

Bericht des Beirats für Baukultur zum Vergaberecht

Nachdem die „kleine“ Vergaberechtsnovelle 2015 Ende vergangenen Jahres vom Nationalrat beschlossen wurde, trat sie am 1. März 2016 in Kraft. Derzeit wird an einer Überarbeitung des Bundesvergabegesetzes gearbeitet, die in absehbarer Zeit begutachtet und schließlich beschlossen werden soll, um das europäische Vergaberichtlinien-Paket aus dem Jahr 2014 umzusetzen. Dabei sollen aus Sicht des Beirats für Baukultur die folgenden Aspekte berücksichtigt werden.

Baukultur fördern mittels Regeln für die Vergabe von Planungsleistungen

Der Europäische Rat empfiehlt in seiner Entschließung zur architektonischen Qualität der städtischen und ländlichen Umwelt vom 21. Februar 2001 den Mitgliedsstaaten, die Besonderheit der architektonischen Dienstleistung im Rahmen der Beschlüsse und Maßnahmen, in denen dies zum Tragen kommen muss, zu berücksichtigen und die architektonische Qualität durch beispielhafte Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Bauvorhaben zu fördern.

Aus diesem Grund schlägt der Beirat für Baukultur folgende Maßnahmen vor:

1. Anwendung qualitätsorientierter Verfahren

Architekturwettbewerbe sind transparente, etablierte und faire Vergabeverfahren sowie besonders gut geeignet zur Qualitätssicherung im Bereich der Baukultur. Langjährige positive Erfahrung mit diesem Verfahrenstyp hat nicht zuletzt die Bundesimmobiliengesellschaft gemacht. Das Wettbewerbsverfahren bietet grundsätzliche Vorteile im Hinblick auf baukulturelle Qualität. Bei öffentlichen Neubauvorhaben mit baukultureller Relevanz sollen deshalb nach dem Vorbild des BIG-Gesetzes anonyme baukünstlerische Wettbewerbe durchgeführt werden.

Bei öffentlichen Neubauvorhaben mit baukultureller Relevanz im Oberschwellenbereich sind nach dem Vorbild des BIG-Gesetzes anonyme baukünstlerische Wettbewerbe durchzuführen – Verankerung als anzustrebende Zielvorgabe in den zukünftigen baukulturellen Leitlinien des Bundes bzw. gegebenenfalls in Organisationsgesetzen öffentlicher Unternehmen und in Fördergesetzen. Für den Unterschwellenbereich wird das empfohlen. Dabei ist der Begriff „Neubauvorhaben mit baukultureller Relevanz“ näher zu definieren (integrativer Ansatz von Kosten, Funktionalität, Nachhaltigkeit, Ästhetik und Eingliederung in das bauliche Umfeld).

Der Vorschlag wurde weit überwiegend befürwortet. Gegenstimmen wurden begründet mit der Wahrung der Auftraggeberautonomie, höheren Bürokratiekosten, dem Argument, dass Wettbewerbe nicht immer der wirtschaftlichste Weg sind und dass eine Abweichung im Einzelfall nicht möglich sei. Die baukulturelle Relevanz sei zu definieren.

2. Standardisierte Wettbewerbsordnung

Die Durchführung von Wettbewerben ist im Bundesvergabegesetz im Vergleich zu anderen Vergabeverfahrensarten nur minimal geregelt und muss derzeit zwingend durch eine – individuell sehr unterschiedliche – Wettbewerbsordnung ergänzt werden. Dadurch ist in der Praxis eine Vielzahl von verschiedenen, teils problematischen Vorgangsweisen entstanden, die die Vorteile des Wettbewerbs manchmal in ihr Gegenteil kehren. Durch eine standardisierte Wettbewerbsordnung für öffentliche Vergaben werden rechtssichere und qualitätsvolle Verfahren ermöglicht und öffentliche Auftraggeber im Aufwand entlastet und vor öffentlicher Kritik geschützt. Gleichzeitig soll eine solche Wettbewerbsordnung genug Spielraum lassen, sodass Auftraggeber die detaillierten Rahmenbedingungen ihrer Verfahren je nach Erfordernis konkret festlegen können.

Deshalb wird vorgeschlagen, nach dem erfolgreichen Vorbild in Deutschland (Richtlinie für Planungswettbewerbe RPW 2013) eine standardisierte Wettbewerbsordnung für öffentliche Vergaben vorzusehen. Diese kann auf Basis bereits bestehender Wettbewerbsordnungen formuliert werden. Eine solche Wettbewerbsordnung sollte im Verordnungsrang (mithilfe einer Verordnungsermächtigung im Bundesvergabegesetz) realisiert werden. Falls das nicht möglich ist, sollte eine Musterwettbewerbsordnung ohne Verordnungsrang umgesetzt werden. In jedem Fall ist zu beachten, dass die Wettbewerbsordnung genug Spielraum für spezifische Festlegungen lässt.

Der Vorschlag wurde weit überwiegend befürwortet. Gegenstimmen wurden damit begründet, dass Wettbewerbsausschreibungen stark projektabhängig und auftraggeberspezifisch seien und daher von einem Muster nicht abgedeckt werden könnten, und mit der Wahrung der Auftraggeberautonomie. Dem kann entgegengehalten werden, dass der Vorschlag empfiehlt, eine Wettbewerbsordnung mit genügend Spielraum zu formulieren, um auf die jeweiligen Spezifika eingehen zu können und Raum für die Auftraggeberautonomie zu lassen.

3. Getrennte Vergabe von Planung und Ausführung

Die Trennung von Ausführung und Planung ist eine wichtige Voraussetzung für baukulturelle Qualität und hat in Österreich eine lange und erfolgreiche Tradition bei der Auftragsvergabe. Darüber hinaus wird es bei vielen Bauprojekten erst durch eine vorangehende Entscheidung über die Planung ermöglicht, Angebote über die Ausführung überhaupt vergleichen zu können.

Der Beirat für Baukultur schlägt vor, dass die Bundesregierung in ihrem Bereich sowie im Bereich ihrer nachgeordneten Dienststellen und ausgegliederten Rechtsträger dafür sorgt, bei öffentlichen Bauprojekten Planung und Ausführung getrennt zu vergeben. Eine solche Regelung sollte in den zukünftigen baukulturellen Leitlinien des Bundes verankert werden. Im Einzelfall soll die Möglichkeit z.B. einer Totalunternehmerbeauftragung nicht ausgeschlossen werden; eine Begründung ist zu fordern.

Der Vorschlag wurde weit überwiegend befürwortet. Gegenstimmen wurden damit begründet, dass eine Bindung ausgegliederter Rechtsträger, die im Wettbewerb stehen, problematisch sei, dass dies bei einfachen Bauprojekten mehr Bürokratie und keine Qualitätssteigerung bringe und mit der Wahrung der Auftraggeberautonomie.

4. Schwellenwerte

Die Schwellenwerte sind seit 2002 nahezu unverändert und stehen damit in keinem Verhältnis mehr zur Steigerung der Baukosten um etwa 50 Prozent. Das führt dazu, dass bei relativ kleinen Bauprojekten mit Kosten von rund 3,5 Mio. Euro für die Architektenleistungen bereits EU-weite Verfahren ausgelobt werden müssen. Die Diskrepanz wird noch eklatanter, sollten bei der Schätzung des Auftragswertes sämtliche Planungsleistungen zusammengezählt werden müssen.

Es wird daher angeregt, auf eine Erhöhung der Schwellenwerte für Dienstleistungsaufträge hinzuwirken und analog zur aktuellen deutschen Vergaberechtsmodernisierungsverordnung eine Regelung zu finden, um die Verfahrensart nicht nach den kumulierten Planungskosten wählen zu müssen.

(Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsverordnung VergRModVO) vom 12. April 2016, § 3 (7): „Kann das beabsichtigte Bauvorhaben oder die vorgesehene Erbringung einer Dienstleistung zu einem Auftrag führen, der in mehreren Losen vergeben wird, ist der geschätzte Gesamtwert aller Lose zugrunde zu legen. *Bei Planungsleistungen gilt dies nur für Lose über gleichartige Leistungen.* Erreicht oder überschreitet der geschätzte Gesamtwert den maßgeblichen Schwellenwert, gilt diese Verordnung für die Vergabe jedes Loses.“)

Die Erhöhung der Schwellenwerte erhielt fast einstimmige Zustimmung, die Vermeidung des Kumulierens von Planungskosten immer noch weit überwiegende Zustimmung. Es wurde allerdings eingewandt, dass dafür eine Definition gleichartiger Leistungen nötig sei.

5. Verbesserung im Rechtsschutz

Gesetzliche Regelungen zum Bestbieterprinzip und zu qualitätsvollen Vergabeverfahren, die zu baukulturell hochwertigen und nachhaltigen Ergebnissen führen, müssen in der Praxis auch durchgesetzt werden können. Dafür sind wirksame Rechtsschutzmöglichkeiten nötig, die dem Einzelnen kein unverhältnismäßiges finanzielles und berufliches Risiko aufbürden. Es wird daher empfohlen, den Rechtsschutz im Vergaberecht dahingehend zu verbessern, dass gesetzliche Interessensvertretungen eine Antragsmöglichkeit vor den Verwaltungsgerichten erhalten.

Auch für diesen Vorschlag gab es eine leichte Mehrheit, allerdings war das Thema im Beirat grundsätzlich so kontrovers, dass von einem einheitlichen Standpunkt des Beirats zu dieser Frage nicht gesprochen werden kann. Gegenstimmen wurden damit begründet, dass kein allgemeines Interesse vorliege und sich die Anzahl der Verfahren und die Kosten erhöhen und somit Projekte verzögert würden.

	1. Qualitätsorientierte Verfahren						2. Wettbewerbsordnung						3. Trennung Planung und Ausführung						4. Schwellenwerte						5. Rechtsschutz		
	Wettbewerbe in Organisations-/Fördergesetzen			Wettbewerbe in baukulturellen Leitlinien			Wettbewerbsordnung im Wettbewerbsrang		Wettbewerbsordnung ohne Verordnungsrang		keine Wettbewerbsordnung		Entscheidung des Nationalrats		Verankerung in baukulturellen Leitlinien		Hinwirken auf höhere Schwellenwerte		Gesetzliche Regelung, dass Planungsleistungen nicht kumuliert werden müssen		Antragsmöglichkeit für gesetzliche Interessensvertretungen						
	A	B	C	A	B	C	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	JA	NEIN	JA	NEIN					
1	x			x			x					x						x				x					
2		x						x																			
3		x							x																		
4	x			x																							
5	x			x																							
6		x																									
7		x																									
8	x			x																							
9	x			x																							
10	x																										
11	x																										
12		x																									
13	x			x																							
14	x			x																							
15		x																									
16	x			x																							
17	x			x																							
18		x																									
19	x			x																							
Anzahl Stimmen																											
Anteil an abgeg. Stimmen																											
Anteil an allen Stimmen (28)																											
	12	7	13	5	10	9	2	13	6	14	5	17	2	13	6	12	7	63%	37%	43%	25%	89%	11%	68%	32%	63%	37%
	43%	25%	46%	18%	36%	32%	7%	46%	21%	50%	18%	61%	7%	46%	21%	46%	21%	43%	25%	61%	7%	46%	21%	43%	25%	61%	7%
Hintermeier (NÖ)		x																									
Wastian (Tirol)	x																										