

Positionspapier der Bundesarchitektenkammer zur Novellierung der EU-Vergaberichtlinien

Die Bundesarchitektenkammer e. V. (BAK) ist ein Zusammenschluss der 16 Länderarchitektenkammern in Deutschland. Sie vertritt die Interessen von rund 140.000 Architektinnen und Architekten aller Fachrichtungen gegenüber Politik und Öffentlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene.

Nachfolgend werden die wesentlichen Positionen der BAK zur Novellierung der EU-Vergaberichtlinien dargestellt und erläutert.

Kernforderung: Einführung eines gesonderten Kapitels für Planungsleistungen

Planungsleistungen zur Gestaltung der natürlichen und bebauten Umwelt werden nach den derzeitigen Vergaberichtlinien undifferenziert den Dienstleistungen zugeordnet. Dies wird den Besonderheiten der Planungsleistungen im Vergleich zu den meisten sonstigen von öffentlichen Auftraggebern „zu beschaffenden“ Dienstleistungen nicht gerecht. Ebenso wie zum Beispiel Rechtsdienstleistungen den besonderen Beschaffungsregelungen des Titels III der Richtlinie 2014/24/EU unterliegen, muss eine novellierte Vergaberichtlinie ein gesondertes Kapitel für Planungsleistungen enthalten. Im deutschen Vergaberecht wird den Besonderheiten der Vergabe von Planungsleistungen bereits derzeit durch einen gesonderten Abschnitt in der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) Rechnung getragen. Ein gesonderter Regelungsbereich für Planungsleistungen auch in den Vergaberichtlinien ist notwendig und gerechtfertigt, weil es sich

- um geistig-schöpferische Leistungen handelt, die den Entwurf und die Planung zur Gestaltung der natürlichen und bebauten Umwelt zum Ziel haben und damit nicht vorab eindeutig und erschöpfend beschrieben werden können, und
- die Erbringer dieser Leistungen EU-weit überwiegend in sogenannten Mikrounternehmen organisiert sind.

Wesentliche Regelungsinhalte des gesonderten Abschnitts für Planungsleistungen

Der gesonderte Regelungsabschnitt sollte vor dem Hintergrund der oben genannten Begründung zumindest folgende (nicht abschließende) Regelungsinhalte abdecken, soweit diese im Novellierungsprozess nicht bereits in den allgemeinen Vorschriften umgesetzt werden:

- Angemessene Kriterien zur Binnenmarktrelevanz von Planungsleistungen und damit der Pflicht zu EU-weiten Ausschreibungen
- Stärkung der losweisen Vergabe (zumindest) im Planungssektor
- Stärkung des Verhältnismäßigkeits- und Angemessenheitsgrundsatzes
- Stärkung des Leistungs- und Qualitätswettbewerbs
- Über Kapitel II der Richtlinie 2014/24/EU hinausgehende Regelungen zu Planungswettbewerben

Im Einzelnen:

- **Angemessene Kriterien zur Binnenmarktrelevanz von Planungsleistungen und damit der Pflicht zu EU-weiten Ausschreibungen**

Die aktuellen Schwellenwerte für die europaweite Ausschreibung von Planungsleistungen haben sich in vielen Fällen als nicht zielführend herausgestellt. Sie führen dazu, dass Planungsleistungen bereits für kleine Objekte wie zum Beispiel Kindergärten eine Binnenmarktrelevanz unterstellt wird, den entsprechenden Bauleistungen hingegen nicht. Dass solche Planungsleistungen de facto keine Binnenmarktrelevanz aufweisen, zeigt sich daran, dass die europaweite Ausschreibung nicht zu einer erhöhten Teilnahme ausländischer Bieter führt. Stattdessen erschwert sie den Prozess sowohl für öffentliche Auftraggeber¹ als insbesondere auch für die überwiegend als Mikrounternehmen strukturierten Planungsbüros. Der Wettbewerb wird insoweit nicht gefördert, sondern behindert.

Die BAK schlägt daher vor, entweder die Schwellenwerte für Planungsleistungen signifikant zu erhöhen oder anderweitige geeignete Regelungen einzuführen, die die Binnenmarktrelevanz für Planungsleistungen derjenigen bei den entsprechenden Bauleistungen anpasst. Dies würde den Ausschreibungsprozess vereinfachen und für die Beteiligten den Aufwand deutlich verringern.

¹ Siehe hierzu auch die Stellungnahmen der Städte Flensburg, Landsberg und Forchheim im Rahmen der Konsultation der EU-Kommission zur Evaluierung der Vergaberichtlinien:
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14427-Richtlinien-uber-die-Vergabe-offentlicher-Auftrage-Evaluierung/F3513089_de;
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14427-Richtlinien-uber-die-Vergabe-offentlicher-Auftrage-Evaluierung/F3506337_de;
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14427-Richtlinien-uber-die-Vergabe-offentlicher-Auftrage-Evaluierung/F3504539_de

- **Stärkung der losweisen Vergabe (zumindest) im Planungssektor**

Die losweise Vergabe in der öffentlichen Auftragsvergabe ist ein wichtiges Instrument zur Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU). Im durch Mikrounternehmen geprägten Marktumfeld bei Planungsleistungen wird deren Beteiligungsmöglichkeit an öffentlichen Aufträgen gewährleistet. Um dies weiterhin sicherzustellen, sollte daher der im deutschen Vergaberecht enthaltene, über Art. 46 RL 24/2014 hinausgehende Grundsatz der losweisen Vergabe (§ 97 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen) zumindest für den Planungssektor auch in den EU-Vergaberichtlinien verankert werden². Dies ist nicht nur aus strukturpolitischen Gründen notwendig, sondern auch, um innovative und individuelle Lösungen zu fördern.

- **Stärkung des Verhältnismäßigkeits- und Angemessenheitsgrundsatzes**

Als weiteres wichtiges Element zur Sicherstellung des gleichberechtigten Zugangs kleiner und junger Planungsbüros zu Vergabeverfahren sehen wir eine konsequente Durchsetzung, d.h. Stärkung des Verhältnismäßigkeits- und Angemessenheitsgrundsatzes an.

In der Vergabepaxis ist es bei Verfahren mit beschränkter Teilnehmerzahl (Verhandlungsverfahren, nichtoffene Wettbewerbe) oftmals der Fall, dass zu hohe Eignungskriterien oder – bei Planungswettbewerben mit beschränkter Teilnehmerzahl – zu hohe Auswahlkriterien als Teilnahmebedingung aufgestellt werden, um die große Anzahl von Bewerbern auf die gewünschte Teilnehmerzahl zu reduzieren.

Es sollte daher zum einen ausdrücklich geregelt werden, dass nicht erforderliche Auswahl- oder Eignungskriterien gegen den Verhältnismäßigkeits- bzw- Angemessenheitsgrundsatz verstoßen.

Um die Stärkung des Verhältnis- und Angemessenheitsgrundsatzes konsequent abzurunden, sollte zum anderen – zumindest im Kapitel über Planungsleistungen - ausdrücklich festgelegt werden, dass die Auswahl durch Los getroffen wird, sofern nach einer objektiven Auswahl entsprechend der zugrunde gelegten Eignungskriterien mehrere Bewerber an einem Teilnahmewettbewerb mit festgelegter Höchstzahl die Anforderungen erfüllen. Beim nichtoffenen Planungswettbewerb muss gleiches erst recht gelten, wenn die Teilnahmebedingungen erfüllt sind.

Zur Vermeidung einer unnötigen Einengung des Bieter- und Bewerberfeldes sollte der Losentscheid in diesen Fällen daher ausdrücklich als zulässiges Instrument vorgesehen werden, um nicht weiter als weder eignungs- noch leistungsbezogen und damit als „willkürlich“ diskriminiert werden zu können.

² Zur losweisen Vergabe siehe auch die Stellungnahme der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen der Stadt Berlin im Rahmen der o.g. Konsultation (dort unter 3.): https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14427-Richtlinien-uber-die-Vergabe-offentlicher-Auftrage-Evaluierung/F3513976_de

Im gesonderten Kapitel über Planungsleistungen sollte zudem als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes geregelt werden, dass bei nichtoffenen Planungswettbewerben im Sinne des Art. 80 Abs. 3 der derzeitigen Richtlinie 2014/24/EU die Befähigung zur Berufsausübung im Sinne des Art. 58 Abs. 1 Satz 1 a) dieser Richtlinie als klare und nichtdiskriminierende Teilnahmebedingung in der Regel zumindest dann ausreicht, wenn die Wettbewerbsaufgabe keine überdurchschnittlichen Anforderungen stellt. Zur späteren Realisierung des Wettbewerbsergebnisses ist insoweit auf die Möglichkeit zur Inanspruchnahme der Kapazitäten anderer Unternehmen im Sinne des Art. 63 der Richtlinie zu verweisen.

- **Stärkung des Leistungs- und Qualitätswettbewerbs**

Die BAK begrüßt die Empfehlung im sogenannten Letta-Bericht, den Fokus mehr auf die Qualität und weniger auf den niedrigsten Preis zu legen. Bereits die derzeitigen Vergaberichtlinien ermöglichen es im Grundsatz, den Qualitätswettbewerb vor den reinen Preiswettbewerb zu stellen. In der Praxis wird dies allerdings aus verschiedenen Gründen nur selten umgesetzt. Um die Letta-Empfehlung zu untersetzen, schlägt die Bundesarchitektenkammer daher an sich als generelle Regelung, aber zumindest für den Regelungsabschnitt „Planungsleistungen“ vor, dass bei der Bewertung des Preises im Rahmen der Bestimmung des besten Preis-Leistungsverhältnisses der Median der Angebote als Grundlage heranzuziehen ist. Hiermit im Zusammenhang stehend sollten auch die Regelungen zu ungewöhnlich niedrigen Angeboten dahingehend konkretisiert werden, dass Maßstab für deren Bewertung die für die jeweiligen Leistungen vorgenommenen Auftragswertschätzungen sein müssen.

- **Über Kapitel II der Richtlinie 2014/24/EU hinausgehende Regelungen zu Planungswettbewerben**

Anders als in den meisten anderen von den Vergaberichtlinie erfassten Leistungen ist der Wettbewerb im Sinne des Kapitels II der Richtlinie 2014/24/EU im Planungssektor von erheblicher Bedeutung. Die EU-Kommission hat in ihrem Bericht „Für eine gemeinsame Kultur der Architektur“ aus dem Jahr 2021 Planungswettbewerbe ausdrücklich als geeignetes Instrument für den Erhalt und das Schaffen von Baukultur empfohlen. Dem sollte durch gesonderte Regelungen im neuen Abschnitt Planungsleistungen Rechnung getragen werden. Planungswettbewerbs würden insbesondere gefördert, wenn nicht-offene Wettbewerbe mit sehr niedrigschwelligem Auswahlkriterien durchgeführt werden, die von den späteren Eignungskriterien strikt zu unterscheiden sind. Dieses Format ermöglicht es insbesondere Planerinnen und Planern ohne oder mit sehr wenigen Mitarbeitenden sowie solchen ohne besondere Referenzen, an öffentlichen Ausschreibungen teilzunehmen und innovative Entwürfe einzubringen. Der Losentscheid in Verbindung mit der „Inanspruchnahme der Kapazitäten anderer Unternehmen“, wie sie Artikel 63 der Richtlinie 2014/24/EU bereits derzeit vorsieht, bieten eine gute Möglichkeit, auch bei höheren Eignungsanforderungen an die spätere Realisierung den Zugang zum Markt zu erleichtern. Damit können sehr kleine und/oder junge

Büros zum Wettbewerb zugelassen werden, auch wenn sie allein die spätere Ausführungsplanung oder Bauüberwachung nicht bewältigen könnten oder ihnen bestimmte Erfahrungen fehlen - z.B. beim Bau von Reinräumen in Universitätslaboren. Für das anschließende Verhandlungsverfahren können sie sich hierfür aber ein größeres Büro als Partner suchen, um die erforderlichen Eignungskriterien zu erfüllen. Hierfür gibt es bereits – zum Teil auch prominente – Beispiele (etwa Franco Stella später mit gmp beim Stadtschloss Berlin).

Bundesarchitektenkammer

16.9.2025