverfahren

Mit/ohne Teilnahmewettbewerb; zulässig bei konzeptionellen/innovativen Lösungen oder bei komplexem Rahmen/Risiken

Wettbewerblicher Dialog

Gleiche Voraussetzungen; stärker auf Konkretisierung des Auftragsgegenstands im Verfahren gerichtet

Innovationspartnerschaft

Entwicklung und Erwerb noch nicht marktverfügbarer Leistungen; Entwicklungs- und Leistungsphase



Optimierungschancen des Auftraggebers steigen mit der Verhandlungsmöglichkeit

2 RECHTSRAHMEN UND SPIELRÄUME



2.1 Vergaberecht als Mittel zum Zweck

Das Vergaberecht wird häufig als bürokratisches Hindernis wahrgenommen. Richtig verstanden und angewandt, ist es hingegen ein leistungsfähiges Werkzeug, um die bestmögliche Lösung schnell, wirtschaftlich und qualitätsorientiert zu finden.

Kommunen stehen dafür vielfältige Spielräume offen: Planungs- und Bauleistungen können als Paket vergeben werden, ohne dass jedes Detail der Leistung im Vorhinein bis ins Letzte beschrieben sein muss. Funktionale Leistungsbeschreibungen eröffnen den Bietern Raum für eigene Lösungsvorschläge. Das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb ist für komplexe Infrastrukturprojekte besonders bedeutsam, weil Bieter Optimierungsvorschläge einreichen können. Darüber hinaus können Kommunen Vergabeverfahren durch vorherige Markterkundungen, Rahmenverträge für wiederkehrende Leistungen und die Einbindung kommunaler Tochtergesellschaften über Inhouse-Vergaben beschleunigen.

Wer das Vergaberecht als Gestaltungsinstrument begreift und nicht als formalen Selbstzweck, wird feststellen, dass es bei konsequenter Anwendung eher zu schnelleren und wirtschaftlicheren Ergebnissen führt, als es Projekte bremst.

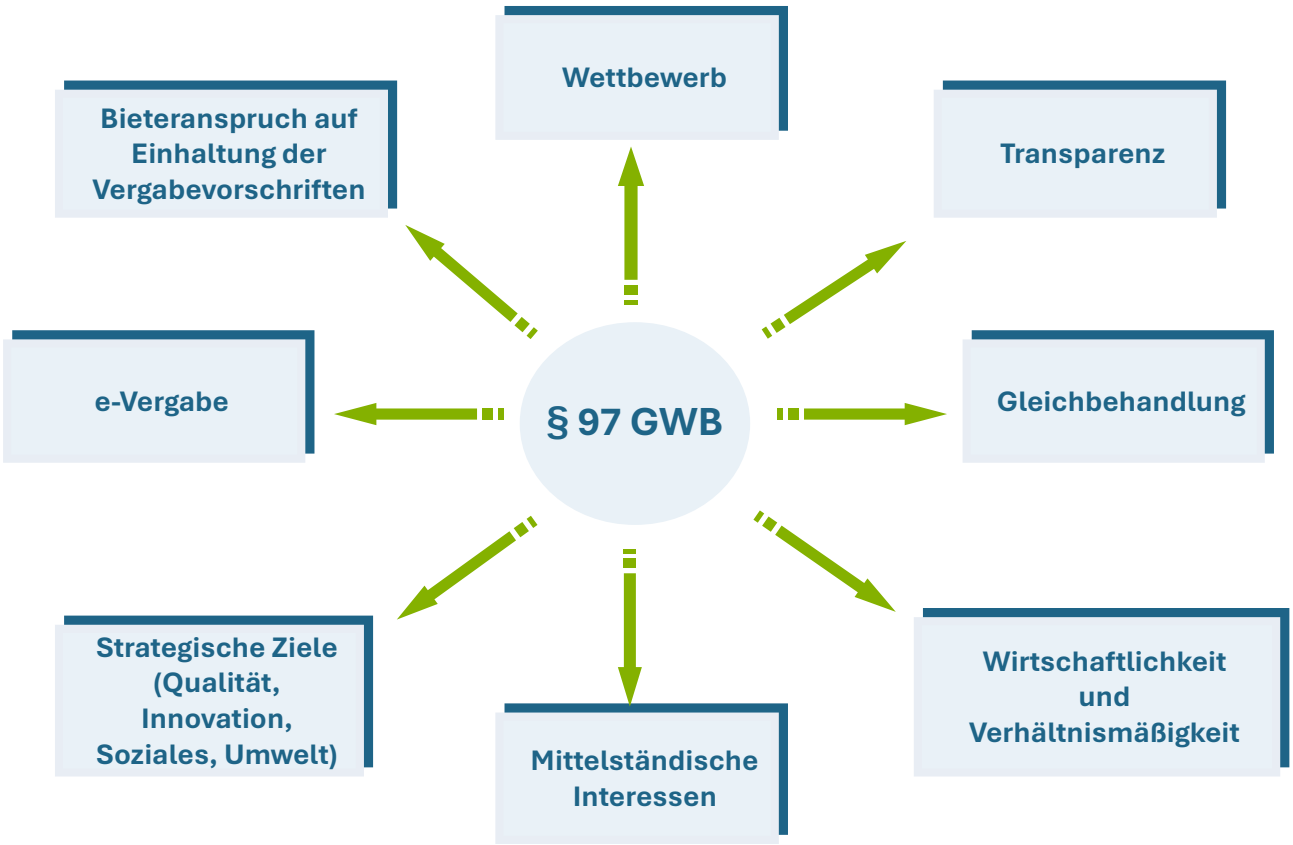
2.2 Vergabegrundsätze

Das gesamte Vergaberecht unterliegt den in § 97 GWB dargestellten Vergabegrundsätzen. Diese gelten bei jeder Vergabe, egal ob kleiner Auftrag oder großes europaweites Verfahren. Sämtliche dortigen vergaberechtlichen Bestimmungen lassen sich auf eines oder mehrere dieser Prinzipien zurückführen.

Die drei wichtigsten Grundsätze sind Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung.

1. **Wettbewerb**: Öffentliche Aufträge werden im Wettbewerb vergeben. Der Auftraggeber muss den Markt möglichst weit öffnen, wettbewerbsbeschränkende Absprachen unterbinden und darf den Bieterkreis nicht künstlich verengen – etwa durch produktscharfe oder zu enge Leistungsbeschreibungen. Der Wettbewerb sichert im Ergebnis auch das beste Preis-Leistungs-Verhältnis.

© Adobe Stock | Sebastian Duda



2. **Transparenz bedeutet Offenheit und Nachvollziehbarkeit**. Entscheidungen müssen für alle Beteiligten nachvollziehbar sein. Transparenz verhindert „Günstlingswirtschaft" und schließt willkürliche Entscheidungen aus.

3. **Gleichbehandlung**: Alle Bieter erhalten dieselben Informationen, halten dieselben Fristen ein und werden nach denselben, vorab festgelegten Kriterien bewertet. Der Auftraggeber tritt von der Bekanntmachung bis zum Zuschlag unparteiisch auf und darf keine sachlich ungerechtfertigten Unterschiede machen.

2.3 Lösungen für Leistungsbeschreibung und Wertungskriterien

2.3.1 Leistungsbeschreibung

Jede Vergabe beginnt mit einer einfachen Frage: Was genau wollen wir eigentlich beschaffen? Die Antwort darauf gibt die Leistungsbeschreibung. Sie ist das Fundament des gesamten Verfahrens und sorgt dafür, dass alle Beteiligten – Kommune und Bieter – dasselbe Bild vor Augen haben.

Bei einfachen Beschaffungen ist der Entwurf der Leistungsbeschreibung Routine. Schwierig wird es, wenn die Leistung komplex oder innovativ ist – oder wenn die Kommune selbst noch nicht genau weiß, wie die optimale (oft: wirtschaftlichste) Lösung aussieht. Das Vergaberecht erlaubt in diesen Fällen eine Leistungsbeschreibung, die Mindestanforderungen festlegt und dort Spielraum lässt, wo der Markt die bessere Lösung kennt.

Folgende Grundregeln gelten stets für die Leistungsbeschreibung:

1. Der Auftragsgegenstand muss eindeutig und so vollständig beschrieben sein, dass alle Bieter den gleichen Leistungsumfang kalkulieren können.

2. Die Leistungsbeschreibung muss produktneutral sein; produktbezogene Vorgaben sind nur sachlich begründet und mit „oder gleichwertig" zulässig.

3. Mindestanforderungen sind als verbindliche Muss-Vorgaben zu formulieren.

Das Vergaberecht kennt im Wesentlichen drei Formen der Leistungsbeschreibung, die sich danach unterscheiden, wie viel die Kommune bereits über die Leistung weiß.

2.3.1.1 Leistungsverzeichnis

Wenn Art, Menge, Qualität und Ausführungsweg feststehen, gibt das Leistungsverzeichnis die Positionen verbindlich vor; die Bieter kalkulieren auf dieser Grundlage die Einzelpositionen. Die Angebote bleiben gut vergleichbar, das Planungs- und Mengenrisiko liegt aber bei der Kommune.

PRAXISTIPP

Ist die Leistung abschließend beschreibbar, passen offene oder nicht offene Verfahren und je nach Mengenrisiko Pauschal- oder Einheitspreise. Pauschalpreise schaffen Kostensicherheit bei feststehenden Mengen; Einheitspreise bleiben bei schwankenden Mengen flexibler.

2.3.1.2 Funktionale Leistungsbeschreibung

Steht das Leistungsziel fest, soll der technische Weg aber dem Markt überlassen bleiben, beschreibt die Kommune in der Leistungsbeschreibung Funktionen, Mindestanforderungen und Randbedingungen. Die Bieter zeigen in einem Konzept, wie sie das Ziel erreichen und Risiken steuern. Auch die funktionale Leistungsbeschreibung braucht klare Ziele und Mindestanforderungen: Lösungsspielraum und Verbindlichkeit im Ergebnis müssen zusammenpassen.

PRAXISTIPP

Bei komplexen oder innovativen Vorhaben kann die Kommune die Details mit den Bietern im Verhandlungsverfahren schärfen.

2.3.1.3 Kooperative Leistungsbeschreibung

Wenn auch Ziel und Lösung noch nicht abschließend feststehen, entwickelt die Kommune die Leistung schrittweise und partnerschaftlich mit dem Markt. Sie beschreibt dann Problem, Ziele, Mindestanforderungen und Randbedingungen und schärft erst im Verfahren die Anforderungen und Konzepte nach.

PRAXISTIPP

Je besser Ausgangslage, Ziele und Mindestanforderungen beschrieben sind, desto vergleichbarer werden die Angebote und desto geringer die Angriffsrisiken. Mindestanforderungen sollten so gewählt werden, dass sie den Wettbewerb nicht verengen.

2.3.2 Wertungskriterien

Das Vergaberecht schreibt den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot vor. Das ist nicht zwingend das günstigste. Neben preis- und kostenbezogenen Kriterien sind qualitäts- und leistungsbezogene Kriterien zu berücksichtigen:

Zuschlagskriterien müssen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen und dürfen keine Aspekte berücksichtigen, die nur allgemein sympathisch, prestigeträchtig oder unternehmensbezogen sind. Gewichtung und Wertungsmethode müssen zum Beschaffungsziel passen und vorab transparent feststehen. Bei Standardleistungen kann der Preis dominieren; bei komplexen Projekten sollten Qualität, Termin, Betrieb oder Energieverbrauch sichtbar gewichtet werden. Eine reine Preiswertung ist in der Regel nur bei vollständig beschreibbaren Leistungen ohne relevante Qualitätsunterschiede sachgerecht.

€ Preis- und kostenbezogene Kriterien

Angebotspreis
Kauf-/Lizenzpreis, Stundenhonorar, Pauschale

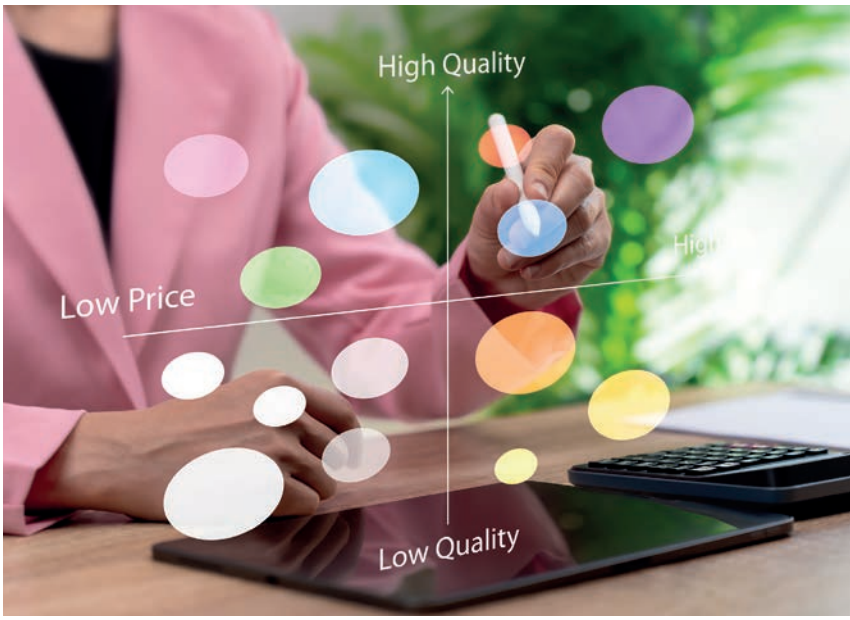
Lebenszykluskosten
Betrieb, Wartung, Energie, Updates, Schulung, Migration, Ablösung

★ Leistungsbezogene Kriterien (Qualität)

- Qualität der Leistung
- Fachliche Konzepte / Vorgehensweise
- Technische Lösung
- Organisation und Personal
- Kundendienst und Folgebetreuung

BEISPIEL

Die Wertung des Vortragsstils in einer Bieterpräsentation ist bei einer Bauvergabe unzulässig. Präsentationsgeschick hat keinen Einfluss auf die Bauausführung. Bei Schulungsleistungen oder Change-Management-Beratung hingegen ist derselbe Vortragsstil ein sachgerechtes Kriterium, weil Vermittlung und Präsentation dort Teil der späteren Leistung sind.



© Adobe Stock | Ticha

2.3.2.1 Preis, Kosten und Lebenszyklus: Was die Leistung wirklich kostet

Unter dem Preis versteht man die Vergütung, die der Auftragnehmer für seine Leistung erhält. Kosten umfassen darüber hinaus alle weiteren wirtschaftlichen Auswirkungen, die Geld kosten, wie etwa Betrieb, Wartung, Schulung, Energieverbrauch, Migration und spätere Ablösung. Kommunen sollten deshalb in Lebenszykluskosten denken. Gerade bei Gebäuden, Fahrzeugen, Anlagen und IT können diese Folgekosten den Anschaffungspreis übersteigen.

BEISPIEL

Bei einem Rathaus sind neben dem Baupreis auch Energie-, Reinigungs-, Wartungs- und Instandhaltungskosten über zehn Jahre relevant. Die Kommune sollte bei der Vergabe von Bauleistungen daher nicht nur den Baupreis werten, sondern auch die Lebenszykluskosten. Hierfür muss sie vorab zu berücksichtigende Kostenkategorien und Kalkulationsannahmen (etwa Wartungsintervalle, Nutzungsdauer oder angenommener Energieverbrauch) festlegen.

2.3.2.2 Qualitätskriterien

Durch Qualitätskriterien wird der Mehrwert eines Angebots sichtbar. Bewährt haben sich in der Praxis etwa Konzepte, Schlüsselpersonen und – bei IT – Teststellungen.

Konzepte: Die Kommune beschreibt das Ziel, der Bieter den Weg; abzufragen sind nur projektbezogene und später möglichst verbindlich zu machende Inhalte. Die vertragsrelevanten Inhalte der Konzepte sollten in den Vertrag übernommen werden.

Schlüsselpersonen: Die Kommune bewertet die Qualifikation und Erfahrung der Personen, die das Projekt tatsächlich verantworten. Die einzusetzenden Personen und deren Austausch sollten im Vertrag geregelt werden.

Teststellungen: Bei komplexer IT können sie Bedienbarkeit und Schnittstellen verifizieren; Anforderungen und Ablauf müssen für alle Angebote vergleichbar feststehen.

2.4 Dokumentation

Die Dokumentation der Vergabeverfahren ist keine lästige Pflicht am Ende des Verfahrens, sondern das Gedächtnis des Projekts. Sie macht Entscheidungen gegenüber Bietern, Gremien, Rechnungsprüfung, Fördermittelgebern und der Vergabekammer nachvollziehbar. Was nicht dokumentiert ist, gilt im Streitfall praktisch als nicht bedacht.

Oberhalb der EU-Schwellenwerte ist fortlaufend in Textform zu dokumentieren. Unterhalb der EU-Schwellenwerte gilt ein vereinfachter Maßstab. Die Aufbewahrung erfolgt für mindestens drei Jahre ab Zuschlag, bei Förderungen oft länger. Festzuhalten sind insbesondere Verfahrenswahl, Los- oder Gesamtvergabe, Eignung und Wertung, Bieterkommunikation sowie Änderungen und Nachträge.

PRAXISTIPP

Dokumentieren Sie fortlaufend und so, dass ein Dritter die Entscheidung ohne Zusatzwissen nachvollziehen kann. Vertrauliche Bieterangaben gehören in eine gesonderte Anlage.

3 VERGABEMODELLE

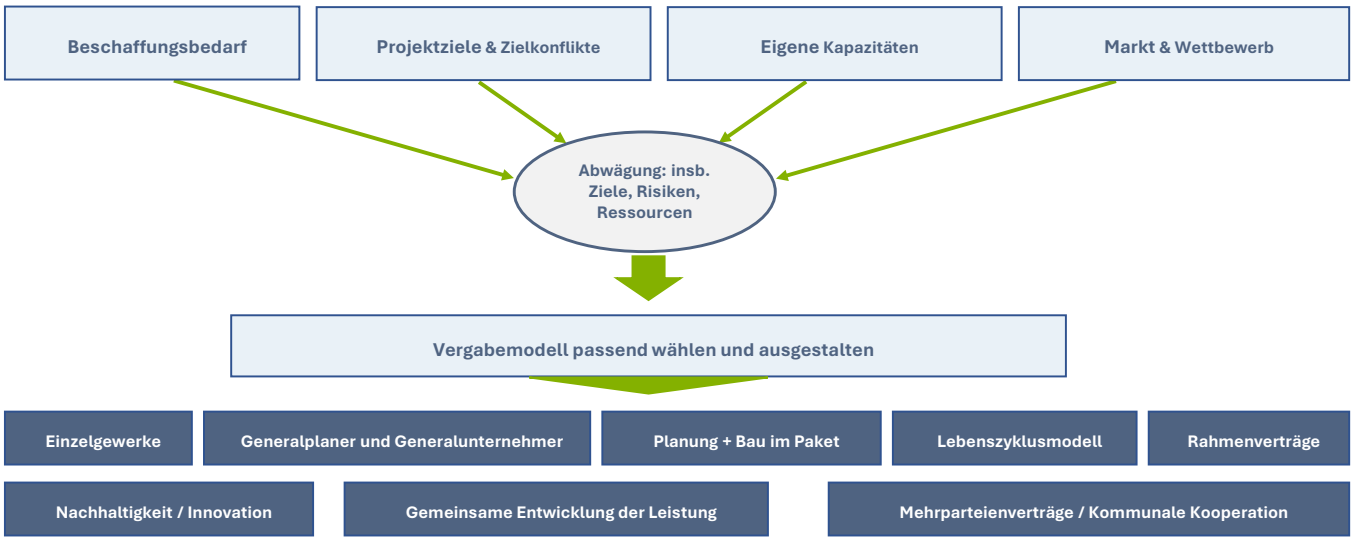


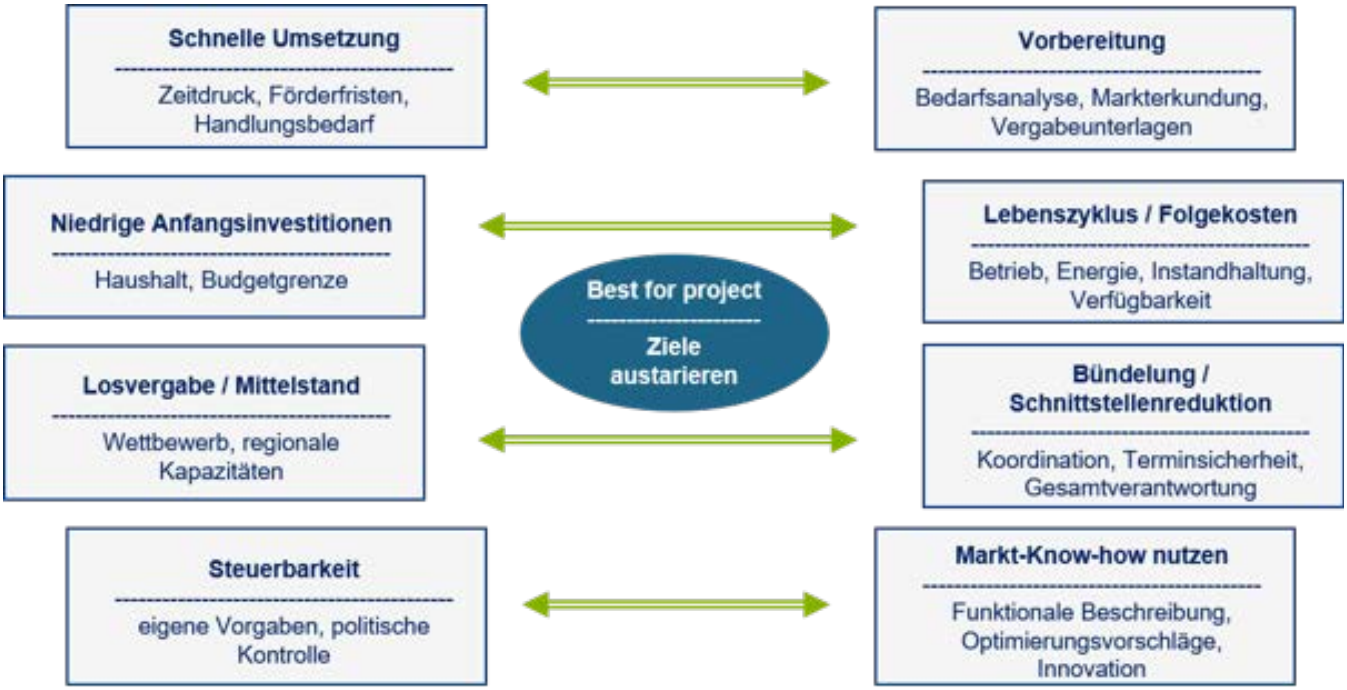
3.1 Abwägung der Modelle (Best for project)

Für kommunale Infrastrukturprojekte gibt es nicht das eine richtige Vergabemodell. Zu unterschiedlich sind jeweils die Ausgangslagen. Das passende Vergabemodell richtet sich nach Projektzielen, Kapazitäten, Markt und Risiken. Entscheidend ist, welches Modell den konkreten Bedarf und die verfolgten Ziele mit den verfügbaren Ressourcen am besten umsetzt.

Aus der Analyse des Beschaffungsbedarfs und der eigenen Kapazitäten ergeben sich bereits erste Leitplanken für die Wahl des Vergabemodells. Vor allem aber die Ziele des Projekts sind bei der Modellwahl richtungsweisend. Der Auftraggeber sollte diese frühzeitig identifizieren und festlegen. Folgende Ziele kommen etwa in Betracht:

Diese stehen selten spannungsfrei nebeneinander (zu Zielkonflikten vgl. Ziffer 1.2). Niedrige Anfangsinvestitionen können unter Umständen langfristig teurer sein als ein Modell, das Betrieb, Wartung, Energieverbrauch und Verfügbarkeit von Beginn an mitdenkt. Die Kommune sollte daher nicht abstrakt, sondern anhand der konkreten Ziele im Projekt entscheiden.





3.2 Der Losgrundsatz und seine Ausnahmen

Leistungen sind nach dem Losgrundsatz gemäß § 97a GWB grundsätzlich in Teil- und Fachlose aufzuteilen und getrennt zu vergeben. Kleine und mittlere Unternehmen sollen dadurch einen fairen Zugang zu öffentlichen Aufträgen erhalten.

Die gebündelte Vergabe von Planungs- und Bauleistungen als Generalplaner (GP), Generalunternehmer (GU) oder Totalunternehmer (TU) ist deshalb rechtfertigungsbedürftig: Erforderlich sind wirtschaftliche oder technische Gründe und eine Abwägung, an deren Ende die Gründe für die Bündelung überwiegen. Seit dem 01.07.2026 nennt § 97a Abs. 3 GWB zusätzlich zeitliche Gründe – wenn die Losaufteilung die schnelle Realisierung eines Infrastrukturvorhabens nachweislich verhindern würde. Diese Ausnahme setzt einen Auftragswert von mindestens dem Zweifachen des EU-Schwellenwerts voraus und erfasst nur Vorhaben, die aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität finanziert werden oder bestimmte Verkehrsinfrastruktur betreffen; die zeitlichen Gründe dürfen nicht vom Auftraggeber verschuldet sein.

Dem Auftraggeber steht bei dieser Abwägung ein Beurteilungsspielraum zu. Die Wahl des Abwicklungsmodells ist stets eine Einzelfallentscheidung. Die nachfolgenden Modelle sind keine starren Alternativen, sondern ein Spektrum von Gestaltungsmöglichkeiten. Die Gründe für die Gesamtvergabe müssen Kommunen im Vergabevermerk nachvollziehbar dokumentieren.

Maßgeblich sind insbesondere fünf Faktoren:

1. Je **komplexer** das Vorhaben – technische Anforderungen, Bauen im Bestand, innovative Lösungen – und je größer der Zeitdruck, desto eher ist eine Bündelung sinnvoll.
2. Kommunen mit **begrenzten personellen Ressourcen** sollten prüfen, ob eine stärkere Bündelung oder externes Projektmanagement den internen Aufwand reduziert.
3. Die **Termin- und Kostensicherheit** steigt mit zunehmender Bündelung, insbesondere beim TU-Modell über Pauschalfestpreise oder einen garantierten Maximalpreis (GMP) – allerdings sind gebündelte Modelle im Ausgangspreis wegen der Risikoprämie oft höher.
4. Die **Marktsituation** kann es in Zeiten hoher Baukon-

© Fotos diese Seite: Bürgerenergie Steyerberg Fernwärme

junktur erschweren, leistungsfähige General- oder Totalunternehmer zu finden. Hier hilft eine vorgeschaltete Markterkundung.

5. **Fördermittelgeber** können das Vergabemodell einschränken und etwa eine losweise Vergabe vorschreiben. Verstöße gegen diese Vorgaben können zur Rückforderung führen, weshalb eine frühzeitige Abstimmung dringend zu empfehlen ist.

3.2.1 Einzelgewerke

Die losweise Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen sowie von Bauleistungen an spezialisierte Fachunternehmen ist der gesetzliche Regelfall. Der Auftraggeber schreibt Fach- und Teillose gesondert aus; die Koordination liegt beim Bauherrn oder seinem Planer beziehungsweise Projektsteuerer. Typische Planungslose sind die Objektplanung für Gebäude, Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen, Tragwerksplanung, Technische Ausrüstung, Freianlagenplanung, Bauphysik mit Brand- und Schallschutz sowie Vermessung, Geotechnik und SiGeKo. Typische Baulose reichen von Erdarbeiten und Spezialtiefbau über Rohbau, Stahlbau, Dach, Trockenbau, Estrich und Malerarbeiten bis zu Heizung, Lüftung, Sanitär, Elektrotechnik und Außenanlagen.

Zu beachten ist, dass Planungs- und Bauleistungen unterschiedlichen Regelwerken unterliegen: oberhalb der EU-Schwellenwerte gilt für Planungsleistungen die VgV, für Bauleistungen die VOB/A EU.

PRAXISTIPP

Vor Projektbeginn sollte geprüft werden, ob die Verwaltung die Koordination der Einzelgewerke personell und fachlich leisten kann. Insbesondere bei parallellaufenden Baumaßnahmen kann die Kapazitätsgrenze schnell erreicht sein.

Die Vergabe von Einzelgewerken bietet folgende Vor- und Nachteile:

VORTEILE

Hoher Einfluss auf Detailentscheidungen

Der Auftraggeber behält die volle Steuerungshoheit, beispielsweise über Materialwahl, Ausführungsdetails und Bauabläufe.

Mittelstandsfreundlichkeit

Auch kleinere und mittlere Unternehmen können sich auf einzelne Lose bewerben. Dies fördert den regionalen Wettbewerb und entspricht dem gesetzlichen Ziel des KMU-Schutzes.

Intensiver Wettbewerb je Gewerk

Durch die losweise Ausschreibung wird in jedem Gewerk ein eigenständiger Wettbewerb eröffnet.

NACHTEILE

Hohes Schnittstellenrisiko

Die Koordination sämtlicher Gewerke liegt beim Bauherrn. Fehler an den Gewerkegrenzen (z. B. Abstimmung zwischen Rohbau und Haustechnik) gehen zu seinen Lasten.

Keine Gewährleistung aus einer Hand

Jedes Unternehmen haftet nur für sein eigenes Gewerk. Bei Mängeln, die auf das Zusammenwirken mehrerer Gewerke zurückgehen, ist die Verantwortungszuordnung oft strittig.

Geringere Termin- und Kostengewissheit

Verzögerungen bei einem Gewerk können Folgeverzögerungen bei anderen auslösen. Kostensicherheit ist erst spät im Projektverlauf erreichbar.

Hohe Nachtrags- und Streitanfälligkeit

Insbesondere an den Gewerkegrenzen entstehen häufig Streitigkeiten über Leistungsumfänge und Zuständigkeiten.

Hoher Koordinationsaufwand

Der Auftraggeber benötigt entweder eigenes, fachlich qualifiziertes Personal oder muss eine externe Projektsteuerung beauftragen.

3.2.2 *Generalplaner und Generalunternehmer*

Zwischen der vollständig losweisen Vergabe und der maximalen Bündelung im TU-Modell liegen Zwischenformen, die Schnittstellen reduzieren, ohne dem Auftraggeber die Steuerung zu entziehen.

Der **Generalplaner** bündelt sämtliche Planungsleistungen in einem Vertragsverhältnis, typischerweise die Leistungsphasen 2 bis 4 nach HOAI. Die Fachplanungen für Tragwerk, Technische Gebäudeausrüstung oder Brandschutz erbringt er mit eigenem Personal oder über Nachunternehmer; die vertragliche Verantwortung trägt er allein. Das Leistungssoll lässt sich über die HOAI-Leistungsbilder definieren, die Vergütung richtet sich üblicherweise ebenfalls nach der HOAI – häufig wird auch eine Pauschalvergütung vereinbart, die frühzeitig Kostensicherheit schafft. Die Vergabe richtet sich nach den §§ 73 ff. VgV; nach § 74 VgV erfolgt sie in der Regel im Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb oder im wettbewerblichen Dialog. Der GP reduziert das Schnittstellenrisiko in der Planungsphase und haftet für die gesamte Planungsleistung. Die Schnittstelle zur Bauausführung verbleibt jedoch beim Auftraggeber; die Baukosten stehen erst nach Vergabe der Bauleistungen fest.

Der **Generalunternehmer** übernimmt sämtliche Bauleistungen aus einer Hand, in der Regel einschließlich der Ausführungsplanung ab LP 5. Grundlage ist häufig eine funktionale Leistungsbeschreibung, die der GP zuvor erstellt hat. Eine Pauschalvergütung bietet die höchste Kostensicherheit. Das Modell ist bei größeren oder komplexeren Bauvorhaben besonders zweckmäßig.

PRAXISTIPP

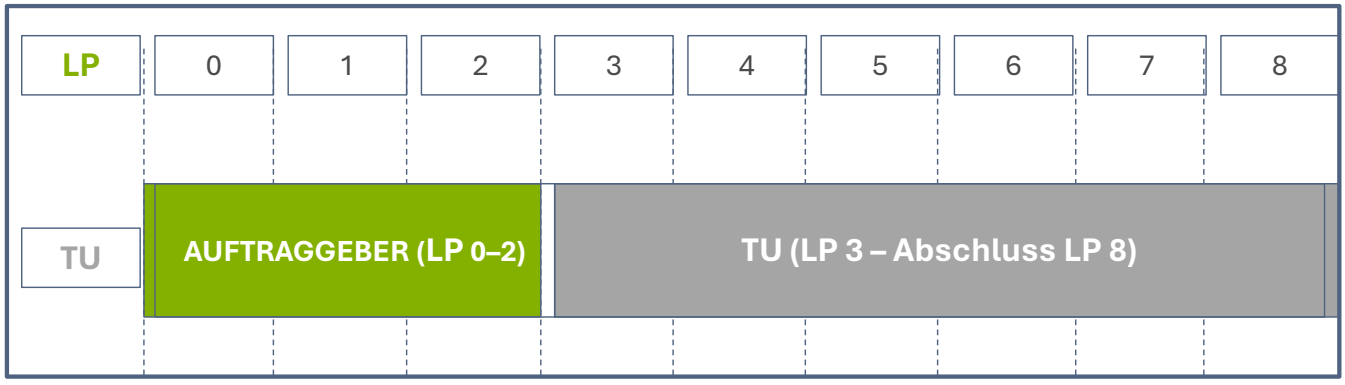
Die kritische Schnittstelle liegt in der Übergabe der Planungsergebnisse von LP 4 an den GU. Achten Sie auf eine detaillierte Entwurfsplanung als Übergabegrundlage mit Leitdetails, klare vertragliche Regelungen zur Verantwortungsabgrenzung und – soweit vergaberechtlich möglich – eine frühzeitige Einbindung des GU. Vertraglich kann eine Phase zur Planungsanpassung vereinbart werden, in der der GU die übernommene Entwurfsplanung überprüft und an seine Bauausführung anpasst.

In der kommunalen Praxis ist die **Kombination beider Modelle** verbreitet: Der GP übernimmt die Planung bis einschließlich LP 4, anschließend beauftragt der Auftraggeber einen GU mit Ausführungsplanung und Bauausführung. Der Bauherr behält in der Planungsphase die Steuerungshoheit und profitiert in der Bauphase von einer Leistung aus einer Hand.

3.2.3 *Totalunternehmervergabe: Planung und Bau im Paket*

Beim Design-and-Build-Modell übernimmt ein einzelner Auftragnehmer Planung und Bauausführung (sog. Totalunternehmer). Der Auftraggeber erstellt häufig eine Machbarkeitsstudie und definiert das Bau-Soll in den Leistungsphasen 0 bis 2; ab LP 3 übernimmt der TU sämtliche Leistungen bis einschließlich LP 8.

Zentrales Steuerungsinstrument und zugleich Haupttor für die vergaberechtliche Zulässigkeit ist die funktionale



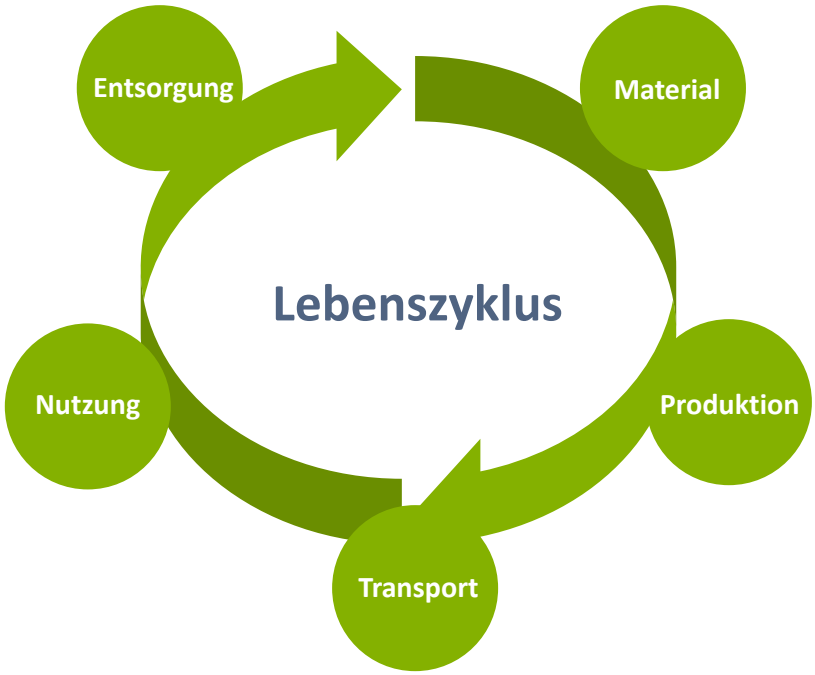
Leistungsbeschreibung: Der Auftraggeber legt fest, was er beschaffen möchte – Nutzungsanforderungen und Raumprogramm, technische Mindeststandards, energetische Vorgaben, Termine und gegebenenfalls Kostenobergrenzen –, der TU entscheidet über das Wie.

Vorteile sind die maximale Bündelung mit vollständigem Entfall der Schnittstellenrisiken zwischen Planung und Bau, die Gewährleistung aus einer Hand mit einheitlicher Frist, hohe Termin- und Kostengewissheit über eine Pauschalpreisvereinbarung, geringer Koordinationsaufwand – die Kommune übernimmt nur Qualitätssicherung und Vertragscontrolling – sowie Innovationspotenzial, insbesondere beim Einsatz von BIM und Lean Construction.

Dem stehen **Nachteile** gegenüber: geringer Bauhereneinfluss auf Ausführungsdetails nach Vertragsschluss, erhebliche Mehrkosten bei nachträglichen Änderungen, die Pflicht zur dokumentierten Rechtfertigung der Abweichung vom Losgrundsatz und hohe Anforderungen an die funktionale Leistungsbeschreibung – eine unvollständige oder fehlerhafte FLB führt zu Auslegungsstreitigkeiten und Nachträgen.

BEISPIEL

Eine Stadt plant den Neubau einer dreizügigen Grundschule mit 24 Klassenräumen, Mensa und Einfeldsporthalle; geschätzte Baukosten rund 28 Mio. Euro brutto, Bauzeit 24 Monate, anteilig finanziert aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität. Sie vergibt Planung und Bau gebündelt an einen Totalunternehmer und stützt die Abweichung vom Losgrundsatz im Vergabevermerk auf zwei Säulen. Technische Gründe: Die Integration von BIM-basierter Planung, Holz-Hybrid-Bauweise und EH40-Standard erfordert eine enge Verzahnung von Planung und Ausführung; bei losweiser Vergabe entstünden unzumutbare Schnittstellenprobleme, insbesondere bei der statischen Bemessung der Holz-Hybrid-Konstruktion. Zeitliche Gründe nach § 97a Abs. 3 GWB: Der Auftragswert übersteigt das Zweifache des EU-Schwellenwerts, das Vorhaben wird aus dem Sondervermögen finanziert, und ohne den Neubau droht wegen eines Wasserschadens am Bestandsgebäude eine deutliche Nutzungseinschränkung. Eine sequenzielle Vergabe würde den Zeitplan um voraussichtlich 12 bis 18 Monate verlängern.



3.3 Lebenszyklusmodelle, Nachhaltigkeit und Innovation

Der Lebenszyklusansatz geht einen Schritt über Gesamtvergaben, z. B. von Planung und Bau im Paket (vgl. Ziffer 3.2.3) hinaus. Beim Lebenszyklusansatz vergibt der Auftraggeber – im Fall eines Bauvorhabens – neben den Planungs- und Bauleistungen auch die für den Betrieb erforderlichen Leistungen, wie Wartung und Instandhaltung, Reinigung sowie Kühlung und Heizung.

Damit lässt sich der typische Zielkonflikt zwischen niedrigen Baukosten und niedrigen Betriebskosten auflösen – eine sparsame Heizung senkt den Energieverbrauch, erhöht aber die Baukosten; Gleiches gilt für eine Fassade mit Graffiti-Schutz.

Nach § 59 VgV und § 16d EU Abs. 2 VOB/A dürfen die Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterium festgelegt werden. Erfasst werden können Anschaffungs-, Nutzungs- und Wartungskosten, Kosten am Ende der Nutzungsdauer sowie externe Umweltkosten, etwa aus Treibhausgasemissionen, soweit ihr Geldwert bestimmbar und prüfbar ist. Das ist wirtschaftlich sinnvoll, weil die Kosten über die Nutzungsdauer die Anschaffungskosten erheblich übersteigen können: Ein zunächst teureres Angebot kann langfristig das wirtschaftlichere sein. Typische Anwendungsfälle neben Bauvorhaben sind Beleuchtungsanlagen, Heizungs- und Klimatechnik, Fahrzeuge und Maschinen, IT-Infrastruktur sowie wassertechnische Anlagen wie Pumpen oder Kläranlagen.

Der Auftraggeber muss in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen mitteilen, wie er die Lebenszykluskosten berechnet. Mit welcher Technik die Bieter die Lebenszykluskosten möglichst gering halten, muss der Auftraggeber hingegen nicht vorgeben. Ob die Bieter teuer bauen und billiger instand halten wollen oder umgekehrt, bleibt den Bietern überlassen. Der Auftraggeber darf allerdings über die technischen Anforderungen verhandeln und diese im Nachgang der Verhandlungen in der Leistungsbeschreibung präzisieren.

PRAXISTIPP

Später anfallende Kosten sind abzuzinsen, also auf ihren heutigen Wert umzurechnen. Bei hochtechnischen Vorhaben lohnt es sich in der Regel, externen Sachverstand hinzuzuziehen.

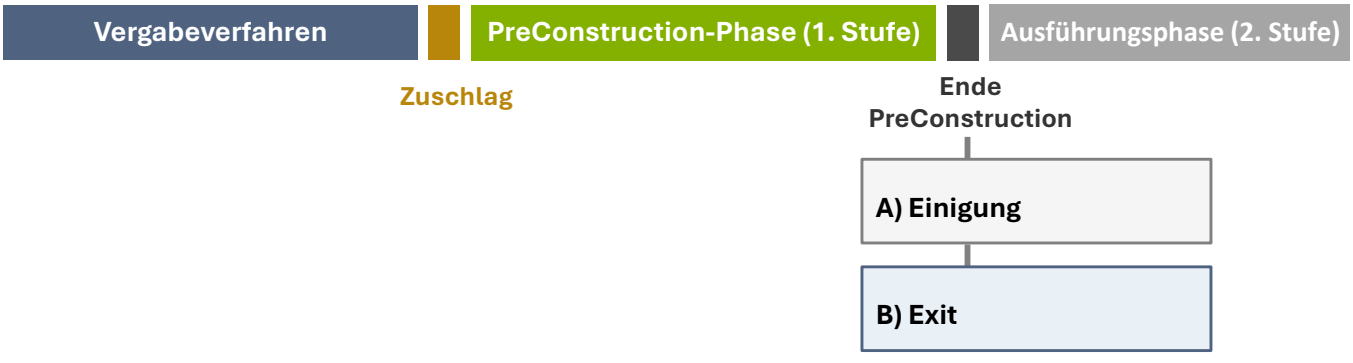
© Fotos dieser Beitrag: EGIS eG

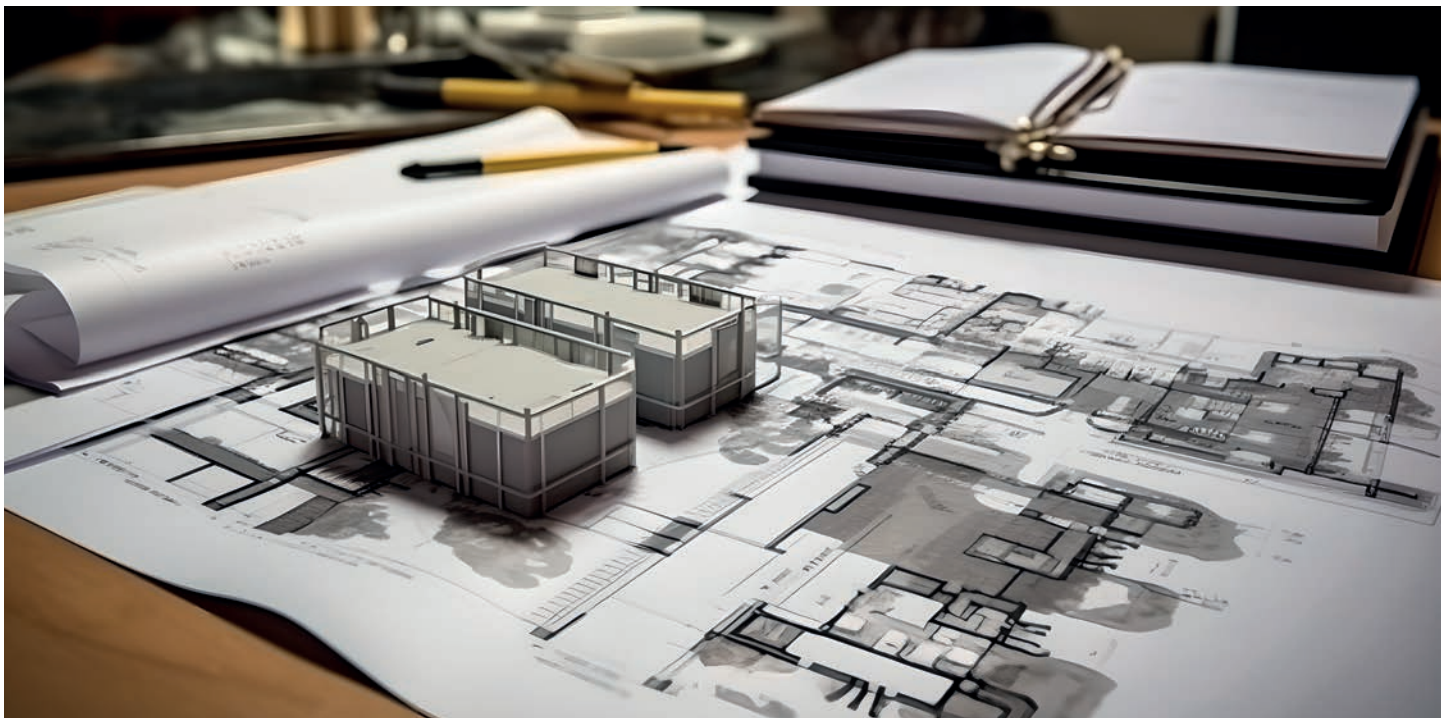
Neben dem Lebenszyklusansatz können Kommunen **Nachhaltigkeitsaspekte** auch in anderer Form berücksichtigen. Das Vergaberecht eröffnet hierfür verschiedene Ansatzpunkte – von der Leistungsbeschreibung über die Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zu den Ausführungsbedingungen.

Ein wirksames Instrument ist die **innovative Beschaffung**. Sie kommt in Betracht, wenn der Auftraggeber nicht den Auftragsgegenstand, sondern nur sein Beschaffungsziel beschreiben kann, wie z. B. ein bestimmtes Nachhaltigkeitsziel. Er ist in diesen Fällen auf das Fachwissen der Bieter angewiesen, weil er eine noch nicht existierende Lösung sucht. Neben der Innovationspartnerschaft und dem wettbewerblichen Dialog bietet sich insbesondere das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb an (vgl. Ziffer 1.5.3). Der Auftraggeber veröffentlicht zunächst nur Eckpunkte der Leistungsbeschreibung und des Vertrages. In der Angebotsphase kann er die Bieter um Optimierungsvorschläge, insbesondere auch mit dem Ziel einer nachhaltigeren Beschaffung, bitten. Im Anschluss präzisiert und ergänzt der Auftraggeber die Anforderungen.

3.4 Vergaben mit gemeinsamer Entwicklung der Leistung

Wenn der kommunale Auftraggeber den Auftragsgegenstand auch unter Berücksichtigung des Know-hows der Bieter nicht abschließend beschreiben kann, darf er die Leistung in einem ersten Schritt – der Entwicklungsphase (IT-Projekten) bzw. der gemeinsamen Planungsphase / „PreConstruction"-Phase (bei Bauvorhaben) – mit dem Auftragnehmer gemeinsam entwickeln. Über eine funktionale Leistungsbeschreibung bleiben dabei ausdrücklich Spielräume für Verbesserungen und Innovationen. Erst danach folgt die Ausführungsphase. Im Anschluss an die gemeinsame Entwicklung der Leistung muss der Auftragnehmer die tatsächliche Ausführung, bei Bauvorhaben die erforderlichen Bauleistungen, im Rahmen der Ausführungsphase erbringen.





Weil bei Zuschlagserteilung noch nicht feststeht, welche Leistungen genau zu erbringen sind, braucht es besondere Vergütungsmodelle: für die Entwicklungsphase ein fester Pauschalpreis, für sicher anfallende Ausführungsleistungen wie Baustoffe, Fachkräfte-Tagessätze oder Gerätekosten Einheitspreise, für noch offene Leistungen ausnahmsweise ein Selbstkostenerstattungsvertrag mit Aufschlag für Gewinn und Risiko. Den Wettbewerb sichert der Auftraggeber, indem er diesen Aufschlag wertet.

PRAXISTIPP

Verträge sollten Exit-Möglichkeiten für den Fall vorsehen, dass eine Kommune nach der Entwicklungsphase von dem Vorhaben Abstand nehmen möchte – etwa über ein Sonderkündigungsrecht oder eine stufenweise Ausführung.

BEISPIEL

Ersatzneubau einer Veranstaltungshalle: Eine Kommune vergibt Totalunternehmerleistungen für Planung und schlüsselfertige Errichtung in drei Stufen: Vorentwurfsplanung mit Optimierungsvorschlägen (LPH 1–3), Genehmigungsplanung bis zum Bauantrag (LPH 4), Ausführungsplanung und Errichtung. Der Abruf jeder weiteren Stufe setzt voraus, dass der Auftragnehmer die Einhaltung einer verbindlichen Kostenobergrenze bestätigt – andernfalls kann die Kommune vom weiteren Abruf absehen. Den Gewinnaufschlag für die ersten beiden Stufen erhält der Auftragnehmer erst rückwirkend mit Abruf der dritten Stufe, was die Kostendisziplin zusätzlich stärkt. Vergütet wird nach einem Cost-plus-Fee-Modell mit nachgewiesenen Kosten zuzüglich eines im Wettbewerb ermittelten Aufschlags.

© Adobe Stock | AspctStyle



PRAXISTIPP

Der Auftraggeber darf nicht durch eigene Versäumnisse die Voraussetzungen für ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb selbst schaffen.

3.5 Vergaben unter Zeitdruck

Kommunale Infrastrukturprojekte stehen oft unter erheblichem Zeitdruck. Neben Fördermittel-fristen drängen politische Entscheidungsgremien auf eine rasche Umsetzung und der tatsächliche Handlungsbedarf ist groß. Das Vergaberecht hält für Ausnahmefälle wirksame Instrumente bereit, mit denen sich die Auftragsvergabe beschleunigen lässt.

Kann der Auftraggeber etwa aus zwingenden, äußerst dringlichen Gründen aufgrund eines unvorhersehbaren Ereignisses – etwa nach Naturkatastrophen – auch die Mindestfristen nicht mehr einhalten, kommt in besonders gelagerten Ausnahmefällen ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb in Betracht. Allerdings muss er regelmäßig trotzdem mehrere Angebote einholen.

Auch darf ein öffentlicher Auftraggeber nach Veröffentlichung einer Vorinformation oder bei hinreichend begründeter Dringlichkeit die gesetzlichen Mindestfristen verkürzen, die im Oberschwellenbereich gelten.

3.6 Rahmenvereinbarungen – flexibel beschaffen bei wiederkehrendem Bedarf

Rahmenvereinbarungen erleichtern die Beschaffung wiederkehrender Leistungen. Sie legen die Bedingungen für künftige Einzelaufträge für grundsätzlich höchstens vier Jahre fest, ohne eine Leistungspflicht zu begründen. Der Auftraggeber kann innerhalb dieses Rahmens Leistungen ohne erneutes Vergabeverfahren abrufen.

Rahmenvereinbarungen bieten sich an, wenn ein grundsätzlicher Bedarf besteht, Umfang und Zeitpunkt der Einzelmaßnahmen aber noch offen sind. Bei Rahmenvereinbarungen mit mehreren Unternehmen, die noch nicht alle Bedingungen der konkreten Einzelleistung sowie der objektiven Auswahl des Unternehmens für einen Einzelauftrag abschließend regeln, finden vor jedem Einzelabruf sogenannte „Mini-Wettbewerbe“ zwischen den Unternehmen statt.

© Adobe Stock | gjp311/ Evgeniia Primavera





3.7 Kommunale Kooperationen

Kommunale Kooperationen schaffen Abhilfe bei Fachkräftemangel und Überlastung von Vergabestellen. Durch gebündelte Nachfragen sinken Beschaffungskosten, und größere Auftragsvolumen ermöglichen bessere Marktpreise.

Die Wahl des Kooperationsmodells hängt vom Bedarf, Zeitdruck und den vorhandenen Partnern ab:

- Lassen sich Bedarfe mit Nachbarkommunen bündeln?
- Gibt es bereits bestehende Strukturen?
- Handelt es sich bei den benötigten Leistungen um standardisierbare (Schulmobiliar, IT-Hardware) oder um individuelle Leistungen?
- Braucht die Kommune nur punktuell oder dauerhaft Unterstützung?

3.7.1 Rahmenverträge nutzen

Rahmenverträge der Länder ermöglichen einen schnellen Einkauf ohne eigenes Vergabeverfahren. Sind Kommunen als abrufberechtigte Stellen genannt, ersetzt der Abruf das eigene Verfahren (vgl. Ziffer 3.6). Aktuell stellen verschiedene Bundesländer Rahmenverträge für IT-Dienstleistungen bereit. In NRW können Kommunen beispielsweise seit April 2025 über einen Landesrahmenvertrag KI-gestützte Vergabesoftware abrufen.

3.7.2 Interkommunale Zusammenarbeit

Die interkommunale Zusammenarbeit erlaubt es Kommunen, öffentliche Aufgaben gemeinsam zu erfüllen (zu den Voraussetzungen Ziffer 3.8.1). Vergabefrei zusammenarbeiten dürfen sie auch bei akzessorischen Tätigkeiten, die öffentliche Aufgaben vorbereiten oder unterstützen. Entscheidend ist echte Zusammenarbeit: Die Partner planen, steuern und tragen die Kosten gemeinsam. Ein bloßer Leistungseinkauf genügt nicht: kauft etwa eine Kommune nur eine Leistung von einer anderen Kommune, fehlt die gemeinsame Zielidentität.

3.7.3 Zentrale Beschaffungsstellen und Einkaufsgemeinschaften

Zentrale Beschaffungsstellen entlasten Kommunen dauerhaft: Sie bündeln den Bedarf mehrerer Auftraggeber, führen Vergabeverfahren durch oder schließen Rahmenvereinbarungen. Kommunen können Aufträge an sie vergeben, ohne selbst auszuschreiben. Voraussetzung ist, dass die Stelle öffentlicher Auftraggeber und eigenständiger Rechtsträger ist – rein private Unternehmen oder innerorganisatorische Einheiten, oft „zentrale Vergabestelle" genannt, erfüllen das nicht.

Die zentrale Beschaffungsstelle kann im eigenen Namen und auf eigene Rechnung beschaffen und weiterverkaufen oder als Dienstleisterin im Auftrag des jeweiligen Auftraggebers handeln. Besonders geeignet sind standardisierte Leistungen mit vorab abschätzbarem Bedarf. Für stark individualisierte Leistungen bleibt die dezentrale Ausschreibung besser geeignet. Neben der Beschaffung dürfen diese Stellen auch beraten und unterstützen; überwiegen diese Leistungen gegen Vergütung, liegt ein ausschreibungspflichtiger Auftrag vor.

Für einzelne Verfahren oder wenige Einkäufe genügt hingegen oft eine **Einkaufsgemeinschaft**. Ihr fehlt das Merkmal der Dauerhaftigkeit.

3.7.4 Zweckverband, Planungsverband und gKU

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts für langfristige, institutionelle Zusammenarbeit. Er darf sämtliche Aufgaben wahrnehmen, zu deren Erfüllung die beteiligten Kommunen berechtigt oder verpflichtet sind. Bei einer Delegation gehen alle Rechte und Pflichten auf ihn über; die Kontrollmöglichkeiten der Kommunen beschränken sich dann auf die Verbandsversammlung.

Mehrere Gemeinden und Kreise können Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform eines **gemeinsamen Kommunalunternehmens** (gKU) in gemeinsamer Trägerschaft führen. Wie der Zweckverband kann das gKU kommunale Aufgaben mit befreiender Wirkung übernehmen, hoheitliche Befugnisse ausüben und sich über Gebühren und Beiträge finanzieren.

BEISPIEL

Die Südwestfalen-IT (SIT) ist ein kommunaler IT-Dienstleister in NRW, der als kommunaler Zweckverband organisiert ist. Die SIT stellt ihren Mitgliedern IT-Leistungen zur Verfügung. Ihr obliegt die umfassende Unterstützung der Verbandsmitglieder in allen Belangen der technikunterstützten Informationsverarbeitung (TuI) im Rahmen eines Organisations-, Beratungs-, Qualifizierungs-, Software- und Produktionsverbundes.

Für gemeindeübergreifende räumliche Planung können sich Gemeinden zu einem **Planungsverband** nach dem BauGB zusammenschließen. Dieser darf nur Aufgaben nach dem BauGB wahrnehmen.

3.7.5 Privatrechtliche Kooperationsformen

Die häufigste privatrechtliche Kooperationsform ist die GmbH. Sie bietet den größten Handlungsspielraum, ist von den Bindungen des öffentlichen Rechts weitgehend gelöst und haftet nur mit dem Gesellschaftsvermögen – beim Zweckverband und beim gKU haften die Trägerkommunen im Außenverhältnis dagegen unbeschränkt. Die Verteilung der Entscheidungs- und Handlungskompetenzen lässt sich flexibel gestalten. Bei der AG ist die innere Struktur weniger frei gestaltbar, weil der Vorstand – anders als die GmbH-Geschäftsführung – nicht weisungsgebunden ist.

Anders als bei Zweckverband oder gKU können kommunale Aufgaben nicht vollständig übertragen werden. Hoheitliche Befugnisse verbleiben bei der Kommune, eine originäre Gebührenhoheit besteht nicht. Bei der AG ist die innere Struktur weniger frei gestaltbar, weil der Vorstand nicht weisungsgebunden ist.

3.8 Vergaben ohne Wettbewerb

Das Vergaberecht kennt verschiedene Alternativen zum klassischen Wettbewerb. Drei wichtige Instrumente ermöglichen es Kommunen, Aufträge ohne oder mit vereinfachtem Vergabeverfahren zu vergeben: die Inhouse-Vergabe, die Direktvergabe und die Auftragsänderung nach § 132 GWB.

3.8.1 Inhouse-Vergaben

Das Vergaberecht kennt verschiedene Konstellationen, in denen ein öffentlicher Auftrag vom Anwendungsbereich des Vergaberechts ausgeschlossen ist. Beauftragt etwa eine Kommune eine eigene Gesellschaft – etwa die Stadtwerke, einen Eigenbetrieb oder eine Infrastrukturgesellschaft –, kann diese Inhouse-Vergabe ohne Ausschreibung zulässig sein.

BEISPIEL

Eine eigene Schulbaugesellschaft, meist als GmbH, wickelt Schulbauprojekte gebündelt außerhalb der Kernverwaltung ab. Sie agiert flexibler und marktnäher, gewinnt leichter qualifiziertes Fachpersonal und beschleunigt Planungs- und Bauprozesse. Vergaberechtlich beauftragt die Kommune sie im Wege der Inhouse-Vergabe. Schon bei der Gründung ist deshalb streng auf die Einhaltung der Inhouse-Voraussetzungen zu achten (Ziffer 3.8.1), andernfalls droht eine ausschreibungspflichtige Beauftragung. Auch steuerrechtliche Fragen sind frühzeitig zu klären.

Dafür müssen drei Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sein:

- **Kontrolle**: Die Kommune muss über die Gesellschaft eine ähnliche Kontrolle ausüben wie über ihre eigenen Dienststellen.
- **Wesentlichkeit**: Mehr als 80 Prozent der Tätigkeiten der Gesellschaft müssen Aufgaben dienen, mit denen die Kommune sie betraut hat.
- **Keine private Beteiligung**: An der Gesellschaft darf keine direkte private Kapitalbeteiligung bestehen. Es gibt nur enge Ausnahmen für gesetzlich vorgeschriebene, nicht beherrschende Beteiligungsformen.

Neben der klassischen Inhouse-Vergabe „von oben nach unten" sind etwa auch die umgekehrte Richtung, die horizontale **Vergabe zwischen Schwestergesellschaften** und die gemeinsame Kontrolle durch mehrere Kommunen möglich. Auch die **interkommunale Zusammenarbeit** kommt ohne Vergabeverfahren aus, wenn sie auf einer gemeinsamen Kooperationsvereinbarung beruht, der Erfüllung gemeinsamer öffentlicher Ziele dient, nicht gewerblich am Markt erbracht wird und kein privater Dritter dadurch einen Wettbewerbsvorteil erlangt.

BEISPIEL

Zwei Nachbarkommunen betreiben gemeinsam eine zentrale Vergabestelle oder bündeln die Planung und Bauüberwachung für gleichartige Schulsanierungen.

PRAXISTIPP

Die Alleinstellung muss objektiv bestehen und darf nicht künstlich herbeigeführt sein. Der Vergabevermerk muss die Gründe für die Alleinstellung und die Ergebnisse der Markterkundung lückenlos festhalten. Alle Ausnahmetatbestände sind eng auszulegen.

3.8.2 Direktvergaben

Im Unterschwellenbereich sind die Verfahren weniger formalisiert. Für besonders kleine Aufträge dürfen Auftraggeber eine Leistung direkt beauftragen, ohne ein förmliches Vergabeverfahren durchzuführen. Die genaue Wertgrenze richtet sich nach dem einschlägigen Landesrecht. Auch hier gelten aber die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und der Auftraggeber soll zwischen den beauftragten Unternehmen wechseln.

Auch oberhalb der Schwellenwerte ist eine Direktvergabe im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb möglich, wenn nur ein Unternehmen die Leistung erbringen kann – aus technischen Gründen (etwa fehlende Kompatibilität bei der Erweiterung bestehender Anlagen), wegen ausschließlicher Rechte (Patente, Urheberrechte) oder bei einzigartigen künstlerischen Leistungen. Nach § 14 Abs. 4 Nr. 3 VgV kommt zudem äußerste, unvorhersehbare Dringlichkeit in Betracht – etwa Naturkatastrophen, plötzliche Gebäudeschäden oder behördliche Anordnungen. Bloßer Zeitdruck oder Projektverzug genügen nicht.

3.8.3 Vertragsverlängerungen und Auftragsänderungen (§ 132 GWB)

Wesentliche Änderungen eines öffentlichen Auftrags während der Vertragslaufzeit erfordern ein neues Vergabeverfahren. Wesentlich ist eine Änderung, wenn sie den Bieterkreis verändert hätte, das wirtschaftliche Gleichgewicht verschiebt, den Umfang erheblich ausweitet oder den Auftragnehmer austauscht.

Fünf Ausnahmen erlauben Änderungen ohne Neuausschreibung:

- **Überprüfungsklauseln und Optionen (Abs. 2 Nr. 1)**: Klare, vorab in den Vergabeunterlagen vorgesehene Klauseln dürfen später aktiviert werden, sofern sich der Gesamtcharakter nicht ändert.
- **Zusätzliche Leistungen (Abs. 2 Nr. 2)**: Nachträge an den bisherigen Auftragnehmer, wenn ein Wechsel wirtschaftlich oder technisch nicht möglich wäre – Wertgrenze 50 Prozent.
- **Unvorhersehbare Umstände (Abs. 2 Nr. 3)**: Etwa unerwartete Bodenverhältnisse oder neue gesetzliche Anforderungen – ebenfalls bis 50 Prozent.
- **Austausch des Auftragnehmers (Abs. 2 Nr. 4)**: Bei Unternehmensumstrukturierung (Übernahme, Zusammenschluss, Insolvenz) oder aufgrund einer Überprüfungsklausel.
- **De-minimis-Regelung (Abs. 3)**: Zulässig, wenn der Wert die EU-Schwellenwerte nicht übersteigt und nicht mehr als 10 Prozent (Liefer-/Dienstleistungen) bzw. 15 Prozent (Bauaufträge) beträgt.

PRAXISTIPP

Verlängerungsoptionen bereits bei der Ausschreibung klar formulieren – mit Angaben zu Art, Umfang und Voraussetzungen. Pauschale Klauseln genügen nicht. § 132 GWB betrifft nur Änderungen während der Vertragslaufzeit. Eine faktische Weiterbeauftragung nach Vertragsende ist ein neuer, ausschreibungspflichtiger Auftrag.

4 BEISPIELE, PRAXISTIPPS, INTERVIEWS



4.1 Bildungsbauten

Kommunale Bildungsbauten – Schulen, Sporthallen und Kindertageseinrichtungen – bilden einen der größten Investitionsblöcke der Kommunen. Der Bestand hat vielfach seine technische Lebensdauer überschritten und ist energetisch, brandschutztechnisch und funktional überholt. Sanierung, Erweiterung und Neubau treffen deshalb zeitgleich aufeinander und konkurrieren um dieselben knappen Ressourcen. Parallel steigen die Bedarfe durch demografische Entwicklungen, veränderte pädagogische Konzepte sowie die Rechtsansprüche auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter und auf einen Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen.

Die Beschaffungspraxis steht dabei vor besonderen Herausforderungen: Gebaut wird häufig im Bestand und im laufenden Betrieb. Dies prägt Bauablauf, Interimslösungen und Sicherheitsanforderungen. Die Nutzeranforderungen sind heterogen – Schulleitungen, Schulträger, Jugendämter, freie Träger, Sportvereine und Elternvertretungen bringen unterschiedliche Erwartungen ein, die früh zu bündeln und in belastbare Bedarfs- und Raumprogramme zu überführen sind. Das Vergaberecht bietet dafür die Steuerungsinstrumente: frühzeitige Markterkundung, Wahl der Verfahrensart, funktionale Leistungsbeschreibung, Konzeptwertungen, serielles und modulares Bauen, Rahmenvereinbarungen sowie interkommunale und gesellschaftsrechtliche Kooperationsformen.

© Adobe Stock | Immobiliengeflüster



BEISPIEL

Ein kommunales Schulzentrum weist erheblichen baulichen und technischen Sanierungsbedarf auf; die veraltete Gebäudetechnik treibt die Betriebskosten, die energetische Bilanz ist unzureichend. Die Kommune wählt ein Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb und beschreibt die Leistung funktional: Zielvorgaben, Qualitätsanforderungen, energetische Mindeststandards und Anforderungen an die digitale Gebäudesteuerung stehen fest, der Lösungsweg bleibt den Bietern überlassen. Planung und Bau werden als Paket in einer Hand vergeben, um Schnittstellen zu reduzieren. Neben Qualität, Konzept und Terminplan werden die Lebenszykluskosten gewertet, sodass nicht das günstigste, sondern das über die Nutzungsdauer wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhält. Der Mehrwert: schnellere Umsetzung durch entfallende Abstimmungen zwischen getrennten Verträgen, zusätzliche Terminsicherheit durch verbindliche Meilensteine und ein geringerer CO2-Ausstoß, dessen langfristige Einsparungen über die Lebenszyklusbetrachtung in die Zuschlagsentscheidung einfließen.

INTERVIEW

ROBIN ECKARDT SD Schulbaugesellschaft Duisburg mbH



Robin Eckardt
Geschäftsführer der
SD Schulbaugesellschaft Duisburg mbH

»In modernen pädagogischen Konzepten wird nicht mehr im Klassenverband frontal unterrichtet. Stattdessen bilden sich innerhalb der Klasse oder – noch besser – des Jahrgangs kleinere, dafür homogenere Lerngruppen.«

Die Schulinfrastruktur zu transformieren, gehört zu den drängendsten Aufgaben der Städte und Gemeinden. Der Frontalunterricht „alter Schule" geht am Bedarf vorbei, während sich neue, passende pädagogische Konzepte durchsetzen. Die Stadt Duisburg hat mit der SD Schulbaugesellschaft Duisburg mbH ein kommunales Tochterunternehmen gegründet, das sich derzeit ausschließlich der Errichtung, Sanierung und Erweiterung städtischer Schulbauten sowie damit zusammenhängender Hochbaumaßnahmen widmet. Wir haben mit ihrem Geschäftsführer Robin Eckardt gesprochen:

Lieber Herr Eckardt, Ihre Gesellschaft errichtet, saniert und erweitert Schulbauten der Stadt Duisburg. Dabei denken Sie stets die gesamte Liegenschaft mit. Was gehört zu einem guten Liegenschaftskonzept?

Was wir heute machen, müssen wir immer ganzheitlich und damit von hinten denken: die derzeitigen Bedarfe möglichst gut erfüllen, ohne uns bei möglichen künftigen Bedarfen zu beschränken. Das ist übersetzt sparsam und wirtschaftlich.

Dazu haben wir bisher immer – anfangs auch ungefragt – Lösungen für die gesamte Liegenschaft entwickelt, einschließlich der Frage, ob und wie der Bestand in ein zukünftiges Konzept eingebunden werden kann: Welche Bauteile sind absehbar abgängig, sodass wir jetzt nicht teuer um sie herum planen? Welche eignen sich, um aus einer klassischen Flurschule wirtschaftlich teiloffene Lernlandschaften für moderne pädagogische Konzepte zu machen? Wie sehen sinnvolle Bauabschnitte aus, die ohne oder mit nur wenigen Containern auskommen?

Das schafft Vertrauen und Ruhe, weil wir die Belange der Schule berücksichtigen. Eine gemeinsam erarbeitete Lösung tragen die Beteiligten leichter mit – auch dann, wenn sich unterwegs Bedarfe ändern oder Budgets angepasst oder gestreckt werden müssen.

Dieser Leitfaden trägt den Untertitel „Rechtssicher, wirtschaftlich und schnell vergeben". Wie gelingt es Ihnen, Schulbauprojekte zügig auf den Weg zu bringen?

Was die Kommunen seit Anfang des Jahres dürfen, stand uns schon vorher zu: Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu vergeben.

Das haben wir anfangs genutzt, um gemeinsam mit Planern Lösungen und Liegenschaftskonzepte zu entwickeln. So entstanden Machbarkeitsstudien auf dem Niveau der Leistungsphase 2 (Vorplanung bzw. Vorentwurf) als Grundlage einer fundierten Beschlussfassung – mit gut nachvollziehbaren Planungsergebnissen, belastbaren Terminplänen und Kostenschätzungen.

Die Planungsleistungen schreiben wir anschließend europaweit aus, in der Regel als Generalplanerleistung. So können sich Teams bewerben, die gut zueinander passen. Von der „Blind Date"-Situation bei Einzelvergabe der Planungsbereiche halte ich gar nichts. Das Gesamtplanungspaket lassen wir uns im Vergabeverfahren pauschal anbieten. Damit sparen wir viel Zeit und vermeiden Diskussionen nach dem Entwurf, in denen die Planer sonst auf Grundlage ihrer eigenen Kostenberechnung das Honorar nachver-

handeln müssen. Bei uns müssen sie bereits während des Entwurfs mit der Erstellung des Bauantrags beginnen. Dieser bestimmt als ein kritischer Pfad den Gesamtterminplan und ist deshalb so früh wie möglich einzureichen.

Die Bauleistungen vergeben wir bei Neubauten im Regelfall auf Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung mit Leitdetails an einen Generalunternehmer. Die Ausführungsplanung erstellt teils er, teils übernehmen wir sie mit den beauftragten Planern. So gewinnen wir zusätzlich Zeit, weil die Planung während des neun- bis elfmonatigen Verhandlungsverfahrens zur europaweiten Vergabe der Bauleistungen mit Vollgas weiterläuft. Vom ersten Auftrag für eine Studie bis zur Fertigstellung eines großen Neubaus brauchen wir so nur rund fünf Jahre.

Mittlerweile haben wir einen europaweit ausgeschriebenen Rahmenvertrag mit derzeit sieben Planungsteams, die direkt mit uns zusammenarbeiten können. Das spart in den Projekten nochmals etwa sechs Monate für die individuellen europaweiten Verhandlungsverfahren.

Wie gewährleisten Sie dabei das Liegenschaftskonzept?

Bereits im Vergabeverfahren für die Planung beauftragen wir das Planungsteam optional für weitere Bauabschnitte auf derselben Liegenschaft mit und fragen dafür schon die HOAI-Vergütungsparameter ab. So gehen wir auch in den europaweiten Verhandlungsverfahren für den Bau vor: Wir pauschalieren die bereits geplanten Bauabschnitte und fragen unter Wettbewerbsbedingungen ab, zu welchen Konditionen der Generalunternehmer weitere Bauabschnitte im Cost-plus-Fee-Verfahren durchführen könnte.

Können Sie uns einen kurzen Ausblick geben? Mit welchen Entwicklungen rechnen Sie im Bereich des Schulbaus in den kommenden Jahren?

Die Entwicklungen der kommenden Jahre sind vor allem pädagogisch getrieben: Ist die Lehrkraft der erste Pädagoge, dann ist der Mitschüler, mit dem ich mich austausche und gemeinsam lerne, der zweite – und das Gebäude der dritte, der beides bestmöglich unterstützt.

In modernen pädagogischen Konzepten wird nicht mehr im Klassenverband frontal unterrichtet. Stattdessen bilden sich innerhalb der Klasse oder – noch besser – des Jahrgangs kleinere, dafür homogenere Lerngruppen. Diese werden vielleicht nur noch ein Drittel der Zeit von einer Lehrkraft in kleineren Instruktionsräumen angeleitet, während die übrigen Lehrkräfte die anderen Gruppen beim Selbstlernen begleiten. Dafür braucht es die passenden Raumstrukturen. Der Schulbau sollte solche Entwicklungsmöglichkeiten heute schon mitdenken, damit die Gebäude künftig nicht der limitierende Faktor sind, sondern weiterhin der denkbar beste dritte Pädagoge. Das setzen wir schon heute um.

Anders als üblicherweise angenommen ist der Flächenbedarf solcher Schulen geringer als bei klassischen Flurschulen, und die vorhandenen Flächen werden besser ausgenutzt. Müssen mehr Kinder als geplant aufgenommen werden, kompensieren solche Strukturen das ohne Containerklassen: Teiloffene Lernlandschaften können „atmen".



PRAXISTIPP

Das Verfahren sollte so gestaltet sein, dass die Jury über Hinweise Einfluss auf die Entwürfe der Bieter nehmen kann. Die Zuschlagskriterien und ihre Gewichtung sind vorab transparent mitzuteilen. Anforderungen an Bauzeit und Betrieb gehören bereits in die Aufgabenstellung des Wettbewerbs.

4.2 Sanierung von Verwaltungsgebäuden

Die Sanierung kommunaler Verwaltungsgebäude, insbesondere Rathäuser, gehört zu den anspruchsvolleren Projekten auf kommunaler Ebene. Sie verbindet häufig bautechnische Komplexität mit politischem Erwartungsdruck.

Die Sanierung von Verwaltungsgebäuden unterscheidet sich von anderen Hochbauprojekten vor allem durch die erforderliche Fortführung des laufenden Verwaltungsbetriebs während der Baumaßnahme. Dies erzeugt ein komplexes Geflecht aus baulichen, organisatorischen und rechtlichen Anforderungen.

Typische Zielkonflikte bei der baulichen Umsetzung treten zwischen Funktionalität und Prestige auf. Das Gebäude soll zweckmäßiger Arbeitsort sein und die Kommune zugleich repräsentieren. Darüber hinaus treffen häufig Bestandsschutz und der Anspruch an zeitgemäße Technik, Barrierefreiheit und gute Energiebilanz sowie zwischen Wirtschaftlichkeit und Denkmalschutz aufeinander. Diese Konflikte lassen sich nicht durch eine reine Kostenentscheidung auflösen. Sie verlangen eine Verfahrensgestaltung, in der unterschiedliche Lösungsideen sichtbar und vergleichbar werden.

Um eine Lösung zu finden, die allen (öffentlichen) Interessen gerecht wird, lassen Kommunen häufig bereits vor der eigentlichen Planungsphase wettbewerbliche Konzepte und Entwürfe entwickeln. Der „Klassiker", um dabei den besten Entwurf zu ermitteln, ist ein **Planungswettbewerb nach den RPW 2013**.

Alternativ kommt ein **Vergabeverfahren mit integriertem Skizzenwettbewerb** in Betracht, sofern der für Bauvergaben maßgebliche Schwellenwert überschritten ist – bei Rathaussanierungen regelmäßig der Fall. In der Angebotsphase eines Verhandlungsverfahrens fordert der Auftraggeber Entwürfe oder erste Entwurfsskizzen an, die eine Jury aus Vertretern der Kommune und Fachleuten etwa für Nachhaltigkeit oder städtebauliche Einbindung bewertet. Weil mehrere Entwürfe nebeneinander vorliegen, lässt sich konkret vergleichen, wie sich Funktionalität, Erhalt der Bausubstanz, Kosten und Bauablauf zueinander verhalten. Der Wettbewerb übersetzt die Zielkonflikte damit in gestalterische Vorschläge, über die sachlich entschieden werden kann.

© Adobe Stock | David Jörg Engel

Ein solches Vergabeverfahren könnte etwa wie folgt ablaufen:

EU-Bekanntmachung

insb. mit passenden qualitativen Zuschlagskriterien

Teilnahmewettbewerb

insb. mit Forderung vergleichbarer Referenzen

Indikative Angebotsphase

u.a. erste architektonische Entwürfe der Bieter

Jurysitzung

Verbesserungsvorschläge

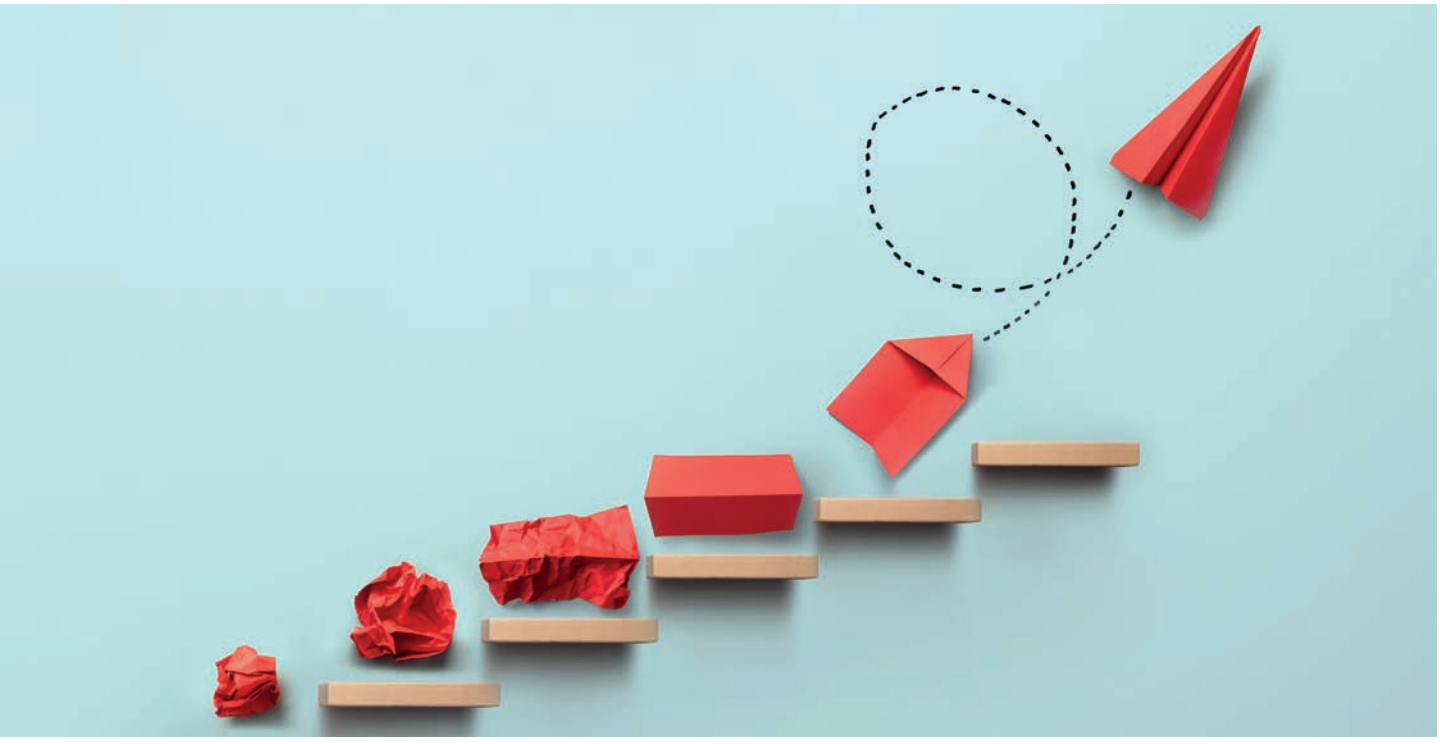
Verhandlungsgespräche

Diskussion Angebote und Optimierungsvorschläge

Verbindliche Angebotsphase

u.a. angepasste architektonische Entwürfe der Bieter

Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot



© Adobe Stock | Pixelbliss

PRAXISTIPP

Eine gewerblich am Markt tätige Tochter ist in der Regel weder selbst öffentlicher Auftraggeber noch inhousefähig. Auch die nichtgewerbliche Tochter darf Aufträge grundsätzlich nicht ohne Ausschreibung an die gewerbliche Schwestergesellschaft vergeben.

4.3 Kommunaler Wohnungsbau

Ob Planungs- und Bauaufträge im kommunalen Wohnungsbau ausgeschrieben werden müssen, hängt stark von der gewählten Organisationsform ab. Bei dem häufig praktizierten **Zwei-Säulen-Modell** trennt die Kommune die soziale von der gewerblichen Tätigkeit auf zwei Tochtergesellschaften. Dies funktioniert nur, solange die gewerbliche Tochter rein gewinnorientiert am Markt agiert und nicht mit dem defizitären sozialen Wohnungsbau betraut oder dafür subventioniert wird – andernfalls wird sie über die Infizierungstheorie des EuGH insgesamt ausschreibungspflichtig.

Die Rechtsprechung legt bei kommunalen Wohnungsbaugesellschaften inzwischen einen strengen Maßstab an: Eine neben dem sozialen Wohnungsbau ausgeübte wirtschaftliche Betätigung beseitigt die Eigenschaft einer Gesellschaft als öffentlicher Auftraggeber nicht, solange die Gesellschaft vorrangig Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllt. Auch eine satzungsmäßige Gewinnerzielungsabsicht ändert daran regelmäßig nichts.



***Vertiefungshinweis**: Die rechtliche Gestaltung der Organisationsmodelle behandelt ausführlich der Leitfaden „Kommunaler Wohnungsbau – Modelle und Rechtsrahmen" (DStGB-Dokumentation Nr. 172).*

PRAXISTIPP

Ein Ausschluss des Vergaberechts setzt unter anderem eine rein wirtschaftliche Ausrichtung voraus. Ein Verlustausgleich muss ausgeschlossen sein. Die Kommune darf auch nicht ohne Weiteres Bürgschaften übernehmen oder die Gesellschaft zu defizitärem Wohnungsbau anweisen.

BEISPIEL

Mit dem Modellvorhaben „Cooles Nordrhein-Westfalen" verbindet das NRW-Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) kommunale Klima- und Standortdaten mit der internationalen Risikoexpertise eines Versicherers. Das Vorhaben ist Teil der Länderinitiative „Cooles Land" (Bayern, NRW, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), die ein einmaliges 500-Mio.-EUR-Bundesprogramm für Maßnahmen vorschlägt, die binnen zwölf Monaten in den Kommunen umgesetzt werden können.

Durch die Einbeziehung von Risiko-Ingenieuren und Klimaexperten sollen – zunächst in Köln und später auch in anderen Kommunen – besonders hitzebelastete Standorte (Schulen, Kitas, Pflegeeinrichtungen, öffentliche Räume) vor Ort analysiert werden. Bewertet werden dabei Verschattung, Versiegelung, Gebäudebelastung und vorhandene Schutzmaßnahmen. Die Ergebnisse münden in einen konkreten Investitionsfahrplan.



4.4 IT-Kooperationen zwischen einer Kommune und einem Bundesland

Das nachfolgende Praxisbeispiel zeigt, wie Kommunen die in Ziffer 3.7 dargestellten Kooperationsmodelle nicht nur auf kommunaler Ebene, sondern auch in Zusammenarbeit mit den Bundesländern erfolgreich einsetzen.

Das Land Berlin und die Stadt Köln betreiben jeweils Berufsfeuerwehren mit eigenen Einsatzleitstellen. Im Jahr 2017 schlossen beide einen Softwareüberlassungsvertrag und einen Kooperationsvertrag. Das Land Berlin überließ der Stadt Köln seine Einsatzleitsoftware unentgeltlich. Beide Partner vereinbarten, das Einsatzleitsystem gemeinsam weiterzuentwickeln. In einer Kooperationsvereinbarung verpflichteten sie sich dazu, etwaige, individuell beschaffte Weiterentwicklungen der Software dem jeweils anderen Kooperationspartner kostenfrei anzubieten.

Die Kooperation bleibt vergabefrei, denn sie erfüllt die Voraussetzungen einer horizontalen öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit (vgl. Ziffer 3.7.2). Die Nutzung und Weiterentwicklung einer Einsatzleitsoftware dient der wirksamen Erfüllung der öffentlichen Aufgabe Brandschutz. Beide Partner verfolgten gemeinsame Ziele, obwohl sie die eigentliche Aufgabe getrennt in ihrer jeweiligen räumlichen Zuständigkeit wahrnehmen.

Das Land Berlin und die Stadt Köln mussten allerdings über den Quellcode der Software verfügen und ihn bei Folgeaufträgen (Wartung, Anpassung, Weiterentwicklung) interessierten Unternehmen zur Einsicht anbieten. Nur so bleibt fairer Wettbewerb auf dem nachgelagerten Markt gewährleistet. Andernfalls stellt die Kooperation den ursprünglichen Softwarehersteller besser als seine Wettbewerber (Verstoß gegen das Besserstellungsverbot).

4.5 Praxistipps für IT-Vergaben

Ein digitales Bürgeramt, eine Smart-City-Plattform, Fachverfahren für die Bauverwaltung – IT-Vergaben gehören heute zum Kerngeschäft kommunaler Beschaffung. Sie unterscheiden sich in einem Punkt grundlegend von klassischen Vergaben: Während sich etwa bei einer Schulsanierung das Ergebnis vorab meist präzise beschreiben lässt, ist Software zu Beginn oft nur in Konturen fassbar.

© Adobe Stock | metamorworks

Daraus ergeben sich vier Leitfragen, die frühzeitig zu klären sind:

4.5.1 Wie gut lässt sich die Leistung beschreiben?

Die Antwort bestimmt Verfahren, Vertrag und Preisbildung. Die Grundsätze aus Ziffer 2.3 gelten auch hier. Bei Standardhardware, definierten Lizenzen oder einfachen Hosting-Verträgen genügt ein klassisches Leistungsverzeichnis. Kennt die Kommune die gewünschten Funktionen, nicht aber den technischen Lösungsweg – etwa bei einem digitalen Antragsportal –, empfiehlt sich eine funktionale Leistungsbeschreibung. Lässt sich die Leistung nur teilweise spezifizieren, etwa bei einer Smart-City-Plattform, sollten Ziele und Mindestanforderungen funktional beschrieben und die Details im Verhandlungsverfahren konkretisiert werden.

PRAXISTIPP

Bei agilen Projekten, in denen Details erst nach Zuschlag festgelegt werden, muss die Kommune steuerungsfähig bleiben. Bewährt hat sich ein stufenweises Vorgehen: Mit dem Zuschlag wird zunächst nur die erste Phase – etwa Planung oder Spezifikation – verbindlich beauftragt; Entwicklung, Test und Rollout folgen als Optionen auf gesonderten Abruf. So kann die Kommune nach jeder Stufe aussteigen, wenn Aufwand, Nutzen und Kosten nicht mehr im Verhältnis stehen.

EVB-IT-Standardvertrag vs. Individualvertrag

Welcher Vertrag passt zum IT-Projekt?

EVB-IT-Standardvertrag

- Für typische, standardisierte IT-Beschaffungen
- Softwarelizenzen, Hardwarekauf, Serviceleistungen
- Am Markt etabliert, Bietern bekannt
- Geringer Aufwand in der Vertragsvorbereitung
- Standardmuster von Bund, Ländern, Kommunen

Individualvertrag

- Für komplexe oder innovative Projekte
- Agile Entwicklung, iterative Entwicklungszyklen
- Stufenweises Vorgehen mit Exit-Möglichkeiten
- Gesamtvergabe verschiedener Leistungsarten in einem Vertrag
- Flexible Vergütungs- und Risikostruktur
- Höherer Erstellungsaufwand, aber maßgeschneidert

Faustregel: Je näher am Standard → EVB-IT | Je innovativer das Projekt → Individualvertrag

4.5.2 *Welcher Preis passt zu der Leistung?*

Leistungsbeschreibung und Vergütungsmodell sind aufeinander abzustimmen. Ein Pauschalfestpreis setzt voraus, dass die Leistung zum Zeitpunkt des Angebots zumindest funktional abschließend beschrieben ist. Bei komplexen Vorhaben kann eine Aufgliederung sinnvoll sein: Teilpauschalpreise für klar umrissene Bestandteile, Aufwandsvergütung oder Cost-plus-Fee für den Rest. In jedem Fall sollten zumindest Mischtagessätze im Wettbewerb abgefragt werden.

4.5.3 *Welcher Vertrag passt zum Projekt?*

Für Standardbeschaffungen – Softwarelizenzen, Hardwarekauf, klar definierte Serviceleistungen – sind die EVB-IT regelmäßig das Mittel der Wahl: Sie sind am Markt etabliert, den Bietern bekannt und minimieren Vorbereitungsaufwand. Für iterative Entwicklungszyklen mit veränderlichen Anforderungen existiert hingegen kein passender EVB-IT-Vertragstyp. Hier bildet ein individuell zugeschnittener Vertrag das stufenweise Vorgehen mit Exit-Möglichkeiten und angemessener Vergütungsstruktur präziser ab.

4.5.4 *Wie nachhaltig soll die Lösung sein?*

Mit Nachhaltigkeit ist bei IT-Vergaben weniger die ökologische Bilanz gemeint als vielmehr die digitale Souveränität: Bleibt die Kommune unabhängig, lässt sich die Lösung später weiterentwickeln oder ablösen? Für befristete Übergangslösungen mag eine herstellergebundene Lizenz genügen. Bei dauerhaften Lösungen droht sonst ein Vendor-Lock-in – besonders kritisch, weil Fachverfahren und Bürgerportale oft über Jahre tief in Verwaltungsprozesse eingebunden sind. Wechselfähigkeit muss daher bereits in der Ausschreibung angelegt werden: offene Standards, dokumentierte Schnittstellen, Quellcodeübergabe, Datenportabilität und klare Exit-Regelungen. Besonders wirksam ist Open-Source-Software. So hat sich beispielsweise das Land Schleswig-Holstein dafür entschieden, die IT-Arbeitsplätze seiner Landesverwaltung systematisch auf Open-Source-Lösungen umzustellen.

Das Vergabebeschleunigungsgesetz, das zum 01.07.2026 in Kraft getreten ist, verankert digitale Souveränität ausdrücklich als Zuschlagskriterium und ermöglicht deren Berücksichtigung als Ausführungsbedingung. Kommunen haben damit einen klaren rechtlichen Hebel, um Unabhängigkeit von einzelnen Anbietern aktiv einzufordern.

4.6 Partnerschaftliche Projektabwicklung (PPA)

Serielles und modulares Bauen, Vorfertigung und digitale Methoden können Bauzeiten verkürzen und Qualität planbarer machen. Bei komplexen Projekten reicht Technik allein aber nicht – entscheidend ist ein Vergabe- und Vertragsmodell, das Ziele, Schnittstellen und Risiken zusammenführt.

Im klassischen Bauprojekt verdient jeder Beteiligte oft am meisten, wenn er sein eigenes Los optimiert – auch zulasten des Gesamtprojekts. Die Folgen sind Nachträge, Schuldzuweisungen und Stillstand. Die Partnerschaftliche Projektabwicklung (PPA) setzt deshalb auf „Anreize statt Appelle“ und auf „Best for Project“ statt Los-Optimierung: Wer das Gesamtprojekt besser macht, verdient mehr; wer es schlechter macht, trägt mit. Anders als klassische Bauverträge versucht PPA nicht, jeden Einzelfall vorherzusehen, sondern schafft einen Rahmen dafür, wie die Parteien mit Konflikten umgehen.

Das folgende anonymisierte Beispiel zeigt einen umfassenden Ansatz, der sich nicht jedem Projekt überstülpen lässt – die einzelnen Mittel sind aber auch separat einsetzbar. Entscheidend ist in jedem Fall: Partnerschaft beginnt im Kopf.

4.6.1 Ausgangslage und Herausforderungen

Eine mittelgroße Stadt plant den Ersatzneubau eines kommunalen Gebäudekomplexes. Der Bestand ist abgängig, der Nutzungsdruck hoch, die Bauzeit soll kurz bleiben. Noch nicht entschieden ist die beste Kombination aus modularer Vorfertigung, seriellen Bauteilen und konventioneller Ausführung. Die Stadt gibt deshalb Funktionen, Qualitätsziele, Kostenrahmen und Termine vor und entwickelt die konkrete Ausgestaltung gemeinsam mit den späteren Ausführenden – deren Bauexpertise fließt bereits in die Planungsphase ein.

Die Herausforderungen: Die Leistung ist in der Startphase nicht bis ins Detail beschreibbar. Planung und Ausführung müssen eng abgestimmt werden. Eine Vorfertigung verlangt frühe Entscheidungen zu Raster, Schnittstellen, Logistik und Genehmigung. Die Kommune braucht Transparenz über Kosten, Risiken und Verantwortlichkeiten – und das Projekt darf nicht an Einzelinteressen oder Nachtragsstreit scheitern.

4.6.2 Vergaberechtliche Umsetzung

Der PPA-Vertrag ist ein Mehrparteienvertrag und unterliegt dem Vergaberecht – jeder Vertragspartner ist in einem Vergabeverfahren zu ermitteln. Bei mehreren Planungs- und Ausführungspartnern sind mehrere Verfahren (oder Lose) parallel zu führen und in den entscheidenden Phasen inhaltlich zu verbinden. Die Stadt beschreibt die Leistung funktional. Der Wettbewerb findet über Qualität, Konzept und Teamqualifikation statt, nicht über einen Festpreis, der zu diesem Zeitpunkt nicht belastbar wäre. Geeignet ist typischerweise das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb; dies erlaubt, Projektgrundsätze und PPA-Parameter zu schärfen. Der Aufwand auf Auftraggeberseite ist nicht zu unterschätzen.

Geeignete Wertungsbausteine sind die Qualität des technischen und organisatorischen Konzepts, Erfahrung und Zusammenspiel der Schlüsselpersonen, Qualität der seriellen/modularen Lösung, Nachvollziehbarkeit des Kostenmodells sowie das Termin- und Risikokonzept. Konzeptinhalte, die Punkte bringen, werden Vertragsbestandteil.

PRAXISTIPP

Die PPA-spezifischen Bedingungen müssen von Anfang an in den Vergabeunterlagen beschrieben sein – insbesondere Bonus-Malus-System, Zielkostenmechanismus, Zusammensetzung des Projektleitungsteams und Ausstiegsoptionen.

4.6.3 Vertragsstruktur und Vergütung

Auftraggeber, Planer und Ausführende schließen einen Mehrparteienvertrag als Klammer um die einzelnen werkvertraglichen Verhältnisse. Jeder Auftragnehmer schuldet seine Leistung gleichwohl individuell. Zu regeln sind: gemeinsame Ziele, Rollen und Entscheidungswege, offene Bücher, Zielkosten und Bonus-Malus, Risikoerfassung und Projektversicherung, Haftung und Ausreißerliste, Änderungen und Nachträge sowie die Stufen der Streitbeilegung.

Vier Vergütungsbausteine ergeben zusammen die Zielkosten, die zugleich die Kostenobergrenze bilden:

- **Erstattbare Selbstkosten**: tatsächliche Herstellungs- und Nachunternehmerkosten nach Nachweis
- **Deckungsbeitrag:** prozentualer Aufschlag für allgemeine Geschäftskosten
- **Gewinnzuschlag**: prozentualer Aufschlag für den Gewinn
- **Risikobudget**: Budget für kalkulierbare Risiken

Ein unabhängiger Baupreissachverständiger und ein Wirtschaftsprüfer prüfen alle Kostenansätze; die Kommune hat vollständiges Einsichtsrecht. Die Zielkosten als Budgetobergrenze erfüllen die haushaltsrechtlichen Anforderungen an Kostensicherheit. Die Wirtschaftlichkeit wird durch die unabhängigen Prüfungen belegt.

Bonus-Malus: Liegen die Ist-Kosten unter den Zielkosten, wird die Unterschreitung nach vorab festgelegten, gestaffelten Quoten geteilt. Bei Überschreitung beteiligen sich die Auftragnehmer gestuft – zunächst bis zu 100 Prozent des Gewinnzuschlags, nachrangig bis zu 100 Prozent des Deckungsbeitrags. Ein Bonus entsteht nur, wenn das Gesamtprojekt günstiger und besser wird; eine Einsparung in einem einzelnen Los genügt nicht.

4.6.4 Wesentliche Vertragselemente

Die **Beauftragung** erfolgt in vier Phasen: Grundlagen (gemeinsame Grundlagenermittlung, erste Zielkosten, Beschlussvorlage), Entwurfsphase (Ausführungsgewerke wirken an der Planung mit, finale Zielkosten, Schnittstellenvereinbarung), Bauphase (Realisierung mit BIM und Lean Construction, Inbetriebnahme und Abnahme) und Abschlussphase (Ist-Kosten, Bonus/Malus, Endabrechnung). Die Stadt entscheidet frei über den Abruf jeder Phase; die Auftragnehmer haben keinen Anspruch darauf. Wird nicht weiter abgerufen, werden nur die erbrachten Leistungen zu Selbstkosten zuzüglich Gemeinkostenanteil und Gewinn vergütet.

In dem Projekt gibt es drei Entscheidungsebenen:

1. Das Projektleitungsteam (PMT) aus Auftraggeber, Generalplaner und je einem Vertreter der Generalunternehmer tagt wöchentlich und entscheidet im Regelfall einstimmig.
2. Das Senior Management Team (SMT) ist die strategische Ebene für Eskalationen und Zielkostenänderungen; es entscheidet mit einfacher Mehrheit, bei Stimmengleichheit hat der Auftraggeber den Stichentscheid nach dem Maßstab „Best for Project". So sichert die Kommune ihr Letztentscheidungsrecht.
3. Darunter arbeiten Projektintegrationsteams (PIT) für Planungskoordination, BIM, Lean Construction und Terminmanagement.

Ein PPA-Coach unterstützt die Teamkultur und vermittelt bei Konflikten.

Haftung: Für einfach fahrlässige Fehler vor der Abnahme ist die Haftung ausgeschlossen, soweit der Schaden durch die Projektversicherung oder einen Nachunternehmer gedeckt ist. Bei grober Fahrlässigkeit und Vorsatz bleibt es bei voller individueller Haftung; nach der Abnahme gilt das Gewährleistungsrecht uneingeschränkt. Bei gravierenden Schlechtleistungen kann der Verursacher per PMT-Beschluss auf die Ausreißerliste gesetzt werden und trägt die entstehenden Kosten dann selbst. Die auftraggeberseitig gestellte Projektversicherung umfasst Bauleistungs-/Montage-, Betriebshaftpflicht-, Umwelthaftpflicht- und Planungshaftpflichtversicherung.

Konfliktlösung: Wenn das PMT keine Einigung herbeiführen kann, tagt das SMT und fasst einen Beschluss. Danach kann binnen vier Wochen ein Schlichtungsverfahren eingeleitet werden, etwa nach der DIS-Schlichtungsordnung. Erst danach stehen die ordentlichen Gerichte offen. Wichtig für die Zielerreichung ist, dass während des gesamten Verfahrens kein Leistungsverweigerungsrecht besteht und die Ausführung weiterläuft.

NOTIZEN

DOKUMENTATIONEN

BISHER ERSCHIENEN

No. 178	Wärmegenossenschaften gemeinsam zum Erfolg führen	11/2026
No. 177	Gutes Leben in Stadt und Land	10/2024
No. 176	Inklusion umsetzen	06/2024
No. 175	KOMMUNEN INNOVATIV und REGION.innovativ-Kreislaufwirtschaft	04/2024
No. 174	Aus Stadt und Land wird Plus	02/2024
No. 173	Energetische Sanierung kommunaler Gebäude	11/2023
No. 172	Kommunaler Wohnungsbau	06/2023
No. 171	Klimafolgenanpassung in der Bauleitplanung	05/2023
No. 170	Nachhaltigkeit in der Wirtschaftsförderung	04/2023
No. 169	Klimaschutz und Klimaanpassung	10/2022
No. 168	Bewegung in der Stadt	09/2022
No. 167	Das neue Baulandmobilisierungsgesetz	04/2022
No. 166	Hitze, Trockenheit und Starkregen	01/2022
No. 165	Wasserstoff im kommunalen Einsatz	12/2021
No. 164	Friedhöfe im Wandel der Zeit	12/2021
No. 163	Auslaufende Konzessionsverträge	09/2021
No. 162	Bevölkerungsschutz in Städten und Gemeinden	08/2021
No. 161	Bundeswehr und Kommunen	08/2021
No. 160	Kommunale Außenbeleuchtung – draußen wird es digital	08/2021
No. 159	Freibäder in Kommunen	07/2021
No. 158	Förderung des Radverkehrs in Städten + Gemeinden	04/2021
No. 157	Kommunen innovativ	11/2020
No. 156	Infobaukasten Mobilfunk	10/2020
No. 155	Insektenfreundliche Kommune	10/2020
No. 154	Deutsche und Türkische Integrationskonzepte in KommunenIntegration als gesamtgesellschaftlicher Auftrag	09/2020
No. 153	Kommunen gestalten Ernährung – Neue Handlungsfelder nachhaltiger Stadtentwicklung	1/2020
No. 152	Einsatz von Gasbussen im ÖPNV – Ein Beitrag zum Klimaschutz und zur Luftreinhaltung	9/2019
No. 151	EU-Beihilfenrecht in der kommunalen Praxis	6/2019
No. 150	Vielfalt leben – Anregungen und Praxisbeispiele für das Älterwerden und Teilhaben im Quartier	3/2019

Diese und frühere Dokumentationen stehen im Internet unter www.dstgb.de > Publikationen zum Download zur Verfügung.

DStGB
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin
Telefon 030 77307-0
birgit.pointinger@dstgb.de
www.dstgb.de

© 2026 – ein Produkt der DStGB Dienstleistungs GmbH