

Hilfestellungen bei Vergaben von Ingenieurleistungen in Baden-Württemberg unterhalb des Schwellenwertes

Stand 14.01.2025

Vorwort	2
1 Grundlagen	3
1.1. <i>Gesetze und Vorgaben</i>	3
1.2. <i>Schwellenwerte</i>	3
1.3. <i>Rechtlicher Rahmen</i>	3
1.4. <i>Vergabearten</i>	4
1.5. <i>Markterkundung</i>	5
1.6. <i>Empfehlung</i>	5
2. Vorgehensweise	6
2.1. <i>Honorarschätzung und Wahl der Vergabeart</i>	6
2.2. <i>Direktvergabe</i>	6
2.3. <i>Anfrage mehrerer Büros</i>	6
2.4. <i>Optional: Gespräch mit dem ausgesuchten Bewerber</i>	7
3. Wertung der Angebote	8
3.1. <i>Zielsetzung</i>	8
3.2. <i>Wertungskriterien</i>	8
4. Zusammenfassung	11
5. Anlagen: Vergabedokumentation	12



Vorwort

Der vorliegende Leitfaden soll Hilfsmittel zur sicheren Vergabe von Planungsleistungen durch Kommunale Auftraggeber in Baden-Württemberg mit dem Schwerpunkt auf Leistungskriterien sein. Die Vergabe allein nach dem Preis ist die einfache Lösung. Die Praxis zeigt jedoch, dass bei der Vergabe von Planungs- und Bauleistungen, der Preis als alleiniges Zuschlagskriterium für die Auftraggeber nicht zu einem wirtschaftlichen Ergebnis führt. Um der Masse an Vergaben im Unterschwellenbereich gerecht zu werden, sollen diese jedoch einfach und pragmatisch gehalten bleiben und sowohl bei der Vergabestelle als auch bei den Bietern so wenig Aufwand wie möglich erzeugen. Das Vergaberecht hat eine Vielzahl von Stellschrauben neben dem Preis, um den optimalen Auftragnehmer zu finden. So können beispielsweise schlechte Erfahrungen aus Vorprojekten genauso herangezogen werden, wie besonders qualifiziertes Personal.

1 Grundlagen

1.1 Gesetze und Vorgaben

Nachfolgende Gesetze und Verordnungen berühren die Vergabe von Planungsleistungen durch kommunale Auftraggeber. Alle Volltexte sind im Anhang zusammengestellt.

- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)
- Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)
- Vergabeverordnung (VgV)
- Vergabeverordnung Bereich Verteidigung und Sicherheit (VSVgV)
- Sektorenverordnung (SektVO)
- Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung -GemHVO)
- Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Beschaffung) 23.07.2024
- Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich (VergabeVwV) 05.12.2024

1.2 Schwellenwerte

Der vorliegende Leitfaden behandelt die Vergabe von Planungsleistungen unterhalb des Schwellenwertes.

Die Schwellenwerte werden alle zwei Jahre angepasst und durch die EU-Kommission veröffentlicht. Derzeit gelten folgende Schwellenwerte (bis 31.12.2026):

- | | |
|---|-----------|
| • Liefer- und Dienstleistungen für öffentliche Auftraggeber | 221.000 € |
| • Liefer- und Dienstleistungen für Sektorauftraggeber | 443.000 € |

Die Entscheidung, welcher Schwellenwert anzuwenden ist, richtet sich nach dem Bestimmungszweck des Bauwerks. Sofern das Bauvorhaben der Erfüllung einer Sektorentätigkeit (Trinkwasserversorgung, Energieversorgung, Verkehr – Näheres siehe § 102 GWB) dient, ist der Schwellenwert für die Sektorentätigkeit anzuwenden.

1.3 Rechtlicher Rahmen

Allgemein findet für die Vergabe durch kommunale Auftraggeber § 31 GemHVO Anwendung. Dort wird grundsätzlich die Vergabe durch öffentliche Ausschreibung oder beschränkte Ausschreibung nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb verlangt, „sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen“.

Näheres führt die VergabeVwV aus:

- Ziffer 2.1 a) bis 100.000 € kann die Vergabe im Direktauftrag erfolgen.
- Ziffer 2.3 „Zur Anwendung empfohlene Bestimmungen“: Die Unterschwellenvergabeordnung wird zur Anwendung empfohlen. Hieraus ergibt sich demnach **keine zwingende Anwendung der UVgO**. Die VwV Beschaffung wird empfohlen, dies ist insbesondere hinsichtlich der Wertgrenzen von Interesse (siehe unten).
- Ziffer 3.3 „Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen“: Die HOAI in der aktuell gültigen Fassung ist anzuwenden.
- Ziffer 4.4 „Freiberufliche Leistungen“: Es wird auf die VwV Beschaffung verwiesen. Weiterhin sei dem Wettbewerbsgrundsatz genüge getan, wenn in der Regel drei Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden (es müssen also nicht zwingend drei Angebote vorliegen – die Aufforderung genügt). Die Einordnung von Architekten- und Ingenieurleistungen ergibt sich aus § 18 Abs. 1 Satz 1 EStG.

Der in § 31 GemHVO aufgeführte Ausnahmetatbestand „sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen“ findet sich auch in § 50 UVgO wieder. Dabei kann sich der Auftraggeber an § 12 Abs. 3 UVgO und den in § 8 Abs. 4 Ziffern 9 bis 14 UVgO aufgeführten Fällen orientieren und **nur ein Unternehmen zur Angebotsabgabe auffordern**. Unter den aufgeführten Sachverhalten können für Planungsleistungen zutreffend sein:

- Der Auftrag ist besonders dringlich.
- Die Leistung kann nur von einem bestimmten Unternehmen erbracht werden.
- Die Leistung dient der Erweiterung einer bereits erbrachten Leistung.
- Eine vorteilhafte Gelegenheit führt zu einer wirtschaftlicheren Beschaffung als eine öffentliche Ausschreibung.

Die Vergabe durch kommunale Auftraggeber fällt zunächst nicht unter den Anwendungsbereich der VwV Beschaffung. Jedoch wird in der VergabeVwV auf die VwV Beschaffung verwiesen: unter Ziffer 2.3 allgemein und unter Ziffer 4.4 im Besonderen auf Ziffer 8.8 VwV Beschaffung (in neuester Fassung der VwV Beschaffung vom 24.07.2024 finden sich die entsprechenden Regelungen unter Ziffer 8).

Ziffer 8 VwV Beschaffung zeigt neben der Anfrage von drei Unternehmen noch zwei weitere Möglichkeiten der Vergabe auf: die **Markterkundung** (siehe Absatz 1.5) oder die Anfrage nur eines Unternehmens im Sinne von § 12 Abs. 3 UVgO (siehe Ausführungen oben).

1.4 Vergabearten

Als Essenz aus Abschnitt 1.3 stehen folgende Vergabearten für Planungsleistungen unterhalb der Schwellenwerte zur Verfügung:

1. Direktvergabe: bis 100.000 € Nettohonorarwert (2.1.a) VergabeVwV)
2. Markterkundung mit Direktauftrag: immer (8 VwV Beschaffung i.V.m. 2.3 VergabeVwV)
3. Aufforderung mehrerer Unternehmen zur Angebotsabgabe: immer (8 VwV Beschaffung i.V.m. 2.3 VergabeVwV)



1.5 Markterkundung

Sowohl in der UVgO als auch in den Verwaltungsvorgaben des Landes Baden-Württemberg wird die Markterkundung erwähnt. Diese kann beispielsweise genutzt werden, um

- geeignete Büros zu identifizieren,
- das benötigte Leistungssoll herauszufinden,
- grobe Baukosten beziehungsweise grobe Richtpreise für die zu vergebende Leistung in Erfahrung zu bringen,
- eine Direktauftrag zu erteilen.

Weder an die Markterkundung noch an deren Dokumentation sind formale Anforderungen definiert. Der Prozess kann demnach von der Einsicht von Fachlisten bei Kammern über ein Telefonat mit anderen Kommunen bis zur schriftlichen Anfrage bei möglichen Bietern reichen.

Es empfiehlt sich, Ziele, Vorgehen und gewonnene Erkenntnisse in zu notieren und gemeinsam mit etwaiger Korrespondenz zu dokumentieren.

1.6 Empfehlung

Grundlage für die Vergabe kann eine Markterkundung oder ein Leistungswettbewerb sein.

Insbesondere Ingenieurleistungen für kleinere Baumaßnahmen unter einem Netto-Planungshonorar in Höhe der Schwellenwerte der VgV und SektVO, müssen in einem einfachen und schnell durchzuführenden Verfahren vergeben werden können, um nicht unverhältnismäßig viel Aufwand und Zeit für die Beteiligten (Auftraggeber und Auftragnehmer) zu verwenden.

2 Vorgehensweise

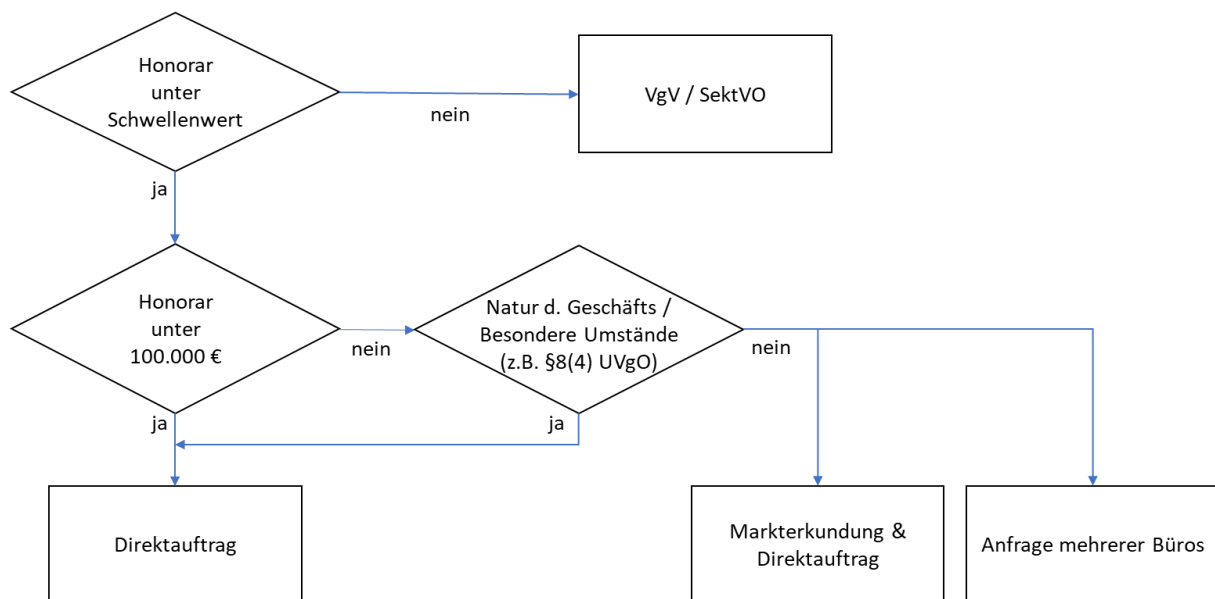
Die Vergabeart richtet sich in erster Linie nach dem zu erwartenden Netto-Honorar. Die nachfolgenden Wertgrenzen können der VwV Beschaffung vom 23.07.2024 und der VergabeVwV vom 05.12.2024 entnommen werden.

2.1 Honorarschätzung und Wahl der Vergabeart

Ausgangspunkt für die Honorarschätzung sind die voraussichtlichen Baukosten (Ermittlung aus Erfahrung oder Zahlen einer Machbarkeitsstudie). Erfahrungsgemäß bewegen sich die Honorare für Ingenieurleistungen nach HOAI in einem Bereich von 15 bis 25% der Baukosten (je nach Komplexität des Bauwerks). Grundsätzlich gilt die HOAI in der jeweils gültigen Fassung.

Können keine Baukosten geschätzt werden oder sind die zu vergebenden Leistungen nicht in der HOAI verordnet, wird empfohlen, einen Planer um eine Honorarschätzung zu bitten. Je nach Aufwand kann es sein, dass hier Kosten für den Auftraggeber anfallen.

Sofern der geschätzte Honorarwert unter den Schwellenwerten liegt, können die Vergabearten gemäß Absatz 1.4 gewählt werden. Hierbei kann nachfolgendes Fließdiagramm behilflich sein.



2.2 Direktvergabe

Nach Begründung der Wahl der Vergabeart in der Dokumentation können die Leistungen direkt an ein geeignetes Ingenieurbüro vergeben werden, von dem eine wirtschaftliche Leistungserbringung erwartet werden kann.

2.3 Anfrage mehrerer Büros



Mit einer Darstellung der Aufgabe und ggf. beigefügten Plänen, sollten zwei bis drei Büros unter Fristangabe mit der Bitte angeschrieben werden, folgende Unterlagen abzuliefern:

- Eine kurze Beschreibung des eingesetzten Projektteams für die angesprochene Aufgabe.
- Eine Darstellung von bis zu drei Referenzen vergleichbarer Aufgaben, welche in den letzten 3 bis 10 Jahren erfolgreich abgeschlossen wurden.
- Insbesondere für die Darstellung der Referenzen sollten nur die nötigsten Vorgaben zur Darstellung gemacht werden, sodass die Bieter bereits vorhandene Referenzblätter nutzen können.

Im Anschreiben kann des Weiteren gefragt werden, ob freie Kapazitäten vorhanden sind. Für die Beantwortung sollten mindestens 15 Arbeitstage Zeit eingeräumt werden.

Zur Erfüllung des Wettbewerbsgrundsatzes nach VergabeVwV genügt die Anfrage an mehrere Büros. Es müssen nicht zwingend mehrere Angebote vorliegen.

Falls sich der Auftraggeber nicht genau über den gesamten Leistungsumfang im Klaren ist und/oder zwei geeignete Bieter zur Verfügung stehen, wird empfohlen ein Aufklärungsgespräch zu führen.

2.4 Optional: Gespräch mit dem ausgesuchten Bewerber

Vorbefasste Büros dürfen bei der Auftragsvergabe nicht benachteiligt werden. Soll die Vergabe an einen Generalplaner erfolgen, muss dies im Hinblick auf den Vorrang der Fach- und Teilloosvergabe umfassend begründet werden, um kleine Büroeinheiten nicht zu benachteiligen.

Wichtig:

Ein Verhandlungs- oder Wettbewerbsgespräch ist kein Auftragsgespräch, sondern es wird der für die Aufgabe mit großer Wahrscheinlichkeit in Frage kommende Bewerber ermittelt.

Der Ablauf eines Gesprächs könnte so aussehen:

- Der Projektleiter stellt sich und sein Team vor
- Der Projektleiter stellt vergleichbare Referenzen vor
- Der Projektleiter stellt die Herangehensweise an die neue Aufgabe vor.

3 Wertung der Angebote

3.1 Zielsetzung

Die Vergabekriterien müssen den Leistungswettbewerb ermöglichen. Preisdumping muss bereits durch die Ausschreibung verhindert werden; die Vergabe darf am Schluss nicht mit der Aussage enden „Der Zuschlag ging an den billigsten Bieter“ und eben nicht an den wirtschaftlichsten. Insofern darf die HOAI nicht unterschritten werden (vgl. Ziff. 3.3 VergabeVwV).

Auftraggeber sollten ausreichend Spielraum bekommen, Leistungen an bewährte Büros zu vergeben. Die Kontinuität in der Projektbearbeitung über mehrere Teilprojekte hinweg ist beispielsweise bei länger angelegten Restrukturierungsprojekten im Infrastrukturbereich ein wichtiger Erfolgsfaktor.

Die Bewertung qualitativer Gesichtspunkte bedarf eines höheren Aufwandes als der Vergleich von Zahlen. Je nach Auftragswert kann eine unterschiedlich intensive Befassung mit solchen Kriterien angemessen sein. In den meisten Fällen wird im Unterschwellenbereich eine einstufige Vergabe, wie zuvor beschrieben, ohne Teilnahmewettbewerb angemessen sein.

3.2 Wertungskriterien

Gewichtung

Professionelle Planungsunternehmen in Deutschland nutzen flächendeckend in etwa ähnliche Technik. Der Einsatz von speziellen computergestützten Verfahren wie beispielsweise BIM oder fachspezifischen Simulationsmethoden stellt für bestimmte Leistungen eine Voraussetzung zur Leistungserbringung dar, kann jedoch nicht allgemein als effizienz- oder qualitätssteigernd angesehen werden. Im Kern stellt die Planung im Bauwesen eine wissensintensive Dienstleistung dar. Es kommt also auf ein hohes Qualifikationsniveau der handelnden Personen an, das aus einer Kombination aus Hochschul- oder Berufsausbildung und Praxiserfahrung gewonnen wird.

Typischerweise bilden die Personalkosten rund 80 % der Kosten eines Planungsbüros. Die verbleibenden Sachkosten für Räume, Hard- und Software, Mobilität und allgemeine Bürokosten sind unter Wahrung der Arbeitsqualität nur in sehr engen Grenzen optimierbar. Der Preis, zu dem eine Leistung angeboten wird, spiegelt demnach unmittelbar den vorgesehenen (bzw. den in wirtschaftlichen Grenzen möglichen) Personaleinsatz wider – wobei das beste Personal die höchsten Kosten verursacht. Niedrige Preise bedeuten folgerichtig, dass der Auftragnehmer den Auftrag mit niedrigem Stundenaufwand bzw. mit dem Einsatz gering qualifizierten Personal bearbeiten wird. Sofern die Prozesse, die während eines Projektes anfallen, im Büro routiniert bearbeitet werden, erfordert die qualitätsvolle Leistungserbringung jedoch überall in etwa den gleichen Aufwand. Wird an diesem gespart, ergibt sich auch ein schlechteres Ergebnis.

Gleichwohl kann ein niedriger Preis im Einzelfall auch in einer bewusst unwirtschaftlichen Projektkalkulation begründet liegen, beispielsweise wenn ein Büro sich ein neues Geschäftsfeld erschließen will oder wenn aus einer Notsituation heraus unbedingt ein Auftrag akquiriert werden muss. In beiden Fällen bezahlt der Auftraggeber den niedrigen Preis mit einem höheren Projektrisiko.

In der Quintessenz ist der Preis einer angebotenen Ingenieur-/Architektenleistung nur begrenzt als Vergabekriterium tauglich und sollte demnach nur nachrangig gewichtet werden. Wo anwendbar, ist

die HOAI einzuhalten. Kern der Überlegungen muss sein, dass dem Preis entsprechend angemessene Qualität geliefert wird und qualifiziertes Personal zum Einsatz kommt.

Empfehlung zur Gewichtung:

Preis 10-20%

Personal 20-50%

Qualität anhand Referenzen/Arbeitsproben 20-50%

Um eine arithmetische Vergleichbarkeit zwischen den Wertungskriterien zu schaffen, sind diese in Punkte oder Schulnoten umzurechnen. Ein bewährtes Konzept ist die Bewertung mit Punkten von 0 (Zielerreichung nicht zu erwarten) bis 5 (volle Zielerreichung zu erwarten) und deren Multiplikation mit der Gewichtung, sodass eine höchste gewichtete Punktzahl von 500 erreicht werden kann.

Formeln für Wertung Preis

Bei der Umrechnung des Angebotspreises in Punkte dürfen keine ungewollten Schieflagen auftreten oder Dumpingangebote bevorzugt werden. Folgende Vorgehensweisen sind **untauglich**:

- Der niedrigste Preis erhält volle Punktzahl, der höchste Preis erhält null Punkte. Im Extremfall von zwei Bietern und einer Abweichung von nur 1 € treten enorme Wertungsunterschiede bei nahezu identischem Preis auf.
- Der niedrigste Preis erhält volle Punktzahl, der doppelte Betrag hiervon erhält null Punkte, dazwischen lineare Interpolation. Gerade im Bereich Tragwerksplanung treten mitunter Dumpingangebote (z.B. 30 % unter HOAI) auf. Wer im angemessenen Rahmen der HOAI anbietet, wird damit bestraft.

Vorschläge für die Preiswertung:

- $\text{Niedrigster Preis/Angebotspreis} \cdot \text{Gewichtungsfaktor}$
- Ein nach HOAI vom AG ermitteltes Vergleichshonorar (unter Zugrundelegung der Basissätze und einer vom AG vorgegebenen Honorarzone) erhält volle Punktzahl, Abweichungen nach oben und unten von +/- 30% erhalten null Punkte, dazwischen lineare Interpolation. Die endgültige Honorarzone wird nach Beendigung der Leistungsphase 3 (Entwurf) nach den HOAI Kriterien festgelegt.
- Fair Price Modell der Bayerischen Ingenieurekammer
- Besondere Leistungen können nur dann bei Vertragsschluss bewertet werden, wenn die Leistung vollumfänglich bekannt ist.
- Es wird empfohlen, die Leistungsphase 9 (v.a. die besondere Leistung Überwachung der Mangelbeseitigung) nach Aufwand zu vergüten.

Wertung des vorgesehenen Personals

Zutreffende Vorüberlegungen auf Grundlage von Erfahrungswerten aus anderen Projekten:

- Vorgesehene Kompetenzen: welche Kompetenzen werden aus Sicht des Auftraggebers benötigt z.B. Ingenieur, Architekt, Konstrukteur, kaufmännischer Mitarbeiter, Vermesser etc.?
- Wie viele Personen sollten jeweils im Projekt sein?
- Welche Qualifikation ist nötig? Wissenschaftliche Ausbildung? Staatl. gepr. Techniker? Bauvorlageberechtigung? Kriterien sinnvoll abstecken! Planungsleistungen in der Technischen Ausrüstung werden beispielsweise oftmals durch staatl. gepr. Techniker erbracht.

Bewertung:

- Sind die vorgesehenen Personen ausreichend qualifiziert im Hinblick auf Ausbildung und Erfahrung?
- Haben sie vergleichbare persönliche Referenzen?
- Vertretungsregelungen bei Krankheit und/oder Urlaub?
- Ist ausreichend Personal vorgesehen?
- Wie ist die Aufgabenteilung innerhalb des Projektteams? Ist die Projektorganisation für die Aufgabe tauglich?

Wertung der zu erwartenden Qualität

Beispiele für Wertungskriterien:

- Referenzprojekte: Vergleichbarkeit, Erfolg
- Arbeitsproben, z.B. Bauvorlagen, Ausführungsdetails, LVs, Nachtragsbearbeitung, Kostenverfolgung, Dokumentationen
- Herangehensweise: was sind aus Sicht des Bieters die Besonderheiten/kritischen Punkte/ungeklärten Sachverhalte? Gibt es aus Sicht des Bieters Projektrisiken? Welche fachlichen Aufgaben werden als erstes angegangen (damit ist nicht der Kick-off-Termin gemeint)? Welche Alternativen werden gesehen?



4 Zusammenfassung

Unterhalb der EU-Schwellenwerte gibt es hinsichtlich der Vergabe freiberuflicher Leistungen keine zwingend einzuhaltenden gesetzlichen Regelungen.

Um Transparenz bei der Entscheidung der öffentlichen Verwaltung aufzuzeigen, ist bei der der Vergabe von Planungsleistungen, grundsätzlich ein Leistungswettbewerb durchzuführen.

Hierbei ist zu beachten, dass Wettbewerbe grundsätzlich Zeit und Geld kosten – sowohl in der Verwaltung wie auch bei den Freiberuflern.

Ausgearbeitet vom Verband Beratender Ingenieure, Landesverband Baden-Württemberg

Auf Initiative von:

Dr.-Ing. Jochen Fritz, Bad Urach

Peter Sackmann, Lauf

Bernhard Sandmann, Bad Säckingen

Zur Anwendung empfohlen von:





5 Anlagen: Vergabedokumentation

Zur nachprüfbaren Dokumentation hilft ein nach UVgO §66 aufgebautes Formblatt sowie eine Exceltabelle zur Wertung, die als Hilfe verwendet werden können. Beide Dokumente werden bewusst ohne Änderungsschutz zur Verfügung gestellt, um individuelle Anpassungen zu ermöglichen.