

# DWA-Regelwerk

## **Merkblatt DWA-M 820-1**

Qualität von Ingenieurleistungen optimieren – Teil 1: Vorbereitung und  
Vergabeverfahren

März 2020





# DWA-Regelwerk

## **Merkblatt DWA-M 820-1**

Qualität von Ingenieurleistungen optimieren – Teil 1: Vorbereitung und  
Vergabeverfahren

März 2020



Die Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA) setzt sich intensiv für die Entwicklung einer sicheren und nachhaltigen Wasser- und Abfallwirtschaft ein. Als politisch und wirtschaftlich unabhängige Organisation arbeitet sie fachlich auf den Gebieten Wasserwirtschaft, Abwasser, Abfall und Bodenschutz.

In Europa ist die DWA die mitgliederstärkste Vereinigung auf diesem Gebiet und nimmt durch ihre fachliche Kompetenz bezüglich Regelsetzung, Bildung und Information sowohl der Fachleute als auch der Öffentlichkeit eine besondere Stellung ein. Die rund 14 000 Mitglieder repräsentieren die Fachleute und Führungskräfte aus Kommunen, Hochschulen, Ingenieurbüros, Behörden und Unternehmen.

### Impressum

Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft,  
Abwasser und Abfall e. V. (DWA)  
Theodor-Heuss-Allee 17  
53773 Hennef, Deutschland  
Tel.: +49 2242 872-333  
Fax: +49 2242 872-100  
E-Mail: [info@dwa.de](mailto:info@dwa.de)  
Internet: [www.dwa.de](http://www.dwa.de)

© DWA, 1. Auflage, Hennef 2020

**Satz:**

Christiane Krieg, DWA

**Druck:**

druckhaus köthen GmbH & Co KG

**ISBN:**

978-3-88721-948-2 (Print)

978-3-88721-949-9 (E-Book)

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier

Alle Rechte, insbesondere die der Übersetzung in andere Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieses Merkblatts darf vorbehaltlich der gesetzlich erlaubten Nutzungen ohne schriftliche Genehmigung der Herausgeberin in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Digitalisierung oder irgendein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsmaschinen, verwendbare Sprache übertragen werden.

Bilder und Tabellen, die keine Quellenangaben aufweisen, sind im Rahmen der Merkblätterstellung als Gemeinschaftsergebnis des DWA-Fachgremiums zustande gekommen. Die Nutzungsrechte obliegen der DWA.

## Vorwort

Das vorliegende Merkblatt DWA-M 820-1 ist eine Überarbeitung des bereits 2006 zurückgezogenen Merkblatts ATV-M 602 „Vergabe von Ingenieurleistungen“ (November 1998), welches das VOF-Verfahren für die Vergabe von Ingenieurleistungen in der Wasserwirtschaft vorgestellt hatte, und in Teilen des Merkblatts DWA-M 804 „Sicherstellung der Qualität und Wirtschaftlichkeit von Abwasser- und Abfallentsorgungsanlagen auch bei Wahrnehmung von Aufgaben durch Dritte“. Das Merkblatt DWA-M 804 wird mit Erscheinen des Merkblatts DWA-M 820-1 zurückgezogen. Es ist beabsichtigt, diejenigen Inhalte des Merkblatts DWA-M 804, die nicht in das Merkblatt DWA-M 820-1 übernommen wurden, zukünftig in andere Regelwerkpublikationen des Fachausschusses WI-4 „Leistungsqualität und Vergabeverfahren“ einzubinden.

Die Qualitätssicherung von Ingenieurleistungen bei Investitionsmaßnahmen in der Wasserwirtschaft steht im Mittelpunkt des Merkblatts. Gute Qualität kann nur erreicht werden, wenn anders als bisher deutlich mehr Aufwand für die **Projektvorbereitung** erbracht wird. Bevor Projekte begonnen werden, muss daher ein umfassendes **Konzept** für das Gesamtsystem erstellt werden, das die abwassertechnische Gesamtsituation erfasst. In diesem Konzept werden **Projekte** identifiziert, die zur Erreichung der erarbeiteten Ziele notwendig sind. Ebenfalls wird das gewünschte bzw. geforderte Qualitätsniveau für die Ingenieurleistungen und die daraus resultierenden Umsetzungsmaßnahmen festgelegt.

Sowohl dem Konzept als auch den Projekten sind Bedarfsplanungen voranzustellen, in denen unter anderem die notwendigen Ingenieurleistungen definiert werden. Die schriftlich dokumentierten Ergebnisse der Bedarfsplanung dienen als Basis für die Vergabeverfahren der Ingenieurleistungen.

Streitigkeiten über die Qualität und den Umfang der zu erbringenden Ingenieurleistungen und deren Vergütung nehmen massiv zu. Dies ist auch auf den derzeit häufig zu beobachtenden versteckten oder offenen Preiswettbewerb bei der Vergabe von Ingenieurleistungen zurückzuführen. Qualität kann nicht über einen derartigen Preiswettbewerb erreicht werden und ein solcher ist für Planungsleistungen im Vergaberecht auch nicht vorgesehen.

Wegen der Verknüpfung zwischen Qualität, erfolgreicher Projektrealisierung und auskömmlicher Vergütung ist der Leistungswettbewerb unabdingbar für die Erreichung des Projekterfolgs. Dem Auswahlverfahren und vor allem der Vertrauensbildung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer kommt in diesem Zusammenhang ein besonderer Stellenwert zu.

Die vorstehenden Grundaussagen und damit der Duktus des gesamten Merkblatts werden auch durch die Mitteilung der EU-Kommission an das Europäische Parlament vom 3. Oktober 2017 (COM 2017) gestützt. Unter dem Untertitel „*Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa*“ heißt es darin:

*„Die Möglichkeiten einer strategischen Auftragsvergabe werden nicht ausreichend genutzt. In 55 % der Ausschreibungen dient immer noch der niedrigste Preis als einziges Vergabekriterium. Nach den Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe sind die öffentlichen Käufer völlig frei, sich für eine Auftragsvergabe nach Kriterien auf der Grundlage des Kosten-Nutzen-Verhältnisses und der Qualität zu entscheiden.<sup>1)</sup> Ein auf dem Kosten-Nutzen-Verhältnis beruhender Ansatz, in dessen Rahmen bei der Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots auch soziale und ökologische Aspekte, die Förderung von Innovationen, die Barrierefreiheit sowie sonstige qualitative Kriterien berücksichtigt werden können<sup>2)</sup>, wird bei Ausschreibungen jedoch immer noch zu selten angewendet [...]“*

Das Merkblatt soll im Sinne technisch und wirtschaftlich erfolgreicher Maßnahmen die Interessen von Auftraggebern und Auftragnehmern ausgewogen repräsentieren. Qualität kann erreicht werden,

1) Die Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe von 2014 gestatten es den Mitgliedsstaaten ausdrücklich, die Verwendung des Preises oder der Kosten als ausschließliches Vergabekriterium einzuschränken (COM 2017).

2) Dies könnte auch die Bewertung der externen Kosten über den gesamten Lebenszyklus eines Projekts umfassen (COM 2017).

wenn die Vorgaben im Planungsprozess bei der **Projektdurchführung** umgesetzt und überprüft werden. Dies wird Inhalt eines weiteren Teils der Merkblattreihe DWA-M 820 werden.

Seit dem 18. April 2016 ist die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) außer Kraft. Für alle danach begonnenen Verfahren ab dem EU-Schwellenwert ist die Vergabeverordnung (VgV) anzuwenden.

Mit Datum vom 2. Februar 2017 wurde im Bundesanzeiger die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) veröffentlicht. Soweit sie von den Bundesländern überhaupt eingeführt wird, ist sie dennoch nach § 50 der UVgO in Verbindung mit der amtlichen Begründung für freiberufliche Leistungen, also auch für Ingenieurleistungen nach diesem Merkblatt, nur eingeschränkt anzuwenden. Weitergehende Begründungen hierzu und Vorschläge zur Vorgehensweise bei einer Vergabe unterhalb des EU-Schwellenwerts finden sich im Merkblatt.

### **Änderungen**

Gegenüber den Merkblättern ATV-M 602 (11/1998) und DWA-M 804 (10/2007) wurden im vorliegenden Merkblatt DWA-M 820-1 folgende Änderungen vorgenommen:

- a) es erfolgte eine grundsätzliche Neufassung des Merkblatts auf der Grundlage des prozessorientierten Ansatzes, beginnend bei Bedarfsplanungen für das Konzept und die Projekte;
- b) Zusammenführung der Vorgängerdokumente in die Merkblattreihe DWA-M 820;
- c) Überführung der Inhalte des Merkblatts ATV-M 602 in das Merkblatt DWA-M 820-1;
- d) in Teil 1 wurden aus dem Merkblatt DWA-M 804:2007 nicht übernommen: Aussagen, die sich mit Planung und Bau – vor allem Anhang A „Checkliste Planung“ und Anhang B „Checkliste Bau“ – beschäftigen; diese werden in das künftige Merkblatt DWA-M 820-2 überführt;
- e) Anpassung an die europäische Normung und zwischenzeitlich eingetretene Veränderungen in Hinsicht auf Gesetze und Verordnungen.

In diesem Merkblatt werden, soweit wie möglich, geschlechtsneutrale Bezeichnungen für personenbezogene Berufs- und Funktionsbezeichnungen verwendet. Sofern dies nicht möglich ist, wird die weibliche und die männliche Form verwendet. Ist dies aus Gründen der Verständlichkeit nicht möglich, wird nur eine von beiden Formen verwendet. Alle Informationen beziehen sich aber in gleicher Weise auf alle Geschlechter.

### **Frühere Ausgaben**

Merkblatt DWA-M 804 (10/2007) (in Teilen)

Merkblatt ATV 602 (11/1998); zurückgezogen (8/2006)

## Verfasser

Dieses Merkblatt wurde von der DWA-Arbeitsgruppe WI-4.4 „Ingenieur-Leistungen“ im Auftrag des DWA-Hauptausschusses „Wirtschaft“ (HA WI) im DWA-Fachausschuss WI-4 „Leistungsqualität und Vergabeverfahren“ erarbeitet.

Der DWA-Arbeitsgruppe WI-4.4 „Ingenieur-Leistungen“ gehören folgende Mitglieder an:

HÜTTER, Hermann	Prof. Dr.-Ing., Karlsruhe (Sprecher ab Januar 2018)
SCHRÖDER, Markus	Prof. Dr.-Ing., Aachen (Sprecher bis Januar 2018)
DIERCKS-OPPLER, Grit	Fachanwältin für Bau- und Architektenrecht, Fachanwältin für Vergaberecht, Hamburg
GETHKE-ALBINUS, Katrin	BORin Dr.-Ing., München
HAAS, Silke	Dipl.-Ing., München (bis 10/2013)
JESSEN, Andreas	RBm Dipl.-Ing. (TU), Bamberg
KALTE, Peter	Dipl.-Ing., Mannheim (bis 10/2018)
KETTELER, Reinhard	Dipl.-Ing., Essen
KOENEN, Stefan	Dipl.-Ing., Bochum
METZ, Gundula	Dr.-Ing., Dresden (bis 02/2017)
REICHERT, Joachim	Dr.-Ing., Düren (bis 09/2018)
RIPPERT, Erich	Dr.-Ing., Weiterstadt (bis 03/2019)
SOLLFRANK, Uwe	Dr. sc. nat., Liestal (CH)
VIETEN, Miriam	Dipl.-Ing., Düren (ab 05/2019)
WITTKÉ, Ingo	Dipl.-Ing., Köln

Als Gast hat mitgewirkt:

RINGWALD, Roman	Dr., Rechtsanwalt, Berlin
-----------------	---------------------------

Dem DWA-Fachausschuss WI-4 „Leistungsqualität und Vergabeverfahren“ gehören folgende Mitglieder an:

KÖLLER, Gabriele	Dipl.-Ing., Hamburg (Obfrau)
DAHLEM, Jan-Gregor	Dr.-Ing., Dahlem
HÜTTER, Hermann	Prof. Dr.-Ing., Karlsruhe
JESSEN, Andreas	Dipl.-Ing. (TU), Bamberg
KALTE, Peter	Dipl.-Ing., Mannheim
KOCH, Michael	Bauass. Dipl.-Ing., Bremen
SCHRÖDER, Markus	Prof. Dr.-Ing., Aachen

Projektbetreuer in der DWA-Bundesgeschäftsstelle:

ESSER, Richard	Dipl.-Ing., Hennef Abteilung Wasser- und Abfallwirtschaft
----------------	--

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	<b>3</b>
<b>Verfasser</b> .....	<b>5</b>
<b>Bilderverzeichnis</b> .....	<b>8</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>9</b>
<b>Hinweis für die Benutzung</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Anwendungsbereich</b> .....	<b>10</b>
<b>2 Verweisungen</b> .....	<b>10</b>
<b>3 Begriffe</b> .....	<b>11</b>
3.1 Definitionen .....	11
3.2 Abkürzungen .....	13
<b>4 Grundsätze</b> .....	<b>15</b>
4.1 Konzept und Projekte .....	15
4.2 Kosten .....	19
4.3 Termine .....	20
4.4 Vertrauen .....	21
4.5 Projektleiter und Entscheidungswege .....	21
4.6 Leistungspakete und Aufgabenverteilung .....	21
4.7 Umgang mit Risiken .....	22
<b>5 Beteiligte</b> .....	<b>23</b>
5.1 Zusammenwirken der Akteure .....	23
5.2 Auftraggeber .....	23
5.3 Auftragnehmer .....	24
5.4 Ausführende Firmen .....	24
5.5 Behörden .....	24
5.6 Öffentlichkeit .....	25
<b>6 Von der „Bedarfsplanung Konzept“ bis zum Projekt</b> .....	<b>26</b>
6.1 Bedarfsplanung .....	26
6.2 Bedarfsplanung Konzept .....	27
6.3 Konzept .....	27
6.4 Bedarfsplanung Projekt .....	28
6.5 Projekt .....	28
<b>7 Grundlagen für die Vergabe von Ingenieurleistungen</b> .....	<b>29</b>
7.1 Systematik des Vergaberechts .....	29
7.2 Vergaberecht .....	29
7.3 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) .....	30
7.4 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) .....	30
<b>8 Vorbereitung und Durchführung der Vergabe von Ingenieurleistungen</b> .....	<b>32</b>
8.1 Allgemeines .....	32



8.2	Qualitätsanforderungen an die Vergabeunterlagen .....	32
8.3	Dokumentation der Vergabe und Vergabevermerk .....	32
8.4	Bewertungskommission.....	32
8.5	Auftragswertermittlung und EU-Schwellenwerte .....	33
8.6	Festlegung der Vergabeverfahren .....	34
8.7	Qualitätsanforderungen an Ingenieurbüros.....	34
8.8	Direktvergabe .....	36
8.9	Suchverfahren .....	37
8.10	VgV-F-Verfahren.....	38
8.10.1	Verfahrensschritte.....	38
8.10.2	Bewerbungsphase .....	38
8.10.2.1	Vorbemerkung .....	38
8.10.2.2	Festlegung von Eignungsanforderungen an die Bewerber .....	38
8.10.2.3	Bekanntmachung.....	38
8.10.2.4	Prüfung der Bewerbungen .....	39
8.10.3	Angebotsphase .....	39
8.10.3.1	Angebotsabgabe .....	39
8.10.3.2	Analyse der Aufgabenstellung.....	40
8.10.3.3	Zuschlagskriterien.....	40
8.10.3.4	Verhandlungsrunde .....	40
8.10.3.5	Vertragsentwurf.....	41
8.10.3.6	Auftragserteilung.....	42
8.11	Planungswettbewerbe .....	42
<b>Anhang A Risikoanalyse .....</b>		<b>43</b>
<b>Anhang B Grundlagen zum Vergaberecht, insbesondere zur Schwellenwertbetrachtung....</b>		<b>47</b>
B.1	Schwellenwerte und geltende Vorschriften .....	47
B.1.1	Allgemeines .....	47
B.1.2	Oberschwellig .....	47
B.1.3	Unterschwellig.....	48
B.2	Vergaben ab Erreichen des EU-Schwellenwerts .....	49
B.2.1	AEUV .....	49
B.2.2	VRL .....	49
B.2.3	GWB .....	49
B.2.4	VgV .....	51
B.2.5	Beschreibbare Ingenieurleistungen.....	52
B.3	Vergaben unterhalb des EU-Schwellenwerts .....	52
<b>Anhang C Werkvertragsrecht nach §§ 631 ff. BGB, insbesondere Abnahme und Leistungsfeststellung ab 01.01.2018 .....</b>		<b>53</b>
<b>Anhang D Hinweise zum Ingenieurvertrag.....</b>		<b>55</b>
<b>Anhang E Ausschlussgründe, Vorschläge für Eignungs- und Zuschlagskriterien .....</b>		<b>57</b>
Einleitung .....		58
E.1	Bewerbungsphase: Ausschlussgründe und Eignungskriterien .....	58
E.1.1	Zwingende Ausschlussgründe gemäß § 123 GWB.....	58

E.1.2	Fakultative Ausschlussgründe gemäß § 124 GWB .....	58
E.1.3	Qualifikation der Bewerber .....	59
E.1.3.1	Vorbemerkung .....	59
E.1.3.2	Qualifikation des Personals (Mitarbeiterstruktur, Fachbereiche).....	59
E.1.3.3	Fortbildung .....	59
E.1.3.4	Nachweis zur Qualitätssicherung .....	59
E.1.3.5	Anforderung von Gütezeichen .....	59
E.1.3.6	Abfrage der Referenzen der Bewerber .....	60
E.1.3.7	Methodik des Terminmanagements.....	61
E.1.3.8	Methodik des Kostenmanagements.....	61
E.1.3.9	Lebenszykluskosten .....	61
E.1.3.10	Besondere Anforderungen .....	61
E.1.4	Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit.....	61
E.1.4.1	Umsatz.....	61
E.1.4.2	Berufshaftpflichtversicherung .....	62
E.1.4.3	Bewerbergemeinschaften, Unterauftragnehmer, Eignungsleihe .....	62
E.1.5	Soziale Belange .....	62
E.2	Angebotsphase: Zuschlagskriterien.....	63
E.2.1	Vorbemerkungen .....	63
E.2.2	Schlüsselpersonal .....	63
E.2.3	Örtliche Bauüberwachung.....	63
E.2.4	Organisation der Aufgabenverteilung beim Bieter .....	63
E.2.5	Darstellung der Projektorganisation.....	63
E.2.6	Analyse der Aufgabenstellung durch den Bieter .....	64
E.2.7	Darstellung der Dokumentation des konkreten Projekts.....	64
E.2.8	Preis.....	64
<b>Anhang F Vorschlag zur Gliederung der Vergabedokumentation/des Vergabevermerks .....</b>		<b>65</b>
<b>Quellen und Literaturhinweise .....</b>		<b>68</b>
<b>Stichwortverzeichnis Definitionen .....</b>		<b>70</b>

## Bilderverzeichnis

Bild 1:	Schema: Konzept und Projekte .....	16
Bild 2:	Qualitätsziele für das Konzept.....	18
Bild 3:	Qualitätsziele für Projekte.....	19
Bild 4:	Qualitative Darstellung der Kostenbeeinflussbarkeit, Gesamt-Projektkosten und anteiliger Ingenieurhonorare im Projektverlauf .....	20
Bild 5:	Kommunikationsbeziehungen der Beteiligten.....	23
Bild 6:	Systematik des neuen Vergaberechts im überschwelligen und unterschwelligen Bereich .....	29
Bild A.1:	Grafische Auswertung der beispielhaften Projekt-Risikoanalyse .....	46
Bild B.1:	Systematik des neuen Vergaberechts im überschwelligen und unterschwelligen Bereich .....	48

## Tabellenverzeichnis

Tabelle A.1:	Beispiel einer Projekt-Risikoanalyse .....	44
Tabelle A.2:	Beispiel für den Aufbau eines Risiko-Maßnahmenplans .....	46
Tabelle D.1:	Deckungssummen für eine Haftpflichtversicherung in Abhängigkeit zu den Herstellungskosten .....	56

## Hinweis für die Benutzung

Dieses Merkblatt ist das Ergebnis ehrenamtlicher, technisch-wissenschaftlicher/wirtschaftlicher Gemeinschaftsarbeit, das nach den hierfür geltenden Grundsätzen (Satzung, Geschäftsordnung der DWA und dem Arbeitsblatt DWA-A 400) zustande gekommen ist. Für ein Merkblatt besteht eine tatsächliche Vermutung, dass es inhaltlich und fachlich richtig ist.

Jeder Person steht die Anwendung des Merkblatts frei. Eine Pflicht zur Anwendung kann sich aber aus Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, Vertrag oder sonstigem Rechtsgrund ergeben.

Dieses Merkblatt ist eine wichtige, jedoch nicht die einzige Erkenntnisquelle für fachgerechte Lösungen. Durch seine Anwendung entzieht sich niemand der Verantwortung für eigenes Handeln oder für die richtige Anwendung im konkreten Fall; dies gilt insbesondere für den sachgerechten Umgang mit den im Merkblatt aufgezeigten Spielräumen.

Normen und sonstige Bestimmungen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder anderer Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum stehen Regeln der DWA gleich, wenn mit ihnen dauerhaft das gleiche Schutzniveau erreicht wird.

## 1 Anwendungsbereich

Die in diesem Merkblatt formulierten Empfehlungen beziehen sich im Wesentlichen auf Ingenieurleistungen für Projekte im Bereich Wasserwirtschaft, Wasserbau, Abwasser und Abfall. Der Anwendungsbereich des Merkblatts reicht – mit dem Ziel der Qualitätssicherung – von der Konzepterstellung für ein Gesamtsystem über die Vergabe von Ingenieurleistungen (vorliegender Teil 1) bis zur Durchführung von Projekten, Inbetriebnahme, Übergabe und Erfolgskontrolle von Anlagen (Teil 2, in Vorbereitung). Er erstreckt sich auch auf die zugehörigen Bedarfsplanungen, da sowohl die Konzepte als auch alle Projekte einer umfangreichen Vorbereitung durch den Auftraggeber bedürfen.

Dieses Merkblatt bezieht sich nicht auf die für Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber und in dem Bereich Verteidigung und Sicherheit anzuwendenden Vorschriften, kann dort aber sinngemäß unter Beachtung der dort geltenden Sonderregelungen angewandt werden.

## 2 Verweisungen

Die folgenden Dokumente, die in diesem Merkblatt teilweise oder als Ganzes zitiert werden, sind für die Anwendung dieses Merkblatts erforderlich. Bei datierten Verweisungen gilt nur die in Bezug genommene Ausgabe. Bei undatierten Verweisungen gilt die letzte Ausgabe des in Bezug genommenen Dokuments (einschließlich aller Änderungen).

GWB – Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013*

HOAI – Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, *Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen vom 10. Juli 2013*

VgV – Vergabeverordnung, *Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 12. April 2016*

DIN 18205:2016, *Bedarfsplanung im Bauwesen*