

Antrag

des Abg. Jonas Hoffmann u. a. SPD

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus

Festpreisverfahren bei Vergaben in Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie hoch der prozentuale Anteil der Vergaben in Landesverantwortung ist, die nach dem Billigstbieterprinzip durchgeführt wurden, im Vergleich zu solchen nach dem Bestbieterprinzip und in wie vielen dieser Verfahren ein Festpreisverfahren durchgeführt wurde, bei dem der Zuschlag ausschließlich nach qualitativen Kriterien vergeben wurde (insbesondere § 58 Absatz 2 Satz 2 Vergabeverordnung [VgV] beziehungsweise § 43 Absatz 2 Satz 2 Unterschwellenvergabeordnung [UVgO]), bitte differenziert nach Jahren seit 2018, einzelnen Ressorts, Wertgrenzen und Vergabearten;
2. welche Kenntnisse die Landesregierung über den prozentualen Anteil der Vergaben in kommunaler Verantwortung hat, die nach dem Billigstbieterprinzip durchgeführt wurden, im Vergleich zu solchen nach dem Bestbieterprinzip und in wie vielen dieser Verfahren ein Festpreisverfahren (insbesondere nach § 58 Absatz 2 Satz 2 VgV beziehungsweise § 43 Absatz 2 Satz 2 UVgO) durchgeführt wurde, bitte differenziert nach Jahren seit 2018;
3. welche rechtlichen Vorgaben und tatsächlichen Voraussetzungen für die Anwendung eines Festpreisverfahrens insbesondere nach § 58 Absatz 2 Satz 2 VgV beziehungsweise § 43 Absatz 2 Satz 2 UVgO bestehen;
4. ob in Baden-Württemberg eine Prüfung oder Beanstandung im Zusammenhang mit einem Festpreisverfahren insbesondere nach § 58 Absatz 2 Satz 2 VgV beziehungsweise § 43 Absatz 2 Satz 2 UVgO durch eine Aufsichtsbehörde, den Rechnungshof oder ein Gericht durchgeführt wurde und falls ja mit welchem Ergebnis;

5. ob und wenn ja welche Anwendungshinweise, Rundschreiben oder Handreichungen zur Durchführung von Festpreisverfahren die Landesregierung für Landes- oder Kommunalbehörden zur Verfügung gestellt hat beziehungsweise wenn nein, aus welchen Gründen die Landesregierung solche nicht zur Verfügung gestellt hat;
6. mit welchen weiteren Angeboten wie Schulungen, Beratungen, Fachveranstaltungen oder Fortbildungen die Landesregierung kommunale Auftraggeber bei der Durchführung qualitätsorientierter Vergaben unterstützt;
7. wie die Landesregierung die Möglichkeit beurteilt, in besonders qualitätsrelevanten Bereichen (z. B. Wohnungsbau oder Stadtplanung) Festpreisvergaben nach dem Vorbild des Wiener Wohnfonds statt des Billigstbieterprinzips einzusetzen.

21.5.2025

Hoffmann, Binder, Ranger, Dr. Weirauch, Weber SPD

Begründung

Die Vergabe öffentlicher Aufträge stellt ein zentrales Instrument zur Umsetzung öffentlicher Ziele dar und dabei kommt qualitätsorientierten, umweltbezogenen und sozial verantwortungsvollen Vergabeformen eine besondere Bedeutung zu. Die Ausschöpfung der rechtlichen Spielräume bei der Ausgestaltung von Vergabeverfahren – etwa im Rahmen des Bestbieterprinzips oder bei der Vorgabe von Festpreisen insbesondere nach § 58 Absatz 2 Satz 2 VgV beziehungsweise § 43 Absatz 2 Satz 2 UVgO – soll mit diesem Antrag sowohl in rechtlicher wie auch tatsächlicher Hinsicht geklärt werden.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 17. Juni 2025 Nr. D33108/2025 nimmt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus im Einvernehmen mit dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Im Antrag werden die Vergabeverordnung (VgV) und die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) zitiert. Deshalb beschränkt sich die Stellungnahme auf den Anwendungsbereich dieser Vergaberegelungen.

Zunächst wird darauf hingewiesen, dass es sich bei den Begriffen „Bestbieterprinzip“ und „Billigstbieterprinzip“ um keine fest definierten Rechtsbegriffe des deutschen Vergaberechts handelt. Im Folgenden wird unter dem Bestbieterprinzip ein Vergabeverfahren verstanden, bei dem als Zuschlagskriterium nicht ausschließlich der niedrigste Preis festgelegt wird, sondern das wirtschaftlich günstigste Angebot unter Berücksichtigung von Qualität, Preis und weiteren Kriterien ausgewählt wird. Das Billigstbieterprinzip hingegen wird verstanden als eine Angebotswertung ausschließlich aufgrund des niedrigsten Preises. Die Bezeichnungen als „Bestbieterprinzip“ und „Billigstbieterprinzip“ werden im Folgenden beibehalten.

Zudem wird vorab darauf hingewiesen, dass die Vorgabe von Festpreisen im Rahmen eines Vergabeverfahrens (im Antrag und daher auch im Folgenden als „Festpreisverfahren“ bezeichnet) nicht wie im Antrag dargestellt in § 58 Absatz 2 Satz 2 VgV beziehungsweise § 43 Absatz 2 Satz 2 UVgO geregelt ist. Die rechtliche Verankerung des Festpreisverfahrens findet sich in § 58 Absatz 2 Satz 3 VgV beziehungsweise § 43 Absatz 2 Satz 3 UVgO. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass sich die Fragen dennoch auf Vergaben unter der Vorgabe eines Festpreises beziehen und entsprechend Stellung genommen.

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. wie hoch der prozentuale Anteil der Vergaben in Landesverantwortung ist, die nach dem Billigstbieterprinzip durchgeführt wurden, im Vergleich zu solchen nach dem Bestbieterprinzip und in wie vielen dieser Verfahren ein Festpreisverfahren durchgeführt wurde, bei dem der Zuschlag ausschließlich nach qualitativen Kriterien vergeben wurde (insbesondere § 58 Absatz 2 Satz 2 Vergabeverordnung [VgV] beziehungsweise § 43 Absatz 2 Satz 2 Unterschwellenvergabeordnung [UVgO]), bitte differenziert nach Jahren seit 2018, einzelnen Ressorts, Wertgrenzen und Vergabearten;*
- 2. welche Kenntnisse die Landesregierung über den prozentualen Anteil der Vergaben in kommunaler Verantwortung hat, die nach dem Billigstbieterprinzip durchgeführt wurden, im Vergleich zu solchen nach dem Bestbieterprinzip und in wie vielen dieser Verfahren ein Festpreisverfahren (insbesondere nach § 58 Absatz 2 Satz 2 VgV beziehungsweise § 43 Absatz 2 Satz 2 UVgO) durchgeführt wurde, bitte differenziert nach Jahren seit 2018;*

Zu 1. und 2.:

Zu den Ziffern 1 und 2 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Der Landesregierung liegen keine Informationen über den Anteil der nach Billigst- bzw. Bestbieterprinzip durchgeführten Vergaben bzw. solcher, bei denen ein Festpreis vorgegeben wurde, vor. Eine statistische Erfassung von Zuschlagskriterien bzw. der Vorgabe von Festpreisen erfolgt weder bei Vergaben des Landes, noch bei kommunalen Vergaben.

Eine rechtliche Verpflichtung, Daten zu diesen Fragestellungen statistisch zu erfassen, besteht nicht. Da die Vergabe öffentlicher Aufträge in der Landesverwaltung dezentral organisiert ist, wäre eine Umfrage zu diesen Fragestellungen bei den Vergabestellen des Landes nicht mit vertretbarem Aufwand möglich. Eine belastbare Erhebung bei allen baden-württembergischen Kommunen war mit Blick auf den zur Verfügung stehenden Zeitraum ebenfalls nicht leistbar.

- 3. welche rechtlichen Vorgaben und tatsächlichen Voraussetzungen für die Anwendung eines Festpreisverfahrens insbesondere nach § 58 Absatz 2 Satz 2 VgV beziehungsweise § 43 Absatz 2 Satz 2 UVgO bestehen;*

Zu 3.:

Die Möglichkeit der Vorgabe eines Festpreises im Vergabeverfahren besteht gemäß § 58 Absatz 2 Satz 3 VgV bei Vergaben oberhalb des EU-Schwellenwertes sowie gemäß § 43 Absatz 2 Satz 3 UVgO bei solchen unterhalb des EU-Schwellenwertes ohne besondere rechtliche oder tatsächliche Voraussetzungen. Es steht im Ermessen des öffentlichen Auftraggebers, im Rahmen eines Vergabeverfahrens einen Festpreis vorzugeben. Zwar beschränkt sich die praktische Bedeutung eines Festpreisverfahrens nach Kenntnis der Landesregierung auf Fälle, in denen eine Vorschrift zur Preisbildung oder ein limitiertes Budget aufgrund einer haus-

halterischen Deckelung besteht, allerdings ist beides keine rechtliche Voraussetzung von § 58 Absatz 2 Satz 3 VgV und § 43 Absatz 2 Satz 3 UVgO. Ein Festpreis kann daher auch dann vorgegeben werden, wenn kein Fall einer gesetzlichen Preisvorgabe oder eines begrenzten Budgets besteht.

Da es sich um Ermessensvorschriften handelt („kann“), ist der Auftraggeber zur ordnungsgemäßen Ermessensausübung verpflichtet. Hierbei sind die Grundsätze des Vergaberechts aus § 97 Absatz 2 und 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) der Gleichbehandlung, Transparenz und Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen.

4. ob in Baden-Württemberg eine Prüfung oder Beanstandung im Zusammenhang mit einem Festpreisverfahren insbesondere nach § 58 Absatz 2 Satz 2 VgV beziehungsweise § 43 Absatz 2 Satz 2 UVgO durch eine Aufsichtsbehörde, den Rechnungshof oder ein Gericht durchgeführt wurde und falls ja mit welchem Ergebnis;

Zu 4.:

Nach den Rückmeldungen einer kurzfristig über die Regierungspräsidien durchgeführten Abfrage wurde im Bereich kommunaler Vergaben im Jahr 2024 keine Prüfung oder Beanstandung im Zusammenhang mit einem Festpreisverfahren durch die für die Kommunen zuständigen Rechtsaufsichtsbörden durchgeführt.

Die beim Regierungspräsidium Karlsruhe angesiedelte Vergabekammer Baden-Württemberg hat keine Kenntnis darüber, ob in Baden-Württemberg eine Prüfung oder Beanstandung im Zusammenhang mit einem Festpreisverfahren durchgeführt wurde. Der für Vergaberecht zuständige 15. Zivilsenat des Oberlandesgerichts Karlsruhe hat hinsichtlich Prüfungen oder Beanstandungen im Zusammenhang mit einem Festpreisverfahren, insbesondere nach § 58 Absatz 2 Satz 2 VgV beziehungsweise § 43 Absatz 2 Satz 2 UVgO, Fehlanzeige erstattet.

Auch dem Rechnungshof Baden-Württemberg sind im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit keine Fälle bekannt geworden, in denen das Festpreisverfahren zu Beanstandungen führte.

Im Übrigen siehe dazu auch die Stellungnahme zu den Fragen 1 und 2.

5. ob und wenn ja welche Anwendungshinweise, Rundschreiben oder Handreichungen zur Durchführung von Festpreisverfahren die Landesregierung für Landes- oder Kommunalbehörden zur Verfügung gestellt hat beziehungsweise wenn nein, aus welchen Gründen die Landesregierung solche nicht zur Verfügung gestellt hat;

Zu 5.:

Grundsätzlich hat das Zuschlagskriterium Preis nach wie vor eine wesentliche Bedeutung bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots. Als Ausdruck des haushaltsrechtlichen Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ergibt sich daher auch aus § 127 GWB, dass jedenfalls in der Regel dem Preis keine völlig untergeordnete Rolle zukommen soll. Die Berücksichtigung qualitativer Kriterien neben dem Preis ist dabei auch außerhalb des Festpreisverfahrens möglich und gängige Praxis.

Die Vorgabe von Festpreisen oder Festkosten bietet sich insbesondere dann an, wenn Festpreise für bestimmte Leistungen durch nationale Vorschriften festgelegt sind. Hauptanwendungsfall eines Festpreisverfahrens ist eine Preisbildung nach Gebührenordnungen wie beispielsweise dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) oder aufgrund sonstiger Preisvorgaben wie dem Buchpreisbindungsgesetz (BuchPrG). Die praktische Relevanz von Festpreisen ist daher eher auf Einzelfälle beschränkt. Auch im Fall eines beschränkten Budgets kann die Vorgabe von Festpreisen sinnvoll sein. Im Übrigen entscheiden die Vergabestellen eigenständig über die Festlegung der Zuschlagskriterien entlang des geltenden Vergaberechts.

Es ist nicht bekannt, dass es bei der Anwendung des Festpreisverfahrens durch die Vergabestellen zu Problemen kommt. Aus diesem Grund wurde davon abgesehen, für die Landes- und Kommunalbehörden Anwendungshinweise, Rundschreiben oder Handreichungen zur Durchführung von Festpreisverfahren zur Verfügung zu stellen.

6. mit welchen weiteren Angeboten wie Schulungen, Beratungen, Fachveranstaltungen oder Fortbildungen die Landesregierung kommunale Auftraggeber bei der Durchführung qualitätsorientierter Vergaben unterstützt;

Zu 6.:

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus bietet eine jährliche Fortbildung zum Thema nachhaltige Beschaffung an, welche sich auch an die kommunalen Auftraggeber richtet. Für eine Erweiterung des Schulungsangebots des Landes bedürfte es zusätzlicher Haushaltsmittel.

7. wie die Landesregierung die Möglichkeit beurteilt, in besonders qualitätsrelevanten Bereichen (z. B. Wohnungsbau oder Stadtplanung) Festpreisvergaben nach dem Vorbild des Wiener Wohnfonds statt des Billigstbieterprinzips einzusetzen.

Zu 7.:

Der öffentliche Auftraggeber hat einen Ermessensspielraum im Hinblick darauf, ob er Festpreise oder Festkosten vorgibt. Ob dies im Hinblick auf den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz sinnvoll und angezeigt ist, muss in jedem Einzelfall abgewogen werden. Sinnvoll kann eine solche Vorgehensweise insbesondere sein, wenn dem Auftraggeber ein limitiertes Budget zur Verfügung steht oder nationale Vorschriften zur Preisbildung bestehen.

Grundsätzlich hat das Zuschlagskriterium Preis beim Umgang mit öffentlichen Geldern jedoch nach wie vor eine wesentliche Bedeutung bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots. Nach der geltenden Rechtslage wird der Zuschlag bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Liefer- und Dienstleistungsbereich auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Das wirtschaftlichste Angebot ist auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses zu ermitteln. Neben dem Preis oder den Kosten können nach der geltenden Rechtslage alle auftragsbezogenen Kriterien, beispielsweise auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Zuschlagskriterien berücksichtigt werden. Es obliegt der jeweiligen Vergabestelle, die zu beschaffende Leistung festzulegen (Leistungsbestimmungsrecht) und die entsprechenden Zuschlagskriterien zu definieren, selbstverständlich entlang der geltenden Rechtslage. Das wirtschaftlichste Angebot im Sinne des Vergaberechts ist damit nicht das „billigste“ Angebot.

Aus Sicht der Landesregierung sind Festpreisvergaben durchaus eine Möglichkeit, in geeigneten Fällen die Vergabe öffentlicher Aufträge auf strategische Aspekte zu fokussieren. Sofern keine nationalen Vorgaben für die Preisbildung anzuwenden sind, besteht aber weiterhin die Notwendigkeit der Berücksichtigung des Preises bzw. der Kosten bei der Erteilung des Zuschlags, falls die Angebote qualitativ in jeder Hinsicht gleichwertig sind. Zudem wird die Vorgabe eines Festpreises dann als unzulässig angesehen, wenn auf einem Markt mit nur wenigen potenziellen Nachfragern ein Auftraggeber seine Stellung missbraucht, um eine Ware oder Leistung unter Marktpreis einzukaufen, oder wenn die Kostenobergrenze bei Beschaffungen, auf die der Auftraggeber nicht verzichten kann, so niedrig angesetzt ist, dass ein Großteil der potenziellen Leistungserbringer als Bieter ausscheidet.

Dr. Hoffmeister-Kraut
Ministerin für Wirtschaft,
Arbeit und Tourismus