

Kosten und Zeiten von Wettbewerben und anderen Vergabeverfahren

Thesen

„Wettbewerbe sind zu kompliziert, zu aufwändig, zu teuer, und sie dauern zu lang.“

„Der Wettbewerb ist das effektivste Instrument zur Vergabe von Planungsleistungen.“

Wettbewerbe und Ökonomie

Die Vergabe von (Planungs-) Aufträgen und die Auslobung von Wettbewerben ist abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung. In Zeiten der Rezession geht die Zahl der Aufträge und der Wettbewerbe zurück, in Hochkonjunkturphasen ist es umgekehrt.

((Abbildung: Wettbewerbe und BIP in Baden-Württemberg 1992-2003))

Die Kurven des Bruttoinlandsprodukts und der Wettbewerbszahlen zeigen, dass die Entwicklungen im Prinzip parallel verlaufen, allerdings laufen die Wettbewerbe der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts phasenverschoben um ein bis zwei Jahre hinterher.

Untersuchungen

Die Architektenkammer Baden-Württemberg hat Mitte der neunzehnhundertneunziger Jahre etwa 140 Wettbewerbe für unterschiedlichste Aufgaben jeglicher Größe und Art untersucht. Ihre Fragestellung lautete: Gibt es verifizierbare und signifikante Unterschiede zwischen den Entwürfen der Wettbewerbsgewinner und den anderen Wettbewerbsarbeiten?

Die Architektenkammer hat festgestellt, dass die (Wettbewerbs-) Entwürfe der beauftragten Wettbewerbsgewinner von hochbaulichen Wettbewerben ein umbautes Volumen aufwiesen, das um 4 bis 8 Prozent günstiger war als das Mittel der Wettbewerbsarbeiten und als im Vorfeld des Wettbewerbs gerechnet.

Das umbaute Volumen ist eine erste Annäherung an eine der wirtschaftlichen Kenngrößen einer Baumaßnahme. Vereinfachend formuliert: Ein Gebäude, das für die Abbildung einer vorgegebenen Nutzung – definiert unter anderem durch das Raumprogramm – ein größeres Volumen hat, ist teurer als ein Gebäude, das für dieselbe Nutzung ein geringeres Volumen hat. Die Investitionskosten eines Gebäudes sind also niedriger, wenn das Volumen kleiner ist, und umgekehrt – immer das gleiche Raum- und Nutzungsprogramm vorausgesetzt.

Die Schlussfolgerung der Architektenkammer: Wenn zu Beginn der eigentlichen Planung das Bauvolumen 4 bis 8 Prozent geringer ist als in der Schätzung vor dem Wettbewerb, dann sind auch die zu erwartenden Baukosten 4 bis 8 Prozent niedriger als ursprünglich geschätzt. Der Wettbewerb bietet demnach gegenüber dem Direktauftrag, der ohne die Optimierung einer konkurrierenden Planung auskommen muss, ein Einsparpotential von im Mittel 6 Prozent der Baukosten.

Die Architektenkammer Berlin hat Ende der neunzehnhundertneunziger Jahre etwa 150 Architektenwettbewerbe für Aufgaben unterschiedlichster Größe, Komplexität und Bedeutung untersucht: Kindertagesstätten und Schulen, Gebäude für die Verwaltung und fürs Wohnen, Kanzleramt und Auswärtiges Amt. Die Baukosten lagen zwischen 3 und 600 Millionen Euro. Ihre Fragestellung lautete: Wie viel kostet ein Wettbewerb? Wie hoch ist der Anteil der einzelnen Verfahrensschritte – Vorbereitung, Betreuung, Durchführung, Organisation, Vorprüfung, Preisrichter, Nachbereitung usw. – an den gesamten Wettbewerbskosten? Wie hoch ist der Anteil der Wettbewerbskosten an den Baukosten?

Die Architektenkammer hat festgestellt, dass die Wettbewerbe zwischen 0,5 und 3 Prozent der geschätzten Baukosten gekostet haben. Im Mittel der unterschiedlichen Aufgaben, Größen und Teilnehmerzahlen lagen die Kosten der Wettbewerbe bei etwa 1 Prozent der Baukosten.

Baukosten, Planungskosten, Verfahrenskosten, Wettbewerbskosten

Baukosten

Wenn hier von Baukosten die Rede ist, dann sind damit die reinen Baukosten oder anrechenbaren Kosten gemeint. Bei Bauwerken im Sinne des § 15 HOAI sind das die Kostengruppen 300 und 400, bei Freianlagen die Kostengruppe 500. Die Baukosten sind abhängig von der Aufgabe, von ihrer Größe, Komplexität und Schwierigkeit, und sie sind auch abhängig von den Anforderungen an die Gestaltung und die Einbindung in die Umgebung.

*((Abbildung:
Baukosten und Architektenhonorare bei ausgewählten Bauaufgaben))*

Planungskosten

Ein Auftraggeber, der eine Baumaßnahme oder eine städtebauliche Planung realisieren will, muss planen (lassen). Kosten entstehen dabei nicht nur bei der eigentlichen Planung durch den Planer, sondern auch bei der Vorbereitung und Begleitung der Planung durch den Bauherrn. Diese Kosten entstehen bei jeder Planung, im Direktauftrag wie im Wettbewerb, es sind also unvermeidbare Kosten oder „Sowieso-Kosten“ und fixe Kosten:

- Kosten für die inhaltliche, technische und organisatorische Vorbereitung;
- Kosten für die Begleitung der Planung;
- Planungskosten, abhängig vom Umfang der geforderten Leistung, im Direktauftrag wie im Wettbewerb.

Verfahrenskosten

Neben den Kosten der Planung entstehen Kosten bei der Vorbereitung und Durchführung eines – für öffentliche Auftraggeber obligatorischen – Vergabeverfahrens.

Die Kosten eines Vergabeverfahrens sind abhängig vom gewählten Verfahren und von den Leistungen, die für die Vorbereitung und Abwicklung notwendig sind – Regiekosten. Die Kosten eines Vergabeverfahrens sind weiter abhängig davon, ob der Auftraggeber ein von Planung „reines“ Verhandlungsverfahren durchführt oder ob er es mit einer (konkurrierenden) Planung anreichert, einem Planungswettbewerb oder parallelen Direktaufträgen.

Die Kosten eines Wettbewerbsverfahrens schließlich sind abhängig von den Baukosten, von der Wettbewerbsart – offen, nicht offen, vereinfacht – und von der Zahl der Teilnehmer im Wettbewerb. Die Kosten für die Verfahrensbetreuung – Vorbereitung, Organisation, Durchführung, Vorprüfung, Beurteilung, Nachbereitung – sind variabel: Der Auftraggeber kann die dafür notwendigen Leistungen entweder extern vergeben oder mit eigenen fachkundigen Abteilungen selbst erbringen. Regiekosten und variable Kosten:

- Kosten für die Vorbereitung der Planung;
- Kosten für die Vorbereitung und Durchführung des Auswahlverfahrens;
- Kosten in Abhängigkeit vom gewählten Vergabeverfahren oder Wettbewerb;
- Kosten für die Betreuung des Vergabeverfahrens oder Wettbewerbs;
- Kosten für die Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungsgespräche.

Wettbewerbskosten

Der Honorarwert einer Planungsleistung ist abhängig von den Baukosten, und die Summe der Preise und Ankäufe in einem Wettbewerb ist abhängig vom Honorarwert der im Wettbewerb erbrachten Planungsleistung. Reduziert oder erweitert der Auslober den Umfang der Planungsleistung, die er im Wettbewerb fordert, so verringert oder erhöht er nicht nur die Wettbewerbssumme, sondern auch den Anteil der Wettbewerbssumme an den Gesamtkosten des Wettbewerbs.

Kosten und Zeiten von Wettbewerben und Verhandlungsverfahren

In den Grafiken sind Abläufe, Zeiten und Kosten von Wettbewerben und Verhandlungsverfahren synoptisch dargestellt, jeweils abhängig von den Baukosten. Den ausgewählten Baukostengrößen liegen typische Bauaufgaben zugrunde. Chronologisch folgen einander die einzelnen Schritte des Verfahrens, grün angelegt sind diejenigen, in denen Planung definiert wird oder stattfindet. Die Zeitdauer eines Schritts ist in der Länge des Balkens ablesbar, innerhalb der Balken gibt es Angaben zur Dauer und zu den Kosten der Schritte, in Prozent der Baukosten.

((Abbildungen: VOF-Verfahren 1 bis 4, Vergabeverfahren außerhalb der VOF))

Wettbewerbe der Diözese Rottenburg-Stuttgart

Die Diözese Rottenburg-Stuttgart ist verantwortlich für 5 700 Gebäude, die instandgehalten, saniert, modernisiert und umgestaltet werden müssen. Dabei geht es um ökonomische und ökologische Bestandsentwicklungen, Umbauten und Neubauten von Gemeindezentren, Kindergärten, Schulen, Pflegeheimen, Wohnungen und Kirchen. Der dafür notwendige jährliche Investitionsbedarf übersteigt den immer kleiner werdenden Investitionsspielraum bei weitem.

Mit dem Blick nicht nur auf das bei Wettbewerben vermutete Einsparpotential beschloss die Diözese 1999, Wettbewerbe finanziell zu fördern, zunächst ad experimentum. Die Ziele der Förderung sind:

- Sicherung und Steigerung von Qualität;
- optimale Kostensteuerung;
- Ressourcenschonung;
- Reflexion und Präzisierung der Aufgabenstellung;
- zeitgleiche Einbindung aller Entscheidungsbeteiligten;
- objektive leistungsorientierte Auswahl von Entwürfen.

Gefördert werden die Kosten für Preisgelder, Preisgericht, Betreuung und Dokumentation bei Wettbewerben für funktionale, gestalterische, ökologische, technische und wirtschaftliche Aufgaben bei:

- Objektplanungen,
- Renovationskonzepten,
- Energie-, Licht- und Beleuchtungskonzepten,
- künstlerischen Gestaltungen im sakralen Kontext.

In der Diözese Rottenburg-Stuttgart wurden in den letzten sieben Jahren etwa 50 Architektenwettbewerbe für unterschiedliche Aufgaben durchgeführt, die geschätzten Baukosten lagen zwischen 12,5 Millionen Euro und 300 000 Euro, in der Mehrzahl der Fälle lagen sie weit unter der Schwelle der VOF, im Extremfall bei 70 000 Euro.

In der Auswertung stellte die Diözese fest, dass bei den (Wettbewerbs-) Entwürfen der Wettbewerbsgewinner der umbaute Raum im Mittel 10 Prozent kleiner war als im Mittel aller Arbeiten. Sie stellte weiter fest, dass die beauftragten Projekte – weitgehend erste Preise – überdurchschnittlich kostengünstig und wirtschaftlich waren. Die Investitionskosten lagen etwa 10 Prozent unter den geschätzten Baukosten, und bei den Betriebskosten wurden noch weit höhere Einsparungen erwartet.

Die Auswertung zeigte, dass die Ziele der Förderung in den meisten Fällen erreicht worden sind. Daraufhin beschloss die Diözese 2004, die finanzielle Förderung von Wettbewerben nicht nur fortzusetzen, sondern die Rahmenbedingungen für die Förderung wesentlich auszuweiten:

- Bei Baumaßnahmen über 1,5 Millionen Euro Baukosten ist die Durchführung eines Wettbewerbs obligatorisch.
- Bei Baumaßnahmen unter 1,5 Millionen Euro Baukosten ist ein Wettbewerb durchzuführen, wenn schwierige Anforderungen an Standort oder Nutzungskonzept vorliegen.
- Bei Baumaßnahmen unter 1 Million Euro Baukosten ist zu prüfen, ob der Wettbewerb im vereinfachten Verfahren durchgeführt werden kann.

Unter diesen Voraussetzungen bedienen sich Gemeinden und kirchliche Einrichtungen zunehmend des Architektenwettbewerbs, um in der schwierigen Finanzsituation notwendige Investitionen überhaupt angehen zu können.

Die Einsparpotentiale von Architektenwettbewerben

Am Beispiel von drei Wettbewerben für unterschiedliche Aufgaben mit etwa den gleichen Baukosten wird dargestellt, dass es neben den Einsparpotentialen der Wettbewerbe bei den Baukosten auch Einsparmöglichkeiten bei der Durchführung eines Wettbewerbs gibt.

Dabei werden die „nominellen“ Kosten des Wettbewerbs – Kosten, die dem Auslober bei der Durchführung des Wettbewerbs entstehen – den „tatsächlichen“, ausschließlich dem Wettbewerb zuzurechnenden, Kosten gegenüber gestellt – die Wettbewerbskosten also nach Abzug der Sowiesokosten und der Kosten, die in der weiteren Bearbeitung beim Architektenhonorar angerechnet werden.

Die Baukosten der drei Vorhaben sind mit 12,2, 12,5 und 12,6 Millionen Euro nahezu identisch. Dennoch gibt es bei den Wettbewerbskosten große Unterschiede (bis zum Vierfachen). Da die Summe der Preise und Ankäufe bei etwa gleichen Baukosten auch etwa gleich hoch ist, liegt die Ursache der unterschiedlichen Wettbewerbskosten bei den Regiekosten. Tatsächlich sind die Unterschiede hier extrem hoch (bis zum Zehnfachen), und bei den Kosten der Vorprüfung ist es noch extremer (bis zum 13-fachen).

((*Abbildung: Beispiele*))

Konzert- und Kongresszentrum

Anbau und Neubau. Offener Realisierungswettbewerb, 85 Teilnehmer. Die Regiekosten und die Summe der Preise und Ankäufe ist je zur Hälfte für die Wettbewerbskosten verantwortlich. Dieses Verhältnis stellt sich üblicherweise dann ein, wenn der Auslober die Betreuung und Koordination des Wettbewerbs extern vergibt, in diesem Fall: Vorbereitung, Organisation, Durchführung, Vorprüfung, Beurteilung (Preisgericht) und Nachbereitung.

Die tatsächlichen Wettbewerbskosten liegen bei 175 000 Euro, das ist ein Anteil von 1,4 Prozent an den geschätzten Baukosten von 12,2 Millionen Euro. Diese Baukosten werden allerdings nicht erreicht, wenn das Einsparpotential von im Mittel 7 Prozent der Baukosten wirksam wird, dann liegen die Baukosten bei etwa 11,5 Millionen Euro, also 700 000 Euro niedriger.

Palais

Umbau und Neubau im denkmalgeschützten Bestand. Nicht offener Realisierungswettbewerb, 30 Teilnehmer. Hier hat der Auslober einige Leistungen der Wettbewerbsbetreuung – Vorbereitung, Organisation, Durchführung und Nachbereitung – nicht extern vergeben, sondern selbst erbracht, und hat so den Anteil der Regiekosten an den Wettbewerbskosten und damit die Wettbewerbskosten insgesamt deutlich verringert. Der Anteil der tatsächlichen Wettbewerbskosten – knapp 90 000 Euro – liegt mit 0,7 Prozent der geschätzten Baukosten weit unter dem Durchschnitt.

Noch effizienter wird es, wenn das Einsparpotential – 7 Prozent der Baukosten – angesetzt wird: Der Auslober muss statt der vorher anvisierten 12,5 Millionen Euro nur mehr 11,7 Millionen Euro investieren, also 800 000 Euro weniger als erwartet.

Verwaltungsgebäude

Neubau. Offener Realisierungswettbewerb, 164 Teilnehmer. Hier sind die Regiekosten – etwa 310 000 Euro – und ihr Anteil an den Wettbewerbskosten – 80 Prozent – exorbitant hoch. Hoch sind die Regiekosten in allen Bereichen: Bei der Wettbewerbsbetreuung (deutlich über dem Durchschnitt), bei den Preisrichtern (zweimal so hoch wie der Durchschnitt) und bei der Vorprüfung (das Doppelte des Durchschnitts). Dabei lassen sich die hohen Kosten nicht aus der Zahl von 164 Wettbewerbsarbeiten ableiten, denn die Vorprüfungskosten pro Arbeit sind doppelt so hoch wie in den beiden vorigen Beispielen.

Auch der Anteil der tatsächlichen Wettbewerbskosten – 345 000 Euro – an den geschätzten Baukosten ist mit 2,7 Prozent weit über dem Durchschnitt, so dass der Einspareffekt hier deutlich geringer ausfällt als in den beiden anderen Beispielen: Statt der möglichen knapp 900 000 Euro liegt das Einsparpotential hier bei knapp 550 000 Euro.

Quintessenz

Das Verhandlungsverfahren ist nur auf den ersten Blick das kostengünstige und am wenigsten zeitaufwändige Vergabeverfahren. Die vermeintlichen Vorteile des geringen Zeit- und Kostenaufwandes werden mit inhaltlichen Nachteilen und rechtlichen Risiken „erkauft“:

- Der Architekt wird nur aufgrund historischer Leistungen ausgewählt, nicht wegen seiner Leistung für die anstehende Aufgabe.
- Die Auswahl der Teilnehmer nach objektiven Kriterien ist schwierig, zeitaufwändig und wenig transparent und birgt in der rechtlichen Nachprüfbarkeit ein rechtliches Risiko.
- Wenn keine Planung erbracht wird, kann die Aufgabe zunächst nicht optimiert werden (bei Gestaltung, Funktion, Kosten, Wirtschaftlichkeit). Darüber hinaus fehlt die Wahlmöglichkeit unter Alternativen zur Absicherung der Entscheidung für die relativ beste Lösung.
- Der Auftragsvergabe fehlt die demokratische Legitimation.

- Die Planung nach einem Verhandlungsverfahren ist zeitaufwändiger als nach einem Wettbewerb, da Optimierungen, Abstimmungen und Prüfungen nachgeholt werden müssen, die im Wettbewerb verfahrensimmanent erbracht werden.

Der Wettbewerb „kostet“ durchschnittlich 1 bis 2 Prozent der Baukosten. Dem steht durch die Optimierung der Planung im Wettbewerb ein Einsparpotential von durchschnittlich 7 Prozent der Baukosten gegenüber. Nach einem Wettbewerb kann die weitere Planung also auf einem niedrigeren Kosten-Niveau weitergehen als eine Planung, die ohne einen Wettbewerb beginnt.

Beispielsweise ergibt sich bei vorher geschätzten Baukosten von 20 000 000 Euro durch den Wettbewerb eine Ersparnis von circa 1 000 000 Euro. Darüber hinaus sind in der weiteren Planung – analog zur Planung ohne Wettbewerb – weitere Einsparungen möglich. Die zeitliche Organisation eines Wettbewerbs ist abhängig von der Aufgabe (Größe, Schwierigkeit, Komplexität), der Bearbeitungstiefe und dem Verfahren. In nicht offenen Wettbewerben wird sie zusätzlich von Fristen aus Vorschriften bestimmt. So sind nicht offene Wettbewerbe zeitaufwändiger als offene Wettbewerbe.

Der Wettbewerb bringt alle an der Planung Beteiligten – Auftraggeber, Nutzer, Planer, Bauverwaltung, Genehmigungsbehörden usw. – von Anfang an am „runden Tisch“ zusammen. Das zeitliche Einsparpotential ist bezifferbar: Der Auftraggeber hat ein halbes Jahr früher Planungsrecht und Baurecht. Die Vorzüge eines Wettbewerbs liegen aber nicht nur in den günstigeren Kosten und Zeiten gegenüber einem reinen Verhandlungsverfahren.

Die Qualität einer Planung in städtebaulicher, gestalterischer, funktionaler und wirtschaftlicher Hinsicht ist nicht absolut definierbar, sie ist nur im konkurrierenden Vergleich feststellbar. Je größer die Konkurrenz, je weiter das Spektrum der angebotenen Lösungsvorschläge, desto sicherer kann der Bauherr in der Beurteilung der Qualität sein. Dies ist der elementare Vorteil jedes Wettbewerbs gegenüber dem Direktauftrag nach einem Verhandlungsverfahren.