



## Bericht

über die vergleichende Prüfung  
Vertragsmanagement in Thüringer Kommunen am Beispiel von  
Architekten-, Ingenieur-, Wartungs- und Serviceverträgen für  
Liegenschaften

geprüfter Zeitraum 2017 bis 2020

Rudolstadt, 7. Oktober 2021

3. Senat

Aktenzeichen: 1011-3.1-0784/84

## Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1            07407 Rudolstadt  
Postfach 10 01 37    07391 Rudolstadt  
Telefon:                03672/446-0  
Fax:                     03672/446-998  
E-Mail:                 [poststelle@trh.thueringen.de](mailto:poststelle@trh.thueringen.de)  
Internet:               <http://www.rechnungshof.thueringen.de>

## Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	5
	Abbildungsverzeichnis	7
<b>0</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Ablauf und Umfang der Prüfung</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Ergebnisse der Orientierungserhebung</b>	<b>12</b>
3.1	Antwortrate	12
3.2	Erfüllung der Verwaltungsaufgaben	12
3.3	Verträge mit Architekten und Ingenieuren	13
3.3.1	Vertragsbestand	13
3.3.2	Vertragsmuster	14
3.4	Verträge für Service- und Wartungsleistungen	15
3.4.1	Vertragsbestand	15
3.4.2	Vertragsmuster	16
3.5	Verwaltung von Service- und Wartungsverträgen	17
<b>4</b>	<b>Ergebnisse der vertiefenden Prüfung</b>	<b>18</b>
4.1	Situation in den Verwaltungen	18
4.2	Formen der Vertragsverwaltung	18
4.3	Verträge mit Architekten und Ingenieuren	19
4.3.1	Angaben zu bestehenden Vertragsverhältnissen	19
4.3.2	Vertragsurkunden und Vertragsschluss	20
4.3.3	Leistungs- und Honorarvereinbarungen sowie weitere Regelungen	23
4.4	Verträge für Service- und Wartungsleistungen	25
<b>5</b>	<b>Best Practice bei einer geprüften Verwaltung</b>	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>Fazit</b>	<b>28</b>
<b>7</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>29</b>
7.1	Vertragsverwaltung	29
7.2	Verträge mit Architekten und Ingenieuren	31
7.3	Verträge für Service- und Wartungsleistungen	31



## Abkürzungsverzeichnis

AMEV	Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
DXF	Drawing Interchange File Format
EU	Europäische Union
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HIV-WAS	Handbuch für Ingenieurverträge in der Wasserwirtschaft
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure)
HVA F-StB	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau
IFC	Industry Foundation Classes
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung)
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürVgG	Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Thüringer Vergabegesetz)
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwelvenvergabeordnung)
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VHB	Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes
VHF Bayern	Handbuch für die Vergabe und Durchführung von freiberuflichen Dienstleistungen durch die Staatsbau- und die Wasserwirtschaftsverwaltung des Freistaats Bayern
VOL/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil B



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Antwortrate nach Art der Verwaltung	12
Abbildung 2	Verwaltung von Liegenschaften beauftragender oder VG-angehörenden Gemeinden	12
Abbildung 3	Vertragsbestand bei Architekten- und Ingenieurverträgen	13
Abbildung 4	Neue Verträge mit Architekten und Ingenieuren zwischen 2017 und 2020	14
Abbildung 5	Verwendung von standardisierten Verträgen	15
Abbildung 6	Vertragsbestand bei Service- und Wartungsverträgen	15
Abbildung 7	Vertragsschlüsse zwischen 2017 und 2020 – Service- und Wartungsleistungen	16
Abbildung 8	Standardverträge für Service- und Wartungsleistungen	16
Abbildung 9	Verwaltung von Service- und Wartungsverträgen	17
Abbildung 10	Vertragsgrundlagen nach den Angaben der Verwaltungen	20
Abbildung 11	Vertragsgrundlagen nach Auswertung der geprüften Vertragsdokumente	20
Abbildung 12	Leistungen und Honorare	24
Abbildung 13	Grundlagen der geschlossenen Service- und Wartungsverträge	26



## **0 Zusammenfassung**

Der Rechnungshof hat das kommunale Vertragsmanagement am Beispiel von Architekten- und Ingenieurverträgen sowie Verträgen über Wartungs- und Serviceleistungen nach Maßgabe des § 4a ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 1 ThürKO vergleichend geprüft. Er hat hierzu bei 184 kommunalen Verwaltungen eine Orientierungserhebung durchgeführt. Anhand der Ergebnisse der Orientierungsprüfung hat er die Vertragsverwaltung bei sechs gemeinschaftsfreien Gemeinden, vier erfüllenden Gemeinden und vier Verwaltungsgemeinschaften vertiefend geprüft.

### **Orientierungserhebung**

- 0.1** Zehn gemeinschaftsfreie Gemeinden, zwölf erfüllende Gemeinden und acht Verwaltungsgemeinschaften erteilten dem Rechnungshof keine Auskünfte und stellten dem Prüfer keine Unterlagen nach § 2 Abs. 1 ThürPrBG zur Verfügung. Sie kamen ihren Verpflichtungen nach dem Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz nicht nach. (Tn. 3.1, 4.3.1 und 4.4)
- 0.2** Vier Verwaltungsgemeinschaften und sechs erfüllende Gemeinden verwalteten nicht alle Liegenschaften der angehörenden oder beauftragenden Gemeinden. (Tn. 3.2)
- 0.3** Die geprüften Verwaltungen schlossen im geprüften Zeitraum eine Vielzahl von Verträgen mit Architekten und Ingenieuren. Zum Zeitpunkt der Orientierungserhebung unterhielten sie nach eigenen Angaben zum Teil mehr als 30 laufende Vertragsbeziehungen zu den Freiberuflern. Nur rund die Hälfte der Verwaltungen gab an, für diese Verträge eigene bzw. standardisierte Verträge, Vertragsmuster und Vertragsbedingungen zu nutzen. (Tn. 3.3)
- 0.4** Die geprüften Verwaltungen schlossen im geprüften Zeitraum ebenfalls eine Vielzahl von Verträgen für Service- und Wartungsleistungen. Über 80 Prozent nutzten dafür nach eigenen Angaben keine Standards. (Tn. 3.4)
- 0.5** Nach eigenen Aussagen verwalteten nur zwei Prozent der geprüften Verwaltungen Verträge digital mit Hilfe besonderer Software. Der Aufwand zur Verwaltung von Verträgen steht teilweise nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der verwalteten Verträge. (Tn. 3.5)

## **Vertiefende Prüfung**

- 0.6** Vier von 14 vertiefend geprüften Verwaltungen hatten aufgrund einer z. T. bereits auf Dauer angespannten Personalsituation Mühe, die Fragenstellungen des Rechnungshofs adäquat zu beantworten, Vertrags- und Rechnungsunterlagen aufzufinden und diese vorzulegen. Die Mitarbeiter waren bereits zum Vertragsschluss auf die Zuarbeit der Dienstleister angewiesen. Diese wiederum bestimmten zumeist den Inhalt und die Bedingungen für die Leistungserbringung. (Tn. 4.1)
- 0.7** Die geprüften Verwaltungen hielten Verträge im Wesentlichen ausschließlich in Papierform vor. Die Verwaltung der Verträge beschränkte sich dabei auf das formale Zustandekommen der Vertragsverhältnisse und der Zahlungsfreigabe zu den Abrechnungen. Die Vertragsdokumente waren meist nur einem Mitarbeiter zugänglich. Vertragsregister führten die Verwaltungen nur vereinzelt. Teilweise bestand in den Verwaltungen kein vollständiger Überblick über alle Vertragsbeziehungen. (Tn. 4.2)
- 0.8** Rund 52 Prozent der geprüften Vertragsunterlagen mit Architekten und Ingenieuren waren unvollständig. Es fehlten im Wesentlichen Vertragsbedingungen und Anlagen, auf welche die Verträge regelmäßig Bezug nahmen. Die verwendeten Vertragsurkunden waren zudem unvollständig ausgefüllt, enthielten unklare und teils nachteilige oder nicht zweckmäßige Regelungen für die Gemeinden. Rund die Hälfte der Verträge sah im Vergleich zur HOAI niedrigere Honorarvereinbarungen vor. Vertragsschlüsse entsprachen nicht den formalen Anforderungen des Kommunalrechts. (Tn. 4.3)
- 0.9** Der Rechnungshof prüfte Unterlagen zu 78 Vertragsverhältnissen für Service- und Wartungsleistungen. Die Verträge schlossen die Gemeinden im Wesentlichen auf den Urkunden und zu den Bedingungen der Dienstleister. Die geprüften Vertragsunterlagen entsprachen nicht dem Standard für die Beschaffung entsprechender Leistungen. (Tn. 4.4)

## **1 Vorbemerkungen**

Der Rechnungshof hat 2020 und 2021 das kommunale Vertragsmanagement am Beispiel von Architekten und Ingenieurverträgen sowie Verträgen über Service- und Wartungsleistungen nach Maßgabe des § 4a ThürPrBG i. V. m. § 84 Abs. 1 ThürKO vergleichend geprüft. Hierzu hatte er im Juli 2020 allen 102 gemeinschaftsfreien und 39 erfüllenden Gemeinden sowie 43 Verwaltungsgemeinschaften, insgesamt 184 kommunalen Verwaltungen, zunächst die Orientierungserhebung zur vergleichenden Prüfung angekündigt und angeordnet. Nach Auswertung der Orientierungserhebung hat der Rechnungshof das Vertragsmanagement bei 14 Verwaltungen vertiefend geprüft. Der Rechnungshof hat u. a. untersucht,

- welche Vertragsmuster in den Verwaltungen genutzt wurden,
- in welcher Weise die Verträge geschlossen wurden und
- in welcher Weise die Kommunen die Verträge verwalteten.

Hierzu hat er Angaben und Erläuterungen der Verwaltungen ausgewertet und ausgewählte Vertrags- und Rechnungsunterlagen stichprobenweise geprüft.

Ziele der Prüfung waren

- die Ordnungs- und Zweckmäßigkeit der geschlossenen Verträge festzustellen,
- die unterschiedlichen Verwaltungsarten zu erfragen und darzustellen sowie
- ggf. Möglichkeiten aufzuzeigen, die Vertragsverwaltung zu verbessern.

## **2 Ablauf und Umfang der Prüfung**

Der Rechnungshof hatte die Verwaltungen zunächst gebeten, allgemeine Fragen zu ihrer Vertragsverwaltung zu beantworten. Die Fragen zielten insbesondere auf die Art und den Umfang der zu verwaltenden Verträge ab und wie diese verwaltet werden. Alle Fragen konnten über Dropdown-Menüs und vordefinierte Antwortmöglichkeiten beantwortet werden. Die möglichen Antworten waren so gewählt, dass der Aufwand zur Beantwortung der Fragen möglichst gering war.

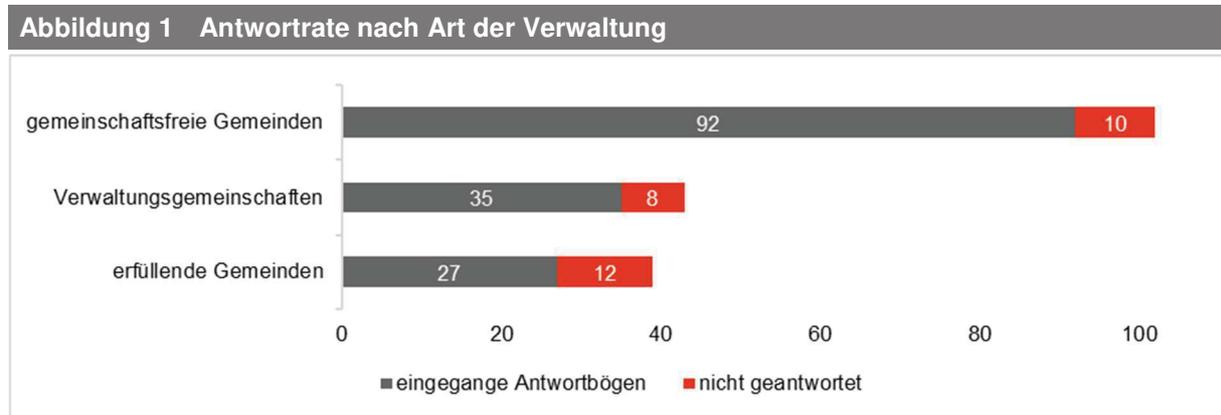
Im Ergebnis der Auswertung der Orientierungserhebung hat der Rechnungshof sechs gemeinschaftsfreien Gemeinden sowie vier erfüllenden Gemeinden und vier Verwaltungsgemeinschaften die vertiefende Prüfung zum Vertragsmanagement angekündigt und angeordnet. In die vertiefende Prüfung hat er auch Verwaltungen einbezogen, die der Anordnung zur Orientierungserhebung nicht gefolgt waren. Schwerpunkt der vertiefenden Prüfung waren weitere Fragen zur Vertragsverwaltung sowie die Auswertung von Vertrags- und Rechnungsunterlagen zu 219 Vertragsverhältnissen.

Die ausgewählten Verwaltungen hatten vertiefende Fragen zu ihrer Vertragsverwaltung zu beantworten sowie alle im geprüften Zeitraum begonnenen, bestehenden oder abgeschlossenen Vertragsverhältnisse aufzulisten. Bis Mitte Mai hatten alle Verwaltungen diese Fragen beantwortet, Vertragsdaten übermittelt und zu einer vom Rechnungshof festgelegten Stichprobe Vertrags- und Rechnungsunterlagen bereitgestellt. Der Rechnungshof hat die Angaben der Verwaltungen und die Vertrags- und Rechnungsunterlagen vergleichend geprüft und ausgewertet.

### 3 Ergebnisse der Orientierungserhebung

#### 3.1 Antwortrate

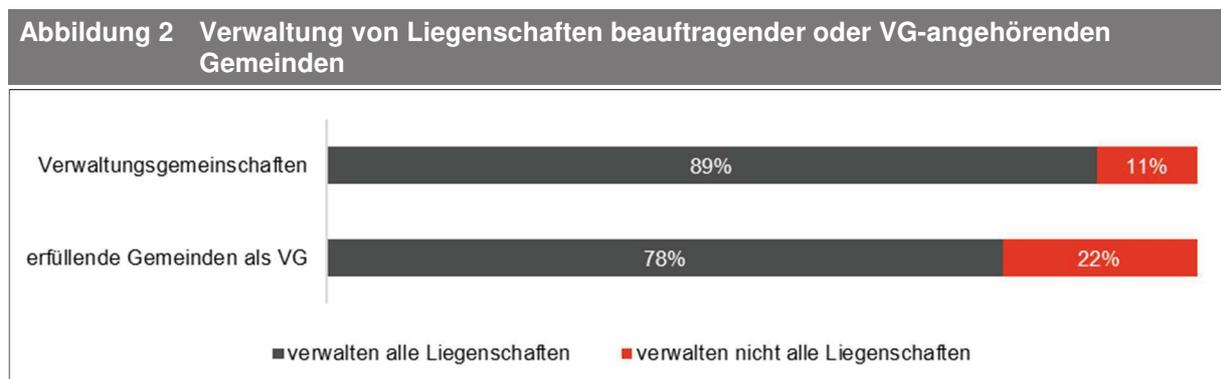
Bis zum 30. September 2020 beantworteten 154 der beteiligten 184 kommunalen Verwaltungen die Fragen des Rechnungshofs. Zehn gemeinschaftsfreie Gemeinden, acht Verwaltungsgemeinschaften und zwölf erfüllende Gemeinden kamen der Anordnung zur Orientierungserhebung nicht nach (vgl. Abbildung 1).



Hierzu verweist der Rechnungshof auf § 2 Abs. 1 und 2 ThürPrBG. Danach sind den Prüfern, soweit gesetzliche Vorschriften nicht entgegenstehen, alle zur Durchführung der Prüfung erforderlichen Auskünfte umfassend und wahrheitsgemäß zu erteilen. Die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen sind den Prüfern auf Verlangen auszuhändigen.

#### 3.2 Erfüllung der Verwaltungsaufgaben

Der Rechnungshof hinterfragte bei allen erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften, ob diese die Verträge ihrer beauftragenden bzw. angehörnden Gemeinden verwalten. Nach den Angaben verwalteten 4 von 35 Verwaltungsgemeinschaften und 6 von 27 erfüllenden Gemeinden die Liegenschaften der beauftragenden bzw. der VG angehörnden Gemeinden nicht oder nicht gänzlich. Das entspricht einem Anteil von jeweils 11 bzw. 22 Prozent (vgl. Abbildung 2).



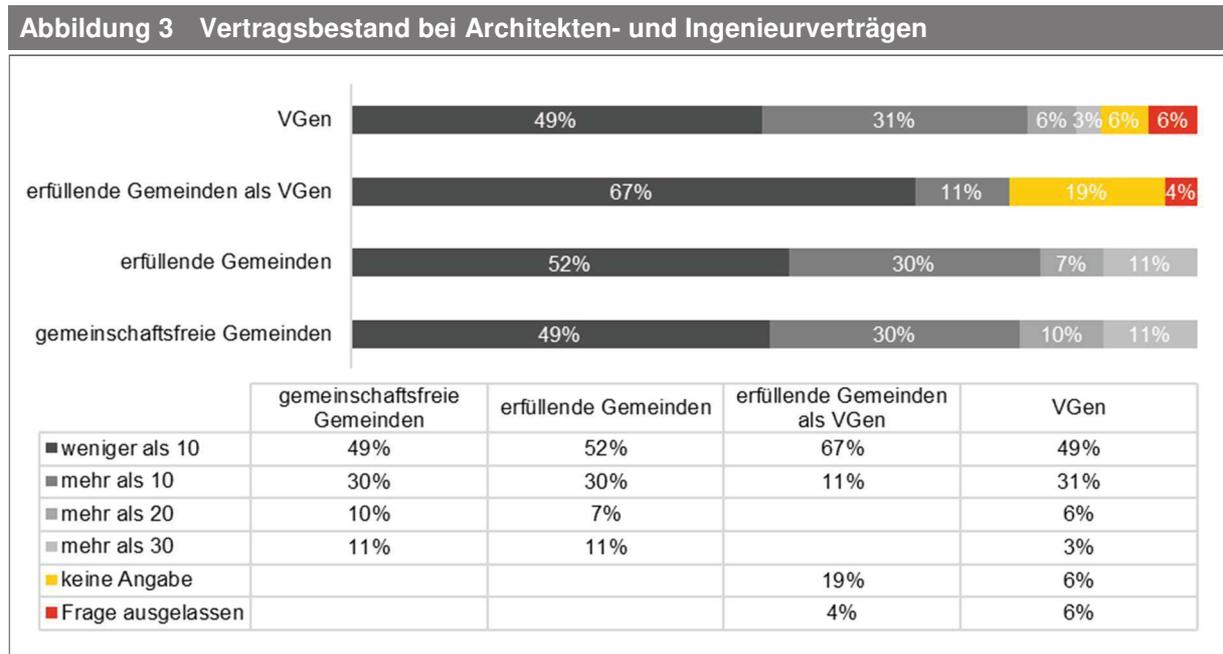
Nach § 47 Abs. 2 ThürKO bleiben die Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zuständig. Die Verwaltungsgemeinschaft führt diese Aufgaben als Behörde der jeweiligen Mitgliedsgemeinde nach deren Weisung aus. Ihr obliegt die verwaltungsmäßige Vorbereitung und der verwaltungsmäßige Vollzug der Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden. Ihr obliegt auch die Besorgung der laufenden Verwaltungsangelegenheiten, die für die Mitgliedsgemeinden keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen.

Erfüllende Gemeinden nehmen nach § 51 Abs. 1 ThürKO die Aufgaben einer Verwaltungsgemeinschaft für die beauftragenden Gemeinden wahr.

### 3.3 Verträge mit Architekten und Ingenieuren

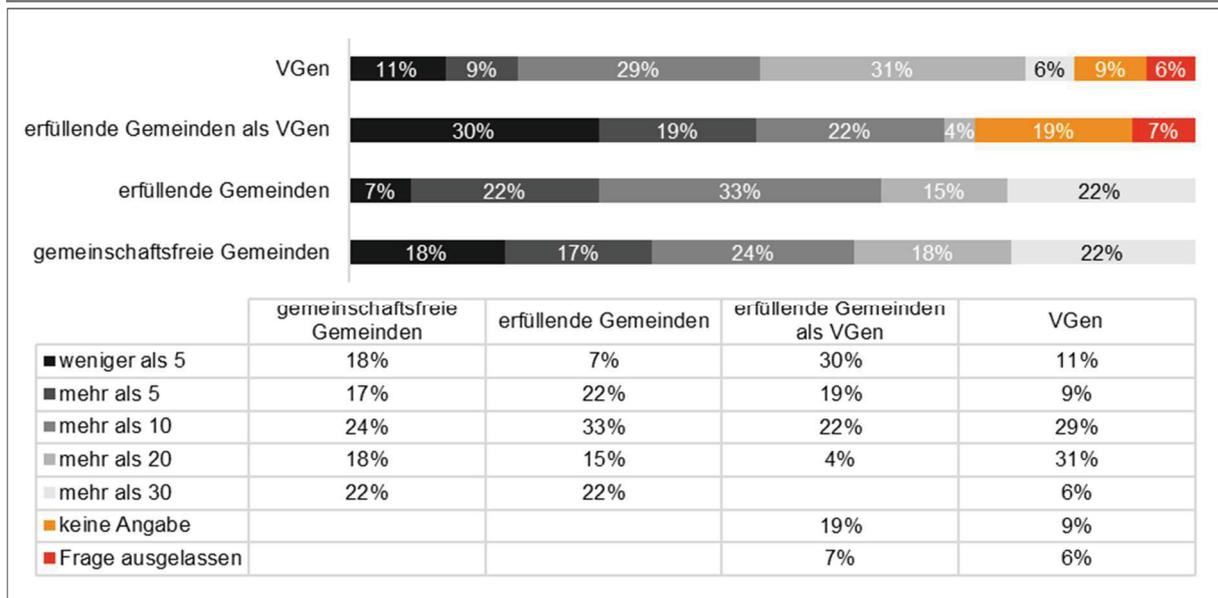
#### 3.3.1 Vertragsbestand

Der Rechnungshof hatte die Verwaltungen nach ihrem aktuellen Vertragsbestand im geprüften Zeitraum befragt. Rund 80 Prozent aller Verwaltungen gaben an, weniger als 20 Vertragsverhältnisse mit Architekten und Ingenieuren zu betreuen (vgl. Abbildung 3). Nur etwa ein Fünftel der gemeinschaftsfreien und erfüllenden Gemeinden sowie ein Zehntel der Verwaltungsgemeinschaften betreuten mehr als 20 entsprechende Vertragsverhältnisse.



Die überwiegende Zahl der Verwaltungen gab an, zwischen 2017 und 2020 mehr als zehn neue Verträge mit Architekten und Ingenieuren geschlossen zu haben. 22 Prozent der gemeinschaftsfreien und erfüllenden Gemeinden gaben an, in dieser Zeit mehr als 30 Verträge mit Architekten und Ingenieuren geschlossen zu haben (vgl. Abbildung 4).

**Abbildung 4 Neue Verträge mit Architekten und Ingenieuren zwischen 2017 und 2020**



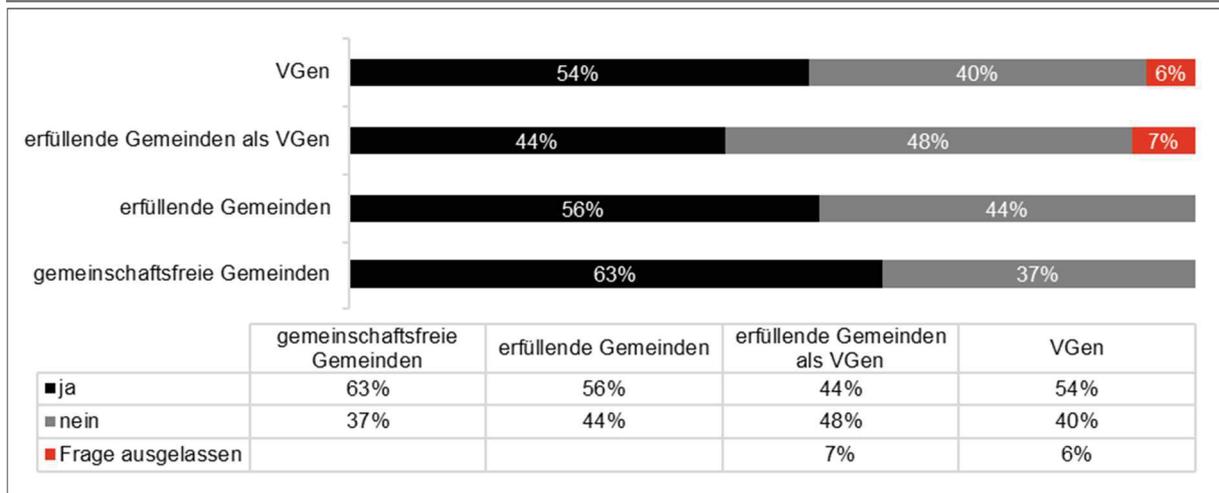
Die Angaben der Verwaltungen zu den Vertragsverhältnissen im geprüften Zeitraum waren widersprüchlich. Dies betrifft insbesondere die Angaben zur Beauftragung der Leistungsphase 9. Einerseits bejahten die Verwaltungen i. d. R., Leistungen der Leistungsphase 9 zu beauftragen. Im Widerspruch dazu nannten sie mehrheitlich jedoch nur Verträge mit Laufzeiten von bis zu drei Jahren. Dieser Widerspruch deutet darauf hin, dass die Verwaltungen die Verträge, die sich in der Leistungsphase 9 befinden, nicht mehr aktiv verwalteten. Sie beachteten in diesen Fällen nicht, dass die Freiberufler weiterhin Leistungspflichten haben, die es zu überwachen gilt. Sie gaben i. d. R. jedoch an, dass Gewährleistungsabnahmen mit den Freiberuflern erfolgten und die Honorare für die betreffenden Leistungen erst nach Ablauf der Gewährleistungszeiträume für die Bauleistungen ausbezahlt wurden.

Nach der Prüfungserfahrung des Rechnungshofs umfassen Verträge mit Architekten und Ingenieuren, deren Gegenstände Objektplanungen nach der HOAI sind, regelmäßig Leistungen der Leistungsphasen 9 der jeweiligen Leistungsbilder. Bei dieser Leistungsphase handelt es sich bei den Objektplanungen um die sog. Objektbetreuung. Sie beinhaltet im Wesentlichen Objektbegehungen zur Mängelfeststellung und die fachliche Bewertung innerhalb der Verjährungsfrist der Mängelansprüche der Bauleistungen der ausführenden Unternehmen. Weiter gehört das Mitwirken der Freigabe von Sicherheitsleistungen zu den Leistungen. Der Zeitraum, in dem diese Leistungen zu erbringen sind, hängt im Wesentlichen von der Dauer des vereinbarten Gewährleistungszeitraums für die Bauleistungen ab. Dieser beträgt für Bauleistungen nach § 13 Abs. 4 VOB/B grundsätzlich vier oder nach § 438 Abs. 1 Nr. 3 BGB fünf Jahre – für technische Anlagen in beiden Fällen zwei Jahre. Das heißt, dass Verträge für Objektplanungen, die auch Leistungen der Objektbetreuung beinhalten, i. d. R. Laufzeiten von mehr als vier Jahren aufweisen. Danach war zu erwarten, dass die Verwaltungen zum Zeitpunkt der Prüfung im Regelfall mindestens die Anzahl der im geprüften Zeitraum geschlossenen Verträge weiterhin – im Regelfall jedoch eine höhere Anzahl von Verträgen mit Architekten und Ingenieuren verwalten. Insoweit waren die Angaben zur Orientierungserhebungen nicht plausibel.

### 3.3.2 Vertragsmuster

Der Rechnungshof hatte gefragt, ob die Verwaltungen standardisierte Vertragsmuster für Verträge mit Architekten und Ingenieuren nutzen. Nach den Angaben der Verwaltungen nutzten etwas mehr als die Hälfte standardisierte Vertragsmuster (vgl. Abbildung 5)

**Abbildung 5 Verwendung von standardisierten Verträgen**



Nach der Auswertung dieser Angaben schloss die Mehrheit der Verwaltungen regelmäßig Verträge mit Architekten und Ingenieuren ab. Für die Verwaltungen war es daher zweckmäßig, einen Standard für entsprechende Verträge zu etablieren.

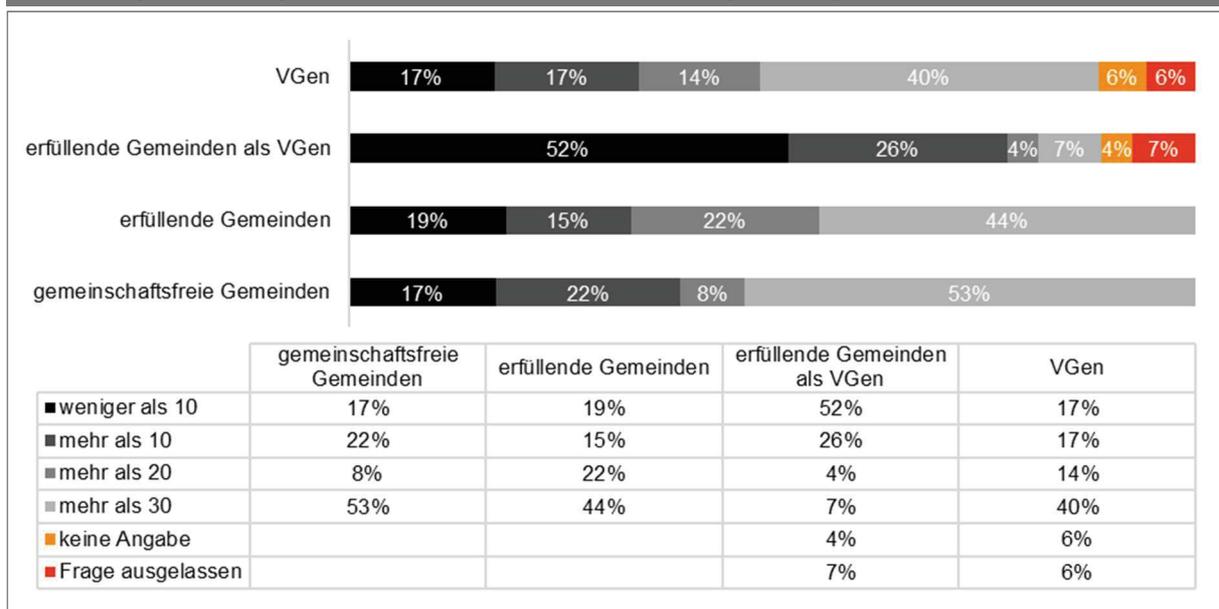
Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 4.1 und Tn. 4.3.2.

### 3.4 Verträge für Service- und Wartungsleistungen

#### 3.4.1 Vertragsbestand

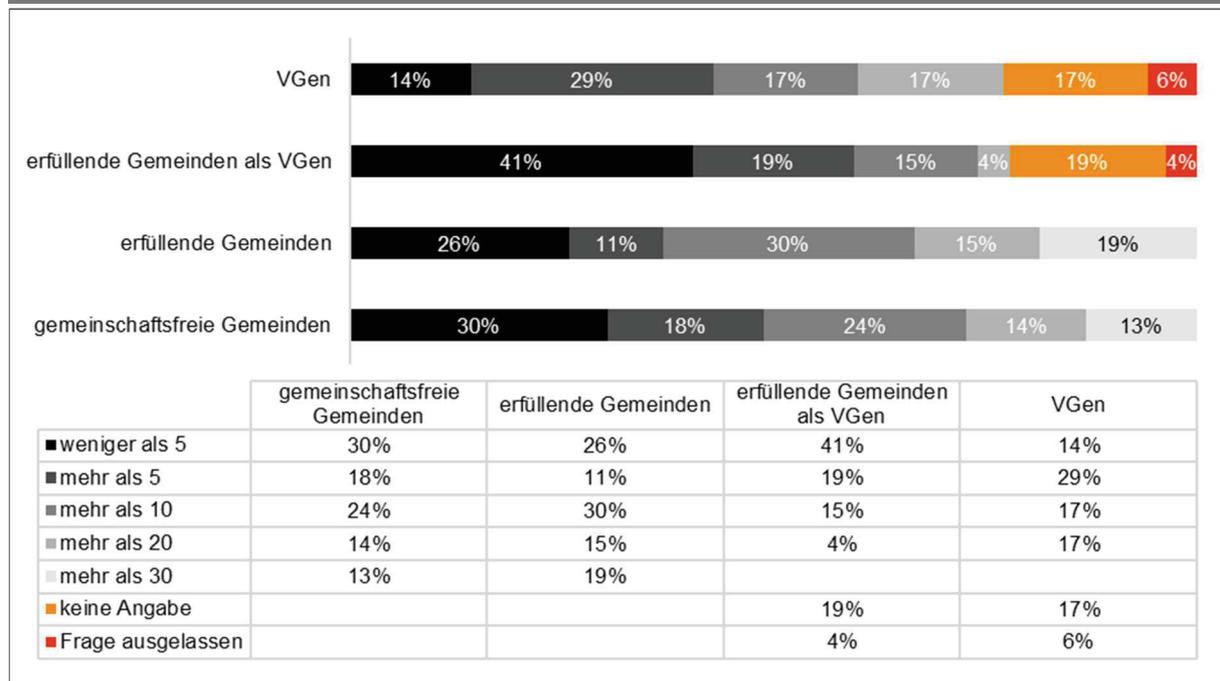
Der Rechnungshof hatte den Vertragsbestand für Service- und Wartungsleistungen abgefragt. Rund 40 Prozent der gemeinschaftsfreien und erfüllenden Gemeinden sowie der Verwaltungsgemeinschaften gaben mehr als dreißig Vertragsverhältnisse für Wartungs- und Serviceleistungen für Liegenschaften an. (vgl. Abbildung 6)

**Abbildung 6 Vertragsbestand bei Service- und Wartungsverträgen**



Über 50 Prozent der gemeinschaftsfreien und erfüllenden Gemeinden hatten zudem angegeben, zwischen 2017 und 2020 mehr als zehn neue Verträge für Wartungs- und Serviceleistungen geschlossen zu haben. Rund 30 Prozent gaben an, mehr als 20 Verträge in diesem Zeitraum geschlossen zu haben. Für beauftragende und Mitgliedsgemeinden gaben die Verwaltungen an, dass rund 20 bzw. 30 Prozent mehr als zehn Verträge für Wartungs- und Serviceleistungen für Liegenschaften geschlossen zu haben. (vgl. Abbildung 7)

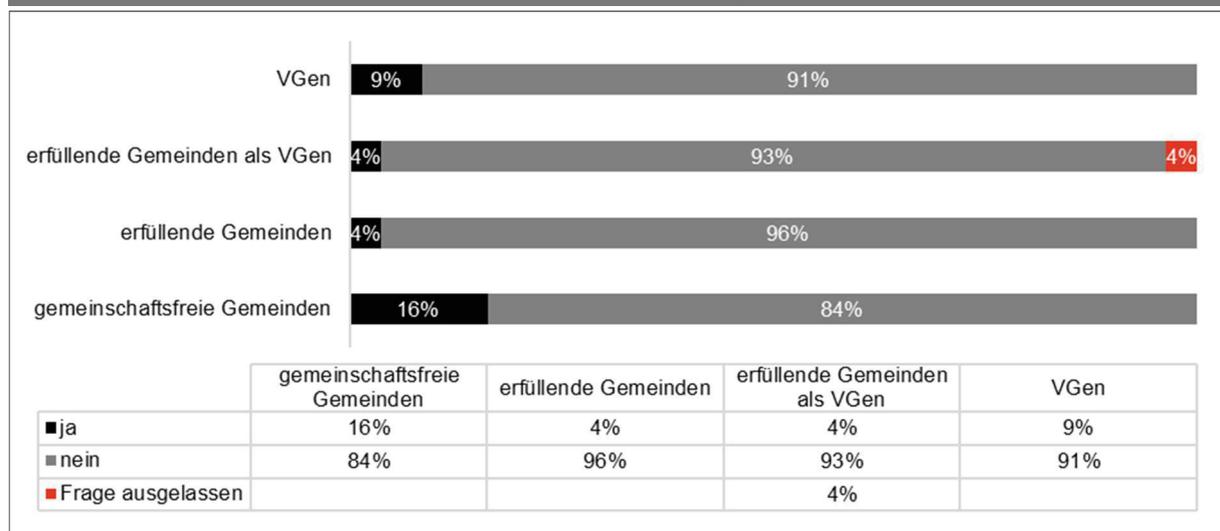
**Abbildung 7 Vertragsschlüsse zwischen 2017 und 2020 – Service- und Wartungsleistungen**



### 3.4.2 Vertragsmuster

Der Rechnungshof hatte gefragt, ob die Verwaltungen standardisierte Vertragsmuster für Verträge mit Architekten und Ingenieuren nutzen. Die Mehrzahl der Verwaltungen hatte angegeben, keine Standardformulare zu verwenden. (vgl. Abbildung 8)

**Abbildung 8 Standardverträge für Service- und Wartungsleistungen**

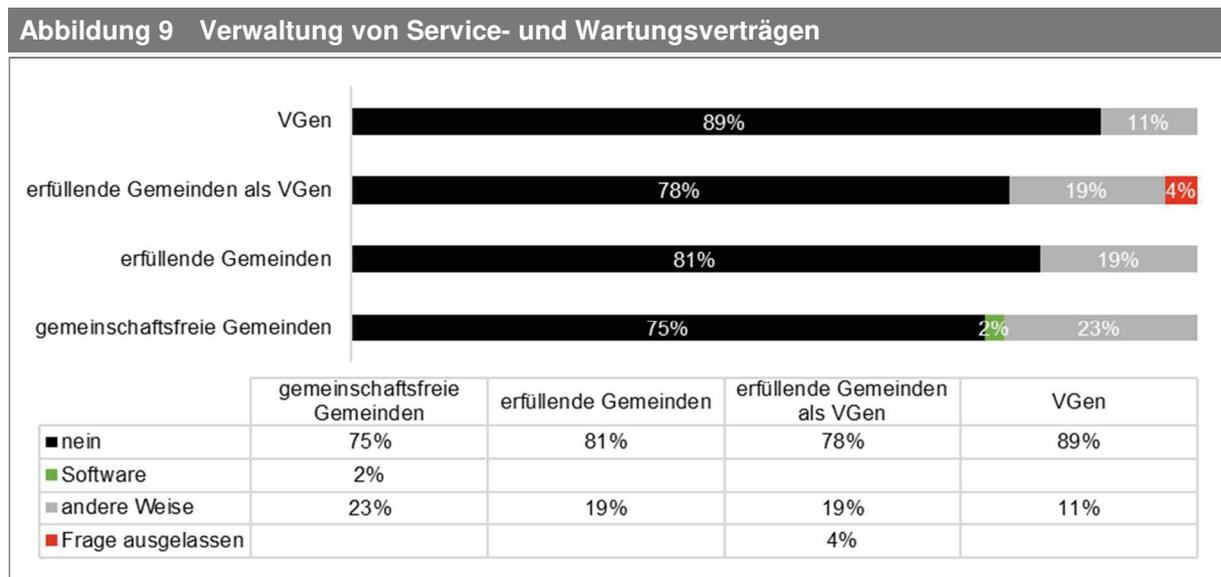


Die Beschaffung dieser Leistungen sollte aufgrund der zu erwartenden Auftragswerte regelmäßig im Anwendungsbereich der VOL resp. UVgO gelegen haben. Damit sollte ein über alle Verwaltungen vereinheitlichter Standard für diese Verträge im Regelfall<sup>1</sup> gewährleistet sein. Nach den §§ 9 VOL (2006 und früher), 8 VOL (2009) und 21 UVgO bestehen Vergabeunterlagen u. a. aus einer Leistungsbeschreibung und Vertragsbedingungen. Vertragsverhältnisse werden auf der Grundlage der Vergabe- und Verfahrensordnungen durch einseitige Erklärungen des Auftraggebers über den Zuschlag auf ein Angebot geschlossen. Separater Vertragsurkunden bedarf es danach nicht.

Hierzu verweist der Rechnungshof auf seine Ausführungen unter Tn. 4.4.

### 3.5 Verwaltung von Service- und Wartungsverträgen

Der Rechnungshof hatte nach der Art und Weise der Vertragsverwaltung gefragt. Über 75 Prozent der befragten Verwaltungen hatten angegeben, Verträge für Wartungs- und Serviceleistungen in keiner besonderen Weise zu verwalten. Zwei Prozent der gemeinschaftsfreien Gemeinden nutzten eine spezielle Software zur Vertragsverwaltung. Durchschnittlich zwanzig Prozent gaben an, entsprechende Verträge in anderer Weise zu verwalten.



Der Aufwand zur Verwaltung von Verträgen sollte in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der verwalteten Verträge stehen. Das Zusammenführen wichtiger Vertragsdaten innerhalb eines vordefinierten Rahmens kann einen Überblick über die bestehenden Vertragsverhältnisse der Gemeinde schaffen, die Verwaltung der Verträge erleichtern und zur sparsamen Planung und wirtschaftlichen Führung des Haushalts beitragen.

Der Rechnungshof verweist hierzu auf seine Empfehlungen und Hilfestellungen zur Vertragsverwaltung unter Tn. 7.

<sup>1</sup> Trifft nicht zu auf Vertragsverhältnisse, deren Auftragswert nach § 3 VgV entsprechend Abschnitt 4.1.3 der Vergabe-Mittelstandsrichtlinie bzw. 1.2.2.3 ThürVVöA unter 500 EUR o. USt. bzw. gemäß § 14 UVgO unter 1.000 EUR o. USt liegt.

## **4 Ergebnisse der vertiefenden Prüfung**

### **4.1 Situation in den Verwaltungen**

Vier der 14 ausgewählten Verwaltungen hatten aufgrund einer auf Dauer angespannten Personalsituation Mühe, die Fragenstellungen des Rechnungshofs adäquat zu beantworten, Vertrags- und Rechnungsunterlagen aufzufinden und diese vorzulegen. Insbesondere kleinere Verwaltungen waren für Verträge auf Zuarbeiten der Freiberufler und Dienstleister angewiesen.

Eine Verwaltung gab an, keine eigenen Vertragsvordrucke zu verwenden, da Architekten und Ingenieure durch ihre Kammern immer die „aktuellsten“ Vertragsformulare zur Verfügung hätten und diese verwenden würden. Hierzu weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Architekten- und die Ingenieurkammer Thüringen keine Vertragsmuster zur Verfügung stellen.

Für Service- und Wartungsleistungen fielen die Aussagen gleichbedeutend aus. Für diese Verträge waren für die Verwaltungen eine vermeintlich einfache Handhabung und keine Kosten entscheidend. Spezielle Arten der Vertragsverwaltung oder die Verwendung von standardisierten eigenen Verträgen schlossen die Verwaltungen im Wesentlichen mit dem Kostenargument aus. Eine in Haushaltssicherung befindliche Kommune gab z. B. an, dass finanzielle Mittel für andere Formen der Vertragsverwaltung fehlten. Ausschließlich zwei große Verwaltungen gaben zur Orientierungserhebung an, spezielle Software für die Verwaltung von Verträgen zu nutzen. Eine dieser Verwaltungen gab zudem an, eigene Vertragsvordrucke zu verwenden.

Verwaltungen sind nach dem Kommunal- und Haushaltsrechts verpflichtet, ihre Arbeit möglichst sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen (§ 53 Abs. 2 ThürKO). Nicht zuletzt aufgrund einer zunehmend angespannten Personalsituation müssen die Verwaltungen die Effizienz ihrer Arbeitsweise weiter steigern. Im Hinblick auf die Aufgabenfülle, den einzuhaltenden Rechtsrahmen und die Qualitätsstandards sind leistungsfähige und effektive kommunale Strukturen unabdingbar. Der Rechnungshof regt daher an, weitere Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit zu prüfen.

### **4.2 Formen der Vertragsverwaltung**

Die geprüften Kommunen verwahrten Verträge i. d. R. ausschließlich in Papierform. Die Verträge mit Architekten und Ingenieuren waren Bestandteil der jeweiligen maßnahmebezogenen Bauakten. Verträge für Service- und Wartungsleistungen verwahrte jede Verwaltung bzw. jeder Mitarbeiter auf eigene Weise. Der Zugang zu diesen Vertragsunterlagen ist damit eingeschränkt und nur durch die zuständigen Mitarbeiter gegeben. In Abhängigkeit von der Verwaltungsstruktur und Verwaltungsgröße kann dies einen oder mehrere Mitarbeiter betreffen, die gleichzeitig wenige oder viele, gleichartige oder unterschiedliche Vertragsverhältnisse betreuen. Vertragsregister oder Vertragsübersichten führten die geprüften Verwaltungen i. d. R. nicht. Die meisten Verwaltungen gaben an, die Form der Vertragsverwaltung für die eigene Verwaltung und die Anzahl der unterhaltenen Vertragsverhältnisse als ausreichend zu erachten. Einige Verwaltungen erläuterten, über andere Verwaltungsformen nachzudenken. Diese Verwaltungen begründeten ihre Überlegungen insbesondere mit dem Wunsch eines besseren Überblicks über bestehende Vertragsverhältnisse sowie Zugriffsmöglichkeiten auf Vertragsdaten für eine größere Anzahl von Mitarbeitern.

Fünf Verwaltungen führten zum Zeitpunkt der Prüfung digitale Vertragsübersichten in Tabellenform. Diese basierten auf Standardsoftwareanwendungen, z. B. Microsoft Excel, und unterschieden sich in Umfang und Aufbau. Bei zwei Verzeichnissen handelte es sich um kurze Übersichten mit wenigen Inhalten, in denen die Zellen gemischte Einträge aus Texten und

Zahlen enthielten. Drei Übersichten waren deutlich umfangreicher und enthielten mehr Einzelangaben zu den jeweiligen Verträgen. Die Zellen enthielten jeweils eine Angabe. Mithilfe dieser Übersichten war es beispielsweise über Standardfilterfunktionen möglich, Verträge nach Kriterien wie Vertragsschluss, Laufzeit, Vertragspartner, Vertragsgegenstand, Haushaltsstelle oder Bruttojahreswert zu finden.

Im Ergebnis der Auswertungen beschränkte sich das Verwalten der Verträge im Wesentlichen auf das formale Zustandekommen der Vertragsverhältnisse und die Freigabe der Rechnungen. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Verträgen, Ideen für eine Vereinheitlichung oder Ansätze einer dauerhaft aktiven Vertragsverwaltung waren nur bei wenigen Verwaltungen erkennbar. Grundsätzlich fehlten

- der Überblick über bestehende Vertragsverhältnisse,
- Kenntnisse über Quellen geeigneter Vertragsmuster,
- Ideen für Veränderungen mit vorhandenen Mitteln oder
- Kenntnisse über Anbieter entsprechender spezieller Softwareprodukte.

Erfüllende Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften erklärten zum Teil, dass nicht alle beauftragenden oder angehörenden Gemeinden Verträge unter Mitwirkung der Verwaltung schlossen oder durch diese verwalten ließen. Diesen Verwaltungen mangelte es dann bereits aus Umständen, auf die sie keinen Einfluss hatten, am notwendigen Überblick über die Vertragsverhältnisse der beauftragenden oder angehörenden Gemeinden. Der Rechnungshof verweist hierzu auf seine Ausführungen unter Tn. 3.2.

Hervorzuheben ist eine größere Verwaltung, die eigene Verträge verwendete und für die Vertragsverwaltung eine spezielle Software benutzte. Die Verträge steckten einen einheitlichen Vertragsrahmen ab, über den Qualität und Quantität der Leistungen geregelt waren. Die Software versetzte die Verwaltung in die Lage, Verträge von verschiedenen Arbeitsplätzen zu finden, einzusehen und damit zu arbeiten. In dieser Verwaltung war ein Überblick über alle bestehenden Vertragsverhältnisse gegeben (vgl. Tn. 5).

## **4.3 Verträge mit Architekten und Ingenieuren**

### **4.3.1 Angaben zu bestehenden Vertragsverhältnissen**

Auf der Grundlage der übermittelten Vertragsdaten zu 375 Verträgen forderte der Rechnungshof von den Verwaltungen Vertrags- und Rechnungsunterlagen zu 126 Verträgen (rund 33 Prozent) mit Architekten und Ingenieuren an. Zu 115 Vertragsverhältnissen legten die Verwaltungen Verträge vor. Zu den nicht vorgelegten Unterlagen äußerten sie sich nicht bzw. führten sie aus, dass diese nicht auffindbar seien oder legten unkommentiert andere Verträge vor.

Die Auswertung und cursorische Prüfung der Unterlagen zu den 115 Verträgen mit Architekten und Ingenieuren ergab, dass zu 58 Vertragsverhältnissen (52 Prozent) nur unvollständige Vertragsunterlagen vorlagen. Beispielsweise fehlten:

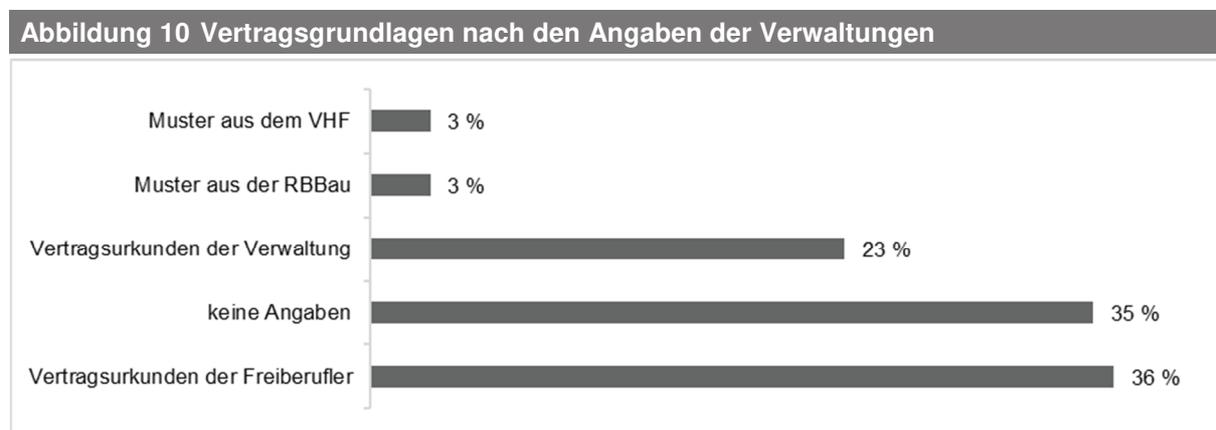
- Angebote, Vertragsbedingungen bzw. Anlagen zu den Verträgen,
- Angaben, zum Vertragsgegenstand und Umfang der beauftragten Leistungen,
- Angaben zum vereinbarten Honorar.

Die Verwaltungen müssen im Sinne der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sicherstellen, dass sie ihre Verträge vollständig vorhalten. Mindestens sollten die Vertragsunterlagen den Leistungsgegenstand nennen und die dafür vereinbarte Vergütung enthalten. Der Leistungsgegenstand und die einzelnen Leistungspflichten der Freiberufler sollten so genau wie möglich beschrieben sein. Das Honorar bzw. etwaig vereinbarte

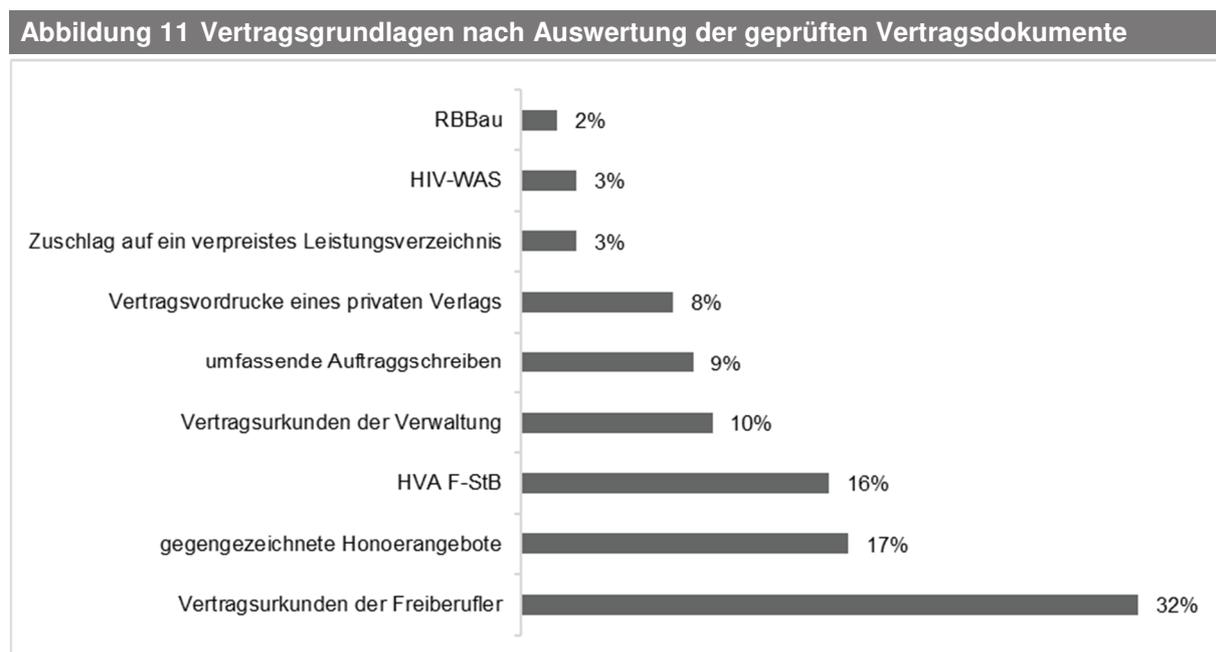
Teilhonorare müssen immer einen direkten Leistungsbezug beinhalten. Ist dies nicht der Fall oder fehlen Bestandteile des Vertrags wie z. B. Vertragsbedingungen gänzlich, indem lediglich Auftragschreiben mit dem Titel des Vorhabens vorliegen, kann die Verwaltung letztlich die Leistung der Freiberufler nicht bewerten. Dementsprechend kann sie die Fälligkeit von Honorarforderungen gemäß § 15 HOAI i. V. m. § 40 ThürGemHV nicht feststellen und Zahlungen an die Freiberufler nicht freigeben.

#### 4.3.2 Vertragsurkunden und Vertragsschluss

Zu den Angaben der im geprüften Zeitraum bestehenden Vertragsverhältnisse hatte der Rechnungshof die Verwaltungen u. a. gebeten, die Grundlagen ihrer Vertragsunterlagen in Form der verwendeten Vertragsurkunden konkret zu benennen. Dafür standen den Verwaltungen sechs Auswahlmöglichkeiten (eigener Vordruck, vom Freiberufler, privater Verlag, RBBau, Sonstige und VHF) zur Verfügung. Die Verwaltungen gaben an, insbesondere Vertragsurkunden der Freiberufler, eigene Vertragsformulare, Vertragsmuster der RBBau der VHF zu nutzen (vgl. Abbildung 10).



Nach der Prüfung der vorgelegten Vertragsunterlagen hat der Rechnungshof insgesamt neun unterschiedliche Quellen vermerkt, auf denen die Vertragsverhältnisse der Gemeinden basierten (vgl. Abbildung 11).



- **Vertragsmuster der RBBau:**  
Die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) werden vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit herausgegeben. Sie halten aktuell im Wesentlichen zehn verschiedene Vertragsmuster für Objekt- und Fachplanungen bereit.<sup>2</sup> Diese Vertragsmuster sind zugeschnitten auf die Anforderungen und Verwaltungsabläufe des Bundesbaus und sehr umfangreich. Die einzelnen Vertragsmuster nehmen dabei Bezug auf verschiedenste Anlagen, wie Vertragsbedingungen, aber auch unterschiedlichste Formblätter aus dem gesamten Regelwerk. Die Vertragsmuster verlangen unter einer Vielzahl ihrer Regelungen Ergänzungen der Vertragsparteien. Die geprüften Verträge, die auf Vertragsmustern der RBBau basierten, waren insoweit unvollständig, als zumindest die verwiesenen Allgemeinen Vertragsbedingungen fehlten und gleichfalls kaum Ergänzungen an den geforderten Stellen im Vertrag vorgenommen worden waren. Sinnvoll ist die Verwendung dieser Vertragsmuster allein, wenn die Verwaltung das gesamte Regelwerk der RBBau verwendet. Da das Regelwerk zum Teil komplexe Verwaltungsabläufe widerspiegelt, die in diesem Umfang in Kommunen nicht vorkommen, empfiehlt der Rechnungshof die Verwendung der Vertragsmuster der RBBau zumindest in kleinen Verwaltungen nur bedingt.
- **Vertragsmuster nach HIV-WAS:**  
Das Handbuch für Ingenieurverträge in der Wasserwirtschaft (HIV-WAS) wurde von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) herausgegeben und wird seit 2014 nicht mehr aktualisiert. Es ähnelt in Struktur und Aufbau dem Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA F-StB). Auch die darauf basierenden geprüften Vertragsunterlagen waren aufgrund fehlender Vertragsbedingungen, auf welche die Vertragsmuster standardisiert Bezug nehmen, unvollständig. Durch den sich stetig wandelnden Rechtsrahmen ist die Verwendung des HIV-WAS nicht mehr zu empfehlen.  
Zuschlag auf verpreiste Leistungsverzeichnisse:  
Insbesondere ein Fachdienst einer Verwaltung versandte zur Beschaffung von freiberuflichen Dienstleistungen eigens dafür erarbeitete Aufforderungen zur Abgabe von Angeboten für Ingenieurleistungen. Diese Aufforderungen enthielten u. a. Aufgabenstellungen, Beschreibungen des Bauvorhabens sowie Lage- und Übersichtspläne als Vorgaben des Auftraggebers. Weiter enthielten sie Angaben zum Umfang der benötigten Leistungen, der Art und des Umfangs der zu liefernden Arbeitsergebnisse der Freiberufler, Angaben zum Zeitraum und zur gewünschten Durchführung der Baumaßnahmen, voraussichtlich anrechenbare Kosten, die Einordnung in eine Honorarzone, Leistungen des Auftraggebers, Anforderungen an die Haftpflichtversicherung der Freiberufler sowie zu bepreisende Einzelbestandteile der benötigten freiberuflichen Dienstleistungen<sup>3</sup> (ähnlich den Leistungspositionen in einem Bauvertrag). Die aufgeforderten Freiberufler reichten die ausgefüllten und bepreisten Vergabeunterlagen beim Fachdienst ein, der diese auswertete und daraufhin einem Unternehmen den Auftrag mittels eines Zuschlagsschreibens erteilte. Der Rechnungshof empfiehlt eine solche Vorgehensweise, um freiberufliche Dienstleistungen zu beschaffen. Die Anlehnung an standardisierte Vergabeverfahren von Bauleistungen erfüllt die allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts, wie z. B. den fairen Wettbewerb, die Gleichbehandlung von Bietern sowie die Transparenz des Verfahrens. Die eigens erarbeiteten Aufforderungen zur Abgabe von Angeboten widerspiegeln den tatsächlichen Bedarf der Gemeinde. Sie lassen zudem erkennen, dass die Verwaltung klare Vorstellungen von Projekt und Anforderungen an die Leistung der Freiberufler hatte als auch Grundleistungen differenziert und besondere Leistungen begründet beschaffte. Die o. g. Vergabeunterlagen beinhalten somit alle für den Vertrag wichtigen Inhalte –

<sup>2</sup> VM2 – Objektplanung Gebäude, VM 3 – Fachplanung Technische Ausrüstung, VM 4 – Fachplanung Tragwerksplanung, VM 5 – Prüfung der Tragwerksplanung, VM 6 – Objektplanung Freianlagen, VM 7 – Objektplanung Ingenieurbauwerke, VM 8 – Objektplanung Verkehrsanlagen, VM 9 – Ingenieurvermessung, VM 10 – Thermische Bauphysik und VM 11 – SiGeKo.

<sup>3</sup> Grundleistungen nach den Leistungsbildern nach HOAI sowie besondere Leistungen.

auch ohne Vertragsbedingungen. Allerdings genügen in Abweichung zu Verträgen nach der VOB oder der UVgO Zuschlagsschreiben für Vertragsschlüsse mit Freiberuflern nicht. Entgegen der Beschaffung von Bauleistungen ist für freiberufliche Dienstleistungen eine separate Vertragsurkunde erforderlich. Ein Zuschlagsschreiben aufgrund eingereicherter Angebote genügt hier nicht. Dies trifft grundsätzlich auf jede Form einseitiger Zuschlagsschreiben zu.

- **Vertragsmuster privater Verlage:**  
Die geprüften Vertragsmuster der privaten Verlage setzen ähnlich der Muster der RBBau die stringente Verwendung eines Gesamtregelwerks der privaten Verlage voraus. Durch verschiedene Bezugnahmen und Verweise auf unterschiedliche Anlagen, Formblätter und Vertragsbedingungen des Regelwerks sind diese Verträge nur damit vollständig. Bei den geprüften Verträgen war dies i. d. R. nicht der Fall, da auch hier die Vertragsbedingungen fehlten, auf welche die Verträge verwiesen. Weiter viel auf, dass sich die Verträge in Teilen auf landesspezifische Regelungen aus anderen Bundesländern bezogen, die in Thüringen nicht gelten. Insoweit sollte bei der Verwendung von Verlagsvordrucken darauf geachtet werden, dass es sich um Vordrucke handelt, welche auf den im eigenen Bundesland geltenden Rechtsrahmen abstellen. Zudem ist zu beachten, dass diese Vertragsmuster dem Urheberrecht unterliegen. Sie können in Abhängigkeit der Gebühren- und Lizenzmodelle kostenpflichtig sein.
- **Vertragsmuster der Verwaltung:**  
Die eigenen Vertragsmuster des Fachdiensts einer gemeinschaftsfreien Stadt orientierten sich grundsätzlich an vorhandenen Vertragsmustern. Der Fachdienst passte die Vertragsinhalte dem eigenen Bedarf an. Auch diese Verträge nahmen Bezug auf Vertragsbedingungen. Diese waren jedem zur Prüfung vorgelegten Vertrag beigelegt. Der Vertragsabschluss entsprach zu allen geprüften Vertragsverhältnissen den Anforderungen des § 31 ThürKO und § 126 BGB. Soweit sichergestellt ist, dass die Vertragsmuster regelmäßig entsprechend dem aktuellen Rechtsrahmen überprüft werden, ist dies eine sehr gute Lösung. Dies trifft auf die Vertragsmuster der geprüften Verwaltung zu.
- **Vertragsmuster des HVA F-StB:**  
Das Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA F-StB) wird vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur herausgegeben. Es enthält eine Vielzahl auf den Bedarf der Straßenbauverwaltung zugeschnittene unterschiedliche Formblätter, Vordrucke und Vertragsbedingungen sowie einzelne Vertragsmuster. Diese wiederum nehmen zum Teil Bezug zu Vertragsbedingungen und Formblättern. Die Verträge sind jedoch vor allem im Vergleich zu den Vertragsmustern aus den RBBau weniger umfangreich und dadurch auch durch Dritte handhabbarer. Die geprüften Vertragsunterlagen, welche auf diesem Handbuch basierten, waren i. d. R. unvollständig. Es fehlten die Vertragsbedingungen.
- **Vertragsurkunden der Freiberufler und gegengezeichnete Honorarangebote:**  
Die geprüften gegengezeichneten Honorarangebote der Freiberufler, welche den Gemeinden als Vertragsgrundlage dienten, kamen im Regelfall ohne Vertragsbedingungen aus. Sie beschränkten sich im Wesentlichen auf den Titel der Maßnahmen, die einschlägigen Leistungsbilder nach HOAI sowie Honoraraufgliederungen – in Anlehnung an die HOAI. In Einzelfällen enthielten die Angebote Bedingungen zu Haftpflichtversicherungen der Freiberufler mit bestimmten Deckungssummen. Im Vergleich dazu verwiesen die individuellen Vertragsurkunden der Freiberufler regelmäßig auf Vertragsbedingungen, welche den geprüften Vertragsunterlagen selten beilagen. Die Zeichnungen auf den Honorarangeboten als auch auf den individuellen Vertragsurkunden der Freiberufler entsprachen meist den Anforderungen des § 126 BGB. Im Gegensatz dazu war im Sinne des § 31 Abs. 2 ThürKO nicht zu jeder Unterschrift erkenntlich, wer seitens der Gemeinden die Unterschrift leistete und den Auftrag damit erteilte. Die Gegenüberstellung der einzelnen Angebote und Vertragsurkunden der Freiberufler zeigte ein gewisses Maß an Standardisierung dieser Vertragsunterlagen.

Die geprüften Verwaltungen schlossen Verträge für vergleichbare freiberufliche Leistungen zu unterschiedlichsten Bedingungen. Dies birgt grundsätzlich rechtliche Risiken. Ohne eingehende Prüfung besteht die Gefahr, nachteilige Vereinbarungen zu treffen. Die heterogene Vertragslandschaft erschwert den Verwaltungen einen rechtskonformen Vertragsschluss. In der Folge steigt das Risiko nicht gerechtfertigter Zahlungen an die Freiberufler.

Aus diesen Gründen hatte der Rechnungshof bei seinen bisherigen Prüfungen wiederholt die Verwendung von Vertragsvordrucken aus den RBBau, dem HVA F-StB oder dem VHF Bayern empfohlen. Diese werden zeitnah der aktuellen Rechtsprechung angepasst. Sie schaffen die Voraussetzung für einen weitestgehend einheitlichen, rechtssicheren Abschluss von Verträgen und tragen zu einer rechtssicheren Verwaltungstätigkeit bei. Sie können zudem die Handlungssicherheit erhöhen und das Handling der Verträge, angefangen vom Vertragsschluss über die Leistungskontrolle bis hin zur Abrechnung der Leistungen der Architekten und Ingenieure verbessern. Sie können zudem die Handlungssicherheit erhöhen und das Handling der Verträge, angefangen vom Vertragsschluss über die Leistungskontrolle bis hin zur Abrechnung der Leistungen der Architekten und Ingenieure verbessern.

Die in den Vergabehandbüchern und Richtlinien des Bundes und der Länder bereitgestellten Vertragsmuster für Verträge mit Architekten und Ingenieuren bilden den jeweiligen Maßstab der Herausgeber für die eigenen Baumaßnahmen ab. Die in hohem Maße unvollständig vorliegenden Verträge und nur lückenhaft ausgefüllten Vertragsurkunden aus diesen Quellen zeigten, dass die kommunalen Verwaltungen und Freiberufler mit diesen teils sehr umfangreichen Werken überfordert waren. Fehlende Standards innerhalb der Verwaltungen und Nachlässigkeiten beim Unterzeichnen der Vertragsurkunden führten zudem dazu, dass rund 57 Prozent der geprüften Verträge den einschlägigen Formvorschriften nicht entsprachen.

Für den Vertragsschluss gilt § 31 ThürKO. Danach binden Erklärungen, durch welche die Gemeinde verpflichtet werden soll, nur, wenn sie in schriftlicher Form abgegeben werden. Die Erklärungen sind durch den Bürgermeister oder seinen Stellvertreter unter Angabe der Amtsbezeichnung handschriftlich zu unterzeichnen. Sie können aufgrund einer entsprechenden Vollmacht auch von Beigeordneten oder Bediensteten der Gemeinde unterzeichnet werden. Gemäß § 126 BGB erfordert die Schriftform bei Verträgen, dass die Parteien auf derselben Urkunde unterzeichnen. Werden über den Vertrag mehrere gleichlautende Urkunden aufgenommen, so genügt es, wenn jede Partei die für die andere Partei bestimmte Urkunde unterzeichnet.

Für die Verwaltung von Verträgen gibt es keine normativen Vorgaben. Allerdings müssen die kommunalen Verwaltungen sicherstellen, dass sie die Haushaltswirtschaft gemäß § 53 Abs. 2 ThürKO sparsam und wirtschaftlich führen. Dazu haben sie Risiken auszuschließen oder zumindest zu minimieren. Zahlungsansprüche sind auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen und erst bei Fälligkeit auszugleichen (§ 15 HOAI i. V. m. § 40 ThürGemHV).

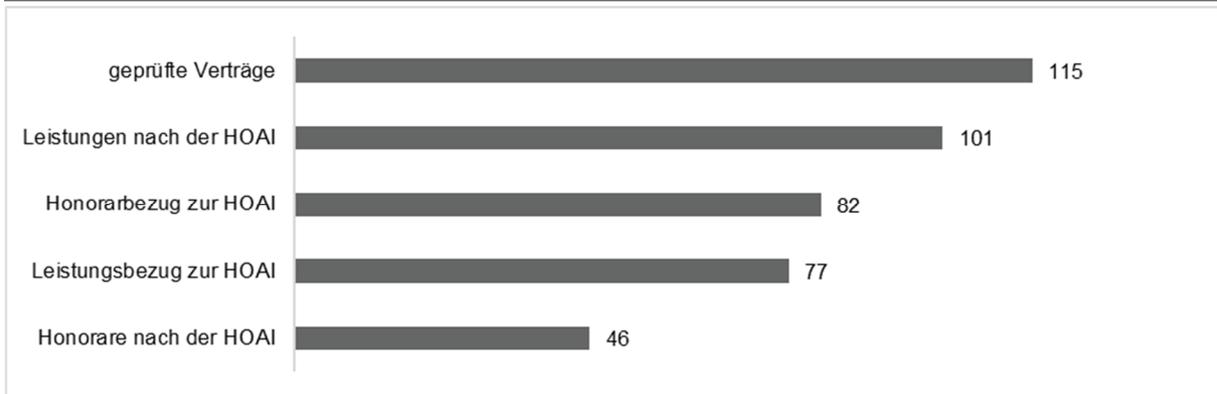
Verträge, die über einseitige Zuschlagsbenachrichtigungen der Verwaltungen bzw. durch nicht Unterschriftsbefugte zustande kamen, entsprachen den Anforderungen des § 31 ThürKO nicht.

#### **4.3.3 Leistungs- und Honorarvereinbarungen sowie weitere Regelungen**

Der Rechnungshof hat die vorgelegten Vertragsunterlagen auch dahingehend geprüft, welche Leistungen sie zum Gegenstand hatten, in welcher Weise die Vergütungen für diese Leistungen zwischen den Parteien vereinbart wurde und zu welchen Bedingungen die Freiberufler ihre Leistungen zu erbringen hatten.

Der Rechnungshof hat insgesamt 115 Verträge mit Architekten und Ingenieuren kursorisch geprüft (vgl. Abbildung 12). 101 Verträge hatten Leistungen nach den Leistungsbildern der HOAI zum Gegenstand. 82 der geprüften Verträge verwiesen für die Vergütungsvereinbarungen auf die Bestimmungen der HOAI. In nur 77 geprüften Vertragsverhältnissen hatten die Freiberufler ihre Leistungen nach den jeweils einschlägigen Leistungskatalogen der Grundleistungen der einzelnen Leistungsbilder der HOAI zu erbringen. Somit war bei 24 geprüften Vertragsverhältnissen nicht festgelegt, welche Leistungen die Freiberufler in welchem Umfang zu erbringen hatten. 55 der 101 geprüften Verträge sahen im Vergleich zur HOAI entweder niedrigere Pauschalhonorare oder nicht mit Leistungsreduzierungen hinterlegte Honorarkürzungen der einzelnen Leistungsphasen vor.

**Abbildung 12 Leistungen und Honorare**



59 Verträge enthielten unklare Regelungen zu den Leistungspflichten der Architekten und Ingenieure. Die betreffenden Verträge waren nur lückenhaft ausgefüllt, die Leistungen oder Leistungsgegenstände nicht oder nur ungenügend beschrieben bzw. fehlten konkretisierende Anlagen zum Vertrag. Nur 42 Verträge enthielten Regelungen, in welcher Form die Freiberufler ihre Leistungen den Verwaltungen zu übergeben hatten. Davon entfiel rund die Hälfte auf die nach dem HVA F-StB geschlossenen Verträge. Diese Vertragsmuster sehen grundsätzlich vor, in welcher Form die zu erbringende Leistung zu übergeben ist. Nach den Vertragsmustern kann der Auftraggeber zwischen Ausdrucken in mehrfacher Ausfertigung, der digitalen Bereitstellung der Arbeitsergebnisse oder beiden wählen. In der Regel sollten die Architekten und Ingenieure ihre Arbeitsergebnisse und Unterlagen in mehrfacher Ausfertigung in Papierform abliefern. Auf die digitale Bereitstellung verzichteten die kommunalen Verwaltungen.

89 Verträge hatten Objekt- und Fachplanungen nach HOAI zum Gegenstand, zu deren jeweiligem Leistungsbild u. a. das Vorbereiten und Mitwirken bei der Vergabe von Bauleistungen gehören. Nur 24 Verträge davon bestimmten, dass die beauftragten Freiberufler für das Erbringen der Leistungen das für die öffentlichen Auftraggeber verpflichtende Bauvergabe- und Bauvertragsrecht zu beachten hatten. Diese Verträge nannten konkrete Vergabevorschriften oder nahmen Bezug zu Nebenbestimmungen von Zuwendungen oder entsprechend konkretisierende Vertragsbedingungen, die dem Vertrag als Anlagen beiliegen sollten. Die weiteren 65 Verträge sahen keine entsprechenden Regelungen vor. In diesen Fällen können sich die Verwaltungen grundsätzlich nicht darauf verlassen, dass die Freiberufler die Leistung zuwendungs- und vergaberechtskonform erbringen. 18 Verträge enthielten zudem Regelungen zu Haftungsbeschränkungen und Leistungsreduzierungen zum Nachteil der Kommunen. Dies hatte der Rechnungshof bereits zu früheren vergleichenden Prüfungen festgestellt.

Die Mehrheit der geprüften Verwaltungen konnte nicht sicherstellen, dass die Verträge mit Freiberuflern für sie keine nachteiligen Regelungen enthielten. Dazu zählen insbesondere Haftungsbeschränkungen, Leistungseinschränkungen, unklare Leistungsvereinbarungen oder

fehlende Bezüge zu den anzuwendenden Rechtsgrundlagen, insbesondere dem Zuwendungs- und Vergaberecht.

Die Kommunen sind zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Daher sind Architekten- und Ingenieurleistungen dem Preiswettbewerb zu unterstellen. Die Honorarvereinbarung sollte entsprechend § 7 Abs. 1 HOAI 2021 in jedem Fall schriftlich erfolgen.

Unverändert beinhaltet die HOAI verschiedene Leistungsbilder und nennt dafür verschiedene Grundleistungen und besondere Leistungen, die in mehrere Leistungsphasen unterteilt sind. Im Sinne einer klaren Vereinbarung von Leistungspflichten des Freiberuflers empfiehlt es sich, für diese Vereinbarungen auf die HOAI zu verweisen, indem die benötigten Leistungen, die aus Grundleistungen und besonderen Leistungen bestehen können, z. B. in einem Leistungsverzeichnis aufgeführt und dort mit einzelnen Preisen versehen werden können. Die Honorare sollten sich dann ebenfalls an der HOAI orientieren.

Da auch die HOAI 2021 nicht vorsieht, dass die Leistungen zum Vorbereiten und Mitwirken bei der Vergabe von Bauleistungen unter Beachtung des einschlägigen Zuwendungs- und Vergaberechts zu erbringen sind, sollten die Verträge entsprechende Regelungen enthalten. Hierfür empfiehlt es sich, konkrete Verweise zum bindenden Rechtsrahmen im Vertrag vorzusehen.

Um die Ergebnisse der Architekten und Ingenieure digital vorhalten zu können und ggf. für weitere Zwecke, bspw. der Pflege, Unterhaltung oder Vermietung der baulichen Anlagen zugänglich zu machen oder zu verwenden, empfiehlt der Rechnungshof den Verwaltungen, in den Verträgen vorausschauend vorzusehen, dass alle Texte, Berechnungen und Zeichnungen auch digital vorzulegen sind.

Haftungsbeschränken, auch auf die Höhe der Deckungssummen von vorzuhaltenden Haftpflichtversicherungen, sollten nicht in Verträge aufgenommen werden. Die Höhe der vereinbarten Deckungssummen sollte sich nicht an der bestehenden Versicherung der Freiberufler, sondern am jeweiligen Projektrisiko orientieren.

Vertragsbedingungen können helfen, die erwartete Qualität und Quantität der benötigten Leistung und deren Ausführung zu konkretisieren. Bestehen diesbezüglich besondere Anforderungen, sollte dies in Vertragsbedingungen festgehalten werden. Diese sollten bereits zum Zeitpunkt der Angebotsabfrage den Bietern bekannt sein.

Insgesamt sollten Verträge so kurz aber umfassend wie möglich sein. Sie sollten gegenseitige Leistungspflichten klar benennen und die Haftung dafür abgrenzen. Die Abrechnung einzelner Leistungen muss i. S. d. § 40 ThürGemHV nachprüfbar sein.

#### **4.4 Verträge für Service- und Wartungsleistungen**

Zur vertiefenden Prüfung übermittelten die geprüften Verwaltungen dem Rechnungshof Daten zu 367 Verträgen für Service- und Wartungsleistungen. Von diesen wählte der Rechnungshof eine Stichprobe von 93 Vertragsverhältnissen aus und forderte die entsprechenden Vertrags- und Rechnungsunterlagen an. Das entspricht einem Anteil von rund 25 Prozent. Die Verwaltungen legten dem Rechnungshof zu 78 Vertragsverhältnissen entsprechende Unterlagen vor. Unterlagen zu 15 Vertragsverhältnissen fehlten unkommentiert oder die übermittelten Unterlagen waren – auch nach Rücksprache mit den Verwaltungen – den einzelnen Vertragsverhältnissen nicht zuzuordnen.

57 Vertragsverhältnisse schlossen die Gemeinden auf Vertragsurkunden und zu den Bedingungen der Dienstleister, sieben Vertragsverhältnisse auf Grundlage von Vergabe- und

Vertragsunterlagen der Gemeinden, jeweils fünf Vertragsverhältnisse auf Zuschlägen auf individuelle Angebote der Dienstleister oder Vordrucken der AMEV und vier Vertragsverhältnisse auf Urkunden der Gemeinden (vgl. Abbildung 13).



Die geprüften Verträge waren über unterschiedliche Grundlaufzeiten geschlossen worden und beinhalteten i. d. R. Klauseln zu stillen Laufzeitverlängerungen. 53 Verträge schlossen die VOL/B als Allgemeine Vertragsbedingungen nicht ein. 14 Verträge nannten keinen Leistungsgegenstand. Zu 54 Verträgen lagen keine detaillierteren Leistungsbeschreibungen oder Leistungsverzeichnisse bei. 54 Verträge waren durch beide Vertragsparteien auf der gleichen Urkunde unterzeichnet. Zu 43 Unterschriften war nicht erkennbar, wer den Auftrag seitens der Gemeinde erteilte bzw. den Vertrag unterzeichnete.

Die Vergabe von Aufträgen erfolgt nach § 31 ThürGemHV. Danach muss der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände ein anderes Vergabeverfahren zulassen. Bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen sind die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, die Vergabeverordnung und die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Richtlinien des Landes anzuwenden.

Bei voraussichtlichen Auftragswerten oberhalb der Schwellenwerte nach § 106 GWB gelten für die Vergabe von Aufträgen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, das Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Vergabeordnung, die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen und die Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Unterhalb der Schwellenwerte gelten weiterhin das Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zusätzlich die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte.

Für Verträge für Service- und Wartungsleistungen gelten Formvorschriften aus der Vergabeordnung und der Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte. Nach § 29 VgV bzw. § 21 UVgO<sup>4</sup> bestehen Vergabeunterlagen i. d. R. aus

- dem Anschreiben, insbesondere der Aufforderung zur Abgabe von Teilnahmeanträgen oder Angeboten oder Begleitschreiben für die Abgabe der angeforderten Unterlagen,
- der Beschreibung der Einzelheiten der Durchführung des Verfahrens, einschließlich der Angabe der Eignungs- und Zuschlagskriterien und
- den Vertragsunterlagen, die aus einer Leistungsbeschreibung und den Vertragsbedingungen bestehen.

<sup>4</sup> Früher § 9 bzw. 8 VOL/A. (Vgl. Tn. 3.4.)

Als Vertragsbedingungen ist der Teil B der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 2003 einzubeziehen. Gemäß den Vergabe- und Verfahrensordnungen kommt der jeweilige Vertrag durch den einseitigen Zuschlag des Auftraggebers zustande.

Verträge, die nicht Teil B der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen als Allgemeine Vertragsbedingungen umfassen, entsprechen nicht den für die Gemeinden verbindlichen Formvorgaben. Die Art der vorgelegten Unterlagen bestand im Wesentlichen aus individuellen Angeboten und Verträgen der Dienstleister. Die Beschaffung dieser Leistungen über einheitliche Vergabe- und Vertragsunterlagen in zulässigen Verfahren ist fraglich. Aus der Sicht des Rechnungshofs könnte dies zum einen daran liegen, dass die Kommunen bei typischen Wartungsleistungen von dem einfachen Auftragswert ausgehen und die Zulässigkeit eines Direktauftrags nach § 14 UVgO sehen. Allerdings handelt es sich bei den üblichen Klauseln zur stillen Laufzeitverlängerung um Optionen i. S. d. § 3 VgV, die zur Ermittlung des Auftragswerts zu berücksichtigen sind. Nach den vom Rechnungshof geprüften Unterlagen lag der Auftragswert unter Berücksichtigung der stillen Laufzeitverlängerung bei 63 der 78 geprüften Vertragsverhältnisse über 500 EUR bzw. bei 47 dieser Vertragsverhältnisse über 1.000 EUR, welcher zumindest eine Verhandlungsvergabe erforderlich macht. Bei Verhandlungsvergaben nach § 12 UVgO gelten die Anforderungen nach 21 UVgO.<sup>5</sup> Danach hätten rund 81 Prozent der geprüften Vertragsverhältnisse auf der Grundlage einheitlicher Vergabe- und Vertragsunterlagen und Zuschlagserklärungen der Gemeinden zustande kommen müssen. Die überwiegende Anzahl der geprüften Verträge entsprach danach nicht den einschlägigen Formvorschriften. Die Verwaltungen schlossen Verträge zu den Bedingungen der Dienstleister, teils ohne den genauen Leistungsumfang zu kennen.

Nach § 3 Abs. 11 VgV ist bei Aufträgen über Liefer- oder Dienstleistungen, für die kein Gesamtpreis angegeben wird, die Berechnungsgrundlage für den geschätzten Auftragswert

1. bei zeitlich begrenzten Aufträgen mit einer Laufzeit von bis zu 48 Monaten der Gesamtwert für die Laufzeit dieser Aufträge und
2. bei Aufträgen mit unbestimmter Laufzeit oder mit einer Laufzeit von mehr als 48 Monaten der 48-fache Monatswert.

Sollte es den Verwaltungen aufgrund der Individualität und der Komplexität der einzelnen Anlagengruppen sowie des Fehlens der herstellerabhängigen Wartungsvorgaben einzelner Anlagen- oder Bauteilgruppen an der für eine Leistungsbeschreibung notwendigen Bestellerkompetenz mangeln, haben sie ausreichende Fachleute hinzuzuziehen.

---

<sup>5</sup> Resp. §§ 3 und 8/9 VOL/A.

## **5 Best Practice bei einer geprüften Verwaltung**

Zur Vereinheitlichung der eigenen Verträge erstellte die Verwaltung einer gemeinschaftsfreien Stadt Musterverträge nebst Anlagen und Vertragsbedingungen. Für Verträge mit Architekten und Ingenieuren orientierte sich die Verwaltung an vorhandenen Vertragsmustern zur kommerziellen Nutzung. Sie übernahm aus diesen Mustern die für sie relevanten Inhalte und passte die so erstellten Vertragsformulare aus Vertragsurkunden und Vertragsbedingungen für unterschiedliche Zwecke individuell an. Seither aktualisieren einzelne Mitarbeiter mit einem Zeitaufwand von bis zu drei Stunden pro Vertrag diese Vertragsformulare jährlich. Für Verträge für Service- und Wartungsleistungen nutzte die Verwaltung ebenfalls eigene Vertragsmuster als auch Wartungskarten des AMEV kostenfrei. Alle Vertragsvordrucke standen jedem Fachdienst im städteigenen IT-Netzwerk zur Verfügung. Waren die Vertragsverhältnisse geschlossen, pflegten die Mitarbeiter sie in das von ihnen zur allgemeinen Verwaltung verwendete Dokumentenmanagementsystem ein und machten die Verträge damit gleichzeitig zuständigen Mitarbeitern zur Einsicht oder Bearbeitung zugänglich. Über dieses Dokumentenmanagementsystem war es der Verwaltung möglich, einzelne Verträge über Eigenschaften oder Schlüsselwörter aufzurufen. Darüber hinaus führten die einzelnen Fachdienste Vertragsregister über die von ihnen verwalteten Verträge. Mit deren Hilfe überwachten sie z. B. Gewährleistungszeiträume, Vertragslaufzeiten, Kündigungsfristen und Wartungsturnusse. Aufgrund des sich ändernden Bedarfs und zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit beschaffte die Verwaltung Service- und Wartungsleistungen jährlich neu.

Die Antworten der Verwaltung zu Fragen des Rechnungshofs erfolgten zügig und umfassend. Die Verwaltung war über die Vertragsverhältnisse der Stadt vollständig aussagefähig. Die Beschaffung der Architekten- und Ingenieurleistungen erfolgte über einheitliche Vergabeunterlagen. Die Paraphen auf den Verträgen entsprachen den formalen Anforderungen gemäß § 31 ThürKO und § 126 BGB. Die übermittelten einheitlichen Verträge mit Architekten und Ingenieuren waren vollständig. Service- und Wartungsleistungen beschaffte die Stadt über einheitliche Vergabeunterlagen auf der Basis des VHB. Die Leistungsbeschreibungen auf Grundlage von Wartungskarten des AMEV waren ausreichend detailliert. Die Zuschläge waren entsprechend den Maßgaben der anzuwendenden Vergabevorschriften erteilt und entsprachen § 31 ThürKO.

## **6 Fazit**

Die Vertragslandschaft bei Verträgen mit Architekten und Ingenieuren war im interkommunalen Vergleich, aber auch innerhalb der jeweiligen Gemeindeverwaltungen heterogen. Durch die Verwendung verschiedener Vertragsformulare Dritter schlossen die Gemeinden Verträge für vergleichbare Leistungen zu unterschiedlichen Bedingungen. Ursächlich dafür war, dass sich die Verwaltungen bezüglich der Vertragsurkunden und der zu treffenden Vereinbarungen auf die Freiberufler verließen. Dieses Vertrauen mündete in lückenhaft ausgefüllten und unvollständigen Vertragsunterlagen sowie fehlenden, ungenauen oder gar nachteiligen Vereinbarungen für die Gemeinden. Verträge für Service- und Wartungsleistungen wurden nahezu ausschließlich zu den Bedingungen der Dienstleister und gegen die Vorgaben des kommunalen Haushalts- und Vergaberechts geschlossen. Es mangelte den Kommunen an den notwendigen Grundlagen und der Bestellerkompetenz, entsprechende Leistungen fachgerecht zu beschreiben und zu beschaffen.

Verwaltungsgröße, Verwaltungsstruktur, personelle Ausstattung, die finanzielle Lage der Kommune und letztlich die jeweiligen Akteure beeinflussen dabei die Art und Weise, den Umfang, die Qualität und die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Vertragsverwaltung.

Die Prüfung des Rechnungshofs hat gezeigt, wie unterschiedlich die Vertragsverwaltung in den Kommunen gehandhabt wird. Sie widerspiegelt die Situation in den kommunalen Verwaltungen und macht deren Abhängigkeit von Architekten und Ingenieuren sowie

Dienstleistern für Service- und Wartungsleistungen deutlich. Gleichwohl jede Verwaltung die für sie am besten geeignete Form der Vertragsverwaltung finden muss, besteht im Sinne der Rechtssicherheit als auch der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für eine Vielzahl von Verwaltungen dringender Handlungsbedarf. Ohne ausreichendes und ausreichend qualifiziertes Personal kann jedoch keine Verwaltung einzelne oder eine Vielzahl sich unterscheidender Vertragsunterlagen adäquat prüfen, Nachteile für die Gemeinden ausschließen und Risiken für deren Haushalte reduzieren. Mit fehlenden oder unvollständigen Vertragsunterlagen kann keine Verwaltung die Leistungserfüllung der von den Gemeinden beauftragten Architekten und Ingenieure kontrollieren und deren Honorarforderungen auf tatsächlichen Anspruch prüfen. Ohne Überblick über bestehende Vertragsverhältnisse und damit verbundene finanzielle Verpflichtungen kann keine Verwaltung den Haushalt ihrer Gemeinde zutreffend planen und sparsam führen. Unvollständige Verträge, die den formalen Anforderungen des kommunalen Haushaltsrechts nicht entsprechen, schaffen keine Rechtssicherheit und können zu vermeidbaren Mehrausgaben führen.

## **7 Empfehlungen**

### **7.1 Vertragsverwaltung**

Um die formalen Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts einzuhalten, bedarf es eines umfassenden Überblicks über alle Vertragsverhältnisse. Standardisierte Verträge ermöglichen den Verwaltungen, mit der erforderlichen Rechts- und Handlungssicherheit zu agieren. Eine listenartige statische Übersicht reicht dafür nicht aus. Nach Inhalten filterbare Vertragsregister geben alle aktiven, sich im Gewährleistungszeitraum befindlichen und ausgelaufenen Vertragsverhältnisse mit allen wichtigen Vertragsdaten wieder. Sie ermöglichen Kontrolle und Steuerung. Sie zeigen auf,

- welche Vertragserfüllungen aktuell zu überwachen sind,
- ob Vertragsänderungen anstehen oder
- wann Vertragsverhältnisse enden.

Der bedarfsgerechte Zugriff auf die vollständigen Vertragsunterlagen ermöglicht der Verwaltung, Leistungen nach den geschlossenen Verträgen zu bewerten, Abrechnungen zu überprüfen und ggf. ungerechtfertigte Forderungen zurückzuweisen. Vertragsregister geben die Summe der jährlichen finanziellen Verpflichtungen zuverlässig wieder, sodass darauf basierend der notwendige Finanzbedarf planbar ist.

Mit Hilfe von Standardsoftwareanwendungen, wie z. B. Microsoft Excel, können sich Verwaltungen Vertragsregister schaffen, in denen sie die Vertragsverhältnisse ihrer Gemeinden abbilden. Diese Register sollten die wichtigsten Vertragsdaten enthalten und so aufgebaut sein, dass sie die Verwaltung von Verträgen und das Planen und Führen der Haushaltswirtschaft der Gemeinde unterstützen.

Diese Register sollten zumindest Angaben zu

- Körperschaft<sup>6</sup>,
- verwaltende Stelle,
- Haushaltsstelle,
- Objekt,
- Vertragsnummer,
- Vertragsart,
- Vertragsgegenstand,
- Vertragspartner,
- Vertragsbeginn,
- Laufzeit,
- Vertragsende,
- Dauer der stillen Verlängerung der Vertragslaufzeit,
- Kündigungsfrist,
- jährliche Zahlungshäufigkeit,
- Zahlbetrag,
- Jahreswert und
- Bemerkungen zu den jeweiligen Einträgen

enthalten.

Zu beachten ist, dass die Zellen in den Registern jeweils nur einen Eintrag enthalten sollten. Die Mischung von Texten und Zahlen senkt den Nutzen der Register, da Inhalte nicht mehr sinnvoll über Filterfunktionen gefunden werden können. Weiter ist es ratsam, die Verträge zu scannen und für digitale Einsichtnahmen bereitzustellen. Dadurch können mehrere Mitarbeiter die für ihre Aufgabenbereiche notwendigen Einsichtnahmen in die Vertragsunterlagen ohne Zeitverzug oder Belastung Dritter tätigen.

Weitere Möglichkeiten, Verträge professionell zu verwalten, bieten Dokumentenmanagementsysteme, die für die allgemeine Verwaltung verwendet werden, oder spezielle Softwarelösungen zur Vertragsverwaltung bzw. auch zum Gebäude- und Liegenschaftsmanagement. Diese Lösungsansätze haben gemeinsam, dass die Vertragsdaten äquivalent zum o. g. Vorschlag manuell eingepflegt oder über standardisierte Verträge halbautomatisch eingelesen werden müssen. Nach den Angaben einer Verwaltung zu der von ihr verwendeten Software beliefen sich die Anschaffungskosten auf rund 5.000 EUR sowie auf jährliche Kosten von rund 2.500 EUR für die Softwarepflege und Weiterlizenzierung. Für das Scannen eines Vertrags sei ein Zeitaufwand von rund drei bis fünf Minuten zu kalkulieren. Dokumentenmanagementsysteme und spezielle Softwareprodukte eignen sich vor allem für größere Verwaltungsstrukturen, die eine Vielzahl von Liegenschaften und Vertragsverhältnissen verwalten. Für kleine Verwaltungen können hierbei Kosten und Nutzen in einem unangemessenen Verhältnis stehen. Für kleinere Verwaltungen hat der Rechnungshof auf seiner Internetpräsenz<sup>7</sup> ein auf Microsoft Excel basierendes Mustervertragsregister zum Download bereitgestellt. Dieses beinhaltet die o. g. Inhalte und lässt sich individuell ergänzen. Die Handhabung ist grundsätzlich selbsterklärend und erfordert keine besonderen Kenntnisse oder Fähigkeiten im Umgang mit dem Programm.

---

<sup>6</sup> Nur bei Verwaltungsgemeinschaften und erfüllenden Gemeinden, die Verträge der beauftragenden Gemeinden verwalten.

<sup>7</sup> <https://www.thueringer-rechnungshof.de/>

## 7.2 Verträge mit Architekten und Ingenieuren

Vertragsmuster und Vertragsbedingungen aus den RBBau<sup>8</sup>, dem HVA F-StB<sup>9</sup> oder dem VHF Bayern<sup>10</sup> sind kostenfrei. Diese Richtlinien und Handbücher werden durch die Herausgeber<sup>11</sup> stetig aktualisiert und entsprechend dem sich verändernden Rechtsrahmen angepasst. Trotz ihres Umfangs empfiehlt der Rechnungshof den Kommunen, regelmäßig die darin enthaltenen Vertragsmuster für ihre Zwecke zu nutzen. Diese Unterlagen aus Vertragsmuster und Vertragsbedingungen ermöglichen es den Verwaltungen, ihre Verträge dahingehend zu vereinheitlichen, zu standardisieren und die Rechtssicherheit ihrer Verträge zu erhöhen. Gleichzeitig entgehen die Verwaltungen damit für ein Stück weit der Abhängigkeit von Freiberuflern. Sie können Risiken minimieren oder ausschließen, dass sie nachteilige Vereinbarungen für die Gemeinden treffen.

Allerdings sollten die Gemeinden sicherstellen, dass sie die Verträge nach ihrem aktuellen und zukünftigen Bedarf schließen. Das heißt z. B., dass vereinbart werden sollte, dass die Freiberufler, falls sie an der Vorbereitung oder Durchführung von Beschaffungen der Kommunen beteiligt sind, ihre Arbeitsergebnisse und ihren Beitrag in Übereinstimmung mit den für die Kommune verbindlichen Vergabevorschriften oder zugewandungsrechtlichen Nebenbestimmungen vorlegen bzw. erbringen. Insbesondere bei den Unterlagen aus Vertragsmustern und Vertragsbedingungen der o. g. Quellen ist das i. d. R. berücksichtigt. Weiter sollten die Kommunen vereinbaren, dass sie die Arbeitsergebnisse der Freiberufler nicht ausschließlich in Papierform, sondern auch digital erhalten. Texte, Berechnungen und Planzeichnungen sollten den Kommunen zumindest als PDF vorlegt werden. Weiter ist es sinnvoll, insbesondere die zeichnerischen Darstellungen z. B. in den Schnittstellenformaten DXF oder IFC zu erhalten, um diese für spätere Baumaßnahmen oder ein Gebäude- und Liegenschaftsmanagement verwertbar vorliegen zu haben.

## 7.3 Verträge für Service- und Wartungsleistungen

Die Vergabe- und Vertragsunterlagen der Gemeinden sind eine wichtige Grundlage für ausgewogene und dem kommunalen Haushalts- und Vergaberecht entsprechende Haushaltsführung. Für die (Verhandlungs-)Vergabe von Service- und Wartungsleistungen kann Teil 6 des Vergabe- und Vertragshandbuchs für Baumaßnahmen des Bundes genutzt werden. Die darin enthaltenen Formblätter inkludieren zudem bereits die VOL/B, Ausgabe 2003, als Allgemeine Vertragsbedingungen. Hinsichtlich der Leistungsbeschreibung ist i. d. R. § 23 UVgO einschlägig. Danach ist – auch bei Verhandlungsvergaben – in einer Leistungsbeschreibung der Auftragsgegenstand so eindeutig und erschöpfend wie möglich zu beschreiben, dass die Beschreibung für alle Unternehmen im gleichen Sinne verständlich ist und die Angebote miteinander verglichen werden können. Äquivalent zu Bauleistungen sollte die Leistungsbeschreibung zweigeteilt sein. Einerseits bedarf es einer allgemeinen Beschreibung der Rahmenbedingungen; bei technischen Anlagen der Art und des Typs der technischen Anlage, andererseits sollte die konkret benötigte Leistung so beschrieben werden, dass Bieter ihr Angebot dafür sicher kalkulieren können.

Bestehen Schwierigkeiten, die Leistung – insbesondere Wartungsleistungen bestehender Anlagen – zu beschreiben, können die Anlagendokumentation, ältere Wartungsprotokolle, die Wartungskarten des AMEV herangezogen oder ein Fachmann hinzugezogen werden.

---

<sup>8</sup> <https://www.fib-bund.de/Inhalt/Richtlinien/RBBau/>

<sup>9</sup> <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/allgemeines-rundschreiben-strassenbau-11-2021-richtlinientext.html>

<sup>10</sup> <https://www.stmb.bayern.de/buw/bauthemen/vergabeundvertragswesen/freiberuflichdienstleistungen/index.php>

<sup>11</sup> Vgl. Tn. 4.3.2.

Anlagentechnik ist einer ständigen Weiterentwicklung unterworfen. Hersteller ersetzen bestehende durch neue Produkte. Die Anlagendokumentationen für ältere Anlagentechnik sind häufig schwer zu recherchieren. Dennoch sollten notwendige Wartungsarbeiten auch längerfristig nach Herstellerangaben erfolgen. Daher ist es ratsam, bereits bei der Erstellung neuer Anlagen die Wartung über die voraussichtliche Betriebsdauer der Anlagen zu bedenken. Vor allem bei komplexen Anlagen ist zum Zeitpunkt der produktneutralen Ausschreibung jedoch nicht klar, welcher Anlagentyp oder welche Anlagentypengruppen miteinander verbaut werden. Da technischen Anlagen aus mehreren Anlagengruppen unterschiedlicher Hersteller bestehen können, sollte das Leistungsverzeichnis der Bauleistung Leistungspositionen enthalten, die die bauausführenden Auftragnehmer dazu verpflichten, einen Wartungsplan nach Herstellerangaben für alle zu wartenden Anlagengruppen zu erstellen. Den Erstellern der Anlagen sind zu diesem Zeitpunkt alle Herstellerangaben zugänglich. Auf dieser Grundlage können die Gemeinden in späteren Vergabeverfahren die zu beschaffenden Wartungsdienstleistungen genau beschreiben. Der kostenpflichtige Einsatz von Sonderfachleuten wird dann entbehrlich und der Verwaltungsaufwand für die Neubeschaffung von Service- und Wartungsleistungen maßgeblich reduziert.

Klaus Behrens  
Vorsitzender des Senats

Dr. Annette Schuwirth  
Mitglied des Senats

Beglaubigt:

*Kämmer*  
Birgit Kämmer  
Tarifbeschäftigte

