

# Positionspapier

Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Ziele im KSI-Netzwerk Eifel | Mosel | Hunsrück (EMH)

2023



© Malej Čerkez - pixela



## Inhalt

1	Veranlassung .....	3
2	Teil A: Einschränkungen und Zwänge aus dem Baurecht und Energierecht .....	4
2.1	Stromversorgung der Abwasseranlagen aus PV-Freiflächenanlagen.....	4
2.1.1	Vorbemerkung .....	4
2.1.2	Erlassvorgabe zur mitgezogenen Privilegierung .....	5
2.1.3	PV-Anlage als Bestandteil der Hauptanlage .....	6
2.1.4	Bemessung der PV-Anlage über das Maß der Eigenstromversorgung hinaus .....	6
2.2	Zertifizierung von Stromerzeugungsanlagen .....	7
3	Teil B: Einschränkungen und Zwänge aus den staatlichen Förderprogrammen .....	8
3.1	Die Machbarkeitsstudien.....	8
3.1.1	Bewilligungszeitraum – Planung im Studienformat .....	8
3.1.2	Geltungsdauer einer Machbarkeitsstudie .....	9
3.2	Die Projektförderung.....	9
3.2.1	Viel zu lange Bearbeitungsfristen bei den Förderanträgen .....	9
3.2.2	Förderquoten auf submittierte Kosten anpassen .....	10
3.2.3	Umstellung auf Schlammrocknung mit erneuerbaren Energien .....	11
3.2.4	Emissionsfreie Lagerung von Faulschlamm .....	11
3.3	Aufbau und Betrieb kommunaler Netzwerke.....	12
4	Teil C: Einschränkungen und Zwänge im öffentlichen Beschaffungswesen .....	13
4.1	Vergaberecht oberhalb der Schwellenwerte .....	13
4.2	Vergaberecht unterhalb der EU- Schwellenwerte .....	14
4.3	Eignungskriterien.....	15
4.4	Zusammenfassung von Teilleistungen und/oder Gewerken.....	15





## 1 Veranlassung

Im Rahmen der nationalen Klimaschutzinitiative des Bundes haben sich neun kommunale Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung in der Region Eifel/Mosel/Hunsrück zu einem Energie- und Ressourceneffizienznetzwerk zusammengefunden und dieses beim DWA-Landesverband Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland gegründet.

Hierbei handelt es sich um folgende kommunalen Aufgabenträger:

- Abwasserwerk der Verbandsgemeinde Schweich
- Abwasserwerk der Verbandsgemeinde Maifeld, Polch
- Verbandsgemeindewerke Prüm
- Verbandsgemeindewerke Kelberg
- Verbandsgemeindewerke Konz
- Abwasserwerk der Verbandsgemeinde Ulmen
- Abwasserwerk der Verbandsgemeinde Zell
- Stadtwerke Bitburg
- Südeifelwerke Irrel AöR

Die DWA als Fachverband in der Wasserwirtschaft fungiert hier als Sachwalter, Projektkoordinator und Netzwerkmanager und nimmt gegenüber den vom Netzwerk beauftragten Dienstleistern den Auftraggeberstatus wahr. Das Netzwerk wird über das KSI-Programm gefördert und ist über eine dreijährige Laufzeit bis zum September 2023 aktiv.

Im Rahmen der dreijährigen Netzwerkarbeit wurde ein umfangreiches fachliches Programm bei den teilnehmenden Aufgabenträgern umgesetzt. Hierbei wurden folgende Themen entwickelt:

- Energieversorgung/Energieeinsatz/Energiesteuerung
- Energieoptimierung von Kläranlagen und Abwasserpumpwerken
- Fotovoltaikanlagen und Energiespeicher als fester Bestandteil der Abwasseranlage
- Aufstellung und Fortführung der CO<sub>2</sub>-Bilanz des Abwasserbetriebes

- Der Weg der Decarbonisierung der Abwasserbetriebe
- Schulung von Personal und Optimierung der Betriebsorganisation

Mit dem Ziel, auch die kommunalen Abwasserbetriebe zu einem CO<sub>2</sub>-neutralen Betrieb umzubauen und gleichzeitig eine zentrale Funktion bei der gesamten kommunalen Energieversorgung einzunehmen, wurden Projekte entwickelt und auf den Weg gebracht. Die Projektumsetzung kommt dabei immer wieder an ihre Grenzen, welche von den gesetzlichen Rahmenbedingungen und von Regierungsprogrammen vorgegeben sind. Aus der Erfahrung der hier bearbeiteten Projekte wurde das hiesige „Positionspapier zur Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Ziele des Netzwerk Eifel/Mosel/Hunsrück (EMH)“ entwickelt. Das Positionspapier ist adressiert an die politischen Vertreter\*innen in den Parlamenten und an die Bundes- und Landesregierung. Es beinhaltet Erläuterungen und Hinweise für den Gesetz- und Verordnungsgeber, wo und an welchen Stellen Verbesserungen und Vereinfachungen in den Regelungen vorgenommen werden sollten, um die Ziele des zügigen energetischen Umbaus auch bei den Kommunen voranzutreiben.

Die konkreten Vorschläge beziehen sich sowohl auf erforderliche Anpassungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen als auch auf bestimmte Rechtsauslegungen im Verwaltungshandeln der zuständigen Stellen.

Die im Folgenden aufgeführten Einzelpositionen/Einzelthemen gliedern sich in drei Bereiche:

**Themenblock A:**  
Einschränkungen und Zwänge aus dem Baurecht für Fotovoltaikanlagen und Energierecht

**Themenblock B:**  
Einschränkungen und Zwänge aus den staatlichen Förderprogrammen

**Themenblock C:**  
Einschränkungen und Zwänge im öffentlichen Beschaffungswesen

## 2 Teil A: Einschränkungen und Zwänge aus dem Baurecht und Energierecht

### 2.1 Stromversorgung der Abwasseranlagen aus PV-Freiflächenanlagen

#### 2.1.1 Vorbemerkung

Nach weit verbreiteter Auffassung bei den zuständigen Baubehörden können die Errichtung und der Betrieb von Fotovoltaik-Freiflächenanlagen nur auf der Grundlage eines Bebauungsplans einer Gemeinde genehmigt werden. In der Begründung zur Vierten Teilfortschreibung des LEP IV heißt es, dass großflächige Fotovoltaikanlagen, die im Außenbereich als selbständige Anlagen errichtet werden sollen, nach dem geltenden Baugesetzbuch grundsätzlich nur im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung zulässig sind (LEP IV, Begründung zu G 166, GVBl. vom 30.1.2023, S. 15).

Die Bauleitplanung muss vom ersten Schritt des Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB bis zur Ausfertigung und Bekanntmachung der Pläne eine Vielzahl von Prüfungsschritten durchlaufen. Das Verfahren ist wegen der Beteiligungen von Behörden und der Öffentlichkeit und den erforderlichen Abwägungen sehr komplex sowie zeitaufwendig. Wegen der Komplexität besteht zudem eine Fehleranfälligkeit, die zu einer Normenkontrolle der Bebauungspläne führen und damit die Wirksamkeit eines Planes hinauszögern kann.

Zurzeit befindet sich der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften in der parlamentarischen Beratung. Danach sollen das Beteiligungsverfahren nach §§ 3 und 4 BauGB auf ein digitales Verfahren umgestellt, die Änderung von Planentwürfen nach § 4a BauGB vereinfacht und Genehmigungsfristen verkürzt werden. Ziel ist eine deutliche Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren (BR-Drs. 688/22). Ob und wann sich hieraus eine maßgebliche Verfahrensbeschleunigung erzielen lässt, ist ungewiss.

Nach § 67 Abs. 1 Satz 1 LBauO werden Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie von dem Erfordernis einer Bau-

genehmigung grundsätzlich freigestellt (§ 67 Abs. 1 Satz 1 LBauO). Voraussetzung ist, dass die Anlage den Festsetzungen eines qualifizierten oder vorhabenbezogenen Bebauungsplans entspricht und die Erschließung gesichert ist. Dies gilt allerdings nur, wenn die Gemeinde damit einverstanden ist. Erklärt sie, dass ein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt werden soll, muss im vereinfachten Verfahren nach § 66 Abs. 1 Nr. 10 LBauO von der unteren Baubehörde über die Zulässigkeit der Fotovoltaik-Freiflächenanlagen nach § 30 BauGB entschieden werden. In diesem Fall sind auch bei Vorliegen von Bebauungsplänen anschließend jeweils vereinfachte Baugenehmigungsverfahren zu durchlaufen. Dadurch wird der Zeitaufwand bis zur Entscheidung über die Zulässigkeit der Fotovoltaik-Freiflächenanlagen erhöht. Hinzu kommt, dass ein potenzieller Betreiber einer Fotovoltaik-Freiflächenanlage keinen Anspruch auf die Aufstellung eines Bebauungsplans hat.

Seit dem 01. Mai 2023 sind zusätzlich zu Dachanlagen auch gebäudeunabhängige Photovoltaikanlagen auf Flächen längs von Autobahnen und Schienenwegen in einer Entfernung bis zu 200 m privilegiert (§ 5 Abs. 1 Nr. 8 Buchst. b BauGB). Liegen diese Voraussetzungen vor, können Fotovoltaik-Freiflächenanlagen zur Stromversorgung von Abwasseranlagen (und Einspeisung) errichtet und betrieben werden. Demgegenüber gilt § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB, wonach Vorhaben, die der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität dienen, privilegiert sind, nach der Rechtsprechung nicht für Fotovoltaik-Freiflächenanlagen. Forderungen nach einem generellen Privilegierungstatbestand für Fotovoltaik-Freiflächenanlagen hat die Bundesregierung bisher nicht aufgegriffen.





### 2.1.2 Erlassvorgabe zur mitgezogenen Privilegierung

Anlagen der kritischen Infrastruktur sind beim Bauen im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB privilegiert. Hierzu zählen auch Vorhaben der Abwasserwirtschaft. Das heißt, dass bauplanungsrechtlich z. B. für die Errichtung einer Kläranlage keine aufwendigen und langwierigen Bebauungsplanverfahren erforderlich sind. Für die Gewährleistung einer sicheren Stromversorgung und somit für das sichere Funktionieren der Kläranlagen bedarf es zukünftig vermehrt an größeren PV-Anlagen.

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass Vorhaben, die selbst nicht privilegiert sind, jedoch einem in § 35 Abs. 1 BauGB aufgeführten privilegierten Vorhaben untergeordnet sind und diesem dienen, von dessen Privilegierung mitgezogen werden. Voraussetzung ist, dass die Fotovoltaik-Freiflächenanlage der privilegierten Abwasserbeseitigungsanlage räumlich zu- und untergeordnet ist und der Abwasserbeseitigung dient.

Von einer möglichen Baugenehmigung für eine Fotovoltaik-Freiflächenanlage im Wege einer mitgezogenen Privilegierung wird seitens der Genehmigungsbehörden bisher nur sehr selten Gebrauch gemacht. Dies hat zur Folge, dass für die Errichtung einer der Kläranlage zugeordneten PV-Anlage zunächst ein jahrelanges Bauleitplanverfahren vorzuschalten ist. Ein Genehmigungsverfahren auf der Basis der mitgezogenen Privilegierung kann demgegenüber in wenigen Monaten abgeschlossen sein; die sichere und CO<sub>2</sub>-freie Stromversorgung wird zügig sichergestellt.

Eine mitgezogene Privilegierung von Fotovoltaik-Freiflächenanlagen wird inzwischen auch vom Landesgesetzgeber aner-

kannt und geregelt. Nach § 62 Abs. 1 Nr. 2 lit e) LBauO sind gebäudeunabhängige Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie mit einer Höhe bis zu 3 m und einer Gesamtlänge bis zu 9 m im Außenbereich genehmigungsfrei, wenn sie einem nach § 35 Abs. 1 BauGB zulässigen Vorhaben dienen. Infolge der Größenbeschränkung der Fotovoltaik-Freiflächenanlagen und der damit korrespondierenden eingeschränkten Leistungsfähigkeit dürfte die praktische Bedeutung der Genehmigungsfreiheit nach § 62 Abs. 1 Nr. 2 lit e) LBauO eher gering sein.

Um dieses Ziel zu erreichen, sollte von ministerieller Seite den Genehmigungsbehörden auf dem Erlassweg eine Auslegungshilfe an die Hand gegeben werden, welche diese Herangehensweise erklärt und rechtlich positiv darstellt.

---

#### Fazit:

Die PV-Freiflächenanlage, welche zur sicheren Stromversorgung einer Abwasseranlage dient, ist als Teil dieser Anlage zuzumessen. Mithin muss diese auch bauplanungsrechtlich der Abwasseranlage zugeordnet sein und unter die Privilegierung nach § 35 BauGB fallen. Diese rechtlich untersetzte Auslegung wird von den Genehmigungsbehörden in vielen Fällen nicht getragen. Lange und aufwendige Genehmigungsverfahren sind die Folge.

#### Lösung:

Seitens des Ministeriums sollte über den Erlassweg auf die Möglichkeit der mitgezogenen Privilegierung hingewiesen werden und eine Auslegungshilfe an die Genehmigungsbehörden an die Hand gegeben werden.

---



### 2.1.3 PV-Anlage als Bestandteil der Hauptanlage

Die Umstellung der Energieversorgung mit Solarstrom durch Photovoltaik und Batterien mindert den Anteil der fossilen Strom- und Ersatzstromversorgung signifikant. Voraussetzung hierfür ist die PV-Installation „hinter dem Zähler“. Je nach Größe der PV-Anlage wird bei Erreichen einer Inselnetzfähigkeit die Versorgungssicherheit auch im Ersatzstromfall hergestellt. Dies im besonderen Maß, da die Kläranlage zur kritischen Infrastruktur zählt und die PV-Freiflächenanlage und eventuelle Speicher das sichere Funktionieren dieser Infrastruktureinrichtung absichert (siehe auch § 2 EEG 2023). Anlagenspezifisch muss die Stromerzeugungsanlage zur Kläranlage insgesamt gehören.

Somit muss die PV-Anlage bodenrechtlich als Hauptanlage definiert werden. Damit wären PV-Anlagen und Batterien wie ortsfeste Netzersatzanlagen als Teil der Hauptanlage und somit als Teil der Kläranlage nach § 35 BauGB mit privilegiert.

#### Fazit:

Die Kläranlage zählt zur kritischen Infrastruktur. In diesem Sinne erfolgt die sichere Stromversorgung durch die dazugehörige PV-Anlage, die wie jedes andere Aggregat als Bestandteil der Kläranlage gesehen werden muss. Die Kläranlage und die notwendige Stromversorgung mittels einer PV-Anlage bilden gemeinsam das privilegierte Vorhaben zur öffentlichen Abwasserwirtschaft.

#### Lösung:

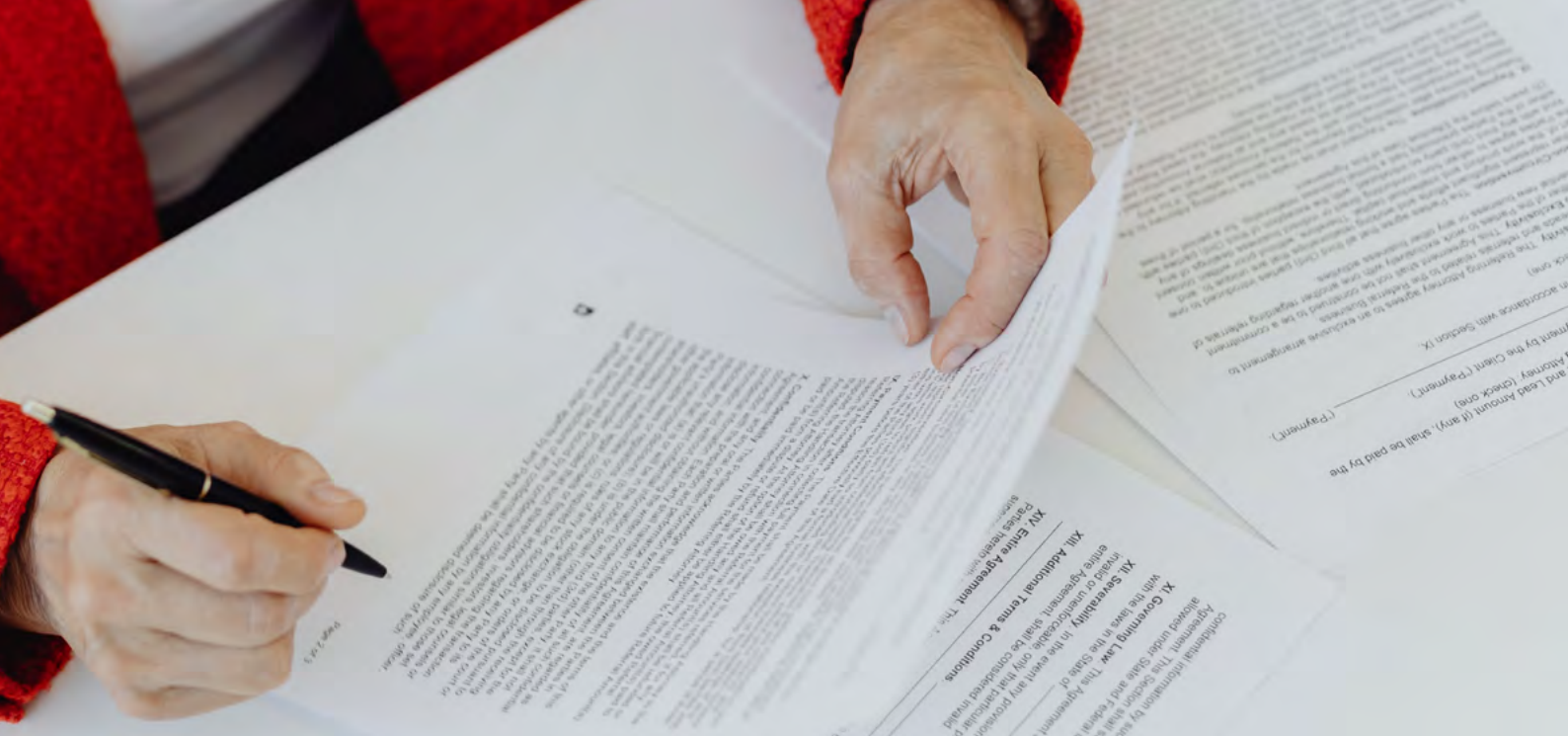
PV- und Batterieanlagen müssen bauplanungs- und bodenrechtlich wie ortsfeste Netzersatzanlagen als Teil der Hauptanlage und somit als Teil der Kläranlage nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB mit privilegiert werden. Hierzu ist eine gesetzliche Klarstellung in § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB erforderlich.



© Karolina Grabowska-pexels

### 2.1.4 Bemessung der PV-Anlage über das Maß der Eigenstromversorgung hinaus

Photovoltaikanlagen tragen im großen Umfang zur Eigenversorgung von Abwasseranlagen bei. Der Direktverbrauch/Eigenverbrauch senkt die Energiekosten signifikant, da Netzkosten, Umlagen und Stromsteuer für diesen Verbrauch entfallen. Die Rechtsprechung fokussiert sich bezüglich der Privilegierung darauf, dass der Eigenstromverbrauch möglichst hoch und der Anteil der Einspeisung in das öffentliche Netz möglichst gering sein muss. Nur in diesem Fall kann von einer „mitgezogenen Privilegierung“ der PV-Anlage zusammen mit der Kläranlage ausgegangen werden. Auch die Förderung der PV-Anlagen richtet sich nach dem Schlüssel des Maßes an Eigenverbrauch. Die Folge ist, dass die PV-Anlagen nicht auf das technisch machbare Maß zur Maximierung der Überschussstromeinspeisung ins öffentliche Netz, sondern nur auf das Maß des Eigenverbrauchs der jeweiligen Abwasseranlage hin bemessen werden. Diese liegt regelmäßig weit unter dem Maß des wirklich Machbaren. Diese beiden Regelungen stehen dem Ziel eines breitflächigen Ausbaus der klimaneutralen Stromversorgung entgegen. Der hier erzeugbare Überschussstrom sollte ermöglicht und im Sinne eines klimaneutralen Abwasserbetriebes in dessen Bilanzkreis, der in der Regel mehrere Anlagen an verschiedenen Standorten erfasst, verwendet werden. Daher ist es wichtig, dass die Privilegierung nach § 35 BauGB nicht nur auf den Teil des Eigenstromverbrauchs, sondern auf das technisch machbare Maß angehoben wird. Gleichzeitig sollte die staatliche Förderung der PV-Anlagen im vorliegenden Fall nicht nur auf den Eigenstrombedarf, sondern ebenso auf das technisch machbare und sinnvolle Maß angehoben werden.



### Fazit:

Bauplanungsrechtlich lässt die Rechtsprechung eine mitgezogene Privilegierung einer PV-Anlage als Bestandteil der Kläranlage nur für den Teil des Eigenstrombedarfs zu. Dies begrenzt den Ausbau von PV-Anlagen unnötig, insbesondere dann, wenn an dem Standort ein größerer Ausbau der PV-Anlage sinnvoll machbar ist. Auch die staatlichen Förderprogramme von PV-Anlagen richten sich nach diesem Kriterium. Beide Regelungen wirken hinsichtlich des Ziels der vollen EE-Erzeugungs-Potenzialausschöpfung und des Ziels des Ausbaus zu einem klimaneutralen Abwasserwerk kontraproduktiv.

### Lösung:

Die mitgezogene Privilegierung nach § 35 BauGB für eine PV-Anlage als Bestandteil der Kläranlage sollte sich nicht nach dem Maß des Eigenstrombedarfs der Kläranlage, sondern nach dem Maß des technisch Machbaren und Sinnvollen orientieren. Hier sollten im Bauplanungsrecht Klarstellungen erfolgen. Ebenso sollte sich die Bemessung der staatlichen Förderung für die Errichtung der PV-Anlage nicht am Maß des Eigenstrombedarfs der Kläranlage, sondern nach dem Maß des technisch Machbaren und Sinnvollen orientieren.

## 2.2 Zertifizierung von Stromerzeugungsanlagen

Mit Einführung der neuen Netzanschlussregeln der VDE-AR-N 41XX-Reihe im Jahr 2018 muss ab dem 27. April 2019 für Stromerzeugungsanlagen ab einer Größe von 135 kW ein vereinfachtes Anlagenzertifikat erstellt werden. Dieses Zertifikat führt gerade bei den kleineren Anlagen zu einer erheblichen Verteuerung und insgesamt zu großen Verzögerungen bei der Inbetriebnahme, da Zertifizierer nicht in ausreichender Zahl verfügbar sind. Die Grenze für die Zertifizierung sollte auf eine Erzeugerleistung von 1 MW hochgesetzt werden. Dadurch würden sich die relativen Kosten nicht mehr so stark auswirken und die Zertifizierer würden von den vielen kleineren Anlagen entlastet, sodass die Anlagen insgesamt schneller in Betrieb gehen können. Hiervon sind die Kläranlagen im ländlichen Raum besonders betroffen.

### Fazit:

Stromerzeugungsanlagen über 135 kW sind vor der Inbetriebnahme zu zertifizieren. Das Zertifizierungsverfahren ist aufwendig und kostenintensiv. Darüber hinaus fehlt es an zugelassenen Zertifizierern, was dazu führt, dass sich die Inbetriebnahme fertig errichteter Anlagen sehr lange verzögert.

### Lösung:

Die Grenze für die Zertifizierung als Voraussetzung für die Inbetriebnahme von Erzeugerleistung sollte auf 1 MW hochgesetzt werden. Dadurch würden sich die hohen Kosten von kleineren Anlagen reduzieren und die Anlagen können zeitnah nach der Fertigstellung in Betrieb gehen.





© Stefan Rosen / Stadtentwässerung Schwemfurt

## 3 Teil B: Einschränkungen und Zwänge aus den staatlichen Förderprogrammen

Die staatlichen Förderprogramme tragen bei der Projektentwicklung und Projektumsetzung erheblich zum Projekterfolg bei und beeinflussen die wirtschaftlichen Ergebnisse maßgeblich. Die zahlreichen teils recht unübersichtlichen Förderprogramme von Bund, Länder und EU führen regelmäßig zu schwierigen Situationen, die eine Projektabwicklung behindern. Vielfach stehen die Regelungen und Fristen aus den unterschiedlichen Förderprogrammen mit denen des Haushalts- und des Vergaberechtes nicht im Einklang, sodass regelmäßig sehr aufwendige und kaum beherrschbare Vorgänge entstehen, die es zu vereinfachen gilt.

Die staatlichen Fördermöglichkeiten sind vielfach unübersichtlich und wenig aufeinander abgestimmt, sodass von einem „Förderdickicht“ gesprochen werden kann, welches die wenigsten Akteure beherrschen können. Hier sollte ein umfassender und einheitlicher Förderrahmen mit einem funktionierenden Förderlotsen geschaffen werden.

Die nachfolgenden Hinweise beziehen sich i. W. auf die Regelungen und die Verfahren der Kommunalrichtlinie, welche eine Bundesförderung (Bundeministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) darstellt.

### 3.1 Die Machbarkeitsstudien

#### 3.1.1 Bewilligungszeitraum – Planung im Studienformat

Gemäß Ziffer 4.1.6 sind die Aufwendungen für die Aufstellung von Machbarkeitsstudien förderfähig. Gleichzeitig bilden die Machbarkeitsstudien die Voraussetzungen für die weitere investiven Maßnahmen bspw. zum Umbau der Kläranlagen. Die hier geförderten Machbarkeitsstudien beinhalten 2 Komponenten:

Komponente 1: Bestandsaufnahme, Potenzialanalyse und Vorplanung mit Variantenempfehlung

Komponente 2: Entwurfs- und Genehmigungsplanung

Der Bewilligungszeitraum beträgt 24 (je Komponente 12) Monate. Dieser Zeitraum ist zu gering bemessen. Zu beachten ist hierbei, dass diese Planungsleistungen bspw. bei einem umfangreichen Verfahrensumbau einer Kläranlage regelmäßig über ein EU-weites Vergabeverfahren auszu-schreiben sind, was für sich gesehen schon 6 Monate bedarf.

Zum Zeitraum einer Genehmigungsplanung zählt auch der Genehmigungszeitraum. Dieser beträgt bei den hier in Rede stehenden Projekten regelmäßig zwischen 6 und 9 Monaten. Zieht man Vergabe- und Genehmigungszeiträume von der zulässigen 24-monatigen Bewilligungsfrist ab, verbleiben maximal noch 9 Monate für die eigentlichen Planungsleistungen. Dieser Zeitraum ist zu gering, um technisch und wirtschaftlich ausgereifte Planungen zu entwickeln, die den komplexen Anforderungen gerecht zu werden - insbesondere dann, wenn auch noch Grundstücksfragen und Fragen des Baugrundes in der Planungsphase zu klären sind.

Hier wird empfohlen, den 24-monatigen Bewilligungszeitraum ausschließlich auf den Komplex 1, der Bestandsaufnahme, Potenzialanalyse und der Vorplanung mit Variantenempfehlung, anzuwenden und den Komplex 2, die Entwurfs- und Genehmigungsplanung, von diesem Zeitraum auszunehmen.

#### Fazit:

Der in der Kommunalrichtlinie vorgegebene Bewilligungszeitraum von 24 Monaten für die Aufstellung einer Machbarkeitsstudie einschließlich der Aufstellung einer Entwurfs- und Genehmigungsplanung ist zu kurz gewählt. Des Weiteren ist eine Anfrage für eine umfassende Machbarkeitsstudie (LP 1 – 4) nicht in einem europäischen Vergaberecht in Bezug auf die Vergabe von Ingenieurleistungen sowie der Praxis der Honorarermittlung (nach HOAI) kompatibel. Die Förderung der Entwurfs- und Genehmigungsplanung ist im Format der Machbarkeitsstudie nicht umsetzbar.

#### Lösung:

Der 24-monatige Bewilligungszeitraum sollte nur für die Komponente 1 der Machbarkeitsstudie, der Bestandsaufnahme, Potenzialanalyse und der Vorplanung mit Variantenempfehlung, gelten. Eine Förderung der Planungsleistungen (LP 3 – 4) sollte getrennt von dem Studienformat (Komponente 1) erfolgen und mit einer investiven Förderung der konkreten Maßnahmenumsetzung verbunden werden.





### 3.1.2 Geltungsdauer einer Machbarkeitsstudie

In der Machbarkeitsstudie werden die investiven Maßnahmen für die Projekte zur Reduktion von Treibhausgasen entwickelt. Sie stellt die Voraussetzung für die weitere Beantragung der Projektförderung nach Kommunalrichtlinie dar. Bei der Beantragung von Fördermitteln für die anschließende Projektförderung für einige Fördertatbestände darf die zu Grunde liegende Machbarkeitsstudie maximal 24 Monate alt sein. Dieser Zeitraum ist zu gering bemessen.

Durch die Notwendigkeit der [europaweiten] Ausschreibung der Planungsleistungen (oft rd. 6 Monate) und der eigentlichen Planung ist auch bei einem unmittelbaren Projektstart nach dem Studienabschluss eine vom Zeitpunkt günstige Beantragung von Fördermitteln (z. B. nach eingegangener Genehmigung, parallel zur Ausführungsplanung bzw. Vorbereitung der Vergabe) nicht möglich. Entsprechend wird bei größeren Projekten immer eine Aktualisierung der Studie erforderlich, was das gesamte Verfahren unnötig verkompliziert. Gerade bei Großmaßnahmen, wie bei einer Verfahrensumstellung einer Kläranlage auf Faulung, sollten strategische mittelfristige Zielsetzungen in dem Umsetzungsfahrplan einer Machbarkeitsstudie erlaubt werden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass diese Projekte regelmäßig im laufenden Betrieb der Kläranlagen umgesetzt werden, was gegenüber einem „Neubau auf grüner Wiese“ deutlich längere Umsetzungszeiträume benötigt.

#### Fazit:

Die zulässige Geltungsdauer einer Machbarkeitsstudie als Grundlage für die Beantragung von Fördermitteln aus der Kommunalrichtlinie von 24 Monaten ist unrealistisch.

#### Lösung:

In der Machbarkeitsstudie sollen zur Projektumsetzung realistische Vorbereitungs- und Umsetzungszeiträume abgebildet werden, welche auch strategisch wichtige mittelfristige Zielsetzungen erlauben, und die Gültigkeit zur Fördermittelbeantragung nicht auf 24 Monate beschränkt wird.

## 3.2 Die Projektförderung

### 3.2.1 Viel zu lange Bearbeitungsfristen bei den Förderanträgen

Die Bearbeitungsfristen für die Projektanträge von investiven Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und damit zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Rahmen der Kommunalrichtlinie gestalten sich viel zu lang. Die Bewilligungszeiträume umfassen nicht selten Zeiträume von weit über einem Jahr. Das Ziel der Erreichung der jährlichen Treibhausgasminderung wird somit um diese Zeiträume herausgeschoben. Weiterhin kommt es gerade in den aktuellen Krisenzeiten zu anhaltenden Kostensteigerungen, welche die Antragsteller zu tragen haben. Abwarten führt zu einem stetigen Kostenanstieg.

Weiterhin handelt es sich um Maßnahmen an den Infrastruktureinrichtungen, welche regelmäßig im Verbund mit anderen Maßnahmen zu errichten sind. Beispielsweise werden leistungsstärkere energetisch optimalere Trinkwasserleitungen regelmäßig gemeinsam mit anderen leitungsgebundenen Einrichtungen oder im Rahmen des Straßenbaus verlegt, um Synergien auszunutzen. Wenn sich aber der Bewilligungszeitraum der betroffenen Maßnahme derart unplanbar gestaltet, hat das Auswirkungen auf die Gesamtrealisierung und die Kommunen kommen regelmäßig in Erklärungsnotwendigkeiten sowohl gegenüber der betroffenen Bevölkerung wie auch gegenüber anderen Baulastträgern.

Noch unverständlicher werden die langen Bewilligungszeiträume, wenn man bedenkt, dass die technischinhaltlichen Voraussetzungen hinsichtlich der Förderfähigkeit der einzelnen Maßnahmen bereits vor der Beantragung im Rahmen der KSI-Machbarkeitsstudien abgeprüft werden. Es werden nur solche Maßnahmen beantragt, die die Kriterien der Kommunalrichtlinie erfüllen. Diese fordert als Fördervoraussetzung bei Trinkwasseranlagen eine Reduktion des Stromverbrauchs von mindestens 20 % und im Bereich der Kläranlagen eine Reduktion auf einen Wert von höchstens 23 kWh pro angeschlossenen Einwohner und Jahr bezogenen Strom. Insofern sind keine tiefgehenden fachtechnischen Prüfschritte bei der Bewilligung der Anträge mehr erforderlich.

Nachfolgend ist der zeitliche Ablauf von drei aktuellen Fördermaßnahmen exemplarisch in Tabellenform dargestellt. Hierbei handelt es sich um folgende energetische Optimierungsmaßnahmen, welche die vor genannten Voraussetzungen sehr gut erfüllen:

- Erneuerung von alten energieineffizienten Pumpen und Motoren im Zulaufpumpwerk der Kläranlage Saarmündung **CO<sub>2</sub>-Einsparung: 45.000 kg pro Jahr**
- Austausch alter energieineffizienter Brunnenpumpen im der Wasserwerk Wasserliesch **CO<sub>2</sub>-Einsparung: 47.000 kg pro Jahr**
- Bau einer leistungsfähigen energetisch optimierten Trinkwassertransportleitung in Oberbillig **CO<sub>2</sub>-Einsparung: 24.000 kg pro Jahr**

Allen drei Maßnahmen wurden ingenieurtechnisch im Rahmen einer nach den Vorgaben der Kommunalrichtlinie aufgestellten Machbarkeitsstudie entwickelt.

Ausgehend von der Einreichung eines vollständigen Förderantrages im Dezember 2021 dauert die Bearbeitung und Bewilligung zwischenzeitlich 16 Monate. Innerhalb dieser 15 Monate ist der Ukrainekrieg ausgebrochen und die Preise sind zwischen 25 und 35 % angestiegen. Die lange Bearbeitung bei der Bewilligungsbehörde Z-U-G in Berlin verursacht bisher ein Treibhausausstoß von 155 Tonnen CO<sub>2</sub> nur bei den drei beispielhaft genannten Projekten.

**Fazit:**

Die langen Bewilligungszeiträume für die Projektförderung von Energieeffizienzmaßnahmen nach der Kommunalrichtlinie stellen beim Klimaumbau der kommunalen Abwasserbetriebe ein Hindernis dar, welches zu Kostensteigerungen und zu einem Ausbremsen der Reduktion der Treibhausminderung führt. Bewilligungszeiträume von deutlich über einem Jahr von Projekten, deren grundsätzliche Fördervoraussetzung bereits im Vorfeld im Rahmen der Machbarkeitsstudien geprüft wurden, wirken insgesamt behindernd.

**Lösung:**

Die formalen Antragsvoraussetzungen sollten signifikant vereinfacht werden sodass sich der Prüfungs- und Bewilligungsaufwand beim Projektträger so weit reduziert, dass eine zeitnahe Umsetzung sinnvoller Projekte ermöglicht wird. Vom Tag der Antragstellung bis zur Herausgabe des Bewilligungsbescheides sollte eine Frist von maximal drei Monaten vorgegeben werden.

**3.2.2 Förderquoten auf submittierte Kosten anpassen**

Bei der Beantragung der investiven Fördermittel muss in dem entsprechenden Berechnungsformular ein Kostenansatz hinterlegt werden, aus dem mittels der beantragten Förderquote die Fördersumme berechnet wird. Aufgrund der langen Zeiträume bis zur Bewilligung der Fördermittel ist in der Regel eine signifikante Preissteigerung zu beobachten, so dass die schlussendliche reale Förderquote geringer als die beantragte Förderquote ist. Zusätzlich erfolgt aufgrund der langen Zeiträume meist eine Beantragung innerhalb des Planungsprozesses, um die tatsächliche Ausführung nicht zu verzögern, sodass auch Optimierungsansätze oder notwendige Anpassungen der Maßnahmen während der Planung nicht im Rahmen des Förderantrages und der Fördersumme berücksichtigt werden können. Aus diesen Umständen resultiert oft eine geringere Förderung der Projekte, im Vergleich zur eigentlichen Zielsetzung.

**Fazit:**

Durch die langen Bearbeitungszeiträume und der Festlegung der Fördersumme zum Zeitpunkt der Fördermittelbeantragung werden die Projekte häufig unterfördert.

**Lösung:**

Durch eine Berechnung der Fördersumme entsprechend der submittierten Kosten kann eine angemessene Förderung erfolgen. Diese Förderpraxis findet z. B. bei den Förderungen des Landes Rheinland-Pfalz Anwendung.





### 3.2.3 Umstellung auf Schlamm-trocknung mit erneuerbaren Energien

Im Förderpunkt der Umstellung der Schlamm-trocknung mit erneuerbaren Energien wird als Bewilligungsvoraussetzung eine mit fossilen Energieträgern betriebene Trocknung genannt. Dadurch werden nahezu alle Kläranlagen von diesem Förderpunkt ausgeschlossen, obwohl im Sinne des Klimaschutzes die Errichtung z. B. einer solaren Klärschlamm-trocknung auch für Anlagen ohne bestehende Trocknung sinnvoll ist. Durch eine Trocknung mittels erneuerbarer Energien können die zu transportierenden Klärschlamm-mengen und die resultierenden Transportemissionen reduziert werden.

#### Fazit:

Durch die Errichtung von solaren Klärschlamm-trocknungsanlagen können die zu transportierenden Klärschlamm-mengen und somit die Transportemissionen reduziert werden.

#### Lösung:

Bei einem Umbau einer Kläranlage sollte die Errichtung von solaren Klärschlamm-trocknungsanlagen unabhängig von der Existenz einer mit fossilen Energieträgern betriebenen Trocknung als förderfähig anerkannt werden.

### 3.2.4 Emissionsfreie Lagerung von Faulschlamm

Im Förderpunkt der emissionsfreien Lagerung von Faulschlamm wird bei der Bewilligungsvoraussetzung eine Klärschlamm-faulung auf der Kläranlage vorausgesetzt. Viele Kläranlagen besitzen eine solche nicht und die emissionsfreie Lagerung ist nicht nur beeinflusst von der Tatsache, welche Kläranlage welche Methode der Schlammbehandlung besitzt. Gerade bei simultan-aerob-stabilisierenden Anlagen (ohne Faulung) ist die Reduktion der Ausgasungen aus dem Klärschlamm sinnvoll. Besonders unter dieser Verfahrensführung wird der Klärschlamm nicht ganzjährig stabilisiert, sodass hieraus bei der längeren Lagerung in Schlammsilos eine ungewollte Faulung mit massiven Methan-Emissionen resultiert.

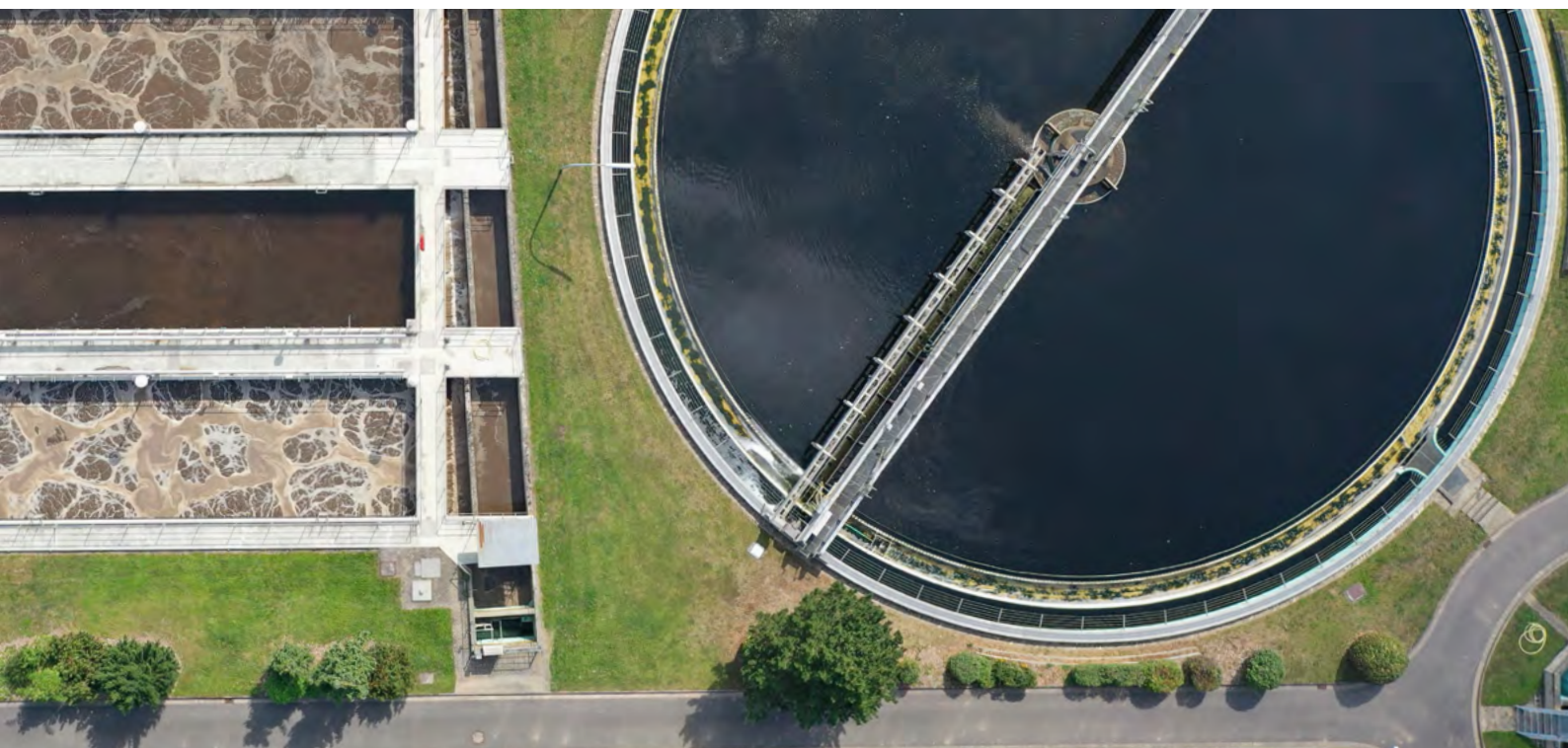
Ebenfalls werden die Emissionen nicht durch das Abdichten der Behälter vermieden, sondern es ist zusätzlich ein Auffangen des Methans und eine Nutzung oder Verbrennung erforderlich. Dementsprechend sollten die Anlagenstufen zur Gassammlung und -verwertung ebenfalls als förderfähig eingestuft werden.

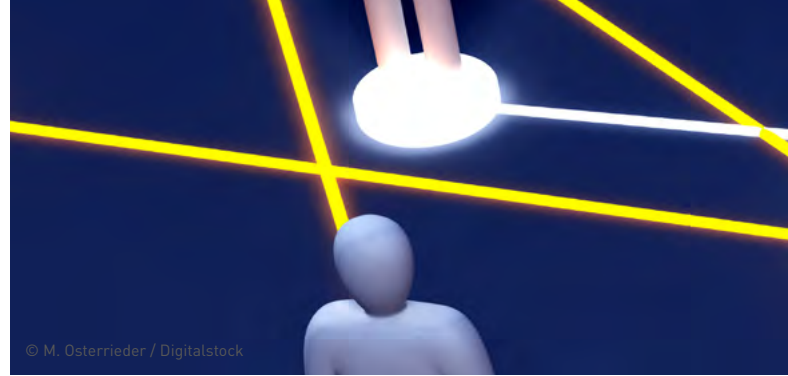
#### Fazit:

Die Reduktion der Treibhausgase aus gelagerten Klärschlamm-mengen ist nicht nur abhängig von der Art der vorgeschalteten Schlammbehandlung. Auch gelagerte Klärschlämme von kleineren Kläranlagen ohne Faulstufen gasen Methan aus.

#### Lösung:

Der Umbau einer Kläranlage zu einer emissionsfreien Klärschlamm-lagerung sollte nicht nur auf Kläranlagen mit Faulung beschränkt werden, sondern auf alle Verfahrensarten erweitert werden. Ebenfalls ist zur Vermeidung von Emissionen die Sammlung und Verwertung des Methans als förderfähige Maßnahme notwendig.





© M. Ostermieder / Digitalstock

### 3.3 Aufbau und Betrieb kommunaler Netzwerke

Gemäß Ziffer 4.1.5 der Kommunalrichtlinie ist der Aufbau und der Betrieb von kommunalen Netzwerken zum Klimaschutz förderfähig. Die DWA betreibt das hiesige Netzwerk Eifel/Mosel/Hunsrück erfolgreich. Dabei wird großen Wert darauf gelegt, dass die Netzwerkarbeit nicht nur auf einen reinen Erfahrungsaustausch der Netzwerkteilnehmer untereinander und mit Berater\*innen und Referent\*innen abstellt, vielmehr ist unsere Netzwerkaktivität darauf ausgerichtet, dass konkrete Maßnahmen bei den Netzwerkteilnehmern entwickelt und umgesetzt werden.

In Erfahrung dessen hat der DWA Landesverband Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland im Jahr 2021 zwei weitere Netzwerke beantragt; in der Region Vorderpfalz für insgesamt 16 kommunale Abwasserbetriebe und für die Abwasserbetriebe von neun kreisfreien Städten in Rheinland-Pfalz. Diese beinhalten folgende Themenbereiche und Arbeitsschwerpunkte:

- Energieversorgung/Energieeinsatz/Energiesteuerung
- Energieoptimierung von Kläranlagen und Abwasserpumpwerken
- Künftige Anforderungen aus der weitergehenden Abwasserbehandlung
- Fotovoltaikanlagen und Energiespeicher als fester Bestandteil der Abwasseranlage
- Einsatz von Wasserstofftechnologie
- Einsatz künstlicher Intelligenz
- Der Weg der Decarbonisierung der Abwasserbetriebe
- Schulung von Personal und Optimierung der Betriebsorganisation

Hinter diesem inhaltlichen Gesamtprogramm stehen vier wesentliche Schritte bei den Netzwerkteilnehmern, welche im Netzwerk aktiv entworfen und umgesetzt werden sollen:

1. Steigerung der Energieeffizienz der Kläranlagen und Abwasserpumpwerke
2. Aufstellung und Fortschreibung der individuellen CO<sub>2</sub>-Bilanz
3. Entwicklung eines eigenen individuellen Weges zur Erreichung der CO<sub>2</sub>-Neutralität
4. Zubau und Betrieb der bilanziell erforderlichen Erneuerbaren Energiequellen sowie Schaffung eines gesamtbilanziellen und gesamtenergetisch versorgten, CO<sub>2</sub>-neutralen Abwasserwerks

Nach einem über neunmonatigem Prüfzeitraum durch den neuen Projektträger Z-U-G erhielten wir die Information, dass der geplante Aufwand von Einzelberatungen gegenüber den Netzwerkteilnehmern durch das Netzwerkmanagement und durch die Berater zu reduzieren sind. Somit wird die Netz-

werkarbeit auf einen reinen Erfahrungsaustausch reduziert. Demnach legt die Bewilligungsstelle den Focus der Netzwerkarbeit nicht auf konkrete Umsetzungserfolge, vielmehr soll im Wesentlichen nur eine dreijährige Veranstaltungsorganisation unterstützt werden.

Bei der Bewilligung für kommunale Netzwerke gilt vom Projektträger weiterhin die Vorgabe, dass für die dreijährige Netzwerkarbeit nur ein Berater mit den erforderlichen Beraterleistungen beauftragt werden darf. Dieser darf eine juristische Person sein. Trotz wiederholter Argumentation wurde seitens des Z-U-G untersagt, dass im Netzwerk mehrere Berater für die sehr unterschiedlichen Fachgebiete beauftragt werden dürfen. Insofern wird vorgegeben, dass sich für diese Aufgabe „Generalberater“ bilden müssten die die folgenden Fachgebiete umfassend beraten können:

- Ingenieurleistungen in den Fachbereichen Wasserwirtschaft, Energiewirtschaft, Elektrotechnik, Steuerungstechnik, Künstliche Intelligenz, Wasserstofftechnologien
- Rechtsberatung in der Rechtsbereichen Organisationsrecht, Bauordnungsrecht, Umweltrecht, Energierecht, Wasserrecht, Kommunalrecht, Vergaberecht, Haushaltsrecht, Abgaben- und Steuerrecht

Noch dazu wird verlangt, dass für die Beraterleistungen mindestens 3 Angebote einzuholen sind. Das heißt im Umkehrschluss, dass mindestens drei Anbieter gefunden werden müssen, die sich als „Generalberater“ an der Anfrage beteiligen. Diese Anforderung ist unrealistisch und stellt eine kaum umsetzbare Anforderung dar, insbesondere dann nicht, wenn sich ein Kreis verschiedener Kommunen – wie hier geschehen – ein komplexes und ambitioniertes Ziel der zur Schaffung eines CO<sub>2</sub>-neutralen Abwasserwerks stellen.

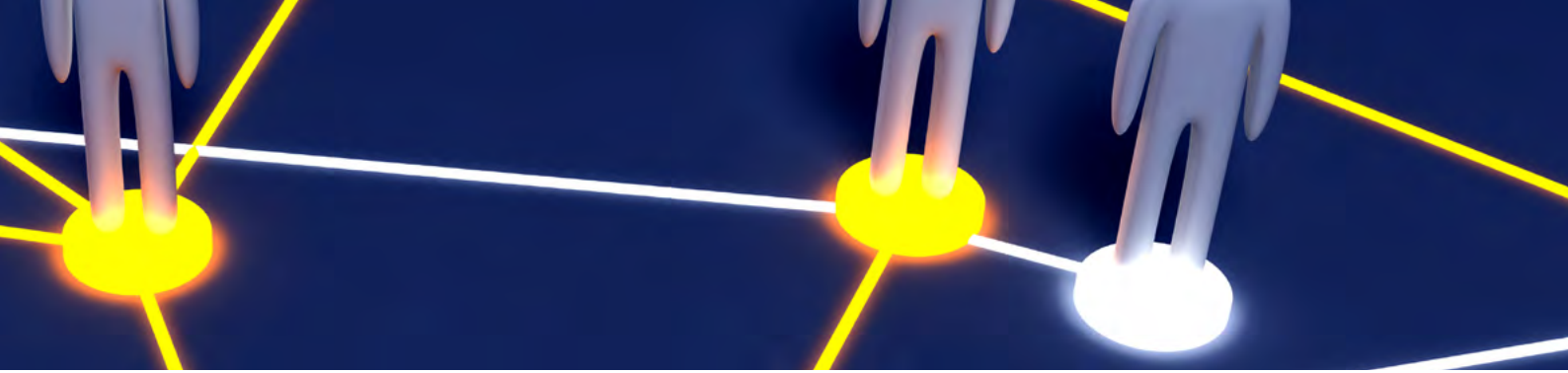
#### Fazit:

Die restriktiven Vorgaben des Projektträgers Z-U-G in Berlin schränken bei der Bildung kommunaler Netzwerke den sinnvollen Einsatz von Management- und Beraterleistungen in einer Weise ein, die die qualitativ und quantitativ ambitionierte Ziele zur Gestaltung des Weges hin zur Klimaneutralität der kommunalen Abwasserbetriebe konterkarieren.

#### Lösung:

Die Förderbedingungen und die Förderquoten für kommunalen Netzwerke sollten zielorientierter aufgebaut und deutlich vereinfacht werden. Den Netzwerken sollte in ihren regionalen Ausgestaltungen sehr viel mehr Freiheit eingeräumt werden. Das Erreichen von Zielen sollte im Vordergrund der Förderung stehen.





## 4 Teil C: Einschränkungen und Zwänge im öffentlichen Beschaffungswesen

Die Energiewende geht mit einem sehr umfangreichen Umbau aller Systeme im privaten und öffentlichen Raum einher. Die kommunalen Abwasserbetriebe und ihre Kläranlagen werden bei der kommunalen Energieversorgung an Bedeutung gewinnen. Damit korrespondieren umfangreiche Investitionen und Beschaffungen. Planungs- und Bauleistungen sowie Beschaffungen zu den technischen Anlagen werden zunehmen. Nachfolgend werden konkrete Vorschläge für eine Optimierung des Beschaffungswesens gemacht.

### 4.1 Vergaberecht oberhalb der Schwellenwerte

Anders als bei Privatunternehmen ist die öffentliche Hand bei der Auswahl ihrer Vertragspartner im Rahmen der Beschaffung nicht frei. Sie ist verpflichtet, das rechtlich und tatsächlich sehr komplexe Vergaberecht zu beachten, das zudem ständigen Veränderungen unterliegt. Europäisches Vergaberecht ist oberhalb der Schwellenwerte zwingend anzuwenden. Die Schwellenwerte betragen derzeit für Bauleistungen 5.382.000 € netto und für Liefer- und Dienstleistungen 215.000 € netto.

Problem:

Die Schwellenwerte werden von der WTO in Sonderziehungsrechten (SZR) gemäß den Vorgaben des Übereinkommens der Welthandelsorganisation über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA, Government Procurement Agreement) festgelegt. Es sollen dadurch Wechselkursschwankungen, die zwischen den unterzeichnenden Staaten bestehen, ausgeglichen werden.

Die Marktpreise sind dagegen für Liefer- und Dienstleistungen als auch für Bauleistungen in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Damit korrespondiert auch ein relevanter Anstieg der Anzahl der Ausschreibungen, für die europäisches Vergaberecht anzuwenden ist. Marktpreisbereinigt sinken die Schwellenwerte kontinuierlich. Weil Ausschreibungen technisch und rechtlich vorbereitet werden müssen, sind sie insbesondere für kommunale Bauverwaltungen mit einem sehr hohen Aufwand verbunden. Hinzu kommt: Wegen der hohen Zahl an Vergabeverfahren werden die meisten Verfahren nicht von Vergaberechtsexpert\*innen betreut. Die Gefahr ist groß, dass aufgrund unzureichender personeller Ausstattung und fehlendem Knowhow fehlerhafte Entscheidungen getroffen werden. Ihre Korrektur erfordert einen erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand und verursacht Verzögerungen.

Wegen der vom Bund beabsichtigten Streichung des § 3 Absatz 7 Satz 2 der Vergabeverordnung (VgV) wird die Zahl der europaweiten Vergabeverfahren für Dienstleistungen von Architektur-, Konstruktions- und Ingenieurbüros sowie Prüfstellen weiterhin deutlich ansteigen. Gleichwohl zeigt sich in der Praxis, dass Planungsleistungen/freiberufliche Leistungen in der Regel nicht binnenmarktrelevant sind, da selbst bei europaweiten Ausschreibungen kaum Angebote aus dem Ausland eingehen.

Fazit:

- Der Änderungsbedarf bei den EU-Schwellenwerten und das Erfordernis der Einführung eines Sonderschwellenwertes für das Planungswesen und freiberufliche Leistungen ist deshalb Gegenstand einer Entschließung des Bundesrates vom 10.02.2023 auf Initiative des Freistaates Bayern.
- Viele kleinere öffentliche Auftraggeber sind aufgrund fehlenden qualifizierten Personals bei der ständig steigenden Anzahl von aufwendigen Oberschwellenvergaben überfordert.

Lösung:

- Auf europäischer Ebene ist unverzüglich die inflationsbedingte Erhöhung der EU-Schwellenwerte umzusetzen und ein jährlicher Anpassungssturnus (statt bisher zweijährig) vorzusehen.
- Die Einführung eines Sonderschwellenwertes für Planungsleistungen/freiberufliche Leistungen ist dringend erforderlich. Das Erfassen der Planungsleistungen/freiberuflichen Leistungen als soziale und andere besondere Dienstleistungen für öffentliche Auftraggeber würde die Anzahl der europaweit auszuschreibenden Aufträge aufgrund des für diese Dienstleistungen geltenden höheren Schwellenwerts in Höhe von derzeit 750 000 Euro deutlich verringern, so dass diese nach nationalem Recht ohne reguliertes Vergabeverfahren vergeben werden können.
- Sollte die Einführung eines Sonderschwellenwertes nicht umsetzbar sein, sollte auf eine Erfassung solcher Leistungen als soziale und andere besondere Dienstleistungen für öffentliche Auftraggeber gemäß Anhang XIV der Richtlinie 2014/24/EU hingewirkt werden.

## 4.2 Vergaberecht unterhalb der EU- Schwellenwerte

Die Ausführungen für die Preisentwicklung gelten entsprechend für die Wertfestsetzungen unterhalb der Schwellenwerte. (Bauleistungen 5.382.000 € netto bzw. Liefer- und Dienstleistungen 215.000 € netto)

Unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenbereich) ist das Vergaberecht dem Haushaltsrecht zugeordnet. § 55 Landeshaushaltsordnung (LHO) RLP und § 22 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) RLP konkretisieren die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Danach geht dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung oder eine beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb voraus.

### Problem:

Diese Vorgaben werden bei vielen Auftragsvergaben als zu aufwendig im Verhältnis zum Wert der Beschaffung empfunden. Da Direktvergaben nur bis zu einem Wert von 3.000,00 € netto zulässig sind, steigt die Zahl der formalisierten Verfahren an, obwohl der Wettbewerbsmarkt immer enger wird. Zwar sind bei Auftragswerten bis 40.000 € netto freihändige Vergaben bzw. Verhandlungsverfahren zulässig. Dieser Wert ist jedoch zu gering. Bis 80.000,00 € netto bei Liefer- und Dienstleistungen, sowie bei Bauleistungen bis 200.000€ netto müssen bereits beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt werden. Potentielle Vertragspartner sind bei solchen Auftragswerten immer weniger bereit, sich einem formalisierten Eignungs- und Preiswettbewerb zu unterziehen und sich ggf. mehrere Monate an ihre Angebote binden zu müssen.

Insbesondere von Kommunen wird daher gefordert:

- Unterhalb der Schwellenwerte sollte der Haushaltsgesetzgeber das Vergaberecht einfacher und flexibler gestalten. Insbesondere die Wertfestsetzungen für freihändige Vergaben bzw. Verhandlungsvergaben sollten angehoben werden.
- Die Verfahren müssen flexibler gestaltbar sein. Für viele Beschaffungen kennen Kommunen die aktuellen Wettbewerbspreise, so dass die Gefahr, dass unwirtschaftliche Beschaffungen erfolgen, gering ist.
- Die Erhöhung der Wertgrenzen für freihändige Vergaben eröffnet die Möglichkeit, dass über Preise und Rahmenbedingungen verhandelt werden darf, ohne dass bei Anpassungsbedarf das Verfahren formal aufgehoben und neu durchgeführt werden muss. Dies würde zu einer Beschleunigung und flexibleren Beschaffung führen. Ausreichender Wettbewerb kann dadurch erreicht werden, dass in der Regel 3 geeignete Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.

Besondere Regelungen für Planungsleistungen

Der Wert von 25.000,00 € netto für die Direktvergabe von Planungsleistungen ist ebenfalls zu gering. In der Regel werden für die Beantragung von Fördermitteln Planungsleistungen benötigt, die bis in die Leistungsphase 3 der jeweiligen Leistungsbilder der HOAI reichen. Bei den meisten Fördermaßnahmen kann mit 25.000 € netto die Leistung nicht angemessen vergütet werden, mit der Folge, dass schon Vorbereitungsmaßnahmen dem Vergaberecht unterfallen.

### Fazit:

Die Wertgrenzen für „formalisierte“ Vergabeverfahren, konkret für das Verhandlungsverfahren bzw. die freihändige Vergabe sowie die beschränkte Ausschreibung ohne vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb, sind zu niedrig angesetzt.

Da der Aufwand für die Angebotsbearbeitung sehr hoch ist, wird insbesondere in der mittelständischen Bauwirtschaft auf die Abgabe von Angeboten verzichtet. Die Kommunen, die häufig nicht über eigene Vergabestellen verfügen, werden durch die Abwicklung unverhältnismäßig belastet.

### Lösung:

Eine flexible Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen setzt voraus, dass die derzeitigen Wertgrenzen insbesondere für freihändige Vergaben deutlich angehoben werden:

- Beschränkte Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb für Bauleistungen bis 1 Mio. € netto
- Beschränkte Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb für Liefer- und Dienstleistungen bis zum Schwellenwert von 215.000 € netto
- Freihändige Vergaben bzw. Verhandlungsvergaben bis 100.000 € netto

Für Liefer-, Dienst- und Bauleistungen unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Direktaufträge bis zu einem geschätzten Auftragswert – ohne Umsatzsteuer – von 10.000 € netto für Dienstleistungen und bis 20.000 € netto für Bauleistungen

- Für Planungs- und sonstige Dienstleistungen Direktaufträge bis 75.000 € netto



### 4.3 Eignungskriterien

Der öffentliche Auftraggeber ist verpflichtet, die Eignung der potenziellen Auftragnehmer zu prüfen. Die Auftraggeber sind bei der Festlegung der Eignungskriterien, von nicht verzichtbaren Mindestanforderungen abgesehen, frei. Insoweit besteht grundsätzlich kein Handlungsbedarf. Die Praxis zeigt jedoch, dass tendenziell zu hohe Anforderungen an die Eignung als auch an Referenzen gestellt werden, um sich gegen Vergabefehler abzusichern. Zu hohe Anforderungen schrecken aber häufig gerade kleinere Unternehmen, die nicht präqualifiziert sind, ab und verkomplizieren die Verfahren unnötig.

Um die Eignungsprüfung zu vereinfachen, könnten bei den Kommunen Auftragspools angelegt werden, bei denen Eignungsnachweise der gelisteten Unternehmen für größere Zeiträume von ca. 2 Jahren „hinterlegt“ werden. Ohne besondere Veranlassung wegen geänderter Umstände gelten die gelisteten Unternehmen für diesen Zeitraum als geeignet.

Bei konkretem Beschaffungsbedarf im Rahmen von Verfahren mit einem Auftragswert bis 100.000 € werden die potentiell anzusprechenden Auftragnehmer im Rotationsprinzip aufgefordert, ein Angebot abzugeben. Erscheint der Angebotspreis zu hoch, wird ein weiterer Auftragnehmer aus dem Pool gelöst, der zur Abgabe eines Gegenangebots aufgefordert wird.

---

#### Fazit:

Eine rechtssichere Prüfung der Eignung von potenziellen Anbietern anhand der vom Auftraggeber vorzugebenden Eignungskriterien führt regelmäßig zu sehr hohen formalen Hürden und verkompliziert die Vergabeverfahren unnötig. Kleinere oder mittelgroße Unternehmen werden von solchen Anforderungen häufig abgeschreckt. Der Verwaltungsaufwand hierfür ist bei den Vergabestellen und bei den Anbietern zu hoch. Verfahrensfehler sind vorprogrammiert.

#### Lösung:

Es sind nur Eignungsnachweise zu fordern, die wirklich für den Auftrag erforderlich sind. Es sollten Handlungsempfehlungen für Auftragsvergaben unterhalb der Schwellenwerte in die VV aufgenommen werden.

---

### 4.4 Zusammenfassung von Teilleistungen und/oder Gewerken.

Es besteht nach derzeitiger Rechtslage in Rheinland-Pfalz für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte keine freie Wahlmöglichkeit zwischen der Fachlos- und General- oder Totalunternehmer-Vergabe. Die Vergabe von Bauleistungen an General- und Totalübernehmer ist nicht zulässig (VV öffentliches Auftragswesen in RLP v. 18.08.2021 MinBl. 2021/91).

Die Auftragsvergabe an General- und Totalunternehmer ist nur zulässig, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe eine Gesamtlosvergabe erfordern. Dies ist durch den öffentlichen Auftraggeber im Rahmen einer einzelfallbezogenen Interessenabwägung festzustellen und zu dokumentieren. Diese Einschränkung wird damit begründet, dass die Vergabe an einen General bzw. Totalunternehmer zu einer Verteuerung des Bauens führen soll. Diese pauschale Begründung trägt nicht.

Auch wenn General- bzw. Totalunternehmer für ihren Verwaltungsaufwand (z. B. Einholen von Nachunternehmerangeboten, Koordination der einzelnen Gewerke, Wagnisse wegen Haftung für die Nachunternehmerleistungen gegenüber dem Auftraggeber) Zuschläge verlangen, sind Vorteile, die die Auftraggeber durch solche Vergaben generieren, häufig gegeben. Diese liegen neben der Einsparung des Verwaltungsaufwandes und des Personaleinsatzes von Fachpersonal für die Begleitung komplexer Projekte u. a. in Termisicherheit, Kostensicherheit, Möglichkeit der funktionalen Ausschreibung und einheitlicher Gewährleistung. Gerade die Möglichkeit einer funktionalen Ausschreibung hat den Vorteil, dass die öffentlichen Auftraggeber die Projektplanung den Bietern übertragen und deren Knowhow im Hinblick auf innovative Verfahren nutzen können.

---

#### Fazit:

Der Grundsatz der Fachlosvergabe hindert häufig sinnvoll zusammengefasste Vergaben und dadurch personelle und fachliche Entlastungen der Bauverwaltungen. Dies gilt auch für Vergaben an Generalplaner.

#### Lösung:

Wenn wirtschaftliche oder technische Gründe eine Abweichung vom Regelfall der Fachlosvergabe rechtfertigen, muss eine Vergabe an einen General- oder Totalunternehmer ohne weitere Begründung zulässig sein. Eine auf den Einzelfall bezogene Interessenabwägung gegenüber einer Fachlosvergabe ist nicht erforderlich. Der Verweis auf den Wortlaut des § 5 Abs. 2 Satz 2 VOB/A oder auf allgemeine Vorteile einer General- oder Totalunternehmervergabe ist ausreichend.

Auch die Eilbedürftigkeit einer Maßnahme sollte als Begründung grundsätzlich ausreichen.

---

## Projektpartner



In der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA) engagieren sich 14.000 Mitglieder z. B. aus den Betrieben der Wasser- und Abfallwirtschaft, aus Kommunen oder der Industrie, von Verbänden und Universitäten sowie aus Ingenieurbüros oder Umweltbehörden. Die Mitglieder verfolgen in der DWA das gemeinsame Ziel, die Wasser- und Abfallwirtschaft zu fördern und Impulsgeber für eine nachhaltige Entwicklung zu sein. Die Vereinigung trägt mit ihrem technischen Regelwerk und ihrer Bildungsarbeit zu dem erreichten hohen Umweltniveau in Deutschland bei.

Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA)  
**Landesverband Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland**

Frauenlobplatz 2 · 55118 Mainz · Germany  
Telefon: +49 6131 6047-12 Fax: +49 6131 6047-14  
E-Mail: info@dwa-hrps.de · www.dwa-hrps.de



Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages