



Abb. 1: Typische Technik für den Arbeitsplatz in einer Leitstelle

## Vergaberecht beachten: Die Beschaffung von Leitstellentechnik

Der Markt für Leitstellensysteme ist eng und hart umkämpft. Um die lukrativen Neuaufträge reißen sich lokale Mittelständler sowie internationale Firmen und Konzerne. So ist einem US-amerikanischen Konzern in der letzten Zeit ein größerer Markteintritt in Deutschland gelungen. Auch Hersteller aus dem benachbarten Ausland sind in Deutschland breit vertreten. Lukrativ sind diese Aufträge vor allem auch deshalb, weil sie den Herstellern dauerhafte Einnahmen bescheren. Ein einmal implementiertes System lässt sich nicht mehr so leicht wechseln. Über regelmäßige Pflegeentgelte steht den Herstellern eine Einnahmequelle zur Verfügung, die über die Jahre leicht die Initialkosten übersteigt.

### Ohne Machbarkeitsstudie keine Beschaffung

Die Entscheidung für ein Leitstellensystem muss also wohlüberlegt werden. Die Beschaffung beginnt in der Regel mit einer sog. Machbarkeitsstudie. Mit dieser Studie wird der Bedarf grob überschlagen und die Kosten werden geschätzt. Dies ist erforderlich, um die entsprechenden Gremienentscheidungen herbeizuführen und die notwendigen Haushaltsmittel zu binden. Hier stellt sich bereits die erste vergaberechtliche Frage: Für die Machbarkeitsstudie wird man in der Regel ein externes Planungsunternehmen beauftragen. Kann dieser Auftrag direkt vergeben werden oder muss diese Leistung bereits

ausgeschrieben werden? Eine Machbarkeitsstudie kostet erfahrungsgemäß ca. 20.000 Euro netto. Sie wird grundsätzlich zum Pauschalpreis beauftragt. Eine Abrechnung nach Aufwand wäre unüblich. Je nach lokal anwendbarem Vergaberecht kann diese Leistung direkt vergeben werden (so z. B. in der Landesverwaltung Baden-Württemberg oder Hamburg). In anderen Regionen müssen drei Angebote eingeholt werden (z. B. in Schleswig-Holstein).

Liegt die Machbarkeitsstudie vor und sind die Haushaltsmittel gebunden, so muss die Leitstellenplanung in Angriff genommen werden. Auch hier gilt in aller Regel: Der Auftraggeber verfügt nicht über die nötigen Kompetenzen, um die Leitstellenplanung selbst durchzuführen. Er ist vielmehr auch

Autor:

**Dr. Martin Schellenberg**  
Fachanwalt für  
Vergaberecht  
Sozietät Heuking, Kühn,  
Lüer, Wojtek  
Neuer Wall 63  
20354 Hamburg  
m.schellenberg@  
heuking.de



Abb. 2: Leitstellenmitarbeiter bei der Arbeit

hier auf externe Hilfe angewiesen. Nun wäre es sicherlich am einfachsten, den Ersteller der Machbarkeitsstudie mit der Planung zu beauftragen. Aus vergaberechtlicher Sicht stellt sich also die Frage, ob der mit der Machbarkeitsstudie gewonnene Wissensvorsprung eine Direktbeauftragung rechtfertigt. Doch das Vergaberecht lässt hier keine Ausnahme zu. Um zu klären, wie die Planungsleistung ausgeschrieben werden muss, ist deren Gegenstandswert zu bestimmen.

---

**Aus vergaberechtlichen Gründen muss die Soll-Planung produktneutral erfolgen.**

---

### Planung ist alles

Der Gegenstandswert der Planung bestimmt sich nach der Vergütung des Planers. Diese Vergütung kann sich nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) richten. In diesem Fall erhält der Planer einen pauschalen Betrag für seine gesamte Tätigkeit. Die HOAI-Vergütung berechnet sich wiederum auf der Grundlage der anrechenbaren Kosten des Leitstellensystems. Bleibt die so errechnete Planervergütung unter 100.000 Euro ohne Umsatzsteuer, so ist in den meisten Bundesländern ein Verfahren mit drei bis fünf Angeboten ausreichend. Eine öffentliche Ausschreibung ist erst jenseits dieses Betrages vorgeschrieben. Es empfiehlt sich, im Rahmen dieser Vergabe einschlägige Referenzen abzufragen, die Vergütung als Pauschalhonorar sowie ein kurzes Umsetzungskonzept zu verlangen. Auf dieser Grundlage muss die Entscheidung nicht nach dem günstigsten Preis fallen, qualitative Aspekte können ebenfalls berücksichtigt werden. Den aufzufordernden Bietern ist die Machbarkeitsstudie zu übermitteln.

Ist der Planer beauftragt, so wird er zunächst eine gründliche Ist-Aufnahme erstellen. Diese umfasst die Beschreibung aller Schnittstellen z. B. zur digitalen Dokumentation, den Umfang sowie die Ausstattung der betroffenen Arbeitsplätze und Einsatzfahrzeuge. Auf dieser Grundlage plant das Ingenieurunternehmen gemeinsam mit dem Auftraggeber die künftige Arbeitslandschaft aus. Ist-Aufnahme und Soll-Planung werden Grundlage der Ausschreibung des Leitstellensystems.

Aus vergaberechtlichen Gründen muss die Soll-Planung produktneutral erfolgen. Das bedeutet, dass der Planer Mindestanforderungen definiert, die das künftige Leitstellensystem erfüllen soll. Hierbei ist zu beachten, dass diese Mindestanforderungen nicht auf ein bestimmtes Produkt eines Herstellers zugespielt sein dürfen. Versierte Leitstellenplaner kennen dieses vergaberechtliche Grundprinzip und achten sorgsam darauf, dass keine herstellereigenen Merkmale in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden.

Auf der Grundlage der Mindestanforderungen und der Ist-Beschreibung kann die Ausschreibung des Leitstellensystems in Angriff genommen werden. Diese Ausschreibung wird aufgrund der Höhe der Schätzkosten europaweit erfolgen müssen. Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht, etwa wegen vorbestehender Systeme oder Schnittstellen, greifen auch hier nicht. Der Gegenstandswert ist auf der Grundlage aller Kosten einschließlich Pflege für vier Jahre zu berechnen. Auf dieser Basis wird der Gegenstandswert des Systems den Schwellenwert für europaweite Ausschreibungen in Höhe von 221.000 Euro regelmäßig übersteigen.

---

**Möchte der Auftraggeber bewusst die Kreativität des Marktes nutzen, um innovative Lösungen zu erhalten, so empfiehlt es sich, ein „Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb“ durchzuführen.**

---

### Welche Verfahrensart soll gewählt werden?

Vor der Ausschreibung ist zu klären, welche Verfahrensart zur Anwendung kommen soll. Das Gesetz lässt unterschiedliche Varianten zu. Ohne Weiteres zulässig ist das „offene Verfahren“. Es zeichnet sich dadurch aus, dass die Vergabeunterlagen vollständig veröffentlicht werden und jeder Interessierte ein Angebot abgeben kann. Dieses Verfahren empfiehlt sich, wenn die Planung so vollständig und eindeutig ist, dass die Bieter ohne wesentlichen eigenen Planungsaufwand ihre Angebote kalkulieren können.

Ist eine solch genaue Planung nicht erfolgt, z. B. weil der Auftraggeber bewusst die Kreativität des Marktes nutzen möchte, um innovative Lösungen zu erhalten, so empfiehlt es sich, ein „Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb“ durchzuführen. Dieses Verfahren sieht zunächst eine Veröffentlichung mit der Aufforderung zur Einreichung von Referenzen vor. Aus den eingegangenen „Teilnahmeanträgen“ wählt der Auftraggeber diejenigen drei bis fünf Bieter aus, die über die besten Referenzen verfügen. Sie werden sodann aufgefordert, ein Angebot abzugeben. Das Angebot besteht aus einem Pauschalpreis für Lizenzen, Implementierung und Pflege nach Abnahme. Außerdem müssen die Bieter mit ihrem Angebot ein Konzept abgeben, in dem sie ihr Vorgehensmodell beschreiben. Schließlich ist die angebotene Leitstellentechnik darzustellen und die Erfüllung der Mindestanforderungen zu bestätigen.

---

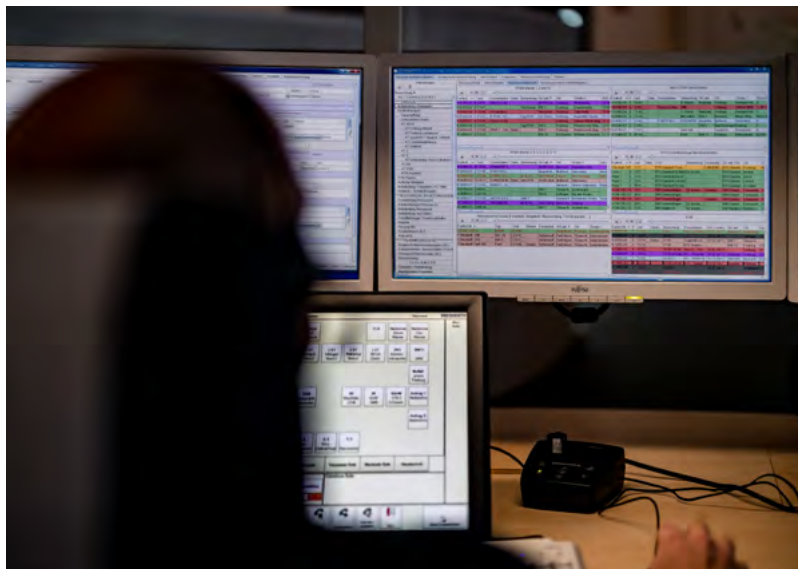
**Die Verhandlungen dienen auch dazu, Schwächen in der Leistungsbeschreibung aufzuspüren.**

---

### Verhandeln, verhandeln, verhandeln

In einem Verhandlungstermin erhalten die Bieter sodann Gelegenheit, ihr Angebot zu präsentieren und die Einzelheiten mit dem Auftraggeber zu erörtern. In den Präsentationsterminen kann auch über Preise verhandelt werden. Zwar ist es nicht zulässig, Bieter gegeneinander auszuspielen, um ein gegenseitiges Unterbieten auszulösen. Der Auftraggeber ist jedoch durchaus berechtigt, Preisreduktionen zu verlangen und die Marktüblichkeit der Einzelpreise zu hinterfragen. Verlangt der Bieter z. B. ein marktunübliches Pflegeentgelt, so kann der Auftraggeber darauf dringen, dass dieser Teil des Angebotes überarbeitet wird.

Die Verhandlungen dienen auch dazu, Schwächen in der Leistungsbeschreibung aufzuspüren. So kann es z. B. sein, dass sich in den Verhandlungen herausstellt, dass gewisse Merkmale nur mit unverhältnismäßigem Aufwand angeboten werden können. Der Auftraggeber kann dann im Anschluss an die Verhandlungen die Leistungsbeschreibung überarbeiten und erneut zu einem diesmal finalen Angebot auffordern. Diese Aufforderung muss an alle Bieter ergehen. Nicht sinnvoll ist es, nur einzelnen Bietern die weitere Teilnahme am Verfahren zu erlauben. Vergaberechtlich wäre dies zwar zulässig, wenn es entsprechend in den Vergabeunterlagen angekündigt wird. Voraussetzung hierfür wäre allerdings, eine Wertungsentscheidung gegen den nicht mehr zu berücksichtigenden Bieter zu treffen. Diese Wertung wäre mit erheblichem Dokumentationsaufwand verbunden und birgt auch vergabe-



**Abb. 3:** Leitstellensysteme, eine essenzielle Beschaffung für Integrierte Leitstellen

rechtliche Risiken, da die Ausschlussentscheidung isoliert im Nachprüfungsverfahren angegriffen werden kann.

Weitere Grundlage der Verhandlungen ist der Vertrag. Der Vertrag wird vom Auftraggeber vorgegeben, kann jedoch geändert werden. Verhandelt der Auftraggeber mit mehreren Bietern, so wird er die Vertragsänderungswünsche aller Bieter zunächst sammeln und dann entscheiden, welche Änderungen er umsetzen möchte. Die daraus entstandene Vertragsversion ist dann für alle Bieter verbindlich. Beharren sie auf weitergehenden Änderungswünschen, so sind sie mit ihrem Angebot aus dem Vergabeverfahren auszuschließen.

Grundlage für den Leitstellen-Vertrag ist ein Vertragsmuster aus den sog. EVB-IT-Verträgen (Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen). Hierbei handelt es sich um eine Mustersammlung von IT-Verträgen, die zwischen Vertretern der öffentlichen Hand und dem Industrieverband Bitkom ausverhandelt wurden. Diese Muster sind für Bundes- und Landesbehörden verbindlich und sollten auch auf kommunaler Ebene berücksichtigt werden. Ihr großer Vorteil liegt darin, dass sie durch das Ausverhandeln auf Verbandsebene die Vermutung der Ausgewogenheit in sich tragen. Bieter können also nicht behaupten, sie seien hierdurch benachteiligt. Sie werden in der Regel gar nicht erst versuchen, die Konditionen umfangreich zu ihren Gunsten zu verhandeln. Ebenfalls nicht vorgesehen ist die Akzeptanz von Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Bieter.

Allerdings ist es erfahrungsgemäß häufig nicht möglich, mit internationalen Unternehmen zusammenzuarbeiten, wenn deren Lizenzbedingungen nicht akzeptiert werden. Die EVB-IT-Muster sehen daher für solche Fälle eine Einbeziehung von Auf-



Abb. 4: Rund um die Uhr im Einsatz

tragnehmer-AGB vor. Diese Einbeziehung wirkt allerdings nachrangig zu den Konditionen des EVB-IT-Vertrages.

Für einen Leitstellen-Vertrag eignet sich das EVB-IT-Muster zur „Systemerstellung“. Es umfasst sowohl die Lizenz als auch die Dienstleistungen für Implementierung, Wartung und Weiterentwicklung des Systems.

---

**Bei der Bewertung eines Soll-Kriteriums lässt sich nicht berücksichtigen, welchen finanziellen Wert dieses Merkmal für den Auftraggeber hat.**

---

### Bewertung der Angebote

Liegen die finalen Angebote vor, so sind sie vergaberechtskonform zu werten. Diese Wertung muss nach den bereits in der Veröffentlichung des Auftrages bekanntgemachten Kriterien erfolgen. Es empfiehlt sich, die Angebote nicht nur nach dem günstigsten Preis zu werten, sondern daneben auch qualitative Zuschlagskriterien vorzusehen.

Nicht selten tendieren Auftraggeber dazu, sog. Soll-Kriterien zu definieren. Sie beinhalten Merkmale, die zu zusätzlichen Punkten führen, wenn sie von einem Bieter angeboten werden. Würde man diese Merkmale als Muss-Kriterien fordern, so müsste ein Bieter ausgeschlossen werden, der das entsprechende Merkmal nicht aufweist. Dies ist sicherlich ein Vorteil bei der Verwendung von Soll-Kriterien. Andererseits lässt sich bei der Bewertung eines Soll-Kriteriums nicht berücksichtigen, welchen finanziellen Wert dieses Merkmal für den Auftraggeber hat. So kann z.B. eine Unterstützung von Echtzeit-Datenanalysen durch ein KI-Tool als Soll-Kriterium aufgenommen werden.

Alternativ kann die Angebotsqualität auf der Grundlage von Konzepten bewertet werden. Dies funktioniert wie folgt: Der Auftraggeber fordert von den Bietern die Erstellung eines „Umsetzungskonzeptes“. Dort muss der jeweilige Bieter beschreiben, welche Vorzüge sein System über die Mindestanforderungen hinaus besitzt, wie er das System möglichst hochwertig und zeitgerecht implementiert und wie Wartung und Pflege sowie Weiterentwicklung sichergestellt werden. Diese Konzepte bewertet der Auftraggeber nach Punkten, die ähnlich wie Schulnoten im Rahmen eines Deutschaufsatzes vergeben werden. In der Ausschreibung muss der Auftraggeber grob offenlegen, nach welchen Maßstäben er bei der Bewertung vorgehen will. Naturgemäß verfügt der Auftraggeber bei diesem Vorgehen über einen gewissen subjektiven Entscheidungsspielraum. Es ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass dieser Spielraum hinzunehmen ist.

Schließlich empfiehlt es sich, die Beurteilung der Benutzeroberfläche in die Wertung aufzunehmen. Kriterium ist hier, wie intuitiv und benutzerfreundlich das System ist. Diese Wertung wird der Auftraggeber vorzugsweise im Rahmen einer Teststellung des Systems durchführen. Einigen Nutzern wird hierfür die Möglichkeit eröffnet, das System zu testen und ihren Eindruck in einer Jurybewertung niederzulegen.

---

**Es empfiehlt sich, Preis und Qualität jeweils gleich hoch zu bewerten, also eine 50:50-Bewertung durchzuführen.**

---

### Schließlich und endlich: Entscheidungsfindung

Auf der Grundlage dieser Teststellung, der Konzeptbewertung und des Wertungspreises für das System wird schließlich ein Preis-/Leistungsverhältnis gebildet. Auch hier ist die Vorgehensweise zuvor in den Vergabeunterlagen mitzuteilen, um alle Bieter gleich zu behandeln. Es empfiehlt sich, Preis und Qualität jeweils gleich hoch zu bewerten, also eine 50:50-Bewertung durchzuführen. Um das technisch umzusetzen, können die Leistungspunkte (L) durch den Preis (P) geteilt werden. Die entsprechende Wertungsformel lautet:  $Z = L : P$ , also den Zuschlag (Z) erhält, wer bei der Division der Leistungspunkte (L) durch den Wertungspreis (P) den höchsten Quotienten erzielt.

Vor Beauftragung des Bestbieters muss der Auftraggeber bekanntlich bei europaweiten Ausschreibungen die anderen Bieter in Schriftform informieren. Die Information muss den Namen des Bestbieters enthalten und den frühestmöglichen

Zuschlagszeitpunkt. Außerdem müssen Gründe für das Unterliegen offengelegt werden. Dies muss jedoch nicht so weit gehen, dass die Wertungsmatrix übermittelt wird. Die konkreten Bewertungsgründe müssen nicht mitgeteilt werden. Es genügt, wenn den unterlegenen Bietern dargelegt wird, dass sie preislich und/oder qualitativ nicht das wirtschaftlichste Angebot abgegeben haben. ❁

### Kooperationen bei der Leitstellenbeschaffung

Öffentlich-öffentliche Kooperationen im IT-Bereich sind derzeit in aller Munde. Bund, Länder und Kommunen haben sich in zahlreichen Gremien und Institutionen zusammengeschlossen, um IT-Systeme gemeinsam zu beschaffen oder um einmal beschaffte Systeme für weitere Institutionen der öffentlichen Hand nutzbar zu machen.

Auch im Leitstellenbereich bieten sich Kooperationen an. Dies gilt insbesondere für die Zusammenarbeit im Katastrophenfall. So kann z. B. eine Leitstelle die Aufgaben einer anderen Leitstelle übernehmen, wenn diese ausfällt. Erforderlich ist hierfür, dass beide Leitstellen dieselbe Technologie nutzen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das gleiche System für beide Leitstellen beschafft werden darf. Dagegensprechen könnte das vergaberechtliche Losaufteilungsgebot. Dieses Gebot besagt, dass öffentliche Auftraggeber Leistungen grundsätzlich in der Menge aufgeteilt beschaffen müssen. Auf die beiden Leitstellen angewandt könnte dies bedeuten, dass die Auftraggeber nicht vorgeben dürfen, dass sie für beide Leitstellen denselben Hersteller beauftragen wollen. Hier ist also zwischen dem mittelstandsschützenden Losaufteilungsgebot und der Leitstellenredundanz abzuwägen. Bei entsprechender Begründung in der Vergabeakte kann die Abwägung zugunsten der Redundanz ausfallen und beide Leitstellen dürfen mit dem gleichen System ausgestattet werden.

Nach wie vor nicht vollständig rechtlich geklärt ist, wie sich öffentliche Hände gegenseitig beauftragen dürfen. Darf z. B. ein Kreis IT-Leistungen für den Nachbarkreis gegen Entgelt erbringen, um so Synergien zu nutzen? Lange dachte man, dass dies nur möglich ist, wenn die Kreise eine gemeinsame Gesellschaft gründen. Mittlerweile setzt sich die Auffassung durch, dass eine solche Kooperation auch ohne gesellschaftsrechtliche Verbindung zulässig ist. In diesem Rahmen dürfen sogar Lizenzen überlassen werden, wenn der Überlasser die entsprechenden Rechte daran besitzt. Der Europäische Gerichtshof hat 2019 entschieden, dass das Land Berlin der Stadt Köln eine Leitstellenlizenz überlassen durfte.

### Der Autor



#### Dr. Martin Schellenberg

ist Fachanwalt für Vergaberecht, Partner bei Heuking Kühn Lüer Wojtek, Co-Leiter Practise Group Öffentlicher Sektor/Vergabe, Lehrbeauftragter Bucerius Law-School. Er studierte an den Universitäten Heidelberg und München.



**Das muss ich tun!**

Mit Plan durch den Einsatz

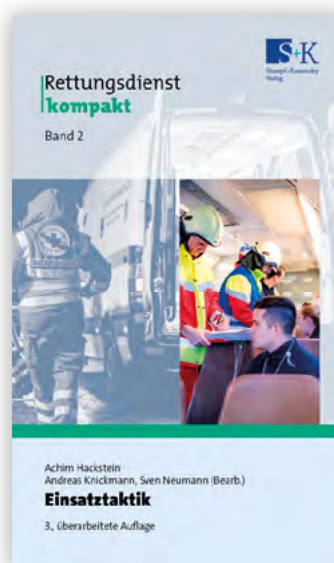
## Einsatztaktik

### Rettungsdienst kompakt Bd. 2

von A. Hackstein, A. Knickmann, S. Neumann

- ▶ **Wie den Einsatz führen?**
- ▶ **Wie Personal und Räume ordnen?**
- ▶ **Wie bei Gefahren verhalten?**

Erkundung der Lage, Rückmeldung an die Leitstelle, Vorsichtung der Betroffenen und Ordnung der Räume – bei einem MANV kommen viele Aufgaben auf Einsatzkräfte und Führungskräfte zu. Diese organisatorischen Aufgaben bilden die Einsatztaktik. Wie man die Führung übernimmt, wie man die Führungsrolle ausfüllen kann und welche Aspekte beim Führen eines MANV zu beachten sind, erklärt dieses Buch.



- 3., überarbeitete Auflage 2024
- 112 Seiten
- 32 Abbildungen und 25 Tabellen
- durchgehend farbig, Softcover

Best.-Nr. 362B3

€ **10,90**

Bestellen Sie jetzt direkt  
in unserem Online-Shop:

[www.skverlag.de/shop](http://www.skverlag.de/shop)

**S+K**  
Stumpf+Kossendey  
Verlag