



Reinhard Drees

Vergaberecht bei der Umsetzung städtebaulicher Projekte

Chancen und Restriktionen insbesondere in Verbindung zum Wettbewerbswesen

Zunächst bleibt festzustellen, dass die überwiegende Zahl der Planungsaufträge für städtebauliche Leistungen an Planungsbüros im Unterschwellenbereich liegt und die Vergabeverordnung (VgV) daher nicht zum Tragen kommt. Hier gilt das jeweilige Haushaltsrecht der Kommunen, Landkreise usw. Für die Vergabe öffentlicher Planungs- und Bauleistungen gilt seit dem 18.04.2016 die Vergabeverordnung VgV; für Architekten- und Ingenieurleistungen sind zusätzlich der Abschnitt 5 „Planungswettbewerbe“ und der Abschnitt 6 „Besondere Vorschriften für die Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen“ zu beachten. Daraus wird deutlich, dass die VgV vorrangig für die Lieferung von Leistungen sowie gewerbliche und erschöpfend beschreibbare Dienstleistungen geschaffen wurde, die über den Preis entschieden werden. Die Abschnitte 5 und 6 zeigen die besondere Situation der nicht eindeutig beschreibbaren, freiberuflichen Architekten- und Ingenieurleistungen.

Das Ziel dieser Vergaben ist es, den für die Lösung der Aufgabenstellung geeignetsten Bewerber zu finden. Architekten- und Ingenieurleistungen werden dabei im Leistungswettbewerb und nicht im Preiswettbewerb (Honorar) vergeben. Die VgV ist als „Durchführungsverordnung“ zum „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ (GWB) zu sehen, das wiederum die Umsetzung einer EU-Richtlinie in nationales Recht darstellt (Kaskade). Die folgenden vier Grundsätze geben die wesentlichen Positionen der GWB (§§ 97–135) und VgV wieder.

- Aufträge werden an fachkundige und leistungsfähige (geeignete) Unternehmen vergeben (§ 122 Abs. 1 Satz 1 GWB). Dabei werden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismäßigkeit gewahrt (§ 97 Abs. 1 Satz 2 GWB).
- Die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren sind gleichzubehandeln (§ 97 Abs. 2 GWB).
- Aufträge sollen unabhängig von Ausführungs- und Lieferinteressen vergeben werden (§ 73 Abs. 3 VgV).
- Eignungskriterien sind bei geeigneten Aufgabenstellungen so zu wählen, dass sich kleinere Büroorganisationen und Berufsanfänger beteiligen können (§ 75 Abs. 4 Satz 2 VgV).

Regelkonform und einfach

Auch wenn häufig das Gegenteil behauptet wird, lassen sich Vergabeverfahren nach diesen Vorgaben des GWB und der VgV in einfacher, aus unserer Sicht auch regelkonformer und unkomplizierter Art sowohl für Auftraggeber als auch Auftragnehmer durchführen. Ziel von Planungsleistungen in Städtebau, Architektur und Ingenieurbau ist das Ausschöpfen des breiten Spektrums von Kreativität, Innovation und Gestaltungswille der beteiligten Büros. Diese Ange-

botsbreite wird in höchstem Maße durch konkurrierende Verfahren mit Lösungsvorschlägen ermittelt. Nicht vergangene Leistungen „etablierter“ Büros werden zur Beurteilung der Beauftragung herangezogen, sondern konkrete Entwurfsplanungen für die anstehende Aufgabe. Anhand einer breiten Palette von Vorschlägen mehrerer Büros können Vor- und Nachteile der gestellten Planungsaufgabe unter verschiedenen Kriterien im Preisgericht oder Auswahlgremium diskutiert werden.

Die VgV kennt vier Verfahren zur Ermittlung eines geeigneten Planungsbüros:

- 1. das Verhandlungsverfahren ohne Lösungsvorschläge mit durchgeführten Referenzen zur Auswahl eines Büros,
- 2. das Verhandlungsverfahren mit nach Honorarordnung zu vergütenden Lösungsvorschlägen,
- 3. das Verhandlungsverfahren als offener Planungswettbewerb ohne Beschränkung der Teilnehmerzahl und
- 4. das Verhandlungsverfahren als begrenzter Planungswettbewerb mit beschränkter Teilnehmerzahl.

Offene Planungswettbewerbe haben den großen Vorteil einer Vielzahl von Lösungen auch bisher nicht bekannter Büros. Der Nachteil liegt in der vorab nicht bekannten Teilnehmerzahl und damit womöglich nur schwierig zu handhabendem Verfahrensablauf in Bezug auf Raumbedarf während der Preisgerichtssitzung und der anschließenden erforderlichen Ausstellung aller Arbeiten. Es ist heute fast immer schwierig, geeignete Räume dafür vorzuhalten.

Das Verhandlungsverfahren ohne Lösungsvorschläge ist in der Auswahl der sich bewerbenden Büros nach vorgegangenem Teilnahmewettbewerb durch ein Auswahlgremium zu leisten; hier hat man dann zwar ein möglicherweise geeignetes Büro gefunden, aber noch keine Planungslösung

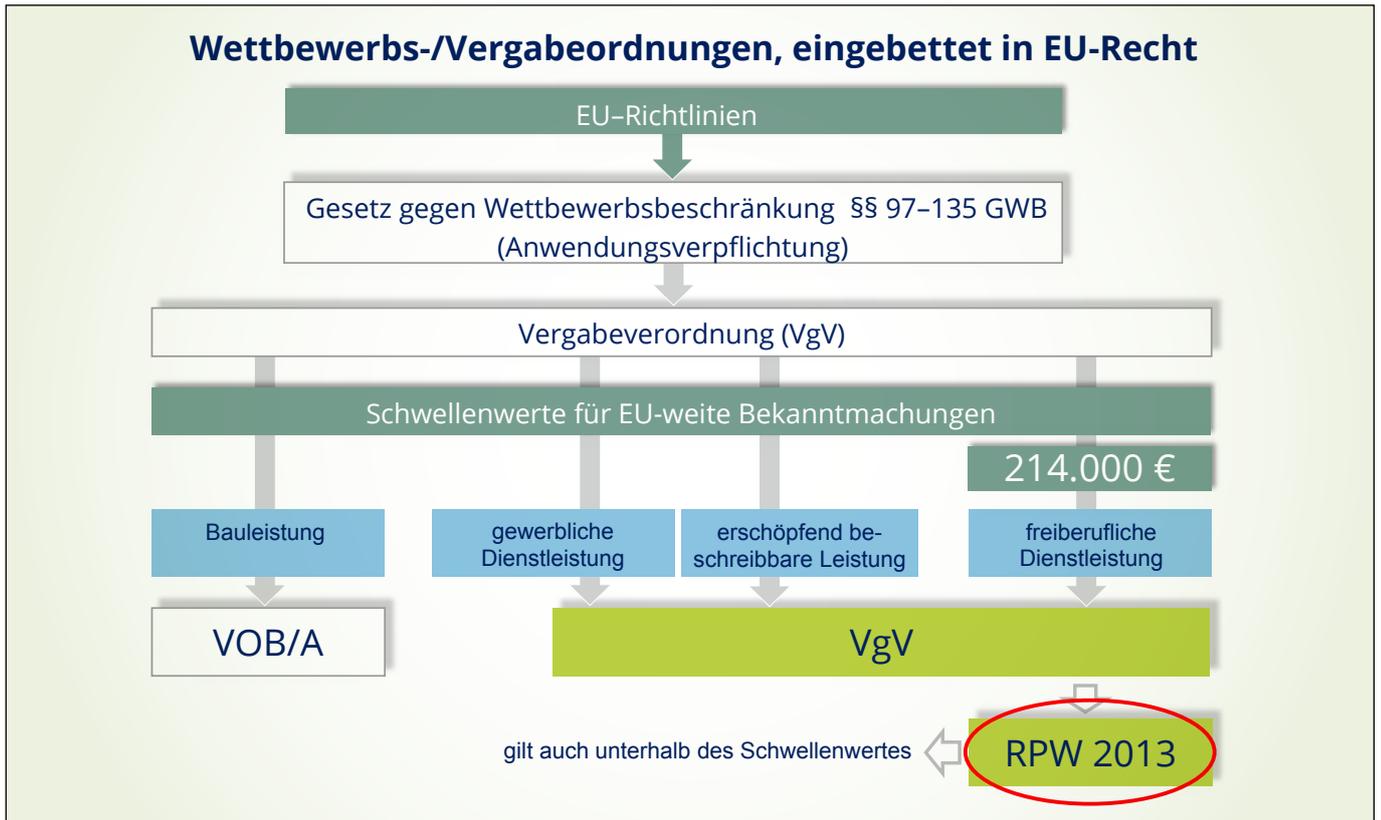


Abb. 1: Wettbewerbs- und Vergabeordnungen (Quelle: Drees & Huesmann Planer)

für die anstehende Aufgabe. Diese gilt es dann, in mehreren Runden und Gremien zu erarbeiten, ohne mit Alternativen vergleichen zu können und ohne die unabhängige, kundige Beratung und Mitwirkung von Fachkollegen in der qualitativen Bewertung der städtebaulich-gestalterischen, funktionalen und wirtschaftlichen Lösungen.

Planungswettbewerbe nach Artikel 1, Abschnitt 5 und 6

Im Weiteren wird auf die Möglichkeiten der einfachen Durchführung von Planungswettbewerben eingegangen, die sehr unkompliziert zu organisieren sind. Die allgemeinen Aussagen dazu gelten für alle Verfahren; städtebauliche Wettbewerbe haben gegenüber Architekturwettbewerben eine geringere Anzahl, nehmen aber in letzter Zeit wieder zu. In der Kaskade ist unter der VgV die „Richtlinie für Planungswettbewerbe“ – RPW 2013 – angeordnet. Die RPW ist ein eigenständiges Regelwerk sowohl unter- als auch oberhalb des jeweils gültigen Schwellenwertes (aktuell 214.000,- Euro), der etwa alle zwei Jahre durch die EU vorgegeben wird und für öffentliche Auslober gilt. Das RPW-Regelwerk kann gleichermaßen für private Auftraggeber angewendet werden.

Im Wesentlichen sind sechs Säulen als Grundsätze in der Präambel beschrieben:

- Gleichbehandlung bei Teilnahme und Bewerbung,

- klare und eindeutige Aufgabenbeschreibung,
- angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis,
- kompetentes Preisgericht,
- Anonymität der Beiträge und
- Auftragsversprechen.

Darüber hinaus sind laut VgV und RPW „Kleinere Büroorganisationen und Berufsanfänger“ angemessen zu berücksichtigen - aber was ist angemessen?

Aus der Praxis der Wettbewerbsbetreuung

Das Büro Drees & Huesmann Planer betreut seit über 40 Jahren Planungswettbewerbe in allen Fachrichtungen und wertet diese seit ca. 25 Jahren unter verschiedenen, faktenrelevanten Kriterien aus. Bei der Auswahl der Wettbewerbsteilnehmer bei nichtoffenen Wettbewerben (Begrenzung der Teilnehmerzahl) setzen wir auf das Verfahren der gesetzten und gelosten Büros. Gesetzte Teilnehmer werden vom Auslober namentlich ausgewählt und benannt und sind für die Aufgabe besonders qualifiziert. Geloste Teilnehmer erfüllen einfache formale Voraussetzungen und bewerben sich nur über das Internet in einem papierlosen und ohne Referenzen bekannt gemachten Verfahren. Das Verhältnis der gesetzten Büros beträgt etwa ein Viertel bis maximal ein Drittel. Die Auslosung mittels einer Plexiglastrommel und einer Chipnummer für jedes Büro erfolgt öffentlich auch im Beisein der Presse.



An die Wettbewerbsteilnahme nach RPW § 4 (1) gelten die „fachlichen Anforderungen als erfüllt, wenn sie die genannte Berufsbezeichnung führen“, z.B. Stadtplaner, Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten. In RPW § 3 (3) ist die Möglichkeit des Losverfahrens geregelt: „[I]st die Bewerberzahl nach einer objektiven Auswahl entsprechend dieser Kriterien zu hoch, kann die Auswahl unter den verbleibenden Bewerbern durch Los getroffen werden.“ Die Mitgliedschaft in einer Architektenkammer unter einer der vier Berufsbezeichnungen ist dafür ausreichend, und wir wenden dieses Verfahren bei allen von uns betreuten Planungswettbewerben erfolgreich an. Es könnte sich die Frage stellen, ob die „Qualität“ der gelosten Teilnehmer ausreichend ist oder der Auslober ein hohes Risiko eingeht? Auch hier eine klare Aussage: Der Anteil bei den Preisen und Anerkennungen ist in etwa im Verhältnis der gesetzten und gelosten Teilnehmer. Auch ist dieses offene Bewerbungsverfahren ohne Referenzen ein Vorteil für Berufsanfänger („junge Büros“); hier zeigen unsere Auswertungen, dass diese zu etwa einem Viertel unter den ausgelosten Büros und Preisträgern sind.

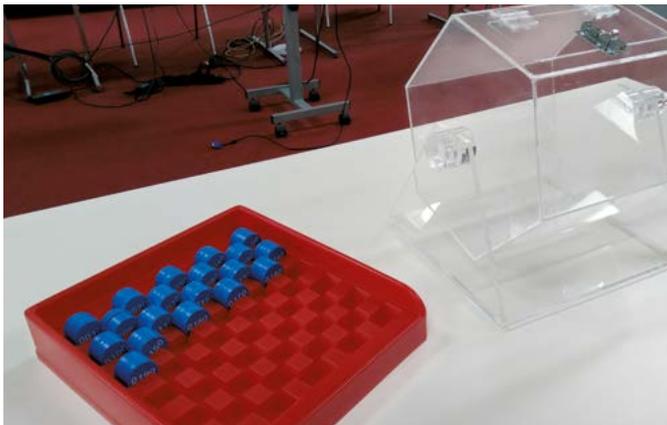


Abb. 2: Die Losziehung ist vorbereitet.

Aufforderung zur Verhandlung

Nach VgV § 80 (1) „ist einer oder mehrere der Preisträger mit den zu beschaffenden Planungsleistungen zu beauftragen“. In Verbindung mit VgV § 14 (4) 8 gibt es immer ein Verhandlungsverfahren. Steht in der Bekanntmachung, dass die Beauftragung des ersten Preisträgers/Gewinners ohne Verhandlung erfolgen soll, hat der Auslober keine Option, einen anderen Preisträger zu beauftragen, was dann fast immer unterbleibt. Hier gibt es einen Mittelweg zwischen den Alternativen. Wir schreiben die Formulierung in die Bekanntmachung, „zunächst nur mit dem Gewinner/Ersten Preisträger zu verhandeln; erst, wenn dies scheitert, sind mit allen Preisträgern Verhandlungen zu führen“. Unsere Auswertungen zeigen, dass ca. 80 bis 90 % der Beauftragungen an den ersten Preisträger gehen. So kann man sich zunächst den Aufwand für Auftraggeber- und Auftragnehmerseite sparen, alle Preisträger einzuladen; es wird auf

der Basis eines Architekten-, Stadtplanervertrages verhandelt. Das Verhandlungsverfahren entfällt damit nicht völlig, aber es entspricht dem Wortlaut in der RPW 2013 nach § 8 (2), in der Regel den Gewinner zu beauftragen. Dieses Modell wird von den Architektenkammern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen ausdrücklich unterstützt (AKNW-VgV-FAQ, 4.4, Seite 31).

Städtebauliche Wettbewerbe

Vorgemachte Ausführungen wenden wir für alle Planungswettbewerbsverfahren an. Die Wettbewerbssumme für Preise und Anerkennungen wird u. a. bei Hochbauten und Freianlagen aus dem Auftragsvolumen und dem zugehörigen Honorar nach HOAI berechnet, und zwar getrennt erfasst nach den jeweiligen Fachgebieten (Stadtplanung, Architektur, Tragwerksplanung, Technische Ausrüstung usw., VgV § 97 Abs. 4). Diese Ermittlung entspricht den „mittelständischen Interessen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“ und der Planungs- und Baustruktur Klein- und mittelständischer Unternehmen (KMU) in Deutschland. Bei der EU liegt hierzu ein Vertragsverletzungsverfahren zur Prüfung der zu kumulierenden oder getrennten Berechnung an. Das Vorplanungshonorar bildet dabei die Wettbewerbssumme. Da es bei städtebaulichen Wettbewerben kein Bauvolumen gibt, nehmen wir das Merkblatt Nr. 51 der AKBW als Berechnungsgrundlage. Der städtebauliche Entwurf ist in der HOAI 2016 unter Anlage 9 als „Besondere Leistung zur Flächenplanung“ aufgelistet.

Eine weitere Erläuterung hierzu erscheint in Kürze als ein weiteres Grünes Heft beim AHO¹ in Berlin. Das überarbeitete Merkblatt 51 enthält für die unterschiedlichen Flächengrößen und Schwierigkeiten der zu beplanenden Flächen nur noch eine Aufwandsvorgabe in Form einer Stundenangabe. Um das erforderliche Auftragsvolumen und damit den Schwellenwert nach EU-Vorgabe objektiv berechnen zu können, ist ein Stundensatz von aktuell 125,- Euro zugrunde gelegt worden, der von Architektenkammern akzeptiert wird. Das Leistungsbild des städtebaulichen Entwurfs besteht aus drei Leistungsphasen: Grundlagenermittlung mit 10 %, Vorentwurf mit 60 % und Entwurf mit 30 %.

Für die Wettbewerbssumme werden die ersten beiden Leistungsphasen mit 70 % angesetzt und bilden die Preise und Anerkennungen; hinzu gerechnet werden die Erarbeitung eines Modells oder weitere darüber hinausgehende Leistungen aus Anlage II, RPW 2013. Das Auftragsversprechen bei städtebaulichen Wettbewerben ist die Erarbeitung des gesamten städtebaulichen Entwurfs. Wie bei Architektenwettbewerben wird das spätere Auftragshonorar zunächst zu 100 % ermittelt und um die Preissumme reduziert. Im städtebaulichen Wettbewerb wird aus dem Leistungsbild

¹ AHO: Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V.

städtebaulicher Entwurf nur ein Teil der Leistungen aus Leistungsphase 2 (Vorentwurf) erbracht. Das gesamte Leistungsbild ist jedoch Voraussetzung für die eigenständige Planart des städtebaulichen Entwurfs bzw. Grundlage für den Bebauungsplan.

Beispielrechnung städtebaulicher Wettbewerb:

Fläche Wettbewerbsgebiet = 10 ha, mittlere Anforderungen und Mittelwert = 980 Stunden; $980 \times 125,- \text{ Euro} = 122.500,- \text{ Euro} \times 70 \% = 85.750,00 \text{ Euro}$; zuzüglich Modell = $7.250,- \text{ Euro} = 93.000,- \text{ Euro} =$ Wettbewerbssumme. Angenommen für den 1. Preis = $30.000,- \text{ Euro}$. Weitere Beauftragung: $122.500,- \text{ Euro}$ abzüglich $30.000,- \text{ Euro} = 92.500,- \text{ Euro}$.

Unabhängig von der Überarbeitung des Wettbewerbsbeitrags zum städtebaulichen Entwurf kann als weiteres Auftragsversprechen der Bebauungsplan nach § 19 HOAI infrage kommen. Im Ansatz ist dann das gesamte Leistungsbild nach § 19 zugrunde zu legen und gemäß § 21 HOAI zu honorieren.

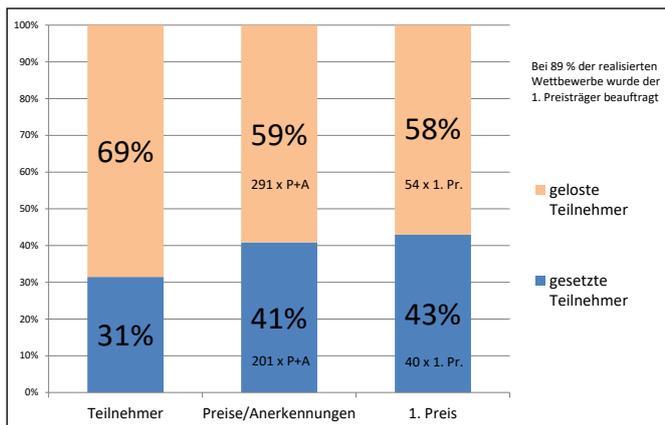


Abb. 3: Gesetzte und geloste Teilnehmer im Verhältnis bei Teilnahme, Auszeichnungen und erstem Preis (Quelle: Drees & Huesmann Planer)

Aufgabenbeschreibung und Partizipation

Bei allen Aufgabenstellungen und Planungsprojekten unabhängig von der weiteren Verfahrensart ist eine klare und eindeutige Aufgabenbeschreibung erforderlich; die Inhalte und das Ziel der Planung müssen unmissverständlich und erschöpfend vor Beginn des Vergabeverfahrens formuliert werden. Hier sind Fachverwaltung, Politik und externe Planer/Berater gefragt. So sind zum Beispiel bei Schulbauwettbewerben ein ausgearbeitetes Raumprogramm und ein pädagogisches Konzept als Auslobungsgrundlage wichtig, zu beschreiben. Auch kann ein Testentwurf (Maßstab 1:500 ist ausreichend) sinnvoll sein, um Grundstücksgröße u. a. zu prüfen. Zu bestimmten Planungsprojekten sollte eine Beteiligung der Bürger Teil des Planungsprozesses sein. Die Ergebnisse der Beratungen fließen dann in die Aufgabenformulierung oder die Wettbewerbsauslobung ein.

Gerade im Vorfeld von Planungswettbewerben nutzen wir diese Chance, ohne Zeitdruck die Inhalte und Ziele zu bestimmen. Wenn das förmliche Wettbewerbsverfahren gestartet wird, gibt es feste Zeitabläufe mit Ausgabe der Unterlagen, Kolloquium, Abgabe der Leistungen, Vorprüfung, Preisgericht und Ausstellung aller Wettbewerbsarbeiten. In den letzten Jahren ist in unserem Büro kaum noch ein Wettbewerb ohne die vorgeschaltete „Leistungsphase 0“ mit begleitenden Arbeitsgruppen, Workshops, Bürgerforen o. Ä. durchgeführt worden. Aus der Bürgerbeteiligung kann es auch „Abgesandte“ von zwei Personen geben, die als „sachverständige Berater“ im Preisgericht des Wettbewerbs mitwirken und so die Inhalte im förmlichen Teil des Verfahrens begleiten. Das Leistungsbild der Phase 0 ist im BGB § 650 ff neu geregelt worden und entsprechend dem Aufwand zu honorieren. Partizipation kann aber keinesfalls die Verantwortung politischer Entscheidungsträger ersetzen.

Fazit aus der Praxis der Wettbewerbsbetreuung

Unsere Argumente für Wettbewerbsverfahren, die mit geringem Aufwand im Vorfeld am Ende zu guten Ergebnissen führen, sind zusammengefasst:

- Teilnahmewettbewerbe ohne Referenzen – papierlos – minimieren den Aufwand für Büros und Auslober;
- geloste Teilnehmer ohne Referenzen bringen genauso gute Ergebnisse wie gesetzte Büros;
- „junge Büros“ sind überproportional beteiligt, ohne Sondertöpfe;
- die Wettbewerbslaufzeit von ca. fünf Monaten erbringt eine Vielzahl von unterschiedlichen Lösungen gegenüber einer Direktbeauftragung in der gleichen Laufzeit;
- öffentliche Haushaltsgelder sind effektiv und wirtschaftlich zu verwenden: 1 x Vorplanungshonorar = 1 Entwurf = Verhandlungsverfahren / 1 x Vorentwurfshonorar = 15 (oder mehr) Entwürfe = Planungswettbewerb;
- beim Losverfahren braucht der öffentliche Auslober nicht über die Auswahl der Büros zu entscheiden und erspart sich möglicherweise öffentliche Kritik daran.

Ein Vergleich zahlt sich aus!



Reinhard Drees

Architekt BDA/Stadtplaner SRL-DASL,
Drees & Huesmann Planer, Bielefeld