Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union
NextGenerationEU

Handreichung: Gesamtvergabemodelle und Fördermittel

Stand: Dezember 2025

/ Für die öffentliche Hand von morgen /

Inhaltsverzeichnis

1. Hintergrund und Ziele der Handreichung
2. Grundlagen der Vergabe und öffentlicher Zuwendungen
   2.1. Grundlagen des Vergaberechts
   2.2. Vorstellung verschiedener Beschaffungsmodelle
   2.3. Grundlagen des Zuwendungsrechts
3. Herausforderungen bei der Kombination von öffentlichen Zuwendungen und Gesamtvergaben
4. Hinweise zur zuwendungs- und vergaberechtskonformen Umsetzung

Management Summary

Handreichung als Hilfestellung für Zuwendungsempfangende

Die Handreichung bietet eine Orientierungshilfe, wie Zuwendungsempfangende – insbesondere kommunale Akteure – **vor dem Hintergrund** bestehender Investitionshemmnisse **Gesamtvergaben** (z. B. öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP), General- oder Totalunternehmermodelle) und **öffentliche Zuwendungen** als zentrale Instrumente sinnvoll kombinieren können. Zugleich sensibilisiert die Handreichung für Risiken in der praktischen Anwendung und skizziert mögliche Vorgehensweisen anhand der Darstellung verschiedener Beschaffungsmodelle.

Grundlagen des Vergaberechts

Die Vergabe öffentlicher Aufträge folgt festen Grundsätzen sowie nationalen und EU-Vorgaben. Wegen des Grundsatzes der Losvergabe (§ 97 GWB) muss eine Vergabe getrennt nach Fach- und Teillosen erfolgen. Abweichungen sind nur möglich, „wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies **erfordern**“.

Grundlagen des Zuwendungsrechts

Öffentliche Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke und unterliegen verschiedenen Rechtsgrundlagen. Zuwendungen gehen mit zusätzlichen Anforderungen an die Vergabe einher, die eine Gesamtvergabe zusätzlich erschweren.

Herausforderungen bei Kombination

Öffentliche Zuwendungen erfordern die Einhaltung vergaberechtlicher Vorgaben. Verfahrensfehler können zu einer Rückforderung der Fördermittel führen. Gleichzeitig erschweren unterschiedliche Verfahrensabläufe bei Gesamtvergaben und Zuwendungen die Kombination beider Instrumente.

A. Vorbereitung und Planung | **B. Umsetzung und Bewilligung**

Hinweise zur zuwendungs- und vergaberechtskonformen Umsetzung

Management Summary

Die Hinweise zur Umsetzung einer Gesamtvergabe unter Nutzung öffentlicher Zuwendungen sind entlang von zwei Kategorien gegliedert.

A Vorbereitung und Planung

- Sichere Verfahren und rechtzeitige Planung
- Umfassende Dokumentation
- Sorgfältige Prüfung der Bedingungen der Förderung
- Zulässigkeit des vergaberechtlichen Vorgehens
- Kommunikation mit der zuwendungsgebenden Stelle

B Umsetzung und Bewilligung

- Prüfung der zulässigen Auszahlungsvarianten
- Vermeidung eines förderschädlichen Maßnahmebeginns
- Vertragliche Ausgestaltung mit Auftragnehmenden

1. Hintergrund und Ziele der Handreichung

Kommunen sind zur Bewältigung von großen Herausforderungen auf neue Wege und Unterstützung angewiesen.

Das kommunale Bauen steht vor großen Herausforderungen:

Kommunen stemmen mit etwa 40 % den größten Anteil der öffentlichen Investitionen. Bei öffentlichen Bauten allein ist dies mit etwa 60 % die absolute Mehrheit. Zugleich liegt der kommunale **Investitionsrückstand** in Deutschland im Jahr 2024 bei über 215 Milliarden Euro – Tendenz steigend[1].

Begrenzt verfügbare **Haushaltsmittel** erschweren notwendige Investitionen in die Infrastruktur (z. B. Schulen, Straßen, Wohnungsbau); Im Jahr 2024 verzeichneten die Kommunen das größte Finanzierungsdefizit der Geschichte[2].

Der zunehmende **Fachkräftemangel** in technischen und planerischen Bereichen im öffentlichen Sektor verzögert Bauprojekte.

Gleichzeitig steigen die **Anforderungen** etwa in den Bereichen Klimaanpassung, Digitalisierung und soziale Infrastruktur.

Zur **Bewältigung dieser Herausforderungen** sind Kommunen zunehmend auf Unterstützung angewiesen: Beratungsleistungen, interkommunale Zusammenarbeit, finanzielle Unterstützung und Partnerschaften mit der Privatwirtschaft.

1 Vgl. difu (2025)
2 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2025)

Öffentliche Zuwendungen und Gesamtvergabemodelle eignen sich zur Bewältigung von Herausforderungen im kommunalen Bauen.

Öffentliche Zuwendungen

Gesamt-vergaben

Öffentliche Zuwendungen in Kombination mit Gesamtvergabemodellen als potenzielle Lösungsansätze:

Im Rahmen von **öffentlichen Zuwendungen** werden Mittel aus dem Haushalt des Bundes oder der Länder bereitgestellt – zum einen, um übergeordnete Ziele zu erreichen, die oft mit kommunalen Interessen übereinstimmen und zum anderen, um die Haushalte der Fördermittelnehmenden zu entlasten.

Mit Gesamtvergaben[1] können Kosten- und Zeitpotenziale besser ausgeschöpft werden als mit konventionellen Vergaben. Weitere wichtige Charakteristika sind die hohe Kosten- und Terminsicherheit sowie die Schonung von Personalkapazitäten in der Verwaltung.

Beide Instrumente – öffentliche Zuwendungen und Gesamtvergaben – tragen potenziell zur Bewältigung aktueller Herausforderungen im kommunalen Bauen bei. In der Praxis sind diese jedoch **erschwert gemeinsam anwendbar**, da die Anforderungen von Förderpro-grammen häufig nicht mit den Strukturen der Gesamtvergaben vereinbar sind.

1 Unter dem Begriff „Gesamtvergabe“ werden in dieser Handreichungen Beschaffungsformen, wie beispielsweise öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP), General- oder Totalunternehmer-Modelle (TU) zusammengefasst. Diese kommen mitunter anstelle der konventionellen Eigenrealisierung (Einzelgewerke-Vergabe) zum Einsatz.

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

Die Umsetzung von Gesamtvergaben im Rahmen von öffentlichen Zuwendungen geht mit zusätzlichen Herausforderungen einher.

Es bestehen vielschichtige Hürden, die die Beantragung von öffentlichen Zuwendungen im Zuge von Gesamtvergaben[1] erschweren.

1

Vergaberechtliche Vorgaben

Mittelständische Interessen sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen.

Leistungen sind **in der Menge** aufgeteilt (Teillose) und **getrennt nach Art oder Fachgebiet** (Fachlose) zu vergeben.

2

Zusätzliche Anforderungen durch öffentliche Zuwendungen

Detailvorgaben, die bei der Vergabe einzuhalten sind

Unterschiedliche Verfahrensabläufe und herausfordernde **zeitliche Vereinbarkeit** der Vergabe- und Zuwendungsverfahren durch **Orientierung an konventionellen Beschaffungsvarianten**

3

Verzicht oder Gefahr einer Rückforderung

Unabhängig davon, ob ein Vorsatz vorliegt oder nicht, können Verfahrensfehler zu einem **Widerruf des Zuwendungsbescheids** und damit zum **vollständigen oder teilweisen Verlust von Fördermitteln** führen[1] – auch vor dem Erhalt der Förderzusage[2].

Bestehende Unsicherheiten führen häufig zum **Verzicht auf Fördermittel oder eine Gesamtvergabe**.

1 Vgl. BVerwG, 04.01.2022, AZ 3 B 14.21.
2 Vgl. VG Gießen, 11.12.2023, 4 K 1641/22.GI.

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

Die Handreichung sensibilisiert für die Problemstellung und gibt praktische Hinweise für die Umsetzung.

Ziel dieser Handreichung

Diese Handreichung bietet Zuwendungsempfangenden eine adressatengerechte Unterstützung, indem sie für die **Problemstellung der Kombination von Gesamtvergabemodellen mit öffentlichen Zuwendungen sensibilisiert** und **praktische Hinweise zur Anwendung** gibt, um eine Gesamtvergabe bei öffentlichen Zuwendungen umzusetzen. Der Fokus liegt dabei auf investiven Vorhaben.

Handreichung als Orientierungshilfe

1. Übersicht über die Grundlagen des Vergabe- und Zuwendungsrechts sowie Gesamtvergabemodelle
2. Problemstellung der Gesamtvergaben bei öffentlichen Zuwendungen
3. Hinweise zur zuwendungs- und vergaberechtskonformen Umsetzung

Die Handreichung dient als Orientierungshilfe für Zuwendungsempfangende, insbesondere der öffentlichen Hand, und soll eine Sensibilisierung für das Thema sicherstellen. Damit ist nicht der Anspruch verbunden, einen vollumfänglichen Überblick über die zu berücksichtigenden Vorgaben des Vergabe- und Zuwendungsrechts zu geben. Im Zweifelsfall sollte stets vergaberechtliche Expertise hinzugezogen werden.

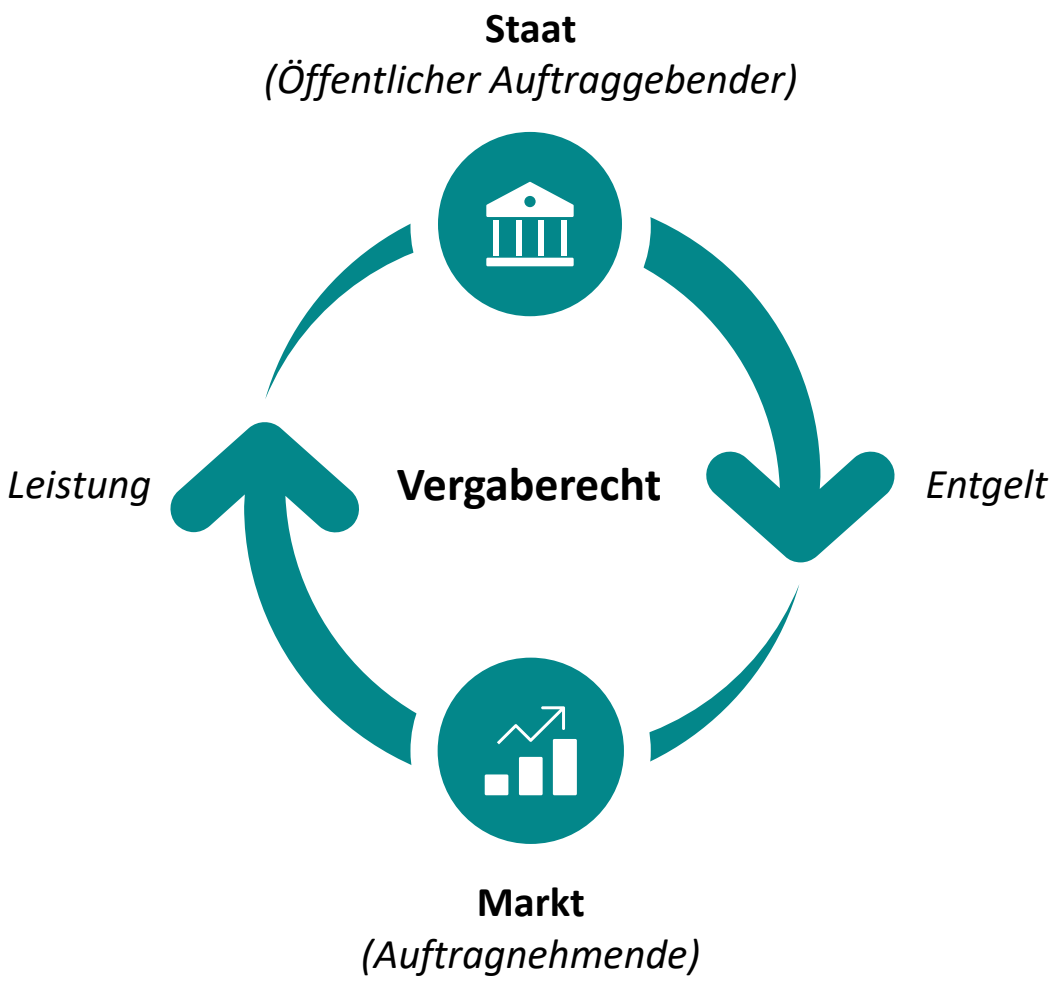
2. Grundlagen der Vergabe und öffentlicher Zuwendungen

2.1 Grundlagen des Vergaberechts

Das Vergaberecht enthält Regeln für die Inanspruchnahme von Leistungen durch die öffentliche Hand am Markt gegen Entgelt.

Einführung in das Vergaberecht

> Unter ***Vergaberecht*** ist die ***Gesamtheit der Regeln und Vorschriften*** zu verstehen, die dem ***Staat***, seinen Behörden und Institutionen eine bestimmte Vorgehensweise ***beim „Einkauf“*** von Gütern und Leistungen vorschreiben, die zur Erfüllung der Aufgaben der jeweiligen Institution erforderlich sind. Einkauf bedeutet dabei jede ***Inanspruchnahme einer Leistung am Markt gegen Entgelt***[1].



1 Jasper, U. & Marx, F. (2020)

Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen sind bestimmte Grundsätze einzuhalten, die im Vergaberecht geregelt werden.

Grundsätze der Vergabe

***§ 97 Abs. 1 und 2 GWB**:*
„(1) Öffentliche Aufträge und Konzessionen werden im **Wettbewerb** und im Wege **transparenter Verfahren** vergeben. Dabei werden die Grundsätze der **Wirtschaftlichkeit** und **Verhältnismäßigkeit** gewahrt. (2) Die **Teilnehmer** an einem Vergabeverfahren sind **gleich zu behandeln**, es sei denn, eine Ungleichbehandlung ist auf Grundlage dieses Gesetzes ausdrücklich geboten oder gestattet.“

Das Vergaberecht regelt unter anderem die für die individuelle Vergabe zulässige(n) Verfahrensart(en).

Wesentliche Regelungsgegenstände des Vergaberechts

Anwendbarkeit

In welchen **Konstellationen** ist das **Vergaberecht anzuwenden** / kann **vergabefrei beschafft werden** (z. B. EU-Schwellenwerte)?

Verfahrensart

Welches „Verfahren“ ist zu wählen und wie ist es durchzuführen (z. B. offenes Verfahren / öffentliche Ausschreibung, Verhandlungsverfahren etc.)?

Kriterien

Anhand welcher Kriterien erhält ein Unternehmen/Angebot den „**Zuschlag**“?

Rechtschutz

Wie ist der **Rechtsschutz** bei Vergaberechtsverstößen geregelt?

Die Schwellenwerte dienen als Vorgabe, wann nationales Haushaltsrecht und wann EU-Vergaberecht anzuwenden ist.

	EU-Richtlinien, GWB und VgV	*EU-Richtlinien, GWB, VOB/A-EU*	*EU-Richtlinien, GWB, VgV*
Darüber = EU-weite Vergabe	Anwendung EU-Vergaberecht/„Kartellvergaberecht“ auf Basis des Government Procurement Agreement der WTO (Welthandelsorganisation)		
Schwellen-werte für …	**… Liefer-/Dienstleistungen**	**… Bauleistungen**	**… besondere Dienstleistungen, zum Beispiel Rechtsberatung**
Darunter = nationale Vergabe	Anwendung unter anderem von nationalem Haushaltsrecht, Landesvergabegesetzen, -verordnungen, Runderlassen und Tariftreuegesetzen		
	§ 55 BHO/LHO/GemHVO, UVgO/VOL	*§ 55 BHO/LHO/GemHVO, VOB/A*	*§ 55 BHO/LHO/GemHVO, UVgO*

Während es sich beim **Haushaltsrecht** um **objektives Binnenrecht der Verwaltung** handelt, haben die Bieter im Oberschwellenbereich einen **subjektiven Rechtsanspruch auf Einhaltung des EU-Vergaberechts**. Das Haushaltsrecht schützt das Budget, das EU-Vergaberecht schützt den Wettbewerb.

Die **wesentlichen Unterschiede** zwischen beiden Rechtsbereichen betreffen die **Art der Veröffentlichung**, die **Pflicht zur Vorabinformation** sowie den **Rechtsschutz** vor Vergabekammern und Vergabesenaten.

Das Vergaberecht regelt, unter welchen Bedingungen welche Verfahrensarten zulässig sind.

Übersicht der Verfahrensarten

EU-weite Verfahren (§ 119 GWB i. V. m. VgV)

- Offenes Verfahren
- Nicht offenes Verfahren
- Verhandlungsverfahren **mit** TNW[1]
- Verhandlungsverfahren **ohne** TNW
- Wettbewerblicher Dialog
- Innovationspartnerschaft

Oberhalb Schwellenwert: verpflichtend EU-weit

Schwellenwerte[2]

Nationale Verfahren (§8 ff. UVgO oder VOB/A Abs. 1 für Bauleistungen)

- Öffentliche Ausschreibung
- Beschränkte Ausschreibung **mit** TNW
- Beschränkte Ausschreibung **ohne** TNW
- Verhandlungsvergabe **mit** TNW
- Verhandlungsvergabe **ohne** TNW
- Freihändige Vergabe
- Direktvergabe

Unterhalb Schwellenwert: optional nationales Verfahren

Geringere Wettbewerbsoffenheit

Bei den Vergabefahren sind unterschiedliche minimale Bekanntmachungs-, Angebots- und Wartefristen im ober- und unterschwelligen Bereich einzuhalten. Gerade bei Gesamtvergaben reichen die gesetzlichen Mindestfristen in der Regel nicht aus und sind in der Praxis ein häufiger Grund für Rügen. Daher sind je nach Wahl der Verfahrensart angemessene Fristen zu setzen.

Zur Sicherstellung der Rechtssicherheit kann ab einer gewissen Größenordnung beziehungsweise Komplexität eine EU-weite Ausschreibung empfohlen werden.

1 Teilnahmewettbewerb (TNW)
2 Schwellenwerte sind immer ohne Umsatzsteuer und mit Nebenkosten zu bemessen. Zudem können die Schwellenwerte regelmäßig angepasst werden.

2.2 Vorstellung der Gesamtvergabemodelle

Was sind die Ziele der öffentlichen Hand bei der infrastrukturellen Beschaffung?

Ziele der öffentlichen Hand bei der Beschaffung

Terminsicherheit

Zeitnahe und fristgerechte Fertigstellung

Kostensicherheit

Wirtschaftlicher Umgang mit öffentlichen Geldern

Qualitätssicherheit

Langfristig zufriedene Nutzer

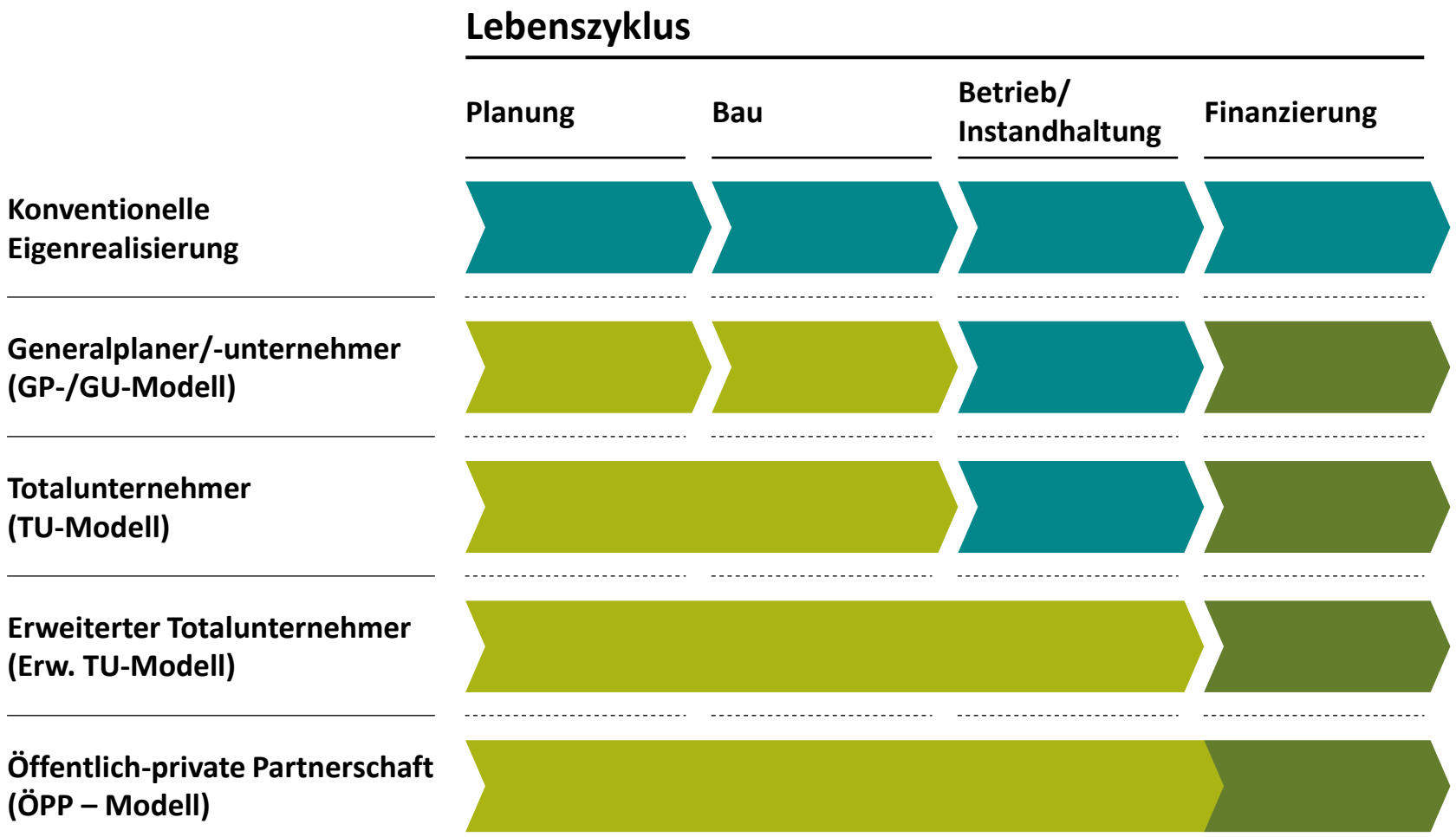
Um die **Termin-, Kosten- und Qualitätssicherheit** der öffentlichen Hand bei der Beschaffung besser gewährleisten zu können, können **Gesamtvergabemodelle** (ÖPP, TU etc.) zum Einsatz kommen. Diese zeichnen sich in der Regel aus durch eine Bündelung von verschiedenen Leistungen und Projektphasen (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb etc.). Bei der Berücksichtigung sämtlicher Phasen – von der Planung bis hin zur Verwertung von Immobilien – spricht man vom sogenannten **Lebenszyklusansatz**.

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

In Abhängigkeit vom Grad der Bündelung wird ein Vergabemodell gewählt; die Konzeption sollte dabei immer projektindividuell erfolgen.

Vielfalt der Beschaffungsmodelle – Gesamtvergaben im Vergleich zur konventionellen Eigenrealisierung



- Vergabe in Einzellosen
- Gesamtvergabe
- Optionale Leistung für Bündelung

Die schematisch dargestellten Modelle verstehen sich als dynamisch und variabel.

Variationen und Veränderungen der Strukturen sind möglich.

Sogenannte „Übernehmer"-Modelle (GÜ/TÜ) unterscheiden sich von GU/TU darin, dass der private Vertragspartner alle ausführenden Gewerke an Nachunternehmen vergibt.

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

Gesamtvergabemodelle gehen mit einigen Vorteilen einher, die insbesondere bei lebenszyklusorientierter Betrachtung deutlich werden.

Lebenszyklusbetrachtung

Partnerschaftliche Zusammenarbeit	– Klare Rechte und Verträge zur Regelung der Zusammenarbeit – Verbleib von hoheitlichen Aufgaben bei öffentlicher Hand
Umfangreiche Risikobetrachtung	– Übertragung von effizienzrelevanten Risiken an den Auftragnehmenden in einer Gesamtvergabe – Risiken trägen die Projektbeteiligten, die sie am besten beeinflussen können. – Zusätzliche Reduzierung der Risiken durch privates Risikomanagement möglich
Kostentransparenz und -sicherheit	– Stetiger Abgleich der Anforderungen mit der Kostenermittlung – Frühzeitige Kostentransparenz und -sicherheit
Bündelungsansatz	– Höhere Qualität durch ganzheitliche Betrachtung des gesamten Lebenszyklus einer Immobilie (insbesondere bei Einbindung von Betriebs- und Instandhaltungsleistungen)
Termineffizienz und -sicherheit	– Terminsicherheit durch vertraglich vereinbarten und rechtlich relevanten Fertigstellungstermin – Zum Teil schnellerer Beschaffungsprozess und Termineffizienz in der Umsetzungsphase (verzahnter Planungs- und Bauablauf)
Outputorientierte Leistungsbeschreibung	– Ziel- und nutzerorientierte Beschreibung der Leistung / des Bedarfs – Ermöglichung von Innovationen, die oftmals Kosteneinsparungen beinhalten
Vergabe	– Die Vergabe erfolgt über ein strukturiertes Verhandlungsverfahren.

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

Eine Abweichung vom Grundsatz der Losvergabe muss wirtschaftlich und/oder technisch begründet werden.

Gesamtvergaben

Die deutsche Gesetzgebung bezweckt vorrangig den **Schutz mittelständischer Interessen**, indem sie öffentliche Auftraggebende dazu verpflichtet, diese „bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen“. Dies erfolgt über den **Grundsatz der Losvergabe,** wonach eine Vergabe getrennt **nach Fach-** (z. B. getrennt nach den einzelnen Leistungsbildern der HOAI) **und Teillosen** (z. B. getrennte Vergabe verschiedener Leistungsphasen innerhalb eines Leistungsbildes der HOAI) erfolgen muss (§ 97 Abs. 4 GWB). Davon darf nur abgewichen werden, „**wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern**.“ [1]

Wirtschaftliche Gründe

Wenn eine Aufteilung in Lose zu **unverhältnismäßiger Verteuerung**, unwirtschaftlicher Zersplitterung oder **deutlicher Verzögerung** führt.

- Abgeleitet aus einem **Beschaffungsvariantenvergleich** beziehungsweise einer **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**
- „**Wirtschaftlich**“ bedeutet **nicht**, dass zwingend die **preislich beste** Herangehensweise zu wählen ist.

Technische Gründe

Wenn eine **Konzentration sämtlicher Leistungen** zur Erreichung des angestrebten Qualitätsniveaus notwendig ist.

- Erzielung **funktionsgerechter Lösungen** für offene Aufgaben- beziehungsweise Zielvorstellungen
- **Angestrebte Verantwortung** des Auftragnehmenden für die **Lebenszykluskosten einer Immobilie**
- **Komplexität** der Aufgabenstellung

Beispiele: Sanierung im Bestand bei fortlaufendem Betrieb oder technische Vorgaben (Modulbau, serielles Bauen)

Bei einer Gesamtvergabe sollten die **damit verbundenen Vorteile für den Auftraggeber** die Interessen des Mittelstands an einer losweisen Vergabe überwiegen. Dies setzt eine sorgfältige und nachvollziehbare Interessenabwägung voraus. Durch eine **mittelstandsfreundliche Ausgestaltung der Vergabe** können identifizierte Nachteile gemindert werden.

1 Im Rahmen des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) wird ein neuer Ausnahmetatbestand vom Losgrundsatz geschaffen. Hiernach kann bei vom Sondervermögen finanzierten Infrastrukturvorhaben, deren Wert das Zweieinhalbfache der EU-Schwellenwerte erreicht oder überschreitet, vom Losgrundsatz abgewichen werden.

2.3 Grundlagen des Zuwendungsrechts

Öffentliche Zuwendungen sind Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke.

Grundlagen des Zuwendungsrechts

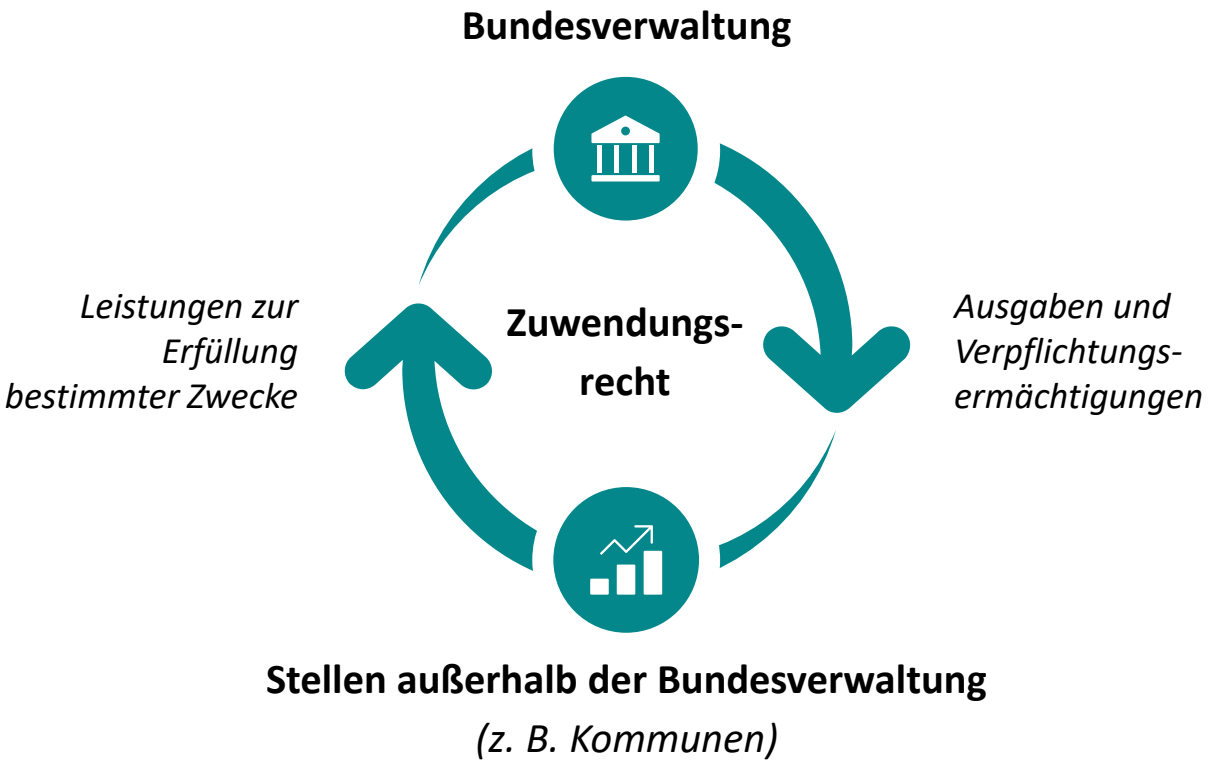
Zuwendungsbegriff gemäß § 23 BHO

Zuwendungen sind **Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen** an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur **Erfüllung bestimmter Zwecke**.

Diese dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein **erhebliches Interesse** hat, das ohne die Zuwendungen **nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt** werden kann.

Eine Zuwendung ist eine Leistung, für die **kein unmittelbarer Rechtsanspruch** besteht.

Eine Förderung kann für Projekte oder für Institutionen bewilligt werden.



Bei öffentlichen Zuwendungen sind verschiedene Rechtsgrundlagen zu berücksichtigen.

Grundlagen des Zuwendungsrechts

Zuwendungen

BHO (insbes. §§ 23 und 44)	VV zu § 44 BHO	ANBest – Nr. 3.1 ANBest-P – Nr. 3.1 ANBest-I – Nr. 3 ANBest-Gk	BNBest Nr. 1.1 NBest-Bau	VwVfG	AEUV (Art. 107)
Öffentliches (nationales) Recht					

Vergaberecht

Über den allgemeinen Geltungsverweis auf die VV zu § 44 BHO in der Förderrichtlinie findet das Vergaberecht Eingang in das Zuwendungsverfahren.

Die Aufnahme der (allgemeinen) Nebenbestimmungen als unveränderten Bestandteil des Zuwendungsbescheides (gem. Nr. 5.1 der VV zu § 44 BHO) hat zur Folge, dass Zuwendungsempfangende das Vergaberecht anwenden müssen.

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

Der Zuwendungsprozess verläuft stets nach einem vergleichbaren Schema, auch wenn im Detail Unterschiede bestehen können.[1]

Grundlagen des Zuwendungsrechts

Antragsverfahren (Nr. 3 VV zu § 44 BHO)

Antrag muss mit geeigneten Antragsunterlagen (in Abhängigkeit vom Förderprogramm) innerhalb der vorgegeben Fristen (soweit vorhanden) eingereicht werden.

Antragsunterlagen enthalten stets einen **Finanzierungs-** (Projektförderung) bzw. **Haushalts- oder Wirtschaftsplan** (institutionelle Förderung).

Darüber hinaus werden weitere **zuwendungsspezifische Unterlagen** gefordert.

Prüfung der Anträge

Anschließend erfolgt die **formelle und materielle Prüfung durch die Bewilligungsbehörde**.

Abwägung, ob die beantragten Maßnahmen förderfähig und die **Zuwendungsvoraussetzungen erfüllt** sind.

Ergebnis der Antragsprüfung ist zu vermerken. Dabei soll insbesondere auf die **Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung** sowie auf weitere Aspekte (s. Nr. 3.3 VV zu § 44 BHO) eingegangen werden.

Bewilligung durch Zuwendungsbescheid (Nr. 4 VV zu § 44 BHO)

Zuwendungen werden **durch einen Zuwendungsbescheid** (Verwaltungsakt im Sinne des § 35VwVfG) bewilligt.

Bestandteile: Bescheid, Nebenbestimmungen, Rechtsbehelfsbelehrungen und Anlagen

Der Zuwendungsbescheid ist die **Rechtsgrundlage** für die Auszahlung sowie den Bestand der Förderung und enthält die Beachtung des Vergaberechts als verwaltungsverfahrensrechtliche Auflage (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG).

Der Zuwendungsbescheid **kann bei Verletzung** der Auflage **widerrufen** werden.

Durchführung und Auszahlung (Nr. 7 VV zu § 44 BHO)

Wenn der **Zuwendungsbescheid rechtskräftig** ist, können die **Fördermittel ausgezahlt** werden.

Die Auszahlung erfolgt in der Regel über das **Abruf- bzw. das Anforderungsverfahren**.

Eine Auszahlung kann an die Erfüllung bestimmter Auflagen geknüpft sein oder auch zu bestimmten Zeitpunkten erfolgen.

Gemäß Ziffer 1.4 der ANBest dürfen Mittel nur in dem Umfang angefordert werden, als sie **innerhalb von zwei Monaten** nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden.

Verwendungsnachweis (Nr. 10 VV zu § 44 BHO)

Nach Beendigung der Maßnahme muss die **ordnungsgemäße Verwendung der Mittel durch den Verwendungsnachweis** belegt werden.

Bei der Prüfung wird untersucht, ob das Ergebnis der ursprünglichen Planung entspricht und ob eventuell Mittel zurückgefordert werden müssen.

Der Verwendungsnachweis besteht aus einem **Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis**.

Der **Zuwendungsbescheid** enthält in der Regel den **Termin für die Vorlage des Verwendungsnachweises**.

1 Vgl. u. a. Bezirksregierung Arnsberg (o. J.).

Die Berücksichtigung des förderschädlichen Maßnahmebeginns ist für eine rechtskonforme Gesamtvergabe wesentlich.

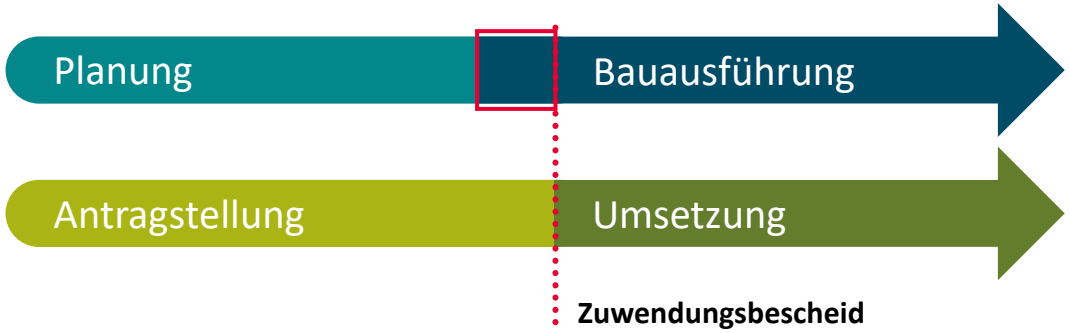
Grundlagen des Zuwendungsrechts

Als Vorhabenbeginn ist grundsätzlich der **Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrages** zu werten. Bei Baumaßnahmen gelten Planung, Bodenuntersuchung und Grunderwerb nicht als Beginn des Vorhabens, es sei denn, sie sind alleiniger Zweck der Zuwendung (VV Nr. 1.3 zu § 44 BHO). Erst **mit Erhalt des Zuwendungsbescheids** darf mit der Ausführung begonnen werden.

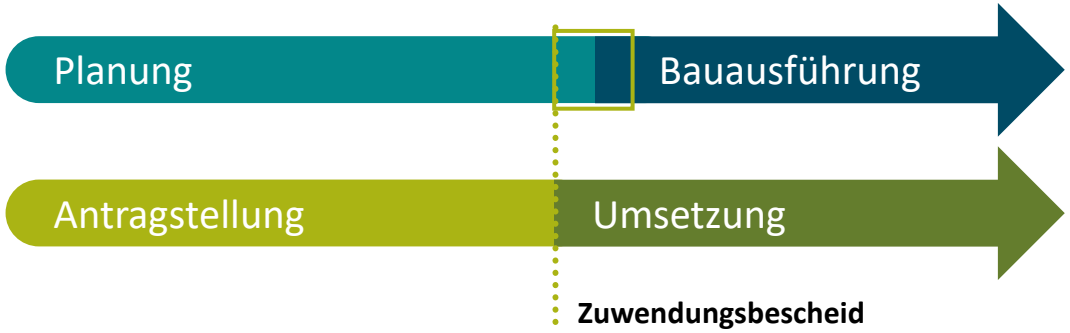
- Die Zulässigkeit der förderunschädlichen Vergabe bis zu einer bestimmten HOAI-Leistungsphase hängt vom jeweiligen Förderprogramm ab.
- Oft wird eine Vergabe bis zur Leistungsphase 4 (Genehmigungsplanung) für förderunschädlich erklärt.
- Nicht alle Förderprogramme lassen eine Vergabe von Aufträgen vor Bewilligung zu.

Es ist immer programmspezifisch zu prüfen, inwieweit das konkrete Förderprogramm eine Vergabe bis zu einer bestimmten Leistungsphase zulässt.

Förderschädlicher vorzeitiger Maßnahmebeginn



Förderunschädlicher Maßnahmebeginn



3. Herausforderungen bei der Kombination von öffentlichen Zuwendungen und Gesamtvergaben

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

Öffentliche Zuwendungen gehen mit vergaberechtlichen Anforderungen einher.

Ein Verstoß gegen die Anforderungen kann zum (vollständigen) Widerruf der Fördermittel führen.

Vergabe bei Zuwendungen

Zuwendungen unterliegen regelmäßig **spezifischen vergaberechtlichen Vorgaben**, die sich aus **dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung** ableiten. **Förderrichtlinien und insbesondere Zuwendungsbescheide** enthalten die Auflage, **vergaberechtliche Regeln zu beachten.** Die (allgemeinen) Nebenbestimmungen (ANBest-P, ANBest-Gk, NBestBau) werden zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids und legen gegebenenfalls weiterführende vergaberechtliche Anforderungen fest, deren **Einhaltung als Bedingung für die Zuwendung** verbindlich ist. Diese werden teilweise durch **Detailvorgaben, die bei der Auftragsvergabe einzuhalten** sind, ergänzt.

Folgen eines Vergabeverstoßes

Ein Verstoß gegen die Auflagen eines Zuwendungsbescheids kann zu dessen **vollständigen oder teilweisen Widerruf** führen, was den **Verlust oder die Rückzahlung der Fördermittel samt Zinsen** nach sich zieht – auch wenn die Mittel bereits abgerufen oder ausgegeben wurden. Ein objektiver Vergaberechtsverstoß, auch vor Erhalt der Förderzusage, genügt hierfür[1]; Vorsatz oder Absicht sind nicht erforderlich[2]. Bei Verstößen in Teilaufträgen werden in der Regel nur die dafür genutzten Mittel zurückgefordert (einschließlich Zinsen).

1 Vgl. VG Gießen, 11.12.2023, 4 K 1641/22.GI
2 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 04.01.2022, AZ 3 B 14.21

Bundesministerium der Finanzen
Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

Neben allgemeinen Vergaberechtsverstößen stellen insbesondere die unterschiedlichen Verfahrensabläufe eine Herausforderung dar.

Bei der Zulässigkeit der Beschaffungsmodelle ist zwischen GP, GU, TU und ÖPP zu unterscheiden.

Vergaberechtswidriges Vorgehen

Vergaberechtsverstöße können zur (vollständigen) **Reduktion der Fördermittel** führen:

- **Ausscheiden des annehmbarsten Angebots** (z. B. aus vergabefremden Erwägungen, durch nachträgliche Änderungen von Leistungen oder Angeboten)
- **Fehlende oder mangelhafte Wertung** von zugelassenen Nebenangeboten/Änderungsvorschlägen
- **Verstoß gegen die Vergabeart** ohne die im Regelungswerk zugelassenen Sachgründe
- Freihändige Vergaben ohne notwendige Voraussetzungen
- Fehlende **eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung**
- **Unterlassene Los-Bildung** beziehungsweise unzulässige Gesamtvergabe

Berücksichtigung bei …

Generalplaner, Generalunternehmer, Totalunternehmer und öffentlich-privaten Partnerschaften

Unterschiedliche Verfahrensabläufe

Die **Verfahren und Bestimmungen** zur Einbindung von staatlichen Zuwendungen sind bisher fast ausschließlich **an konventionell umgesetzten Projekten orientiert**, was eine **Umsetzung von TU und ÖPP-Modellen erschwert**.

- **Zeitliche Unterschiede** zwischen dem Verfahren der Gesamtvergabe und den Erfordernissen des Zuwendungsverfahrens, zum Beispiel hinsichtlich der geforderten Antragsunterlagen
- **Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns** (s. VV Nr. 1.3 zu § 44 BHO): Die Gesamtvergabe inklusive Ausführungsleistungen gilt als Beginn der Maßnahme, sodass die Zuschlagserteilung erst nach Bewilligung der Zuwendung erfolgen darf.
- Verwendungsnachweis und Auszahlung orientieren sich an **einzelnen Leistungspaketen oder nach Baufortschritt**

Berücksichtigung bei …

Totalunternehmer und öffentlich-privaten Partnerschaften

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

Die Vereinbarkeit der Gesamtvergabe mit öffentlichen Zuwendungen wird anhand verschiedener Aspekte deutlich.

Gründe für Unvereinbarkeit bei TU / ÖPP

Bereitstellung Antragsunterlagen

Bei der Gesamtvergabe stehen die üblicherweise **geforderten Antragsunterlagen** zum Zeitpunkt der Bedarfsfeststellung und Vorbereitung eines Projektes **noch nicht vollständig zur Verfügung**. Dies kann Entwurfsunterlagen (Vorentwurfs- oder Entwurfszeichnungen) und detaillierte Kostenberechnung nach DIN 276 bzw. Finanzierungsplanung betreffen. Bei Gesamtvergaben liegen die Entwurfs- und Genehmigungsplanungen in der Regel zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht vor.

Bereitstellung Verwendungsnachweis(e)

Der Verwendungsnachweis orientiert sich an **einzelnen Leistungspaketen oder Einzelgewerken**, die bei konventionellen Vergaben durch Einzelverträge und Einzelausgaben erreicht werden. Bei der Gesamtvergabe werden diese allerdings im Rahmen einer **Funktionalausschreibung** dem Auftragnehmenden komplett übertragen, wodurch eine geringe Passfähigkeit des Verwendungsnachweises besteht.

Auszahlung Zuwendung(en)

Die Auszahlung der Zuwendungen kann als Einmalbetrag nach Fertigstellung des Objektes oder als Zwischenzahlung nach Bauabschnitten erfolgen. Bei konventionellen Projekten erfolgt **die Auszahlung in der Regel nach dem Erstattungsprinzip**, bei dem die Zuwendungsempfangenden die Kosten zunächst selbst tragen. Im Rahmen von Gesamtvergaben wird in der Regel nicht nach Baufortschritt vergütet. Die Stellung der **Schlussrechnung erfolgt nach Gesamtabnahme**.

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

Die Zuschlagserteilung bei ÖPP und TU stellt in der Regel einen förderschädlichen vorzeitigen Maßnahmebeginn dar.

Darstellung der unterschiedlichen Verfahrensabläufe anhand eines TU-/ÖPP-Modells

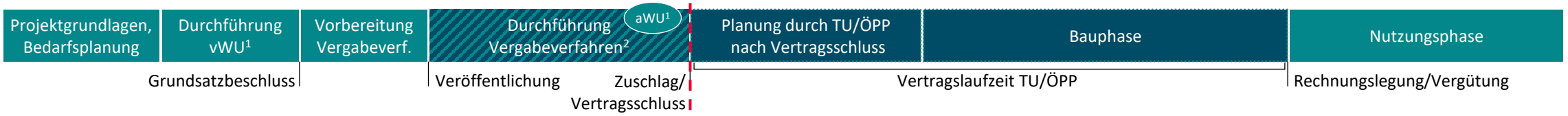
Leistungsphasen nach HOAI

LPH 1	LPH 2	LPH 3	LPH 4 – 8	LPH 9
Grundlagenermittlung	*Vorplanung*	*Entwurfsplanung*	*Genehmigungsplanung, Vorbereitung & Mitwirkung Vergabe, Objektüberwachung*	*Objektbetreuung*

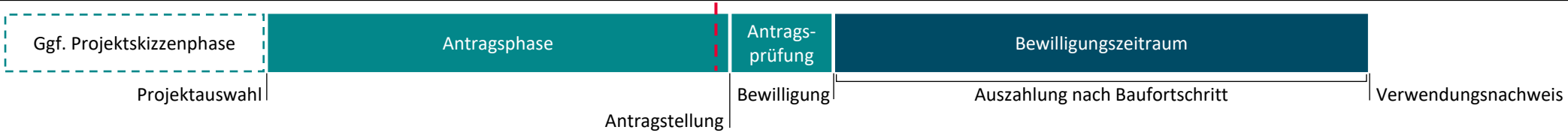
Baubeginn

Baufertigstellung

TU-/ÖPP-Modell im Lebenszyklus



Beispielhaftes Zuwendungsverfahren



Durch die zeitliche Abweichung des Verfahrens zur Gesamtvergabe vom beispielhaften Zuwendungsverfahren erfolgt der Vertragsschluss typischerweise vor Bewilligung der Zuwendung, sodass es sich um einen vorzeitigen Maßnahmebeginn handelt. Dabei sind zur Antragstellung jedoch regelmäßig detaillierte Unterlagen erforderlich, die erst im Rahmen der Planung des Vertragspartners nach Vertragsschluss finalisiert werden können. Zuwendungsempfangende können jedoch einige Hinweise entlang des Prozesses berücksichtigen, um eine zuwendungskonforme Gesamtvergabe im Rahmen der öffentlichen Zuwendung umsetzen zu können.

1 vWU = vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung; aWU = abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
2 In der Regel als Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb

4. Hinweise zur zuwendungs- und vergaberechtskonformen Umsetzung

Die nachfolgenden Seiten enthalten Hinweise zur zuwendungs- und vergaberechtskonformen Umsetzung.

Kombination der Vorteile

Gesamtvergaben

Gesamtvergaben können die öffentliche Hand in geeigneten Fällen dabei unterstützen ihre Beschaffungsvorhaben unter maximaler Kosten-, Termin- und Qualitätstreue umzusetzen. Vorteile sind: personelle Entlastung der Verwaltung, geringere Kosten und kürzere Realisierungszeiten.

Öffentliche Zuwendungen

Öffentliche Zuwendungen ermöglichen die Umsetzung von Beschaffungsvorhaben, die ansonsten aufgrund der prekären Haushaltslage nicht umgesetzt werden würden. Mitunter geben Zuwendungen erst den Anreiz, Vorhaben in Angriff zu nehmen und umzusetzen.

Durch die Umsetzung von Gesamtvergaben bei gleichzeitiger Inanspruchnahme von öffentlichen Zuwendungen können Vorteile beider Instrumente kombiniert werden, um den aktuellen Herausforderungen des kommunalen Bauens begegnen zu können.

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

Im Folgenden erhalten Zuwendungsempfangende Hinweise zur Umsetzung einer Gesamtvergabe unter Nutzung öffentlicher Zuwendungen.

Die Hinweise sind entlang von zwei Kategorien gegliedert:

A Vorbereitung und Planung

- Sichere Verfahren und rechtzeitige Planung
- Umfassende Dokumentation
- Sorgfältige Prüfung der Bedingungen der Förderung
- Zulässigkeit des vergaberechtlichen Vorgehens
- Kommunikation mit der zuwendungsgebenden Stelle

B Umsetzung und Bewilligung

- Prüfung der zulässigen Auszahlungsvarianten
- Vermeidung eines förderschädlichen Maßnahmebeginns
- Vertragliche Ausgestaltung mit Auftragnehmenden

Vorbereitung und Planung

A

Bei bestehenden Zweifeln sollte stets der sichere Verfahrensweg gewählt werden – eine rechtzeitige Planung ist dabei wesentlich.

Grundsätzliche Hinweise

Im Zweifel für den sicheren Verfahrensweg

Viele Fehler können vermieden werden, indem **in Zweifelsfragen der jeweils sicherere Verfahrensweg** gewählt wird.

Beispiel:

- Absehen von freihändiger Vergabe oder Gesamtvergabe, wenn Zweifel bestehen, ob Voraussetzungen dafür vorliegen.
- Weiterfassung der Vorgaben im Leistungsverzeichnis, wenn unsicher ist, ob diese ungerechtfertigt produktspezifisch sind.

Rechtzeitige Planung

Viele Vergabefehler unterlaufen in der Praxis, weil keine Zeit mehr bleibt, um beispielsweise eine öffentliche Ausschreibung durchzuführen oder um Fachlose zu bilden. Gerade in den fehleranfälligen Vergabeverfahren wird oftmals versucht, zuvor vertane Zeit wieder einzuholen.

Eine **Planung vom Ende her** gewährleistet **genügend Vorlauf für die Durchführung von Vergabeverfahren**.

Bundesministerium der Finanzen
Finanziert von der Europäischen Union
NextGenerationEU

Umfassende Dokumentation

Beschreibung

Insbesondere bei öffentlichen Zuwendungen sollte auf die **Vollständigkeit und hinreichende Ausführlichkeit der Dokumentation** sämtlicher verfahrensrelevanter Entscheidungen **im Vergabevermerk** (vgl. § 8 VgV) geachtet werden. Eine unzureichende Dokumentation kann zum Widerruf von Zuwendungen führen.

Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Ausnahmetatbeständen tragen Zuwendungsempfangende. Zuwendungsgebende Stellen sind berechtigt, auch nach Abschluss der Maßnahme für gewisse Zeiträume weitergehende Informationen zum Vorhaben zu erfragen.

Um eine umfassende Dokumentation über den gesamten Verlauf der Maßnahme sicherzustellen, sind darüber hinaus folgende Hinweise zu beachten:

- Es sollte sichergestellt werden, wer für welche Dokumentation verantwortlich ist und wer die jeweiligen Verfahren in welcher Tiefe dokumentiert.
- Ein Regeltermin zur Aktualisierung der jeweiligen, abschnittsweisen Verfahrensdokumentation mit externen Planern kann dabei empfohlen werden.

Was ist zu beachten?

Die Dokumentation des Vergabeverfahrens erfolgt im Rahmen des **Vergabevermerks**, der sowohl **vor Beginn** als auch **nach Abschluss** des Verfahrens zu erstellen ist. Im **Anhang** findet sich eine Übersicht der **Mindestbestandteile eines Vergabevermerks**.

Unabhängig von der ohnehin bestehenden Verpflichtung zur Führung und Vorlage gegenüber dem Zuwendungsgebenden gilt: Eine sorgfältige und ausführliche Dokumentation ist unerlässlich.

Je länger sich eine geförderte Maßnahme erstreckt, desto schwieriger wird es, nachträglich sämtliche Entscheidungen und Begründungen nachvollziehbar darzustellen. Eine **fortlaufende, strukturierte Dokumentation** ist daher unverzichtbar, um Transparenz und Prüfbarkeit des gesamten Verfahrens sicherzustellen.

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

Sorgfältige Prüfung der Bedingungen der Zuwendung

Beschreibung

Öffentliche Zuwendungen gehen mit zusätzlichen Anforderungen und Vorgaben zum Vergabeverfahren einher, zum Beispiel besondere Anforderungen an die Dokumentation, die Verfahrensart oder Hinweise zum förderunschädlichen Maßnahmebeginn (z. B. Vergabe bis Leistungsphase 4). Diese sind i. d. R. im Zuwendungsbescheid oder in der Förderrichtlinie und zugehörigen Begleitmaterialien zu finden.

Vor diesem Hintergrund sollten **insbesondere der verbindliche Zuwendungsbescheid sowie alle Anlagen sorgfältig gelesen** werden. Nur die Kenntnis aller Regelungen sorgt für eine ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahme sowie eine Vermeidung der Reduzierung der Fördermittel. Bei weiterhin bestehenden Zweifeln sollte der Kontakt zur zuwendungsgebenden Stelle aufgenommen werden.

Was ist zu beachten?

Auch seitens der zuwendungsgebenden Stellen bestehen vielfach **Unsicherheiten hinsichtlich der rechtssicheren Ausgestaltung einer Gesamtvergabe** im Zusammenhang mit Zuwendungen. Vor diesem Hintergrund wird eine **Gesamtvergabe grundsätzlich ausgeschlossen**.

Insbesondere die **maßgebliche Förderrichtlinie** sowie die **begleitenden Informationsmaterialien** (z. B. FAQs oder Auslegungshinweise) sind sorgfältig daraufhin zu prüfen, ob und in welchem Umfang **entsprechende Regelungen oder Einschränkungen** enthalten sind.

Bundesministerium der Finanzen
Finanziert von der Europäischen Union
NextGenerationEU

Sicherstellung der Zulässigkeit des vergaberechtlichen Vorgehens

Beschreibung

Grundsätzlich sollte stets die Zulässigkeit des vergaberechtlichen Vorgehens gewährleistet sein. Bei Hinzunahme von Fördermitteln in einer Maßnahme ist eine zusätzliche und besondere Prüfung der Zulässigkeit unabdingbar[1].

- **Wahl der Verfahrensart**: Offenes und nichtoffenes Verfahren sind regelmäßig oberschwellig ohne Begründung zulässig, alle anderen Verfahrensarten müssen auf das Vorliegen ihrer jeweiligen Zulässigkeitsvoraussetzungen im Detail geprüft (vgl. § 14 Abs. 2 VgV) und im Vergabevermerk dokumentiert werden. Unterschwellig sind die Regelungen entsprechend zu beachten (vgl. § 8 Abs.2 UVgO).
- Die **Leistungsbeschreibung** muss eindeutig, vollständig und neutral ausgestaltet sein. Produkt- oder herstellerspezifische Vorgaben sind nur in den gesetzlich zugelassenen Ausnahmefällen zulässig.
- Die **Eignungsanforderungen und Zuschlagskriterien** mit besonderer Sorgfalt festzulegen. Diese müssen transparent, diskriminierungsfrei und für den konkreten Auftragsgegenstand sachgerecht ausgestaltet werden.
- Die **gesetzlichen Mindestfristen** für die Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten sind einzuhalten. Eine Verkürzung dieser Fristen ist nur unter den gesetzlichen Voraussetzungen zulässig und bedarf einer nachvollziehbaren Begründung im Vergabevermerk.

Was ist zu beachten?

Auftraggebende können eine höhere Rechtssicherheit für die Zulässigkeit der Vergabe erhalten, wenn sie **ein zweistufiges Verfahren mit Teilnahmewettbewerb** wählen sowie in der Bekanntmachung beschreiben, welche **Gründe für die Abweichung von der Losvergabe** sprechen.

Zusätzliche Sicherheit kann durch **die Veröffentlichung einer Vorinformation[2] nach § 38 Abs. 1 VgV** erreicht werden, wenn dort bereits die **beabsichtigte Abweichung vom Gebot der Teil- und Fachlosvergabe benannt und begründet** wird.

Bei komplexen Vergabeverfahren ist regelmäßig auf eine **angemessene Frist** abzustellen, die über der gesetzlichen Mindestfrist von 30 Tagen hinaus geht.

1 Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen (2012)
2 Ein Mustertext für die Vorinformation zur Durchführung der Gesamtvergabe wird im Anhang bereitgestellt.

Kommunikation mit der zuwendungsgebenden Stelle sowie mit weiteren zu beteiligenden Akteuren

Beschreibung

Für eine zuwendungskonforme Umsetzung der Gesamtvergabe ist eine umfassende Kommunikation mit Zuwendungsgebenden unerlässlich. Diese sollten frühzeitig und eng in das Vergabeverfahren eingebunden werden[1]. Verschiedene Aspekte können bei der Abstimmung relevant sein:

- **Prüfung der Zulässigkeit des Vergabemodells sowie des Verfahrens:** Die Zulässigkeit des gewählten Beschaffungsmodells sollte sichergestellt werden. Da eine Gesamtvergabe bei Zuwendungen auch grundsätzlich ausgeschlossen werden kann, sollte die Zulässigkeit schriftlich eingeholt werden.
- **Fristen und Form sowie Anzeigen von Änderungen:** Gemeinsame Klärung mit zuwendungsgebender Stelle, wie Fristen und Form bei der Antragstellung eingehalten werden können. Darüber hinaus sollten jegliche Veränderungen und Entwicklungen des Projekts transparent dargestellt werden.
- **Zustimmung vorgezogener Maßnahmebeginn:** Ergibt sich in der Planungs- und Vorbereitungszeit ein Umstand, der es erforderlich macht, vorzeitig mit dem Projekt zu beginnen, d. h. einen Vertrag zu schließen, dann kann bei der zuwendungsgebenden Stelle die Zustimmung zum vorgezogenen Maßnahmebeginn beantragt werden.

Was ist zu beachten?

Bei **vergaberechtlichen Zweifelsfragen** sollten Beratungsstellen (vorgesetzte Dienststellen und/oder „VOB-Stellen“ bzw. Nachprüfungsstellen; nicht: Vergabekammern) um Beratung und Auskunft gebeten werden.

Um die Anforderungen an die Durchführung der Gesamtvergabe hinsichtlich der kommunalen und haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu erfüllen, ist neben der Kommunikation mit Zuwendungsgebenden auch die enge Einbindung der Kommunalaufsicht sowie, je nach Zuständigkeit, der Oberfinanzdirektion in die gesamten Entscheidungsprozesse ausdrücklich zu empfehlen. In einigen Bundesländern besteht zum Beispiel eine **Anzeigepflicht von ÖPP-Projekten**, in anderen ist sogar eine Genehmigung durch die Kommunalaufsicht (vor Zuschlagserteilung) erforderlich.

1 vgl. ÖPP Deutschland AG (2013)

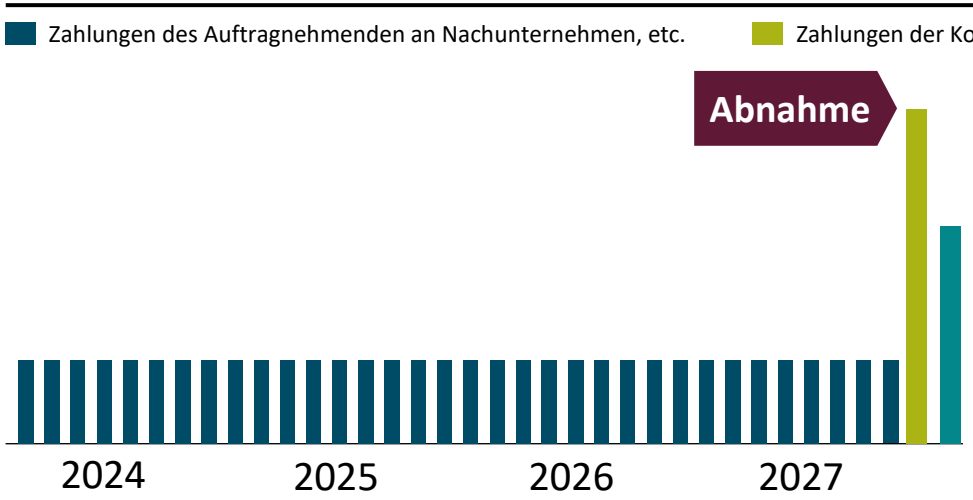
Umsetzung und Bewilligung

B

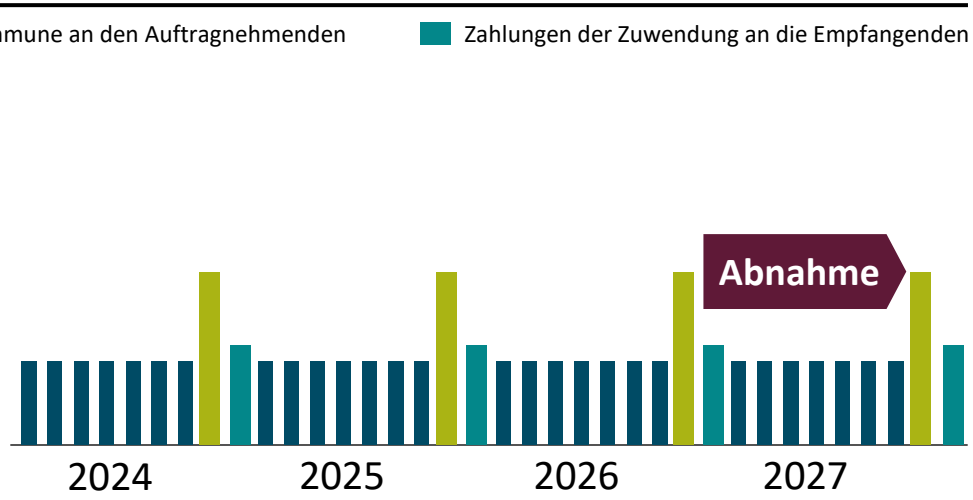
Prüfung der zulässigen Auszahlungsvarianten zur Wahl der für Zuwendungsempfangende günstigsten Variante[1]

Auszahlung der Zuwendung (1/2)

Variante 1 (Einmalzahlung)[1]



Variante 2 (Abschlagszahlungen)[1]



Vorteile

- Maximale Sicherheit für Zuwendungsempfangende durch Zahlung zum vertraglich fixierten Fertigstellungstermin (bei Abnahme)

- Verringerung des Risikos, dass Zahlungen über den Bewilligungszeitraum hinausgehen.
- Geringere Kosten für Bauzwischenfinanzierung

Nachteile

- Höhere Zinsbelastung für Bauzwischenfinanzierung ggü. Abschlagszahlungen

- Gefahr der Überzahlung an Auftragnehmenden durch Fehleinschätzung des Auftraggebenden (Bautenstandsprüfung erforderlich)

1 Vgl. ÖPP Deutschland AG (2013)

Prüfung der zulässigen Auszahlungsvarianten zur Wahl der für Zuwendungsempfangende günstigsten Variante

Auszahlung der Zuwendung (2/2)

Variante 1 (Einmalzahlung)[1]

- Bedingung für die Auszahlung ist lediglich die **erfolgreiche Abnahme** bzw. Inbetriebnahme der Immobilie (Kein Risiko mehr, dass das Projekt nicht erfolgreich abgeschlossen wird).
- Es besteht das Risiko, dass die Einmalzahlung bei **Verzögerungen im Bauablauf** nach Ablauf des Bewilligungszeitraums erfolgen muss. Ungeachtet dessen ist der **Fertigstellungstermin bei ÖPP-Projekten mit vertraglich vorgesehenen Sanktionen** belegt, wodurch der ÖPP-Partner bestrebt ist, die Frist einzuhalten.
- Höhere **Zinsbelastung** für Bauzwischenfinanzierung ggü. Abschlagszahlungen (betrifft Zuwendungsempfangende)

Variante 2 (Abschlagszahlungen)[1]

- Durch die Auszahlung der Zuwendung in Jahresscheiben bzw. entsprechend dem Baufortschritt wird das Risiko verringert, dass durch eine verzögerte Fertigstellung ggf. Zuwendungszahlungen über den Bewilligungszeitraum hinausgehen.
- Die Bezahlung des Auftragnehmenden während der Bauphase erfordert u. U. **Zwischentestate zu den erreichten Planungs- und Bautenständen**. Das Risiko einer Fehleinschätzung hinsichtlich des vereinbarten Leistungsstandes liegt dabei bei der öffentlichen Hand. Als **Meilensteine für Auszahlungen** in Abhängigkeit nach Baufortschritt können beispielsweise die Fertigstellung des Rohbaus, die Abdichtung der Gebäudehülle, der Abschluss des Grobausbaus oder die Gesamtfertigstellung einschließlich bezugsfertiger Übergabe vereinbart werden.
- Geringere Bauzwischenfinanzierungskosten für Zuwendungsempfangende

Bei konventionellen Projekten wird die Zuwendung in der Regel nach dem Erstattungsprinzip ausgezahlt. Zuwendungsempfangende müssen Rechnungen zunächst vollständig selbst begleichen. Daher sollte frühzeitig mit der zuwendungsgebenden Stelle abgestimmt werden, welche Auszahlungsmodalitäten in Betracht kommen, um im Rahmen der rechtlichen Vorgaben die jeweils günstigste Variante wählen zu können.

1 Vgl. ÖPP Deutschland AG (2013)

Vermeidung eines förderschädlichen Maßnahmebeginns

Stufenweise Beauftragung (1/2)

Beschreibung

Um einen förderschädlichen, vorzeitigen Maßnahmebeginn zu vermeiden, kann eine sogenannte „**stufenweise Beauftragung**“ erfolgen. Dabei werden zunächst nur die frühen Leistungsphasen in einem vertraglich klar definierten Umfang **mit Zuschlag fest beauftragt**. Die **weiteren Leistungsphasen** werden dem Auftragnehmenden zwar **bereits angeboten**, kommen jedoch **erst durch eine einseitige schriftliche Erklärung des Auftraggebenden** zustande.

Damit entsteht der Vertrag über die späteren Leistungsphasen rechtlich jeweils erst mit Zugang des Abrufs beim Auftragnehmenden. Sofern die Beauftragung der späteren Leistungsphasen ausdrücklich als Option ausgestaltet ist und ein Abruf erst nach Vorliegen des Zuwendungsbescheides erfolgt, würde eine **Beauftragung zum Beispiel ab Leistungsphase 5 (Ausführungsplanung) förderunschädlich** bleiben.

Was ist zu beachten?

Bei der stufenweisen Beauftragung ist darauf zu achten, dass die Einordnung der stufenweise Vergabe von Leistungen nach HOAI **als Bedarfspositionen sorgfältig begründet und transparent dargestellt werden**. Im Vergabevermerk muss ein sachlich nachvollziehbarer Grund dokumentiert werden. Zudem sind Bedarfspositionen eindeutig zu kennzeichnen, insbesondere im Preisblatt, in der Bewertungsmatrix sowie in der Leistungsbeschreibung. Es ist muss klargestellt werden, nach welchen Kriterien ihre Bewertung erfolgt. Eine bloße Regelung der stufenweisen Beauftragung im Vertrag genügt hierfür nicht mehr[1].

Die Zulässigkeit der stufenweisen Beauftragung sollte frühzeitig mit der zuwendungsgebenden Stelle abgestimmt werden. Dabei sollte geklärt werden, inwieweit das geplante Vorgehen förderunschädlich ist und welche Voraussetzungen zwingend einzuhalten sind. Dies kann zum Beispiel auch die Leistungsphase betreffen, ab welcher eine Zuschlagserteilung förderschädlich wäre. Die Nichtbeauftragung weiterer Stufen muss ausdrücklich als förderunschädlich vorgesehen sein.

1 Vgl. VK Westfalen, Beschluss vom 10. Februar 2025, Az. VK 2-2/25

Vermeidung eines förderschädlichen Maßnahmebeginns

Stufenweise Beauftragung (2/2)

Beispiel: Vergabe der Planungsleistungen

- Kommune plant den **Neubau einer Grundschule**. Um einen förderschädlichen Maßnahmebeginn zu vermeiden, entscheidet sie sich für eine **stufenweise Beauftragung** (Stufe 1: LPH 1 bis 4, Stufe 2: LPH 5 bis 9).
- Die Vergabeunterlagen enthalten eine **klare Definition der Stufen, den Abrufmechanismus sowie die Preisregelung für die Stufen**, um eine transparente Bekanntmachung zu gewährleisten.
- Die Bieter legen **Angebote für alle Stufen vor**, inkl. Preise. Die Kommune erteilt den **Zuschlag für die erste Stufe**, der Vertrag umfasst beide Stufen, zunächst wird jedoch **nur Stufe 1 aktiviert**.
- Der Auftragnehmende erbringt die LPH 1 bis 4. Erst wenn dem Auftraggebenden die **Förderzusage vorliegt** und die Finanzierung gesichert ist, erfolgt der **Leistungsabruf der LPH 5 bis 9**.
- Die **Vergabedokumentation wird fortgeschrieben**. Insbesondere wird dokumentiert, wann und warum die zweite Stufe abgerufen wurde.

Dieses Beispiel dient ausschließlich der Veranschaulichung des schrittweisen Vorgehens bei einer stufenweisen Beauftragung und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit in Bezug auf alle vergaberechtlich relevanten Anforderungen. Für eine rechtssichere Umsetzung sollte bei Bedarf fachliche Expertise im Vergaberecht hinzugezogen werden.

Bundesministerium der Finanzen
Finanziert von der Europäischen Union
NextGenerationEU

Vermeidung eines förderschädlichen Maßnahmebeginns

Vereinbarung über die Übernahme der Planungskosten mit Vertragspartner (1/2)

Beschreibung

Um Verzögerungen im Projektverlauf zu vermeiden, kann in Ausnahmefällen eine gesonderte **Vereinbarung zur Übernahme der Planungskosten** mit dem Vertragspartner geschlossen werden. Diese ermöglicht die **vorzeitige Beauftragung einzelner Planungsleistungen**, etwa bis zur Leistungsphase 4 nach HOAI, noch vor formaler Zuschlagserteilung, sodass es sich hierbei um **keinen förderschädlichen Maßnahmebeginn** handelt. Die Vereinbarung dient der Absicherung des Projektfortschritts und wird **insbesondere bei komplexen ÖPP-Projekten** eingesetzt. Sie unterscheidet sich insofern von der stufenweisen Beauftragung innerhalb eines Vergabevertrags, da hierbei die einzelnen Leistungsstufen erst nach Zuschlagserteilung und auf Basis klar definierter Übergangskriterien beauftragt werden.

Was ist zu beachten?

Die Beauftragung erfolgt außerhalb des Vergabeverfahrens und darf **keine Bindung an das spätere Gesamtprojekt** begründen. Eine **Rückfallregelung** muss sicherstellen, dass die entstandenen Planungskosten bei Zuschlagserteilung in das Projektangebot übergehen. Im Fall einer nicht rechtzeitigen Genehmigung oder Unbedenklichkeitsbescheinigung verpflichtet sich der öffentliche Auftraggebende zur **Erstattung der angefallenen Kosten**.

Die Zulässigkeit des Abschlusses einer Vereinbarung über die Übernahme der Planungskosten mit einem Vertragspartner sollte frühzeitig mit der zuwendungsgebenden Stelle abgestimmt werden. Dabei sollte geklärt werden, inwieweit das geplante Vorgehen förderunschädlich ist. Dies kann zum Beispiel auch die Leistungsphase betreffen, bis zu welcher ein förderunschädlicher Beginn möglich ist. Auch die konkrete Formulierung der Vereinbarung sollte im Vorfeld mit den zuständigen Fördermittelgebenden und ggf. weiteren zu beteiligenden Stellen abgestimmt werden, um vergabe- und förderrechtliche Risiken zu minimieren.

Bundesministerium der Finanzen
Finanziert von der Europäischen Union
NextGenerationEU

Vermeidung eines förderschädlichen Maßnahmebeginns

Vereinbarung über die Übernahme der Planungskosten mit Vertragspartner (2/2)

Beispiel: Vereinbarung zur Übernahme der Planungskosten

- Eine Kommune plant den **Neubau einer Grundschule** und sieht für die Umsetzung ein ÖPP-Projekt vor. Die Förderzusage liegt noch nicht vor, der **Projektstart soll jedoch nicht verzögert** werden.
- Mit einem potenziellen Auftragnehmenden bzw. Bietenden wird eine **separate Vereinbarung zur Übernahme der Planungskosten** geschlossen (z. B. LPH 1 bis 4).
- Die Vereinbarung regelt, dass die **Leistungen außerhalb des Vergabeverfahrens** erfolgen und **keine Bindung** an das spätere Gesamtprojekt entsteht.
- Eine **Rückfallregelung** stellt sicher, dass die Planungskosten bei späterem Zuschlag in das Projektangebot übergehen.
- Sollte **keine Förderzusage** erfolgen, verpflichtet sich die Kommune zur **Erstattung der entstandenen Kosten**.
- Nach Erhalt der Förderzusage erfolgt die **reguläre Zuschlagserteilung**, die bis dahin erbrachten Leistungen werden integriert.
- Die **Vergabedokumentation wird fortgeschrieben**, insbesondere mit Blick auf Zeitpunkt und Inhalt der Vereinbarung.

Dieses Beispiel dient ausschließlich der Veranschaulichung des schrittweisen Vorgehens bei einer stufenweisen Beauftragung und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit hinsichtlich aller vergaberechtlich relevanten Anforderungen. Für eine rechtssichere Umsetzung sollte bei Bedarf fachliche Expertise im Vergaberecht hinzugezogen werden.

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union NextGenerationEU

Vertragliche Ausgestaltung mit Auftragnehmenden[1]

Einbeziehung des Auftragnehmenden in die Zuwendung

Beschreibung

Bei geförderten Projekten ist es unerlässlich, dass die besonderen Anforderungen aus dem Zuwendungsbescheid und dem Vergaberecht auch vertraglich mit den Auftragnehmenden abgesichert werden. So lassen sich Risiken von Pflichtverletzungen und Rückforderungen wirksam zu reduzieren. Wesentliche Punkte sind dabei:

- **Weitergabe der Zuwendungsauflagen**: Die maßgeblichen vergabe- und förderrechtlichen Vorgaben sind vertraglich (zum Beispiel durch Bezugnahme auf Zuwendungsbescheid und Nebenbestimmungen) gegenüber dem Auftragnehmenden verbindlich zu machen. Dies entbindet Zuwendungsempfangende zwar nicht von ihrer Verantwortung, eröffnet aber im Rückforderungsfall die Möglichkeit des Rückgriffs auf die Vertragspartner[2].
- **Dokumentations- und Mitwirkungspflichten**: Es sollte sichergestellt werden, wer für welche Dokumentation verantwortlich ist und wer die jeweiligen Verfahren in welcher Tiefe dokumentiert.
- **Haftung und Rückgriffsmöglichkeiten**: Für den Fall von Rückforderungen, die sich aus Pflichtverletzungen ergeben, sollte die Haftung vertraglich bestmöglich geregelt werden.

Was ist zu beachten?

Unabhängig von der Einbindung öffentlicher Fördermittel ist stets eine **sorgfältige vertragliche Ausgestaltung** erforderlich. Bei der zusätzlichen Inanspruchnahme von Fördermitteln kommen jedoch spezifische Anforderungen hinzu, die es insbesondere in der vertraglichen Ausgestaltung zu berücksichtigen gilt.

Durch die Aufnahme in das Vertragsverhältnis mit dem Auftragnehmenden lassen sich Risiken von Pflichtverletzungen, Rückforderungen und die damit verbundenen finanziellen Belastungen **potenziell reduzieren**.

1 Ein Mustertext zur vertraglichen Verpflichtung des Auftragnehmenden wird im Anhang bereitgestellt.
2 Vgl. OVG Lüneburg 2012

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union
NextGenerationEU

Wir freuen uns auf einen Austausch mit Ihnen.

Norma Prange
Senior Managerin
Norma.Prange@pd-g.de

Tim Heinemann
Senior Manager
Tim.Heinemann@pd-g.de

Frederik Borowski
Senior Consultant
Frederik.Borowski@pd-g.de

Sebastian Fester
Senior Consultant
Sebastian.Fester@pd-g.de

info@pd-g.de
www.pd-g.de

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH
Friedrichstraße 149, 10117 Berlin
T +49 30 25 76 79 - 0
F +49 30 25 76 79 - 199

Diese Präsentation ist Eigentum der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH.
Jede Verwertung, Weitergabe oder Verwendung der Präsentation ohne Zustimmung ist unzulässig.
© 2025 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Hidden Champion
2024/25
PUBLIC SECTOR

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union
NextGenerationEU

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH
Friedrichstraße 149, 10117 Berlin
T +49 30 25 76 79 - 0
F +49 30 25 76 79 - 199

info@pd-g.de
www.pd-g.de

Hidden Champion 2024/25 PUBLIC SECTOR

Diese Präsentation ist Eigentum der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH.
Jede Verwertung, Weitergabe oder Verwendung ohne Zustimmung ist unzulässig.
© 2025 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Anhang

Die umfassende Dokumentation erfolgt im Rahmen des Vergabevermerks, der Mindestbestandteile enthalten muss.

Mindestbestandteile des Vergabevermerks (vor Verfahrensstart / vor Verfahrensabschluss)

Vergabevermerk vor Verfahrensstart

- Projektbeschreibung und Zielsetzung
- Rechtsgrundlage der Verfahrenswahl und Feststellung des Schwellenwerts
- Losbildung oder Begründung für Abweichung von Losbildung (wirtschaftlich/technisch) inkl. Zahlenbeleg (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung)
- Begründung für die Wahl des Vergabeverfahrens
- Beschreibung der stufenweisen Ausschreibung mit Abschichtung nach Eignungs- und Zuschlagskriterien
- Beschreibung der Eignungs- und Zuschlagskriterien
- Ablauf- und Zeitplan *(Bekanntmachung, Angebotsfrist, Wertung, Zuschlag)*
- Vorinformation § 38 VgV (sofern angewandt): Text und Datum
- Abstimmungen und Genehmigungen *(Nachweise über Abstimmung mit Zuwendungsstelle, Kommunalaufsicht und ggf. Unbedenklichkeitsbescheinigungen)*

Laufende Verfahrensdokumentation

Vergabevermerk vor Verfahrensabschluss

- Kurze Zusammenfassung des Verfahrensverlaufs
- Eignungsprüfung *(Darstellung der geprüften Nachweise, Begründung der Beurteilung der Bietereignung)*
- Wertung und Angebote *(Anwendung der Zuschlagskriterien, Darstellung der Bewertungsmatrix und Ergebnisse, Begründung der Auswahlentscheidung)*
- Verhandlungen (falls relevant): *Zusammenfassung wesentlicher Gesprächsinhalte und Änderungen, Begründung Endbewertung*
- Zuschlagsentscheidung *(Datum, Bieter, Endergebnis, Begründung, Hinweis auf Bekanntgabe der Entscheidung)*
- Verfahrensdokumentation *(Auflistung aller Dokumente, z. B. Bekanntmachung, Angebotsunterlagen, Protokolle, E-Mails etc.)*
- Abstimmungen / förderrechtliche Dokumente *(Ggf. finale Zustimmung des Zuwendungsgebers oder der Aufsicht zur Zuschlagserteilung, Nachweise über Fristenwahrung und Rechtsschutzbelehrung)*

Für die Verpflichtung des Auftragnehmenden zur Weitergabe der Zuwendungsauflagen kann folgender Mustertext genutzt werden.

Mustertext zur Weitergabe der Zuwendungsauflagen an den Auftragnehmenden

Vertragliche Verpflichtung des Auftragnehmenden zur Berücksichtigung der Zuwendungsauflagen[1]

„Der Auftragnehmer erkennt an, dass das Vorhaben durch öffentliche Zuwendungen gefördert wird; er ist verpflichtet, die in Zuwendungsbescheid und Nebenbestimmungen geregelten Pflichten insoweit zu erfüllen, wie dies für die Durchführung der ihm übertragenen Leistungen erforderlich ist. Zudem verpflichtet er sich, beim späteren Verwendungsnachweis zu unterstützen, und sämtliche erforderlichen, vom Fördermittelgebenden verlangten Daten, Unterlagen und Informationen, die dem Auftragnehmer auf Grundlage seiner Leistungserbringung vorliegen, unverzüglich nach Aufforderung durch den Auftraggeber zur Verfügung zu stellen. Sofern für den Abruf oder die Mittelauszahlung an die Auftraggeberin Nachweise über den Baufortschritt erforderlich sind, werden diese vom Auftragnehmer erstellt und schriftlich dokumentiert.

Der Auftragnehmer verpflichtet sich, die im Zuwendungsbescheid und den zugehörigen Nebenbestimmungen enthaltenen Vorgaben zu beachten und den Auftraggeber durch unverzügliche Mitteilung über Umstände zu informieren, die eine Pflichtverletzung oder eine Rückforderung der Zuwendung durch die Förderstelle befürchten lassen. Für den Fall einer teilweisen oder vollständigen Rückforderung von Zuwendungsmitteln durch die Zuwendungsstelle aufgrund vertragswidrigen Verhaltens des Auftragnehmers, verpflichtet sich der Auftragnehmer zum vollständigen Ersatz der dadurch entstehenden finanziellen Schäden. Kommt es zum Widerruf der Zuwendung, den der Auftragnehmer nicht zu vertreten hat und führt dieser zu Auswirkungen auf die Verpflichtungen des Auftragnehmers, ist die Auftraggeberin schadensersatzpflichtig.“

1 Je nach vertraglicher Ausgestaltung und Nutzung gendersensibler Sprache muss der Mustertext angepasst werden.

Vorinformation für die geplante Durchführung einer Gesamtvergabe

Mustertext

Vorinformation für die geplante Durchführung einer Gesamtvergabe

„Die Auftraggeberin plant die Beschaffung [kurze Projektbezeichnung]. Aufgrund von [wirtschaftlichen/technischen Gründen] ist eine gebündelte Vergabe vorgesehen. Ziel dieser Vorinformation ist, potenzielle Bewerber frühzeitig über die geplante Verfahrensart und die beabsichtigte Abweichung vom Losprinzip zu informieren. Detaillierte Verdingungsunterlagen werden bei Beginn des Verfahrens bereitgestellt.“

Abkürzungsverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen

Finanziert von der Europäischen Union
NextGenerationEU

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Beschreibung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ANBest-GK	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GP	Generalplaner
GU	Generalunternehmer
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
LHO	Landeshaushaltsordnung

Abkürzung	Beschreibung
LPH	Leistungsphase
OVG	Oberverwaltungsgericht
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
TU	Totalunternehmer
UVgO	Unterschwellenvergabeverordnung
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VK	Verwaltungskammer
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift
vWU / aWU	Vorzeitige / abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Literaturverzeichnis

Literaturverzeichnis

Bertelsmann Stiftung (2025). *Kommunaler Finanzreport 2025. Knappe Kassen, große Aufgaben.* Abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/Finanzreport2025.pdf.

Bezirksregierung Arnsberg (o. J.).
Phasen einer Zuwendung. Abgerufen am **18. November 2025** von https://www.bra.nrw.de/system/files/media/document/file/phasen-einer-zuwendung.pdf

Bundesverwaltungsgericht [BVerwG] (2022).
Beschluss vom 04.01.2022, AZ 3 B 14.21

Deutsches Institut für Urbanistik [difu] (2025).
KfW-Kommunalpanel 2025. KfW Bankengruppe (KfW Research). https://repository.difu.de/server/api/core/bitstreams/54784dee-3fdc-4538-a179-6444cfa75c24/content

Jasper, U. & Marx, F. (Mitarb.) (2020). *Vergaberecht: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Vergabeverordnung (VgV), Sektorenverordnung (SektVO), Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV), Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV)*. dtv Verlagsgesellschaft.

Lehrstuhl für Infrastruktur- und Immobilienmanagement der TU Braunschweig (2016). *Bericht zum Forschungsvorhaben „ÖPP- Infrastrukturprojekte und Mittelstand“*

Oberverwaltungsgericht [OVG] Lüneburg (2012).
Beschluss vom 3.9.2012 (8 LA 817/11)

Oberverwaltungsgericht [OVG] Nordrhein-Westfalen (2012).
Urteil vom 20.04.2012 – 4 A 1055/09

ÖPP Deutschland AG (2013).
ÖPP und Zuwendungsrecht (ÖPP-Schriftenreihe, Band 17).
Berlin: ÖPP Deutschland AG.

Püstow, M., Buhr, B., Göhlert, T., Rottmann, O. & Tyufekchieva, K. (2020).
Vergabe an Generalunternehmer – Eine Handreichung für öffentliche Auftraggeber. KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH. Abrufbar unter: https://kowid.de/wp-content/uploads/2020/03/2020-KPMG-Law_Leitfaden-GU-Vergabe.pdf

Verwaltungsgericht [VG] Gießen (2023).
Beschluss vom 11.12.2023, 4 K 1641/22.GI

Verwaltungskammer [VK] Westfalen (2025).
Beschluss vom 10. Februar 2025, Az. VK 2-2/25