

- Hr. Formale

Telefonat
Aufgabe

- Planungsaufträge

in die

**BDA-Positionen zur Novelle des Vergaberechts und der Vergabeverordnung
Prämissen eines fairen und qualitätsorientierten Wettbewerbs- und Vergabewesens**

Diskussionspapier zum 11. BDA-Tag

MEHR WETTBEWERB, MEHR QUALITÄT

Öffentliche Planungsaufträge sind für Architekten und Stadtplaner eine zentrale Grundlage ihrer Berufsausübung. Durch die aktuelle Neustrukturierung des Vergaberechts wird das Verfahren zur Vergabe dieser Aufträge neu geregelt. Der Erfolg dieser wichtigen Reform wird daran zu messen sein, inwieweit die Grundwerte der Europäischen Union – wie Transparenz, freier Marktzugang und Förderung des Mittelstandes – künftig bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gestärkt und praxistauglich verankert werden.

Für dieses Reformvorhaben stellt der 11. BDA-Tag zentrale Prämissen zur Diskussion, wie sie einem fairen und qualitätsorientierten Vergabe- und Wettbewerbswesen entsprechen.

Um im Sinne der Bauherren, der Nutzer und der Bürger die besten architektonischen und städtebaulichen Lösungen hervorzubringen und zu realisieren, brauchen wir zukunftsfähige Ideen, Kreativität und Leistungsfähigkeit. Wir sind davon überzeugt, dass nur der fachliche und faire Leistungsvergleich im Wettbewerb diese Ziele erfüllt.

Wir Architekten und Stadtplaner müssen jedoch konstatieren, dass die in unserem Berufsethos begründete Haltung immer weniger von öffentlichen Auslobern wertgeschätzt wird: Der klassische offene Planungswettbewerb hat Seltenheitswert, dagegen dominieren Verhandlungsverfahren mit restriktiven Zugangskriterien. Systematisch werden Architekturbüros von der Vergabe öffentlicher Aufträge mit existenziellen Folgen ausgeschlossen, weil sie nicht auf eine Bauaufgabe spezialisiert sind und so nicht die geforderten umfangreichen Referenzlisten für eine spezifische Bauaufgabe nachweisen können. Dies betrifft insbesondere kleinere und junge Büros. Auch ihre Ideen und Erfahrungen brauchen wir, um unsere Städte für die Anforderungen von morgen weiterzubauen. Für junge Büros sind Wettbewerbe häufig die einzige Möglichkeit, ihr Können unter Beweis zu stellen, Aufträge zu bekommen und ihr Büro zu etablieren.

Doch warum soll der Wettbewerb, der Kern unseres Wirtschaftssystems ist, nicht für die Auswahl der besten Planung für Architektur und Städtebau gelten? Gebäude und Bauwerke, Plätze und städtebauliche Veränderungen schaffen Lebensräume für Menschen mit einer langfristigen Nutzungsperspektive. Gerade daher ist die Wahl der besten, und nicht der erstbesten Planung entscheidend.

Wollen wir unserem gesellschaftlichen Auftrag als Architekten und Stadtplaner gerecht werden, brauchen wir ein Wettbewerbs- und Vergabewesen, das sich an Qualität orientiert, durch eine einfache Anwendung und faire Teilnahmebedingungen eine rechtssichere Vergabe ermöglicht und so den Anforderungen öffentlicher Auftraggeber und unseres Berufsstandes gleichermaßen gerecht wird.

Die Chance hierzu bietet die aktuelle Reform des Vergaberechts: Am 18. April 2016 wird ein neues Vergaberecht zur Vergabe öffentlicher Planungsaufträge auf Basis der EU-Vergaberichtlinie in Kraft treten. Anwenderfreundlich und modern soll das Vergaberecht nach den Vorstellungen der Bundesregierung werden, eine rechtssichere Vergabe im Wettbewerb sowie die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Haushaltsmittel ermöglichen. Die immer wieder angemahnte Chancengleichheit für kleine und mittlere Unternehmen soll zudem erreicht werden.

Der BDA begrüßt die politischen Zielsetzungen des Reformvorhabens und fordert mit nachfolgenden Positionen, eine faire, qualitätsorientierte und rechtssichere Vergabe in der novellierten „Vergabeverordnung (VgV)“ zu verankern.

Qualitätsorientierte Vergabe

Verhandlungsverfahren für Architektenleistungen

Von den fünf in der EU-Vergaberichtlinie angegebenen Vergabeverfahren ist ausschließlich das Verhandlungsverfahren für die Vergabe von Architektenleistungen geeignet. Nur im Verhandlungsverfahren ist eine qualitätsorientierte Vergabe von Planungsleistungen mit angemessenen Mitteln möglich.

Planungswettbewerbe nach RPW als Vorzugsverfahren

Planungswettbewerbe sind ein bewährtes Verfahren, um Planungsaufträge fair, qualitätsorientiert und rechtssicher zu vergeben. Jede öffentliche Bauaufgabe oberhalb des Schwellenwerts ist über einen Planungswettbewerb zu vergeben, der in ein Verhandlungsverfahren eingebettet ist und nach den „Richtlinien für Planungswettbewerbe (RPW)“ durchgeführt wird.

Verhandlungsverfahren ohne Planungswettbewerb nur in begründeten Fällen

In begründeten Fällen kann es für den öffentlichen Auftraggeber zielführend sein, außerhalb des Planungswettbewerbs qualifizierte Verhandlungsverfahren durchzuführen. Die Anwendungsfälle sind vom Verordnungsgeber in der „Vergabeverordnung (VgV)“ darzustellen und zu begründen.

Chancengleichheit

Eignungskriterien deutlich begrenzen

Der offene Planungswettbewerb sichert die größte Vielfalt und stellt die fachkundige und transparente Auswahl der besten Lösung sicher. Bei Planungswettbewerben reicht in Abhängigkeit von der Anzahl der ausgewählten Teilnehmer der Nachweis der Kammerzugehörigkeit als Zulassungsvoraussetzung. In zweiphasigen Verfahren wird die fachliche Eignung der Teilnehmer in der ersten Phase anhand der Lösungsvorschläge geprüft und so der organisatorische und finanzielle Aufwand der Auslober wirksam begrenzt.

Qualitätsorientierte Eignungskriterien

Werden bei begrenzt offenen Planungswettbewerben oder bei Verhandlungsverfahren ohne Planungswettbewerb Auswahlverfahren durchgeführt, so sind qualitative Eignungskriterien anzuwenden. Quantitative Kriterien erreichen keine qualitätsorientierte Vergabe.

Angemessene und zeitlich nicht befristete Referenzen

Werden in Auswahlverfahren zusätzlich Referenzen als Eignungskriterium herangezogen, müssen sie generell der Aufgabe angemessen und durch diese gerechtfertigt sein. Die Abfrage von Referenzen mit einer identischen Bauaufgabe ist unzulässig, zudem ist der Realisierungszeitraum der Referenzen nicht zu begrenzen.

Bewerbergemeinschaften nicht benachteiligen

Bewerbergemeinschaften, die im partnerschaftlichen Zusammenschluss die geforderten Referenzen und Eignungskriterien nachweisen, dürfen im Teilnahmewettbewerb nicht benachteiligt werden.

Dem Preisträger des Wettbewerbs muss die Möglichkeit zustehen, sich mit anderen Büros für eine gemeinsame Planung und Ausführung zusammenzuschließen oder Teilleistungen weiterzugeben.

Fachliche Bewertung auch in Verhandlungsverfahren ohne Planungswettbewerb

Für eine qualitätsorientierte Vergabe stützt der Auslober seine Vergabeentscheidung bei Verhandlungsverfahren ohne Planungswettbewerb analog zu den Planungswettbewerben auf die

sachliche und fachliche Beratung eines kompetenten Gremiums, dem vom Auftraggeber unabhängige Fachleute angehören.

Angemessenheit

Auftragswerte getrennt nach Fachrichtungen ermitteln

Der Auftragswert von Planungsleistungen ist bei getrennter Vergabe nach Fachrichtungen getrennt zu ermitteln und nicht mit Auftragswerten anderer Planungsleistungen zu kumulieren.

Begrenzung des Angebotspreises

Der Angebotspreis für Planungsleistungen ist im anschließenden Verhandlungsverfahren auf maximal 10 Prozent zu beschränken, da Planungsleistungen nach der HOAI zu honorieren sind und daher nur geringe Spielräume für eine preisliche Differenzierung bestehen.

Transparenz

Vergabekriterien bereits in der Auslobung veröffentlichen

Für eine transparente Vergabeentscheidung sind die Zuschlagskriterien bereits in den Vergabeunterlagen zu spezifizieren und zu veröffentlichen.

Information über Ablehnung von Teilnehmern

Der Grundsatz der Transparenz erfordert, dass die für den Wettbewerb abgelehnten Teilnehmer die vollständige Bewertung ihrer Bewerbung übermittelt und die Vorteile der ausgewählten Bewerber bei den maßgeblichen Auswahlkriterien mitgeteilt werden.

Fairness

Auftragsvergabe an den Preisträger

Der Preisträger des Wettbewerbsverfahrens ist in der Regel mit der Planung zu beauftragen, sofern keine schwerwiegenden Gründe dagegen sprechen. Sollte ein anschließendes Verhandlungsverfahren notwendig sein, ist das Wettbewerbsergebnis mit mindestens 60 Prozent zu gewichten.

Lösungsvorschläge nach HOAI honorieren

Werden Lösungsvorschläge außerhalb von Wettbewerbsverfahren nach RPW abgefragt, sind diese jedem Teilnehmer nach den Honorarbestimmungen der HOAI zu vergüten.

Entbürokratisierung

Rechtssichere Verfahren

Verhandlungsverfahren müssen in Struktur und Aufbau so vereinfacht und nachvollziehbar konzipiert werden, dass der öffentliche Auftraggeber eigenständig und möglichst ohne weitergehende juristische Beratung eine rechtssichere Vergabe von Planungsleistungen durchführen kann. Offene Planungswettbewerbe bieten die größte Rechtssicherheit im Verfahren.

Einheitliche Grundstruktur für die Bewerbungsunterlagen

Zur Reduktion des bürokratischen Aufwands dienen bundesweit einheitliche Handlungsempfehlungen und eine einheitliche Grundstruktur für die Bewerbungsunterlagen. Zudem unterstützt dies eine rechtssichere Vergabe.

Qualitätssicherung

Alle Vergabeverfahren – mit und ohne Planungswettbewerbe – sind bei den zuständigen Kammern zu registrieren. Die Kammern beraten die Auftraggeber und prüfen die Übereinstimmung der Verfahren mit den gesetzlichen Vorgaben.

BDA-Positionen zur Novelle des Vergaberechts und der Vergabeverordnung Prämissen eines fairen und qualitätsorientierten Wettbewerbs- und Vergabewesens

Detaillierte Begründung

EINFÜHRUNG

Die 1997 eingeführte und zuletzt 2009 novellierte Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) hat die Vergabe öffentlicher Planungsleistungen massiv verändert. Wie der Wettbewerbsmonitor 2015 des Fachmagazins 'competitionline' belegt, dominieren Vergabeverfahren mit restriktiven Zugangsbedingungen.¹ Die Anzahl der Wettbewerbe hat sich reduziert, klassische offene Wettbewerbe haben Seltenheitswert. Diese Entwicklung hat einschneidende Wirkung auf die wirtschaftliche Situation vieler Architekturbüros, die aufgrund hoher Eignungs- und Zuschlagskriterien bei Verhandlungsverfahren keinen Zugang zu öffentlichen Aufträgen mehr haben.

Ebenso äußern öffentliche Auftraggeber Kritik an der derzeitigen Vergabep Praxis: Dies betrifft zum einen die Rechtssicherheit von Vergabeverfahren und zum anderen die Befürchtung der öffentlichen Verwaltung vor einer größeren Anzahl von Teilnehmern bei offenen Planungswettbewerben und dem damit verbundenen Aufwand. Daher werden oftmals Verhandlungsverfahren ohne Planung als Alternative gewählt, die häufig für die Auftraggeber zu qualitativ unbefriedigenden Ergebnisse führen.

Vor diesem Hintergrund bietet die europarechtlich notwendige Novelle des Vergaberechts die Chance, eine Vergabeverordnung zu entwickeln, in der sich die gemeinsam von öffentlichen Auftraggebern und Architekten getragene Verantwortung für die gebaute Welt widerspiegelt. Dazu gehört neben gleichen Teilnahmebedingungen für kleine und mittlere Unternehmen eine transparente und qualitätsorientierte sowie rechtssichere Vergabe.

Die Vergaberichtlinie der Europäischen Union vom 26. Februar 2014 gibt den Rahmen für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht vor. Bei der Umsetzung in nationales Recht können und müssen die besonderen strukturellen und kulturellen Rahmenbedingungen ihren Niederschlag finden.

Insoweit fordert der BDA Folgendes:

¹ Competitionline, Ausgabe 11, S. 28ff.

FORDERUNG: QUALITÄTSORIENTIERTE VERGABE

Verhandlungsverfahren für Architektenleistungen

Der BDA fordert, im Zuge der Novellierung der „Vergabeverordnung (VgV)“ für die Vergabe von Architektenleistungen das Verhandlungsverfahren als Regelverfahren vorzuschreiben. Das gilt auch für Verhandlungsverfahren, die sich an einen Wettbewerb anschließen.

Die EU-Vergaberichtlinie sieht vor, dass öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen das Verhandlungsverfahren oder den Wettbewerblichen Dialog anwenden können, wenn die Aufträge konzeptionelle oder innovative Lösungen umfassen.² Planungsleistungen auf den Gebieten der Architektur und Stadtplanung umfassen immer konzeptionelle oder innovative Lösungen und erfüllen somit dieses Kriterium.

Der Entwurf zum „Vergaberechtsmodernisierungsgesetz VergModG“ vom 30. April 2015 zur Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien 2014 eröffnet in § 119 dem öffentlichen Auftraggeber grundsätzlich die Wahlfreiheit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zwischen offenen und nicht offenen Verfahren. Die anderen Verfahrensarten stehen nur zur Verfügung, soweit dies aufgrund dieses Gesetzes gestattet ist. Hingewiesen wird in der Kommentierung, dass die Zulässigkeit und die Verfahrensabläufe der übrigen Vergabeverfahrensarten (Verhandlungsverfahren, wettbewerblicher Dialog und Innovationspartnerschaft) in den untergesetzlichen Regelungen festgelegt werden.

Aus Sicht des BDA sind reine Angebotsverfahren wie auch der wettbewerbliche Dialog und Innovationspartnerschaften aus folgenden Gründen für die Vergabe von Planungsleistungen nicht geeignet:

- Reine Angebotsverfahren, also offene und nicht offene Verfahren, sind nicht geeignet, weil Architektenleistungen geistig-schöpferische Leistungen sind, die vom Auftraggeber vorab nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben werden können und deren konkrete Lösung erst im Rahmen der Auftrags Erfüllung entwickelt wird. Planungsleistungen unterscheiden sich damit grundlegend von anderen Leistungen, wie beispielsweise der Lieferung von Waren oder der Erbringung gewerblicher Dienstleistungen, deren Leistungsbeschreibung bei der Auftragsveröffentlichung abschließend vorliegt. Vor einer finalen Angebotsabgabe bedarf es deshalb zwingend eines Diskurses zwischen Auftraggeber und Bieter. Das wird auch von der EU-Vergaberichtlinie anerkannt.³ Außerdem birgt die Möglichkeit der Vergabe von Architektenleistungen in offenen und nicht offenen Verfahren die Gefahr reiner Preiswettbewerbe, mit der Folge, dass die Vergabeentscheidung aufgrund der Geltung der HOAI letztlich nach den niedrigsten Nebenkosten getroffen würde. Das ist nicht nur sachwidrig, sondern entspricht auch nicht dem durch die HOAI gesicherten Qualitätswettbewerb.
- Der Wettbewerbliche Dialog und das Verfahren der Innovationspartnerschaft sind nicht geeignet, weil damit die Erbringung der Architektenleistungen faktisch in das Stadium vor Auftragserteilung vorverlagert würde. Soweit ein solcher Bedarf existiert, steht hierfür der Wettbewerb zur Verfügung, der für den Bereich der Architektur und Stadtplanung besonders geeignet ist⁴ und sich in diesem Bereich besonders bewährt hat.

² RICHTLINIE 2014/24/, Artikel 26

³ RICHTLINIE 2014/24/, Artikel 26.Abs. 4 ii

⁴ RICHTLINIE 2014/24/, Artikel 2 Abs. 1 Nr. 22

Planungswettbewerbe nach RPW als Vorzugsverfahren

Der BDA fordert, dass jede öffentliche Bauaufgabe oberhalb des Schwellenwertes über einen Planungswettbewerb zu vergeben ist. Der Planungswettbewerb ist in der Regel vor oder während des Verhandlungsverfahrens durchzuführen und entspricht den „Richtlinien für Planungswettbewerbe (RPW)“.

Ausschlaggebender Vorteil von Planungswettbewerben ist der systematische Einbezug zentraler Erfolgsfaktoren für Planungs- und Bauprojekte in die Vergabeentscheidung: Neben gestalterischen, funktionalen, technischen, ökologischen und sozialen Kriterien wird ebenso die Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens anhand konkreter Lösungsvorschläge bewertet. Die so garantierte Qualität der im Leistungswettbewerb entwickelten Planung ist das entscheidende Argument für die Wahl eines Wettbewerbs und ein bedeutender Gewinn gegenüber Vergabeverfahren ohne Planung.

Die verbreitete Anwendung des Wettbewerbs vor der Vergabe von Planungsleistungen auf den Gebieten der Architektur und Stadtplanung erkennt die EU-Vergaberichtlinie an: Das „flexible Instrument“ des Wettbewerbs wird „seit jeher überwiegend im Bereich der Stadt- und Raumplanung, der Architektur und des Bauwesens ... durchgeführt“ und die EU-Vergaberichtlinie empfiehlt, dieses Verfahren „auch für andere Zwecke anzuwenden“⁵

Der Hinweis auf weitere mögliche Anwendungsbereiche für Wettbewerbe lässt erkennen, dass seitens der europäischen Institutionen dem Wettbewerb zur qualitativen und innovativen Lösung komplexer Bauaufgaben ein besonderer Wert beigemessen wird. Diese Feststellung korrespondiert mit den Artikeln 78 bis 82 der EU-Vergaberichtlinie, in denen Vorschriften für Wettbewerbe niedergelegt sind.

In den Vorschriften für Wettbewerbe wird die gewährte Anonymität der Teilnehmer während des Verfahrens geregelt, die eine verfahrenstechnische Garantie für eine gleichwertige und nicht-diskriminierende Behandlung aller Teilnehmer ist. Damit entspricht der Wettbewerb als Vergabeverfahren den in der EU-Vergabeverordnung an zentralen Stellen definierten Prinzipien zur Vergabe öffentlicher Aufträge: Die öffentlichen Auftraggeber behandeln alle Wirtschaftsteilnehmer in gleicher und nichtdiskriminierender Weise.⁶ Das Eckpunktepapier des Bundeskabinetts bekennt sich zu diesen Grundsätzen und will die wirtschaftliche Beschaffung durch Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung sicherstellen.⁷

⁵ RICHTLINIE 2014/24/, Erwägungsgrund 120, S. 88

⁶ RICHTLINIE 2014/24/, Erwägungsgrund 1, S. 1 sowie Artikel 18

⁷ Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts, Beschluss des Bundeskabinetts, 7. Januar 2015

Verhandlungsverfahren ohne Planungswettbewerb nur in begründeten Fällen

Sofern der Verordnungsgeber die Notwendigkeit sieht, vom Planungswettbewerb als Vorzugsverfahren in begründeten Fällen abzuweichen, sind diese in der „Vergabeverordnung (VGV)“ zu begründen.

FORDERUNG: CHANCENGLEICHHEIT

Eignungskriterien deutlich begrenzen

Der BDA empfiehlt, die Zulassungsbeschränkungen deutlich zu begrenzen. Als Nachweis der Eignung genügt der Kammereintrag.

Der offene Planungswettbewerb sichert die qualitative und transparente Auswahl der besten Lösung. Er ist der Nährboden für Innovation im freien Wettstreit der Ideen.

Der zweiphasige Planungswettbewerb ist ein geeignetes Verfahren, um anhand der gezeigten inhaltlichen und qualitativen Eignung in der ersten Phase die Teilnehmer für die vertiefte Bearbeitung in der zweiten Phase auszuwählen. Der zweiphasige Wettbewerb reduziert den gleichermaßen großen Aufwand für Teilnehmer und Auslober durch einen begrenzten Leistungsumfang in der ersten Phase und durch die qualitätsorientierte Auswahl der Teilnehmerzahl für die zweite Phase.

Qualitätsorientierte Eignungskriterien

Werden bei begrenzt offenen Planungswettbewerben oder bei Verhandlungsverfahren ohne Planungswettbewerb Auswahlverfahren durchgeführt, fordert der BDA, dass qualitative Eignungskriterien anzuwenden sind. Quantitative Kriterien ermöglichen keine qualitätsorientierte Vergabe.

Honorarumsatz ist kein maßgebliches Eignungskriterium

Der in der Vergangenheit erzielte Honorarumsatz eines Bewerbers ist kein sinnvolles Kriterium für eine qualitätsorientierte Vergabe. Der BDA fordert daher, dass bei der Vergabe von Architektenleistungen der Honorarumsatz weder für die Beurteilung der Eignung noch die Bewerberauswahl maßgeblich sein soll.

Sollte dennoch in Ausnahmefällen ein bestimmter Umsatz vorausgesetzt werden, darf sich dieser nicht am Auftragswert des Gesamtauftrags orientieren, sondern an der Honorarsumme, die pro Jahr aus dem Auftrag vergütet wird, denn die Planung und Realisierung von Bauprojekten erstreckt sich in der Regel über mehrere Jahre. Diese Tatsache muss bei der Auslegung der Eignungskriterien entsprechend Artikel 58, Abs. 3, Unterabsatz 2 der EU-Vergaberichtlinie und seiner Umsetzung in deutsches Recht beachtet werden.

Die Begrenzung des geforderten Mindesthonorarumsatzes auf das Zweifache des Auftragswerts ist vor diesem Hintergrund nicht sachgerecht. Der geforderte Mindestjahresumsatz könnte bei nicht sachgerechter Auslegung bei einem Auftragswert in Höhe des derzeitigen Schwellenwerts von 207.000,00 Euro, also maximal 414.000,00 Euro betragen. Diese Umsatzsumme ist von einem großen Teil der Büros nicht zu erreichen, ihre Ausgrenzung vom Verfahren die Folge. Eine Begrenzung auf das Zweifache des aus dem Auftrag zu erwartenden jährlichen Honorarumsatzes erscheint sachgerecht.

Planungswettbewerbe sollen in der Regel möglichst ohne Zugangsbeschränkung (offene Planungswettbewerbe) durchgeführt werden. Soll hiervon in begründeten Fällen abgewichen werden, müssen die Teilnehmerzahl der gestellten Aufgabe angemessen und die Auswahlkriterien geeignet und verhältnismäßig sein. Die Auswahlkriterien sind insbesondere so zu wählen, dass auch kleinere und junge Büros eine echte Chance haben.

Angemessene und zeitlich nicht befristete Referenzen

Werden in Auswahlverfahren zusätzlich Referenzen als Eignungskriterium herangezogen, müssen sie generell der Aufgabe angemessen und durch diese gerechtfertigt sein. Die Abfrage von Referenzen mit einer identischen Bauaufgabe ist unzulässig, zudem ist der Realisierungszeitraum der Referenzen nicht zu begrenzen.

Diese Sichtweise wird von Artikel 58 der EU-Vergaberichtlinie und im Entwurf zum „Vergaberechtsmodernisierungsgesetz VergModG“ vom 30. April 2015 von § 122, Abs. 4 gestützt.

Der BDA fordert daher, die derzeit restriktive Vergabepraxis aufzubrechen, bei der in der Regel Referenzen als Eignungsforderung verlangt werden, die identisch mit der Bauaufgabe sind. Dies schließt Architekturbüros von der Vergabe aus, die innerhalb enger zeitlicher Grenzen keine identische Bauaufgabe realisierten, obwohl sie mit vergleichbaren Projekten ihre Eignung unter Beweis stellen könnten. In der Regel betrifft dies junge und kleine Architekturbüros. Das Oberlandesgericht München bemängelt in diesem Zusammenhang: „... da ein Newcomer keine vergleichbaren Referenzen vorlegen kann, erhält er den Auftrag nicht und weil er den Auftrag nicht erhalten hat, kann er auch bei zukünftigen Ausschreibungen keine vergleichbare Referenz vorlegen“.⁸ Das führt über einen längeren Zeitraum zu einer Beschränkung des Marktes und zu einer Privilegierung etablierter großer Büros.

Die Struktur der Architekturbüros in der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet sich erheblich von der Struktur und dem Leistungsbild anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In der Bundesrepublik Deutschland wird der Berufsstand der Architekten ganz überwiegend von kleinen Büros (in 92 Prozent der Architekturbüros sind bis zu neun Mitarbeitern tätig⁹) getragen, während in anderen europäischen Staaten deutlich größere Büros tätig sind. Auch die kleineren und jungen Büros sind unverzichtbar im Streben nach einer qualitativollen und innovativen Planung.

Bewerbergemeinschaften nicht benachteiligen

Bewerbergemeinschaften, die im partnerschaftlichen Zusammenschluss die geforderten Referenzen und Eignungskriterien nachweisen, dürfen im Teilnahmewettbewerb nicht benachteiligt werden.

Dem Preisträger des Wettbewerbs muss die Möglichkeit zustehen, sich mit anderen Büros für eine gemeinsame Planung und Ausführung zusammenzuschließen oder Teilleistungen weiterzuvergeben.

Sachgerecht ist die im Artikel 63 verankerte Inanspruchnahme der Kapazitäten anderer Unternehmen zur Erfüllung der geforderten Nachweise über die technische und berufliche sowie die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit. Damit kann erreicht werden, dass kleine Büroeinheiten sich mit entsprechenden Partnern zusammenschließen und gemeinsam mit diesen geforderte Eignungskriterien nachweisen. In diesem Sinne sollte außerdem gewährleistet werden, dass Bewerbergemeinschaften nicht benachteiligt werden dürfen. Es sollte außerdem klargestellt werden, dass es Preisträgern eines Wettbewerbs auch in einem daran anschließenden Vergabeverfahren

⁸ OLG München, Beschluss vom 19.12.2013, Verg 12/13

⁹ Analyse der Bürostruktur, Umsätze und Erträge, Bundesarchitektenkammer (Hrsg.), 2014, S. 7

noch freisteht, sich zum Zwecke der Angebotsabgabe und Auftragsausführung mit anderen Büros zusammenzuschließen, soweit diese die Eignungsanforderungen erfüllen.

Entsprechend der sachgerechten Regelung von Artikel 63 der EU-Vergaberichtlinie, nach dem Kapazitäten anderer Unternehmen zur Erfüllung der geforderten Nachweise in Anspruch genommen werden können, sollte außerdem klargestellt werden, dass es Preisträgern eines Wettbewerbs auch in einem daran anschließenden Vergabeverfahren noch freisteht, sich zum Zwecke der Angebotsabgabe und Auftragsausführung mit anderen Büros zusammenzuschließen, soweit diese die Eignungsanforderungen erfüllen, oder Unteraufträge zu vergeben.

Qualifikation als wichtiges Zuschlagskriterium stärken

Der BDA empfiehlt, die Gewichtung der Qualifikation und Erfahrung der mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personen in der Gesamtbewertung zu stärken

Die EU-Vergaberichtlinie misst den Zuschlagskriterien eine besondere Bedeutung zu und fordert, dass die Regelungen hierzu so einfach und übersichtlich wie möglich darzustellen sind. Zudem werden öffentliche Auftraggeber ausdrücklich ermutigt, für die Auswahl des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ Zuschlagskriterien zu wählen, die qualitativ hochwertige Leistungen sichern.¹⁰

Mit der neuen Definition des Preis-Leistungs-Verhältnisses im Sinne des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ als Zuschlagskriterium vollzieht die EU-Vergaberichtlinie eine Hinwendung zur differenzierten Bewertung der angebotenen Leistungen. Künftig steht das bisher dominierende Kostenargument in der Zusammenschau mit der Qualität, mit umweltbezogenen und/oder sozialen Aspekten der angebotenen Leistung. Diese Sichtweise entspricht den langjährigen Forderungen der Architektenschaft, den Schwerpunkt auf qualitative Zuschlagskriterien auszurichten.

Die EU-Vergaberichtlinie führt explizit im Artikel 67, Absatz 4 (b) die Qualifikation und Erfahrung der mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personen als Zuschlagskriterium an. Die Bewertung der fachlichen Eignung des mit der Ausführung betrauten Personals in der Auftragsverhandlung ist eine sachgerechte Vorgabe zur Qualitätssicherung.

Fachliche Bewertung auch in Verhandlungsverfahren ohne Planungswettbewerb

Für eine qualitätsorientierte Vergabe stützt der Auslober seine Vergabeentscheidung bei Verhandlungsverfahren ohne Planungswettbewerb analog zu den Planungswettbewerben auf die sachliche und fachliche Beratung eines kompetenten Gremiums, dem vom Auftraggeber unabhängige Fachleute angehören.

Die Beurteilung der fachlichen Eignung, etwaiger Lösungsvorschläge und Angebote muss durch fachlich und beruflich besonders qualifizierte Personen erfolgen. Die komplexen funktionalen, technischen und ästhetischen Zusammenhänge architektonischer Qualität, insbesondere die Beurteilung sozialer und umweltbezogener Aspekte wie Barrierefreiheit und Nachhaltigkeit, erfordern langjährig geschulte fachliche und berufliche Kompetenz. Um die Erfahrung möglichst breit aufzustellen und innovative Aspekte einbringen zu können, ist die Hinzuziehung externer, von der Vergabestelle unabhängiger Fachleute unabdingbar.

Der BDA empfiehlt, die hierzu erfolgreich angewendeten Regelungen der „Richtlinien für Planungswettbewerbe RPW“ als Basis zu verwenden: Für eine objektive Bewertung sollen mindestens zwei Mitglieder des Auswahlgremiums vom Auftraggeber unabhängige und fachlich besonders qualifizierte Personen sein.

¹⁰ RICHTLINIE 2014/24/, Erwägungsgrund 90, S. 82

FORDERUNG: ANGEMESSENHEIT

Auftragswerte getrennt nach Fachrichtungen ermitteln

Die bisherige Praxis, nach der der Auftragswert von Planungsleistungen nach Fachrichtungen getrennt ermittelt und nicht mit Auftragswerten anderer Planungsleistungen kumulieren wird, ist beizubehalten.

Eine Kumulierung der Planungsleistungen führt zu einer unabsehbaren Zunahme formeller Vergabeverfahren, die auch für Kleinstaufträge durchzuführen sind, und damit zu einem steigenden bürokratischen Aufwand.

Bei den festgesetzten Schwellenwerten besteht eine starke Diskrepanz zwischen dem Schwellenwert für die Vergabe von freiberuflichen Leistungen (207.000 €) und dem für die Vergabe von Bauaufträgen (5.186.000 €). Der Schwellenwert für die Vergabe der Planungsleistungen Objektplanung Gebäude wird demnach in Honorarzone III, Mindestsatz bereits bei anrechenbaren (Bau)kosten von 1.926.000 € erreicht.

Begrenzung des Angebotspreises

Der Angebotspreis für Planungsleistungen ist im anschließenden Verhandlungsverfahren auf maximal 10 Prozent zu beschränken, da Planungsleistungen nach der HOAI zu honorieren sind und daher nur geringe Spielräume für eine preisliche Differenzierung bestehen.

Planungsleistungen sind (für Inländer) nach der HOAI zu honorieren. Dementsprechend bestehen nur geringe Spielräume für die Differenzierung des Angebotspreises, zum Beispiel im Bereich der Nebenkosten oder des Umbauszuschlags. Die BDA-Forderung korrespondiert mit der differenzierten Definition des Preis-Leistungs-Verhältnisses in der EU-Vergaberichtlinie und der Tatsache, dass Planungsleistungen aufgrund der Gebundenheit an die HOAI nur wenig Freiraum für eine preisliche Differenzierung lassen. Die Abstufung in der Bewertung erfolgt jeweils im Verhältnis zum Angebotspreis des günstigsten Bieters, der die Höchstbewertung erhält. Angebote unter den preisrechtlich (nach HOAI) festgesetzten Mindestsätzen werden ausgeschlossen.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass in der Planungsphase richtungsweisender Einfluss auf die Qualität sowie auf den Kosten- und Zeitrahmen eines Projekts besteht. Eine qualifizierte Planung kann diese Potenziale nutzen.

FORDERUNG: TRANSPARENZ

Erklärtes Ziel der EU-Vergabeverordnung ist die transparente Vergabe öffentlicher Aufträge¹¹. Das Bundeskabinett hat sich in dem Eckpunktepapier zur Novelle des Vergaberechts zu diesem Grundsatz bekannt.¹²

Vergabekriterien bereits in der Auslobung veröffentlichen

Für eine transparente Vergabeentscheidung sind die Zuschlagskriterien bereits in den Vergabeunterlagen zu spezifizieren und zu veröffentlichen.

¹¹ RICHTLINIE 2014/24/, Erwägungsgrund 1, S. 1 sowie Artikel 18

¹² Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts, Beschluss des Bundeskabinetts, 7. Januar 2015

Der BDA empfiehlt, dem sachgerechten Ansatz des Artikels 29 der EU-Vergaberichtlinie zu entsprechen. Demnach hat der öffentliche Auftraggeber die Zuschlagskriterien bereits in den Auftragsunterlagen zu spezifizieren und die einzuhaltenden Mindestanforderungen darzustellen sowie diese nicht während des Verfahrens zu ändern.¹³ Ferner sollte der öffentliche Auftraggeber „verpflichtet werden, die Zuschlagskriterien und deren jeweilige relative Gewichtung anzugeben.“¹⁴

Information über Ablehnung von Teilnehmern

Der Grundsatz der Transparenz erfordert, dass die für den Wettbewerb abgelehnten Teilnehmer die vollständige Bewertung ihrer Bewerbung übermittelt und die Vorteile der ausgewählten Bewerber bei den maßgeblichen Auswahlkriterien mitgeteilt werden.

Diese Verpflichtung ist ein wesentlicher Baustein für die angestrebte transparente Vergabe öffentlicher Planungsleistungen.

FORDERUNG: FAIRNESS

Auftragsvergabe an den Preisträger

Der Preisträger des Wettbewerbsverfahrens ist in der Regel mit der Planung zu beauftragen, sofern keine schwerwiegenden Gründe dagegen sprechen. Sollte ein anschließendes Verhandlungsverfahren notwendig sein, ist das Wettbewerbsergebnis mit mindestens 60 Prozent zu gewichten.

Der BDA fordert entsprechend der „Richtlinien für Planungswettbewerbe RPW“, dass nach einem Wettbewerb in der Regel der erste Preisträger des Wettbewerbsverfahrens mit der Planung zu beauftragen ist, sofern keine schwerwiegenden Gründe dagegen sprechen. Das erfordert, dass das Wettbewerbsergebnis in einem anschließenden Vergabeverfahren mit mindestens 60 Prozent gewichtet wird und die weiteren Kriterien im Sinne solcher Gründe sachgerecht auszuwählen und zu gewichten sind.

Lösungsvorschläge nach HOAI honorieren

Werden Lösungsvorschläge außerhalb von Wettbewerbsverfahren nach RPW abgefragt, sind diese jedem Teilnehmer nach den Honorarbestimmungen der HOAI zu vergüten.

Eine Honorierung nach geschätztem Zeitaufwand ist vor diesem Hintergrund in der Regel nicht zulässig. Für Leistungen, deren Vergütung nicht die HOAI regelt, entspricht das Honorar vergleichbaren Leistungen.

¹³ RICHTLINIE 2014/24/, Erwägungsgrund 45, S. 72

¹⁴ RICHTLINIE 2014/24/, Erwägungsgrund 90, S. 82

FORDERUNG: ENTBÜROKRATISIERUNG

Rechtssichere Verfahren

Verhandlungsverfahren müssen in Struktur und Aufbau so vereinfacht und nachvollziehbar konzipiert werden, dass der öffentliche Auftraggeber eigenständig und möglichst ohne weitergehende juristische Beratung eine rechtssichere Vergabe von Planungsleistungen durchführen kann. Offene Planungswettbewerbe bieten die größte Rechtssicherheit im Verfahren.

Das Eckpunktepapier des Bundeskabinetts definiert als Leitlinie zur Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie in nationales Recht, dass der bürokratische Aufwand für Auftragnehmer und Auftraggeber in den Vergabeverfahren zu reduzieren ist.¹⁵ Die Entbürokratisierung der Verfahren sollte dazu genutzt werden, durch eine einfache und nachvollziehbare Konzeption der Verfahren eine rechtssichere Vergabe zu garantieren.

Einheitliche Grundstruktur für die Bewerbungsunterlagen

Zur Reduktion des bürokratischen Aufwands können bundesweit einheitliche Handlungsempfehlungen und eine einheitliche Grundstruktur für die Bewerbungsunterlagen dienen. Zudem unterstützt dies eine rechtssichere Vergabe.

Qualitätssicherung

Alle Vergabeverfahren – mit und ohne Planungswettbewerbe – sind bei den zuständigen Kammern zu registrieren. Die Kammern beraten die Auftraggeber und prüfen die Übereinstimmung der Verfahren mit den gesetzlichen Vorgaben.

Die stetige Verbesserung der Qualität und der Effizienz der Vergabeverfahren wird in der EU-Vergaberichtlinie herausgestellt. Zudem sollen aus der Überwachung der Verfahren Erkenntnisse für verbesserte Beschaffungsvorschriften und -verfahren gewonnen werden.¹⁶ Dazu heißt es, dass „potenzielle Probleme [bei öffentlichen Beschaffungsverfahren] geeigneten Instanzen zur Kenntnis“¹⁷ gebracht werden.

In Bezugnahme auf Artikel 83, Absatz 2 wird die verpflichtende Registrierung aller auf Architektenleistungen bezogenen Vergabe- und Wettbewerbsverfahren bei den jeweils zuständigen Architektenkammern gefordert. Die verpflichtende Registrierung gewährleistet eine kontinuierliche Überprüfung zur Einhaltung der Richtlinie. Zudem kann die gebotene Transparenz der Verfahren gegenüber der Öffentlichkeit und den Teilnehmern im gesamten Verfahrensablauf sichergestellt werden. Gleichzeitig kann unerfahrenen Auslobern der Zugang zu unabhängiger Beratung durch die Architektenkammern, wie in Artikel 83, Absatz 4b gefordert, ermöglicht werden.

Die bewährte Möglichkeit der Nachprüfung durch die Vergabekammern bleibt dabei unberührt. Die Vergabekammern dürften jedoch durch die Begleitung und Registrierung der Verfahren deutlich entlastet werden.

¹⁵ Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts, Beschluss des Bundeskabinetts, 7. Januar 2015

¹⁶ RICHTLINIE 2014/24/, Artikel 83, Absatz 2 und Erwägungsgrund 121, S. 88

¹⁷ RICHTLINIE 2014/24/, Erwägungsgrund 121, S. 88