

Zusammenfassung der Diskussionsergebnisse Workshop 1 - Zugang zu Wettbewerben

Ort

Architektenkammer Berlin
Seminarraum E02
Alte Jakobstrasse 149
10969 Berlin

Zeit

15. Mai 2012
15.00 Uhr bis 16.45 Uhr

Referenten

Peter Ostendorff
Michael Mackenrodt
Thomas Maibaum

Themen

1. Zugangsregelungen zu Wettbewerben

Anlass und Ziel:

Bei der Einführung der RPW 2008 vor drei Jahren hat das BMVBS angekündigt, die neu eingeführten Wettbewerbsregeln einer kritischen Betrachtung und gegebenenfalls Nachbesserung zu unterziehen und die Interessen-Vertretung der Architekten an die BAK delegiert. Diese hat eine Arbeitsgruppe der Bundesländer unter Leitung von Frau Ettinger-Brinckmann eingerichtet, die den Bedarf an Ergänzungen und Verbesserungen erörtert und konkrete Vorschläge erarbeitet hat. Seitens der betroffenen Fachöffentlichkeit ist der Wunsch an die BAK herangebracht worden, an dem Prozess der Evaluation unmittelbar beteiligt zu werden.

Die Architektenkammer Berlin und die BAK haben deswegen beschlossen, eine gemeinsame Veranstaltung in Berlin mit diesem Inhalt durchzuführen. Die Veranstaltung dient sowohl der Information über den aktuellen Stand, als auch Meinungen und Anregungen von außerhalb der befassten Gremien zu hören und zu beraten. Die Veranstaltung soll der Transparenz und Akzeptanz für die Arbeit der befassten Länder- und Bundesgremien dienen. Die Verbandsvertreter hatten am Tag der Veranstaltung die Gelegenheit, bei einem Frühstück mit dem BAK-Präsidenten ihre Standpunkte vorzutragen.

Eingeladener Teilnehmerkreis:

Alle an Wettbewerben Interessierte, die als Teilnehmer, Berater und Durchführende von Wettbewerben tätig sind: Freiberufliche Architekten, Berufsverbände, Vertreter der Länderkammern, Ministerium, Verwaltung, Wettbewerbskoordinatoren, „wettbewerbsinitiative e.V.“

Ergebnisprotokoll der Diskussionsbeiträge:

1. Herr Peter Ostendorff
(Architekt / Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt - II D -)

„Ich halte die Forderung nach offenen Wettbewerben für schwachsinnig“ sagt Andreas Marth vom Architekturbüro Alles wird Gut aus Wien. Bei offenen Wettbewerben würden viele Ressourcen verschlungen, dies sei Selbstmord und mache die Architektenszene kaputt. (Andreas Marth in „competition“ Ausgabe 1, April 2012)

Mit einem Anteil von über 20% offener Wettbewerbe liegt Berlin an zweiter Stelle im bundesweiten Ländervergleich (Quelle Architektenkammer Berlin sowie Competitionline).

Für eine Vielfalt der unterschiedlichen Wettbewerbsverfahren

- offene Wettbewerbe (einphasig bzw. zweiphasig)
- nichtoffene Wettbewerbe mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb
- Einladungswettbewerbe für Verfahren unterhalb des EU-Schwellenwertes (nach RPW bisher nicht möglich)

Für eine Vielfalt der Präqualifikationsverfahren bei nichtoffenen Wettbewerben

- Auswahlverfahren mit aufgabenbezogenen Auswahlkriterien
- Auswahlverfahren mit niedrigschwelligen Anforderungskriterien ggf. mit Los
- Reine Losverfahren (vergaberechtlich strittig)

Aufforderung zur Bildung von Bietergemeinschaften zur Erfüllung der Auswahlkriterien (speziell für junge und kleine Büros)

Für Verfahrensregelungen in der RPW zu den Auswahlverfahren (analog der GRW. „Zur Prüfung der fachlichen Eignung wird empfohlen, ein Auswahlgremium zu bilden, dem mindestens zwei unabhängige nicht dem Preisgericht angehörende Fachleute mit einer den Teilnehmern abverlangten Berufsqualifikation angehören sollen.“)

2. Herr Michael Mackenrodt

(Architekt und Landschaftsarchitekt / Vorstand der ‚wettbewerbsinitiative e.V.‘)

Die Vergabeverfahren für Planungsleistungen sind inzwischen durch eine massive Ausgrenzung der großen Mehrheit der kleinen bis mittleren Architekturbüros gekennzeichnet. Die ‚wettbewerbsinitiative‘ rügt hierbei insbesondere die stetige Verschärfung der Zugangskriterien, sowie die kontinuierliche Verlagerung der eigentlichen Wettbewerbsaufgabe in Richtung intransparenter und manipulationsanfälliger Vorauswahlverfahren. Die Gleichbehandlung der Bewerber durch die Aufstellung dem jeweiligen Projekt tatsächlich angemessener, transparenter und nichtdiskriminierender Zugangskriterien, wird in der Praxis immer öfters unterlaufen. Dies stellt eine Verletzung aller wesentlichen Grundsätze des Vergabewesens dar und rückt den Planungswettbewerb immer mehr ins Abseits.

Obwohl ca. 85% der deutschen Architekturbüros aus kleinen Bürostrukturen mit bis zu 4 Beschäftigten bestehen, können eben diese Büros an zugangsbeschränkten Wettbewerbsverfahren kaum noch teilnehmen, da die Auswahlkriterien i.d.R. nur noch von großen und etablierten Büros erfüllt werden können. Diese Entwicklung steht den Zielen der VOF für eine faire und leistungsorientierte Auftragsvergabe entgegen und verstößt sowohl gegen das Gesetz zur Vermeidung von Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) als auch gegen den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die Folge dieser Entwicklung führt zu einer Zentralisierung des Marktes und völlig blockierter Innovationskraft.

Da die Grundsätze innerhalb der bestehenden Verordnungen und Richtlinien, ebenso wie der Erlass des BMVBS vom 21.11.2008 zur Einführung der bisherigen RPW, dem Grunde nach immer gute und wohlgemeinte Zielstellungen formulieren, liegt es nahe, das Scheitern in deren Umsetzung bzw. in der viel zu weiten Interpretierbarkeit der unverbindlichen "Soll- / Kann-" Vorgaben der RPW zu suchen. Um den gegenwärtigen Missbrauch dieser Interpretationsfähigkeit zu unterbinden, fordert die ‚wettbewerbsinitiative‘ alle Zielvorgaben innerhalb der §1-3 RPW zu verbindlichen "muss-" Vorgaben zu ändern. Diese Klarstellung käme insbesondere auch unerfahrenen Auslobern und Gemeinden zugute, da vielerorts Unsicherheit über die richtige Auslegung der Richtlinie festzustellen ist.

Da die vergangenen "Testjahre" der RPW gezeigt haben, dass eine Vereinfachung der Wettbewerbsrichtlinie nicht automatisch zu besseren Ergebnissen oder gar mehr Wettbewerben geführt hat und Planungswettbewerbe gegenüber reinen Verhandlungsverfahren im Gegenteil weiterhin massiv rückläufig sind, kann nicht länger davon ausgegangen werden, dass Einsicht oder mehr Freiheit bei der Auswahl über die Art eines Vergabeverfahrens zielführend ist.

Insbesondere die bestehende "Hintertüre" innerhalb des § 15 VOF, im dem "Planungswettbewerbe" für Planungsaufgaben weiterhin nur freigestellt aber nicht zwingend vorgeschrieben sind, führt in der Praxis zu manipulierten Auftragsvergaben. Da Vergabeverfahren nach VOF ohne Planungswettbewerb für die Planungsdisziplinen der HOAI dem Grunde nach sowieso kein geeignetes Mittel bieten, um eine in der Zukunft gelegene und jeweils projektindividuelle Leistungsprognose zu messen, fordert die ‚wettbewerbsinitiative‘, den § 15 VOF in jedem Fall dahingehend zu ändern, dass Vergabeverfahren ohne Planungswettbewerb, zumindest für die Planungsdisziplinen der HOAI, nur noch in begründeten Ausnahmefällen zulässig werden.

Die Chance zur Teilnahme an einem Planungswettbewerb muss dabei für jeden potentiell geeigneten Bewerber grundsätzlich sichergestellt sein. Insbesondere der Zugang zu den Verfahren der öffentlichen Hand darf keinesfalls länger durch unangemessene Eignungskriterien verwehrt werden, indem die Anzahl der Teilnehmer z.B. durch übertriebene Eignungskriterien auf eine vorab gewünschte Teilnehmeranzahl "herabgesiebt" werden. Die ‚wettbewerbsinitiative‘ fordert daher grundsätzlich, dass nicht länger die Auswahlkriterien zur Teilnahme am Wettbewerb, sondern wieder die Leistung innerhalb des Planungswettbewerbes über die Vergabe eines öffentlichen Planungsauftrages entscheidend sein muss.

Um eine einfache und unmittelbar anzuwendende Klarstellung angemessener Eignungskriterien zu erreichen, empfiehlt die ‚wettbewerbsinitiative‘, die Kopplung der "Eignungskriterien" an die für die jeweilige Planungsaufgabe zutreffende Honorarzone der HOAI. Da die Honorarzone I-V bereits an die Schwierigkeitsstufen einer jeweiligen Bauaufgabe gebunden sind und hierzu schon heute allgemein bewährte und anerkannte Ermittlungsmethoden vorhanden sind, könnte die Unsicherheit und insbesondere auch der Missbrauch auf einem kurzen Weg behoben werden.

Alle Bauaufgaben, die laut HOAI in der Honorarzone I - III liegen, müssen dabei generell als offene Verfahren durchgeführt werden in denen die Kammereintragung als Eignungsnachweis genügt. Sofern die Anzahl der Bewerber dabei die vom Auslober gewünschte Teilnehmerzahl überschreitet, empfiehlt die ‚wettbewerbsinitiative‘, die Auswahl des schlussendlichen Teilnehmerfeldes durch Los zu ermitteln um die Ressourcen, sowohl der Teilnehmer als auch des Auslobers, zu schützen. Die Regelanzahl des Teilnehmerfeldes sollte hierbei bei min. 25 Büros liegen.

Bauaufgaben, die in der HOAI-Honorarzone IV und V liegen, sollten im Regelfall ebenfalls als offene Verfahren durchgeführt werden. Wenn die projektspezifische Aufgabenstellung dabei im Ausnahmefall zwingend höhere Eignungskriterien als die Zulassungsurkunde erfordert, dürfen die Anforderungen zur Teilnahme nur durch dem jeweiligen Projekt angemessene Eignungskriterien erhöht werden. Zur Sicherstellung einer korrekten Bemessung höherer Kriterien empfiehlt die ‚wettbewerbsinitiative‘ die Aufnahme des Passus "im Ausnahmefall" sowie die Verpflichtung zu einer jeweils nachvollziehbaren Begründung höherer Kriterien in die RPW. Sofern auch in diesen Verfahren nach der Eignungsprüfung mehr geeignete Bewerber zur Verfügung stehen als vom Auslober beabsichtigt, sollte die Auswahl aus dem Topf der potentiellen Bewerber durch Losentscheid getroffen werden.

Für alle Bewerbungsverfahren mit erhöhten Eignungsanforderungen wird vorgeschlagen, grundsätzlich nur Referenzen abzufordern, die sich innerhalb der gleichen und einer niedrigeren Honorarzone bewegen, damit ein "Aufsteigen" möglich bleibt. Der Nachweis der Leistungsphasen 2-5 muss dabei ausreichend sein sofern sich der in

Aussicht gestellte Planungsauftrag nicht von vorn herein auf weitere Leistungsphasen bezieht. Der Nachweis alternativer Referenzen muss zulässig sein. Die Abfrage von mehr als einem "Referenzprojekt" ist prinzipiell als unangemessen einzustufen.

Das gegenwärtige „Herabsieben“ des Teilnehmerkreises auf die gewünschten Teilnehmerzahlen durch eine Bewertung der „Mehr-Eignung“ (z.B. Punktevergabe-Bewertungsmatrix) müssen aufgrund ihrer Intransparenz und Manipulierbarkeit zukünftig ausgeschlossen werden. Die ‚wettbewerbsinitiative‘ empfiehlt die Bewertung der Eignungskriterien grundsätzlich durch "erfüllt/ nicht erfüllt" zu ersetzen.

4. Frau Barbara Ettinger-Brinckmann
(Vizepräsidentin der BAK und Mitglied im RPW-Evaluierungsausschuss)

Frau Ettinger-Brinckmann weist darauf hin, dass die Auswahl der Teilnehmer durch Los rechtskonform sein muss, da eben dieser Passus in den Verordnungen und Richtlinien bereits enthalten ist. Sie plädiert dafür, dass die Kammerzulassung als Eignungskriterium für den Zugang von Wettbewerben i.d.R. ausreichend sein muss und wünscht sich sehr viel mehr offene Wettbewerbe. In der Anwendung schlägt Sie vor, eine ganze Palette von Verfahren zu ermöglichen, die je nach Aufgabenstellung zur Anwendung kommen könnten. Sie bedauert, dass die ursprüngliche Regelung von regional beschränkten Wettbewerben im Zuge der EU-Richtlinien nicht mehr möglich ist, da hierdurch insbesondere bei kleineren Aufgaben mehr kleinere Bürostrukturen zum Zuge kämen.

5. Frau Martina Hering-Motaleb

Frau Hering-Motaleb kritisiert die Annahme, dass Auslobern überregional offene Wettbewerbe anscheinend nicht zumutbar sind und weist darauf hin, dass es weder belegt noch nachweisbar ist, dass es bei offenen Wettbewerben zu untragbaren Teilnehmerzahlen kommen würde. Sie macht darauf aufmerksam, dass inzwischen bundesweit kaum noch offene Wettbewerbe stattfinden und fordert die Bedingung, dass flächendeckend und ausschließlich offene Wettbewerbe in der RPW verankert werden.

6. Herr Philipp Auer
(Büro Auer & Weber)

Herr Auer schlägt vor, den Auslobern insoweit entgegenzukommen, dass sie max. 3-5 Wunschbüros direkt hin zu laden können und 20 weitere Teilnehmer anhand eines Losverfahrens ausgewählt werden. Dies hätte seines Erachtens den Vorteil, dass Auslober garantiert ihre Wunschkandidaten im Verfahren hätten und sie somit ggf. eher für die Durchführung von offenen Wettbewerben zu begeistern sind.

7. Herr Oliver Stolzenberg
(Architektenkammer Sachsen und Mitglied im RPW-Evaluierungsausschuss)

Herr Stolzenberg kann die Sorge von möglicherweise für die Umsetzung einer Bauaufgabe ungeeigneten Wettbewerbsgewinnern bei offenen Verfahren nicht teilen, da dem Auslober ja prinzipiell freisteht, im Nachgang ein Verfahren nach VOF anzuschließen. Er plädiert für offene Wettbewerbe mit Losverfahren, dem in begründeten Fällen ein Verfahren nach VOF angehängt werden könnte. Zudem fordert er, dass im § 3 (2) das Wort "aufgabenbezogener" (Kriterien) ersatzlos gestrichen wird, da dies bei den Auslobern vermehrt zu Missverständnissen und in der Folge zur Forderung von ungeeigneten Eignungskriterien führt (z.B. Forderung nach bereits 3 gebauten Feuer-

wachen als Zugangskriterium für den Zugang zu einem Wettbewerb einer Feuerwache / Verweis auf aktuelles Urteil des OLG).

8. Frau Beatrice Klein

Frau Klein weist darauf hin, dass der derzeitige Zustand untragbar ist, in dem kleinere Büros vom Auslober entweder bereits vor dem Wettbewerb herausgefiltert werden oder nach Erlangen des 1. Preises durch ein nachträgliches Verfahren nach VOF "rausgeschmissen" werden. Sie fordert, dass dies in der Neuevaluierung der RPW und VOF korrigiert wird und zudem verankert wird, dass die Verhandlungsgespräche zur Beauftragung nach einem Wettbewerb zuerst und ausschließlich mit dem 1. Preisträger stattzufinden haben und erst wenn diese scheitern mit den folgenden Preisträger entsprechend der Reihenfolge des Wettbewerbsergebnisses verhandelt werden darf. Der derzeitige Zustand, dass alle Preisträger gleichberechtigt zu einem nachlaufenden Verfahren nach VOF geladen werden, widerspricht den Grundsätzen des Wettbewerbswesens.

9. Frau Gesine Ludwig (Architekten und Stadtplanerkammer Hessen)

Frau Ludwig bemängelt, dass Richtlinien und Verordnungen am Ende immer von Juristen und nicht von Fachleuten formuliert und interpretiert werden. Sie weist darauf hin, dass es den es meisten Juristen am Verständnis der gestalterischen Bedeutung bei Bauaufgaben mangelt und sie i.d.R. nicht nachvollziehen können, dass eben diese Komponenten, auch in Hinsicht auf die späteren Gesamtkosten eines Projekts, erheblichen Einfluss haben. Da die HOAI die Honorare für alle Architekten gleich regelt, ist bei einer Bauaufgabe auch kostentechnisch primär das Konzept entscheidend. Das für die jeweilige Aufgabe geeignete Konzept kann aber nicht durch Verhandlung sondern am Besten durch den Planungswettbewerb festgestellt werden. Da die bestehenden Richtlinien im Grunde gar nicht so schlecht sind und i.d.R. nur schlecht angewendet werden, fordert Sie eine korrektere Einhaltung der eigentlichen VOF-Ziele und für den Regelfall offene Wettbewerbe. Der Zugang zu beschränkten Verfahren müsste im Vergleich zum Ist-Zustand über erheblich reduzierte Nachweise erfolgen.

Zusammenfassung der Abstimmungsergebnisse:

Die gegenwärtigen Vergabeverfahren für Planungsleistungen sind durch eine Ausgrenzung kleinerer bis mittlerer Bürogrößen gekennzeichnet. Dieser Zustand wird allgemein als untragbar empfunden und auf mehrere Faktoren zurückgeführt, die in der Neuevaluierung der RPW aber auch in der VOF korrigiert werden müssen:

- Bei der Neuevaluierung soll vor allem eine Stärkung der Grundidee des Wettbewerbswesens erfolgen. Nicht die Auswahl zum Wettbewerb sondern die Leistung im Wettbewerb soll über die Vergabe eines öffentlichen Planungsauftrages entscheiden. Die Grundsätze der bisherigen Präambel der RPW müssen bei der Neuevaluierung daher auch als bindende Vorgaben innerhalb der einzelnen Paragraphen wieder zu finden sein.
- Die Eignungskriterien beim Zugang zu Wettbewerben werden in der Praxis allzu oft dazu missbraucht, junge und kleinere Bürostrukturen "herauszusieben". Diese Methode untergräbt die Idee des Wettbewerbswesens und führt zu einer ungewollten Zentralisierung des Marktes, sowie zum schleichenden Verlust der Innovationskraft und der Baukultur. Es wird vorgeschlagen, die Höhe der Eignungskriterien in der anstehenden Evaluierung an die Honorarzonen der HOAI zu koppeln, da damit unmittelbar auf ein bereits bestehendes und allgemein anerkanntes Werkzeug zur Einstufung des Schwierigkeitsgrads einer Planungs-

aufgabe zurückgegriffen werden kann. Für den Nachweis der Eignung für Planungsaufgaben der Honorarzonen I-III HOAI soll dabei bindend festgelegt werden, dass die Kammereintragung ausreicht. Für Planungsaufgaben der Honorarzonen IV-V HOAI soll der Nachweis der Kammereintragung "im Regelfall" ebenfalls genügen. Höhere Eignungskriterien müssten von der auslobenden Stelle vor Beginn des Verfahrens "nachvollziehbar begründet" werden.

- Sofern in einem Bewerbungsverfahren mehr geeignete Bewerber zur Verfügung stehen als vom Auslober beabsichtigt, soll unter den Verbliebenen gelost werden. Hierdurch könnten sowohl die Ressourcen der Ausloberseite als auch der Teilnehmer gewahrt werden. Die entsprechende Formulierung in § 3 (2) der RPW soll von "kann" zu "muss" geändert werden.
- Zum § 3 (2) RPW wird vorgeschlagen, das Wort "aufgabenbezogener" (Kriterien) ersatzlos zu streichen, da dies bei den meisten Auslobern bislang zu Missverständnissen und in der Folge zur Forderung von übertriebenen oder ungeeigneten Eignungskriterien geführt hat (s.a. Urteil des OLG). Der Nachweis von beispielsweise 3 Feuerwachen zur Eignung bei einem Wettbewerb einer Feuerwache ist sinnwidrig.
- Nach der bisherigen Richtlinie in § 9 RPW können Planungswettbewerbe auch ohne vorgestelltes oder anschließendes Verhandlungsverfahren ausgelobt werden. Bei Planungswettbewerben sollte die Möglichkeit daran anschließender Verhandlungsverfahren mit allen Preisträgern entfallen, die Verhandlungen sollten stattdessen zuerst und ausschließlich mit dem 1. Preisträger stattfinden. Erst wenn diese scheitern, sollte es ermöglicht werden mit den folgenden Preisträgern zu verhandeln. Der derzeitige Zustand, dass alle Preisträger gleichwertig zu einem nachlaufenden Verfahren nach VOF geladen werden, widerspricht den Grundsätzen des Wettbewerbswesens.

aufgestellt:

M. Mackenrodt und P. Ostendorff am 24./29. Mai 2012