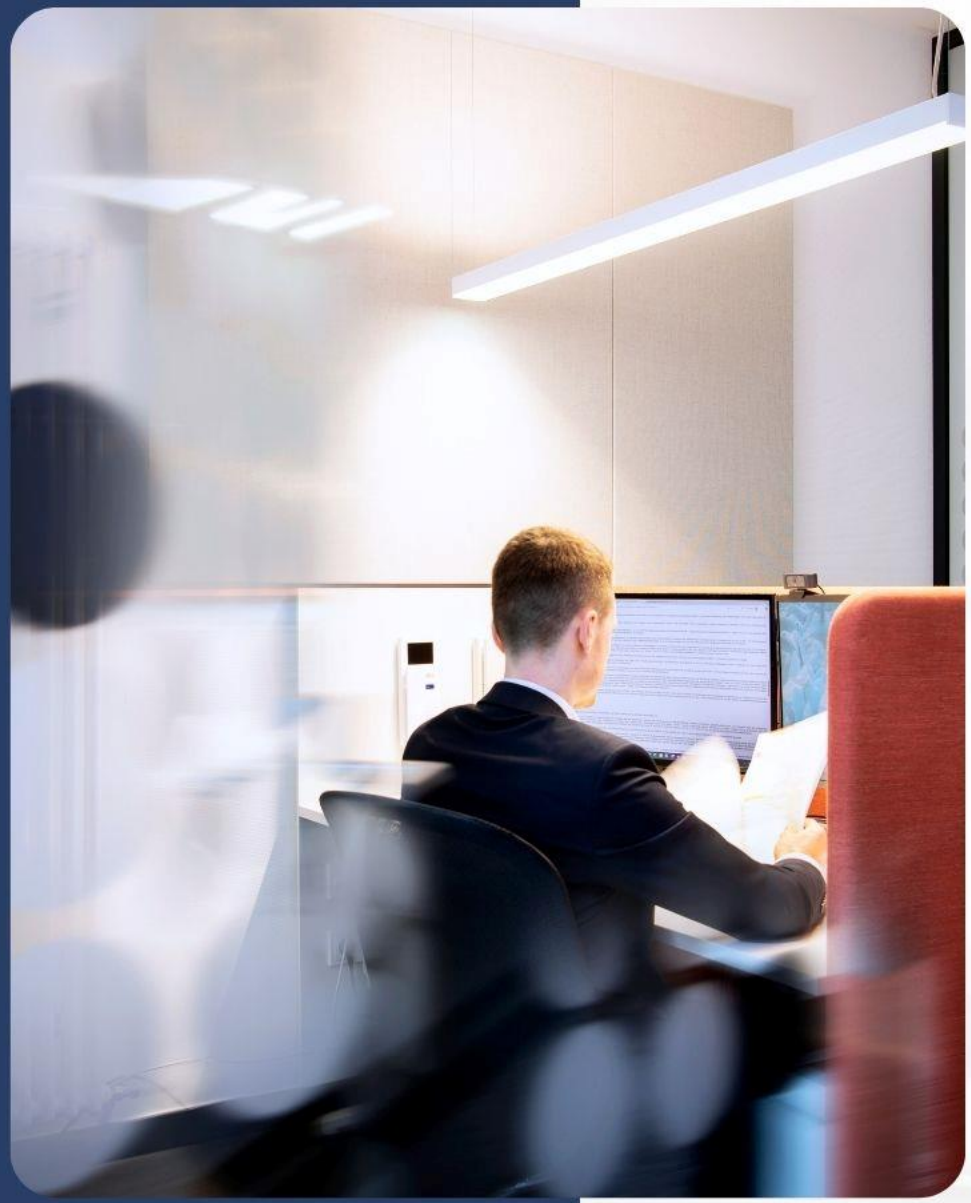
kohl law

ZUKUNFT BAUEN kohl law

Building future.



Zuschlagskriterien neu gedacht –

Gestaltungsfreiheit, Fallstricke und Best Practice

Präsentiert von Susanne Corinth, 22. September 2026

Vorstellung



Susanne Corinth

Geschäftsführerin. Rechtsanwältin. Avocat au Barreau de Luxembourg. Fachanwältin für Bau- und Architektenrecht. Fachanwältin für Vergaberecht. Mediatorin.

Arbeitsschwerpunkte:
Deutsches, luxemburgisches und internationales Bauvertragsrecht, deutsches, luxemburgisches und europäisches Vergaberecht, deutsches und luxemburgisches Arbeitnehmer-Entsenderecht.

Unsere Standorte


Berlin


Düsseldorf


Luxemburg


Málaga


Marbella


Saarbrücken


Trier

Tätigkeitsfelder

BAU

VERGABE

INFRASTRUKTUR

WIRTSCHAFT

Agenda

I. Grundlagen

1. Bedeutung von Zuschlagskriterien
2. Wo regelt das Gesetz Zuschlagskriterien?

II. Fallbeispiele für Zuschlagskriterien

III. Bewertung durch die Vergabestelle

1. Bewertungssysteme
2. Dokumentation der Bewertung



I. Grundlagen

Bedeutung von Zuschlagskriterien



I. Grundlagen

1. Bedeutung von Zuschlagskriterien

Auswahlfunktion: das wirtschaftlichste Angebot ermitteln

- Zuschlagskriterien entscheiden, welches Angebot den Auftrag erhält („weiches Kriterium“)

- Zuschlagskriterien eröffnen Gestaltungsspielraum jenseits des reinen Preises
- Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes unter geeigneten Unternehmen
- Eignung und Zuschlag sind rechtlich strikt zu trennen
- Zulässig: Preis/Kosten, Qualität, Personal/Organisation, Umwelt& Soziales

I. Grundlagen

1. Bedeutung von Zuschlagskriterien

Transparenz- und Gleichbehandlungsfunktion (Grenzen)

- Kriterien und Gewichtung müssen vorab feststehen und bekannt gemacht werden
- Diskriminierungsfreie Anwendung im Verfahren
- „Filter“ des Vergaberechts: Ausschlussgründe → Eignungskriterien → Zuschlagskriterien

I. Grundlagen

Wo regelt das Gesetz Zuschlagskriterien – Regelwerke im Überblick



I. Grundlagen

Regelwerke im Überblick

Regelwerke:

	GWB	VgV	VOB/A (EU)	UVgO
Regelungs-gegenstand	Oberschwellenvergabe (alle Vergabearten)	Liefer-, Dienst- und Bauleistungen	VOB/A: Bauleistungen unterhalb des Schwellenwertes VOB/A EU: Bauleistungen oberhalb des Schwellenwertes	Unterschwellenvergabe
Normen für Zuschlagskriterien	§ 127 Abs. 1: Zuschlagskriterien	§ 58: Zuschlag und Zuschlagskriterien § 59: Lebenszykluskosten	§ 16d Abs. 1 Nr. 4 ff.: Wertung anhand Zuschlagskriterien § 16d EU Abs. 2: Wertung anhand Zuschlagskriterien	§ 43: Zuschlag und Zuschlagskriterien

(Daneben Sektorenverordnung (§ 52 SektVO), KonzessionsvergabeVO (§ 31 KonzVgV))

II. Fallbeispiele für Zuschlagskriterien

Fälle vor Gerichten und Vergabekammern



Fälle vor Gerichten und Vergabekammern – Kriterium selbst

OLG Düsseldorf, Beschluss vom 15. Februar 2023, Aktenzeichen: – Verg 6/22 –

Ausgeschrieben war der Betrieb eines Bürgerservice zur Beantwortung von Bürgeranfragen; ein Zuschlagskriterium verlangte die eigenständige Beantwortung von fünf fiktiven Bürgeranfragen („Qualität des Konzeptes Bürgeranfragen Service- Hotline“).

Die Antragstellerin rügte, dass dieses Kriterium keinen ausreichenden Auftragsbezug habe, da die geforderte freie Beantwortung von Bürgeranfragen über das hinausgehe, was später im Rahmen des Auftrags zu leisten sei, da man in der Praxis auf Textbausteine und Sprachregelungen zurückgreifen könne. Sie rügt erst, nachdem ihr Angebot den Zuschlag nicht erhalten hat.

Ist das zutreffend?

Fälle vor Gerichten und Vergabekammern – Kriterium selbst

OLG Düsseldorf, Beschluss vom 15. Februar 2023, Aktenzeichen: - Verg 6/22 -

Entscheidung VK des Bundes: Verwirft die Rüge diesbezüglich wegen Präklusion. Außerdem sei ein Auftragsbezug Bezug gegeben.

OLG Düsseldorf: klärt zunächst den Sachverhalt genauer auf, teilweise sind Textbausteine zu verwenden und teilweise frei zu beantworten, spezielle Anfragen werden in der Praxis an das Fachreferat weitergeleitet und kommt dann zu dem Schluss, es liegt

- keine Präklusion vor, der Verstoß war für einen durchschnittlich fachkundigen Bieter nicht erkennbar und zudem
- liegt kein Auftragsbezug vor, denn das Kriterium erlangte die vollständig eigenständige Beantwortung aller fünf Musteranfragen, obwohl nach der Leistungsbeschreibung **nur allgemeine** Anfragen eigenständig zu beantworten waren – speziellere Anfragen wären an das Fachreferat weiterzuleiten gewesen.

Das Kriterium überschritt damit die Grenze des späteren Auftragsinhalts und war vergaberechtswidrig.

Fälle vor Gerichten und Vergabekammern – Kriterium selbst

OLG Düsseldorf, Beschluss vom 13. Mai 2024, Aktenzeichen: - Verg 33/23 -

Ausgeschrieben war ein Auftrag über „Baustellenlogistik – Neuordnung Baufeld Infrastruktur“ , Laufzeit des Vertrages 150 Monate, Preis 60 %, Qualität 40 %, unterteilt in:

Aussagen im Angebot zur Einhaltung von Terminen und Kosten:

- Darstellung und Struktur der Ablauf- und Aufbauorganisation einschließlich Aussagen zum Personal (24 %)
- Erkennen und Vermeiden typischer Fehlerquellen (8 %)
- Durchdringung des Projektinhaltes/Nennung eigener Lösungsansätze (8%)

Ein Projektsteuerer war mit der Ausschreibung beauftragt. Der wirtschaftlichste Bieter wurde vom Projektsteuerer als NU mit der Vorbereitung der Vergabeunterlagen beauftragt. Projektantenproblematik. Antragstellerin fordert Ausschluss des Bieters, weil er als NU den Vertragsgegenstand schon kannte und damit die Kriterien.

Fälle vor Gerichten und Vergabekammern – Kriterium selbst

VK Düsseldorf: Informationsvorsprung ist nicht ausgeglichen worden, dieser ist struktureller Natur, Zurückversetzung und mit neuen Kriterien neu werten, Sofortige Beschwerde der Beigeladenen

OLG Düsseldorf: bestätigt die Auffassung der VK, es liegt eine Gefährdung des ordnungsgemäßen Wettbewerbs vor, ein Ausschluss ist aber unverhältnismäßig, Kriterium 1.3. Durchdringung des Projetkinhalts und Nennung eigener Lösungsansätze ist nicht neutral, damit werden individuelle und projektbezogene Erfahrungen wertungserhöhend berücksichtigt

Fälle vor Gerichten und Vergabekammern – Kriterium selbst

VK des Bundes, Beschluss vom 30. Juni 2021, Aktenzeichen: - VK 1 -58/21 -

Der AG schreibt die Planung von sechs Wehrersatzbauten aus. Es geht um die Planungsleistungen. Qualität: Projektablaufplan mit Zeitplan (20 %), fachlich/technischer Wert der Planungsaufgabe (Gewichtung 50%) und Preis (Gewichtung 30 %).

Für **den Zeitplan** war zunächst verlangt:

Im Rahmen dieser Aufgabe ist durch den Bieter ein Projektablaufplan für die Planung der Gesamtmaßnahme zu erstellen. Die Planungsabschnitte sind standortübergreifend zusammenzuführen und die durch den Bieter zu vertretenden Arbeitsschritte und Planungsprozesse sind zeitlich zu optimieren. Es ist eine Differenzierung der Leistungsphasen in den Leistungsbildern der Objektplanung, Tragwerksplanung und technischen Ausrüstung vorzunehmen, welche es mit einer Personaleinsatzplanung zu hinterlegen gilt. Erforderliche Interaktionen zwischen AG und Bieter sind darzustellen.

Fälle vor Gerichten und Vergabekammern – Kriterium selbst

Beim fachlichen/technischen Wert:

Planungsaufgabe Staustufe bedeutet, es ist am vorgegebenen Standort ein Wehrersatzneubau zu planen und dieser um die Anlagen für die auf- und abwärtsgerichtete Durchgängigkeit zu ergänzen. Den Wehrersatzbau gilt es in Form eines Schlauchwehres umzusetzen. Die aufwärtsgerichtete Durchgängigkeit ist gemäß DWA Merkblatt 509 zu planen, die abwärtsgerichtete Durchgängigkeit und Berücksichtigung des Randbedingungen des Standortes. Usw.

Der Antragsteller rügt beide als zu unbestimmt. Daraufhin lässt der AG die Unterkriterien wegfallen. Nur Projektablaufplan und Planungsaufgabe Staustufe bleibt stehen. Auch dies wird wiederum gerügt, dieses Mal als zu unbestimmt. Was sagt die VK?

Fälle vor Gerichten und Vergabekammern – Kriterium selbst

Die VK stellte fest, dass der AG nicht verpflichtet war, weitere konkretisierende Unterkriterien aufzustellen, obwohl die Qualität mit 70 % das dominierende Gewicht hatte. Bei Planungsleistungen, deren Lösung vorab nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann, darf der Auftraggeber den Bietern bewusst keine Lösungskomponenten vorgeben, um den Lösungsspielraum offen zu halten- dies ist vertretbar und bewegt sich innerhalb seiner Beurteilungsspielraums, anders als bei standardisierten Leistungen.

Eignungs- oder Zuschlagskriterium?

OLG München, Beschluss vom 24. März 2021, Aktenzeichen: - Verg 12/20 -

Ein Klinikum schrieb den Abschluss von Rahmenverträgen für medizinische Gebrauchs- und Verbrauchsmaterialien etc. aus. Neben den **Gesamtkosten (50%)** wird das Dienstleistungskonzept und die Bieterpräsentation bewertet (50 %). Die Gesamtkosten setzen sich aus den Kosten für die Mitgliedschaft und die Dienstleistungen der Einkaufsgemeinschaft sowie dem **Gesamt-Netto-Einkaufspreis der im Warenkorb gelisteten ca. 600 Gebrauchs- und Verbrauchsartikel** zusammen.

Allerdings konnte ein Bieter im Rahmen der Angebotsabgabe nur angeben, welche Einkaufskonditionen er bei einer Einkaufsgemeinschaft erzielen könnte. Diese Konditionen standen bei Angebotsabgabe jedoch noch nicht fest (Abschläge waren in der Vergangenheit verhandelt und nicht für die Zukunft gesichert). Zudem simulierte der Warenkorb nur eine fiktive Bestellung.

Eignungs- oder Zuschlagskriterium?

OLG München, Beschluss vom 24. März 2021, Aktenzeichen: - Verg 12/20 -

„Es handelt sich nicht um den Preis für die Leistung. Vorliegend dient der Warenkorb jedoch [...] nicht einer Prognose der mit dem Auftrag verbundenen Folgekosten, sondern ausschließlich der Prognose, von welchem Bieter der höchste ökonomische Vorteil bei der Warenbeschaffung zu erwarten ist. Dies bedeutet aber nichts anderes, als dass damit der Bewerber herausgefiltert werden soll, der am besten geeignet erscheint, in der Zukunft günstige Konditionen auszuhandeln. Damit handelt es sich jedoch um ein Eignungs- und nicht um ein Zuschlagskriterium.“

Eignungs- oder Zuschlagskriterium?

VK Bund, Beschluss vom 13. Dezember 2024, Aktenzeichen: - VK 2-101/24 -

Europaweite Ausschreibung für eine Projektträgerschaft, Zuschlagskriterien waren der Preis (30 %) und Qualität (70%), bestehend aus Personal (25%) und Personalkonzept (15%) und Umsetzungskonzept (60 % - mit u. a. dem Unterkriterium „Darstellung der Kernaufgaben“. Antragsteller rügt „Personal“ (hier ging es um „relevante Qualifikation“ und „relevante berufliche Erfahrung“), „Personalkonzept“ sowie „Darstellung der Kernaufgaben“ als Eignungskritierien. Wer bekommt recht?

Eignungs- oder Zuschlagskriterium?

VK Bund, Beschluss vom 13. Dezember 2024, Aktenzeichen: - VK 2-101/24 -

Die Kriterien stellen maßgeblich auf die beruflichen Erfahrungen und die Qualifikationen des für die Auftragsausführung vorgesehenen Personals ab und sind nach § 58 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 VgV zulässig, denn die Qualität des eingesetzten Personals hat erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung, Projektträger müssten besonders sachverständig sein.

Beispiel aus der aktuellen Ausschreibungspraxis

Ausschreibung von Lieferleistungen

Ausschreibung eines Klinikums aus 2026: Rahmenvertrag zur Lieferung menschlichen Bluts

- Zuschlagskriterien:
  - Preis: 60 %
  - Qualität: 40 %

    davon (mit je 8 Punkten)
    - **Versorgungsmodell** für stationäre, ambulante Einrichtungen, Lagerung und Transport
    - **Bestellprozess**, Dokumentation, Verfügbarkeitsanzeige, Qualitätssicherung Bestellprozess
    - **Qualitätsmanagement** für Blutprodukte, Personal, Räumlichkeiten, technische Ausstattung
    - **Dokumentation**: Identifizierung von Spender und Spendeeinrichtung, Chargenbezeichnung, Anonymisierung, Zusammenarbeit mit Behörden (Infektionsaufklärung)
    - **Nachhaltigkeit**: Reduktion des Energie- und Papierverbrauchs, ressourcenschonende Software, alternative Energien, Transportoptimierung, Remote-Work

III. Bewertung durch die Vergabestelle

Dokumentation und Bewertungssysteme



Dokumentation der Bewertung

Dokumentation dient der (gerichtlichen) Kontrolle der Vergabeentscheidung

→ Zwar steht der Vergabestelle ein ***Beurteilungsspielraum*** zu, innerhalb dessen ein Gericht die Entscheidung nicht überprüfen und aufgrund dessen es die Entscheidung nicht aufheben kann.

Aber ein Gericht muss kontrollieren können, ob

- das vorgeschriebene Verfahren eingehalten wurde,
- ein zutreffender und vollständiger Sachverhalt zugrunde gelegt wurde,
- keine sachwidrigen Erwägungen eingeflossen sind und
- allgemeine Bewertungsmaßstäbe beachtet wurden.

Insbesondere, wenn ein ***Qualitäts***kriterium anhand eines Benotungssystems bewertet wird, muss - *und zwar je gewichtiger dieses Qualitätskriterium ist, umso eingehender* - dokumentiert werden, welche Erwägungen in die Bewertung eingeflossen sind.

Es wird überprüft, ob einem Bieter eine **plausible Note** vergeben wurde (OLG München, Beschl. v. 26.2.2021 – Verg 14/20).

Dokumentation der Bewertung

Je „weicher“ das Zuschlagskriterium, desto „härter“ muss die Dokumentation sein!

OLG Düsseldorf, Beschluss vom 22. März 2023, Aktenzeichen: - Verg 24/22 -:

Ein Auftraggeber schrieb mit Zuschlagskriterien Preis und Qualität aus. Zusätzlich bewertete er Konzepte der Bieter mit Punkten, wonach ein Ausschluss erfolgt, wenn eine bestimmte Punkteschwelle nicht erreicht wird.

Das Konzept eines Angebotes bewertet der AG mit „2 Punkten – entspricht den Anforderungen“ und begründet dies damit, dass das Konzept weder mit 3 noch mit 1 Punkt zu bewerten sei.

Entscheidung:

Das „weiche“ Kriterium an sich ist nach dem OLG **nicht zu beanstanden**.

Anhand der Dokumentation hätte aber vorliegend erkennbar sein müssen, **welche Konzeptausführungen die Anforderungen erfüllen und warum; warum ein Bieter weniger als die Höchstpunktzahl erhält; ob die Punktebewertung plausibel ist.**

Dokumentation der Bewertung

Es muss auch dokumentiert werden, welche Zuschlagskriterien ausgewählt und festgelegt werden.

Nicht dokumentiert werden müssen die detaillierten Gründe für die Wahl bestimmter Zuschlagskriterien.
Bei der Bestimmung der Kriterien für das wirtschaftlichste Angebot ist der Auftraggeber (in den Grenzen des Vergaberechts) weitgehend ungebunden (kein offensichtlicher Beurteilungsfehler, kein Ermessensfehlgebrauch) (VK Bund, Beschl. v. 6.7.2011 – VK 1-60/11).

Bewertungsystem – Fälle vor Gerichten und Vergabekammern

VK Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. November 2025, Aktenzeichen: - 1 VK 60/25 -

Tragwerksplanungsleistungen Klinikneubau: Preis (30 Punkte), Qualität (70 Punkte: Personaleinsatzplan 30, Konzept zur Umsetzung des Projektes 40).

Konzept zur Umsetzung des Projektes (Erwartungshorizont umschrieben, aber nicht was enthalten sein muss):

Überdurchschnittlich gute Erfüllung: 31-40 Punkte
Durchschnittliche Erfüllung: 21-30 Punkte
Unterdurchschnittliche Erfüllung: 11-20 Punkte
Keine Erfüllung: 0-10 Punkte (Ausschluss)

Bieter rügt: zu unpräzise, es muss genauer erläutert werden, was bewertet wird.

Bewertungsystem – Fälle vor Gerichten und Vergabekammern

VK Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. November 2025, Aktenzeichen: - 1 VK 60/25 -

- Der Auftraggeber ordnete den Kriterien bloße Punktespannen statt konkreter Punktwerte zu, ohne festzulegen, nach welchen Unterkriterien die Punkte innerhalb eines Erfüllungsgrades vergeben werden. Das ist **zulässig** – es geht um eine Art kreative Leistung; eine Punktespanne dient der Präzisierung, ob eine eher bessere oder weniger gute Leistung vorliegt; sie erfordert kein weiteres Wertungsschema.

- **Es ist zulässig, wenn** der Auftraggeber dokumentiert, auf welche Aspekte er die Bewertung stützt; eine rechnerische Herleitung jedes Werts oder eine nachträgliche Bezifferung von Unterkriterien ist **nicht** erforderlich.

Bewertungsystem – Fälle vor Gerichten und Vergabekammern

„lineare Interpolation“

- Notenskala von 0 bis 100
- Dabei sollte der beste Bieter 100 Punkte, der schlechteste Bieter 0 Punkte erhalten. Die dazwischenliegenden Bieter würden über die dazwischenliegenden Punkte verteilen.

➔ Jedenfalls unzulässig bei nur zwei Bietern, wenn der zweitbeste Bieter für die Qualität 0 Punkte erhält (OLG Düsseldorf, Beschluss vom 22. Januar 2014, Aktenzeichen: - Verg 26/13 - und Beschluss vom 29. Mai 2024, Aktenzeichen - Verg 35/23 -: Keine Wertung nach dem „Alles oder nichts Prinzip“).

Dokumentation

§ 8 VgV

Vergabevermerk über (u.a.):

- *„den Namen des erfolgreichen Bieters und die **Gründe für die Auswahl seines Angebots** sowie, falls bekannt, den Anteil am Auftrag oder an der Rahmenvereinbarung, den der Zuschlagsempfänger an Dritte weiterzugeben beabsichtigt, und gegebenenfalls, soweit zu jenem Zeitpunkt bekannt, die Namen der Unterauftragnehmer des Hauptauftragnehmers“*

§ 20 VOB/A

Dokumentation über (u.a.):

- *„Name des Auftragnehmers und **Gründe für die Erteilung des Zuschlags auf sein Angebot**“*

§ 6 UVgO

Dokumentation über:

- *„die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die **Begründung der einzelnen Entscheidungen**“*

Was funktioniert!

Do's für robuste Kriterien:

1. **Auftragsbezug prüfen**: jedes Kriterium muss die konkrete Leistung betreffen
2. **Unterkriterien bilden**, wo das Kriterium sonst unbestimmt bliebe- insbesondere bei Schulnotensystemen
3. **Alles bekannt geben** – Kriterien, Gewichtung und –soweit vorhanden- Unterkriterien vollständig in Vergabeunterlagen oder Bekanntmachung
4. **Interpolation statt Alles oder Nichts** prüfen und die Methode auf das Szenario „nur zwei Angebote“ stresstesten
5. **Sorgfältig dokumentieren**, insbesondere bei offenen , lösungsoffenen Bewertungsmaßstäben

Was zum Scheitern führt!

Don'ts – die klassische Fallstricke:

1. **Kriterien schaffen, die nur ein Bieter erfüllen kann** - etwa durch Anknüpfung an Vorbefassung, Standort oder unternehmensbezogene Eigenschaften
2. **Nachträgliche Änderung** von Kriterien, Gewichtung oder Bewertungsmatrix nach Veröffentlichung
3. **Eignungs- und Zuschlagskriterien vermengen** – unternehmensbezogene Merkmale dürfen nicht als Zuschlagskriterium verkleidet werden
4. **Regionale oder anderweitig sachwidrige Anknüpfungen**, die faktisch einen Bestandsauftragnehmer bevorzugen
5. **Abweichung von der bekannt gegebenen Bewertungsmatrix** bei der tatsächlichen Wertung



HABEN SIE FRAGEN?

Vielen Dank!

Kontaktieren Sie uns.

kohl law

Website
www.kohl-law.eu

Telefon
(+49) 0651 97839-0

E-Mail
info@kohl-law.eu



kohl law

Kohl Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

BERLIN – DÜSSELDORF – SAARBRÜCKEN – TRIER – LUXEMBOURG – MALAGA – MARBELLA

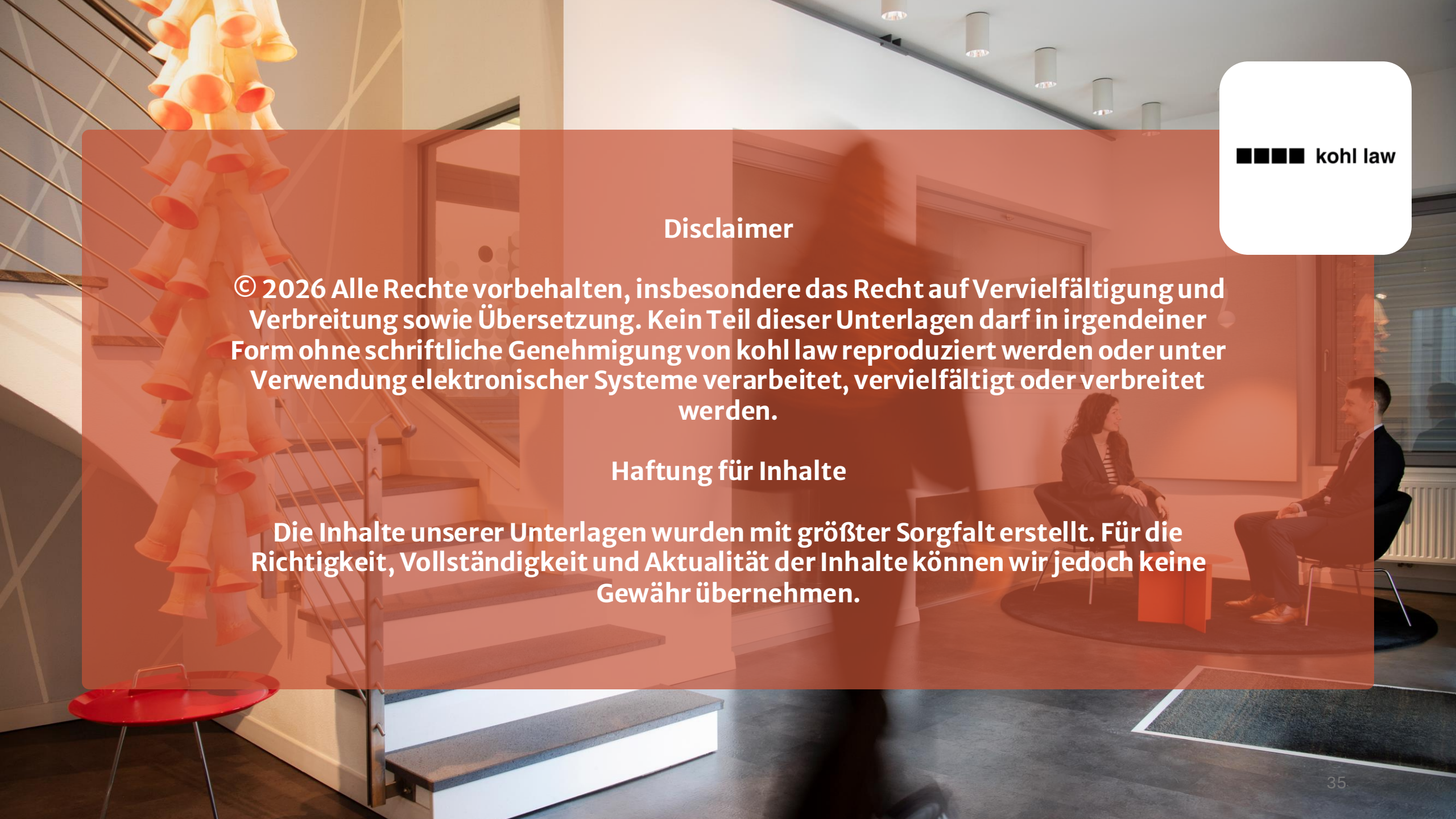
BAU – VERGABE – INFRASTRUKTUR – WIRTSCHAFT

In der Olk 25 – 26, 54290 Trier

0651 97839-0

info@kohl-law.eu

www.kohl-law.eu



kohl law

Disclaimer

© 2026 Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht auf Vervielfältigung und Verbreitung sowie Übersetzung. Kein Teil dieser Unterlagen darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung von kohl law reproduziert werden oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Haftung für Inhalte

Die Inhalte unserer Unterlagen wurden mit größter Sorgfalt erstellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Inhalte können wir jedoch keine Gewähr übernehmen.