



HINWEISE ZU PARTIZIPATIONSVERFAHREN IN WETTBEWERBEN

Anlage 1.13 der Architektenkammer Niedersachsen zur RPW 2013

1. GRUNDPRINZIPIEN DES PLANUNGSWETTBEWERBS	Seite 1
2. PARTIZIPATIONSOPTIONEN	Seite 3
3. PRAXISBEISPIELE	Seite 8

1. GRUNDPRINZIPIEN DES PLANUNGSWETTBEWERBS

Zu den zentralen Eckpunkten des geregelten Wettbewerbs gehört es, dass die Anonymität der Verfasser gewahrt wird und dass die Preisrichter persönlich und unabhängig entscheiden. Zudem erfolgt die Entscheidungsfindung des Preisgerichts nichtöffentlich. Es scheint auf den ersten Blick unmöglich, ein solches Verfahren mit den zunehmend und oft aus guten Gründen geforderten Beteiligungsverfahren in Einklang zu bringen. Planungswettbewerb und Partizipation – ein Widerspruch? Keineswegs. Um die denkbaren Modelle zu verstehen, gilt es jedoch zunächst einige zentrale Aspekte des Planungswettbewerbs zu erläutern:

▪ **Anonymität**

Die weit überwiegende Zahl an Wettbewerben wird nichtoffen durchgeführt. Bei diesen Wettbewerben wird die Zahl der Teilnehmer vorab festgelegt und eine Auswahl unter den am Verfahren interessierten Bewerbern getroffen. Die Namen dieser Teilnehmer sind bekannt und auch nicht geheim. Anonym wird der Wettbewerb insofern durchgeführt, als die Arbeiten ohne namentliche Kennzeichnung eingereicht und bewertet werden. Erst nach der Entscheidung wird die Anonymität aufgehoben. Das basiert auf einer langen Tradition des Planungswettbewerbs und hat den Grund, dass das Preisgericht ausschließlich über die Qualität der Arbeiten befindet und nicht über Personen. Es diskutiert auch nicht mit den Verfassern der Arbeiten. Nicht diejenigen erhalten einen Preis, die besonders geschickt argumentieren, sondern diejenigen, deren Arbeit für sich spricht.

In Ausnahmefällen können aber auch geregelte Wettbewerbe nichtanonym durchgeführt werden. Solche kooperativen Verfahren, die per se noch kein Partizipationsverfahren darstellen, sind nach RPW nur dann vorgesehen, wenn vorab absehbar war, dass die Aufgabenstellung nach Erarbeitung erster Konzeptansätze noch einmal diskutiert und ggf. überarbeitet werden sollte. Das ist nur in Ausnahmefällen sinnvoll, wenn wirklich erst im Zuge der Bearbeitung neue Aspekte für die Aufgabenstellung erwartet werden. Da die Anonymität zudem in den Vorschriften des Vergaberechts verankert ist, können kooperative Wettbewerbe nur von privaten Auslobern und von öffentlichen Auftraggebern unter dem VgV-Schwellenwert, also nur bei kleineren Bauaufgaben ausgelobt werden.



- **Unabhängigkeit der Preisrichter**

Die Forderung nach Unabhängigkeit der Preisrichter bezieht sich primär auf die Unabhängigkeit von den Teilnehmern. Verwandtschaftliche oder konkrete geschäftliche Verbindungen sollen aus naheliegenden Gründen ausgeschlossen werden, um schon den Anschein auszuschließen, Teile der Jury könnten vorab Absprachen getroffen und damit nicht objektiv geurteilt haben. Darüber hinaus sind aber alle Preisrichter auch persönlich unabhängig tätig. Da das Preisgericht eines Planungswettbewerbs eine fachliche und allenfalls am Rande politische Entscheidung zu treffen hat, sollen Koalitionsbildungen jedweder Art ausgeschlossen werden. Auch aus diesem Grund verlangt die RPW, dass zudem die Hälfte der Fachpreisrichter vom Auslober unabhängig ist.

- **Öffentlichkeit**

Das Preisgericht tagt in der Regel nichtöffentlich. Selbst bei kleinen Wettbewerben mit überschaubarem Programm und wenigen Wettbewerbsbeiträgen sind Jurysitzungen ganztätig. Sie dauern damit deutlich länger als oft vermutet. Dabei haben sie eine Intensität im Hinblick auf Detailfragen, die eine Diskussion des Preisgerichts unmittelbar vor den auf Stellwänden präsentierten Plänen erforderlich macht. Deswegen wird darauf geachtet, dass die Zahl der Personen in einem Preisgericht nicht zu groß ist und alle Teilnehmer die Möglichkeit haben, die Pläne immer gut lesen zu können. Selbst bei großzügigen räumlichen Verhältnissen sind damit die Möglichkeiten begrenzt, weitere Interessierte an Preisgerichtssitzungen teilhaben zu lassen.

Dass auf diese Weise eine konzentriertere und vertraulichere Arbeitsatmosphäre als in großen öffentlichen Veranstaltungen entsteht, ist von Vorteil, denn es kann offen diskutiert werden, so dass die Preisrichter im Sinne der oben dargestellten Unabhängigkeit ihre individuelle Positionierung vertreten können. Wenn Preisgerichtssitzungen also nichtöffentlich sind, so liegt dies in der Natur der Sache und geschieht nicht aus Geheimhaltungsgründen.

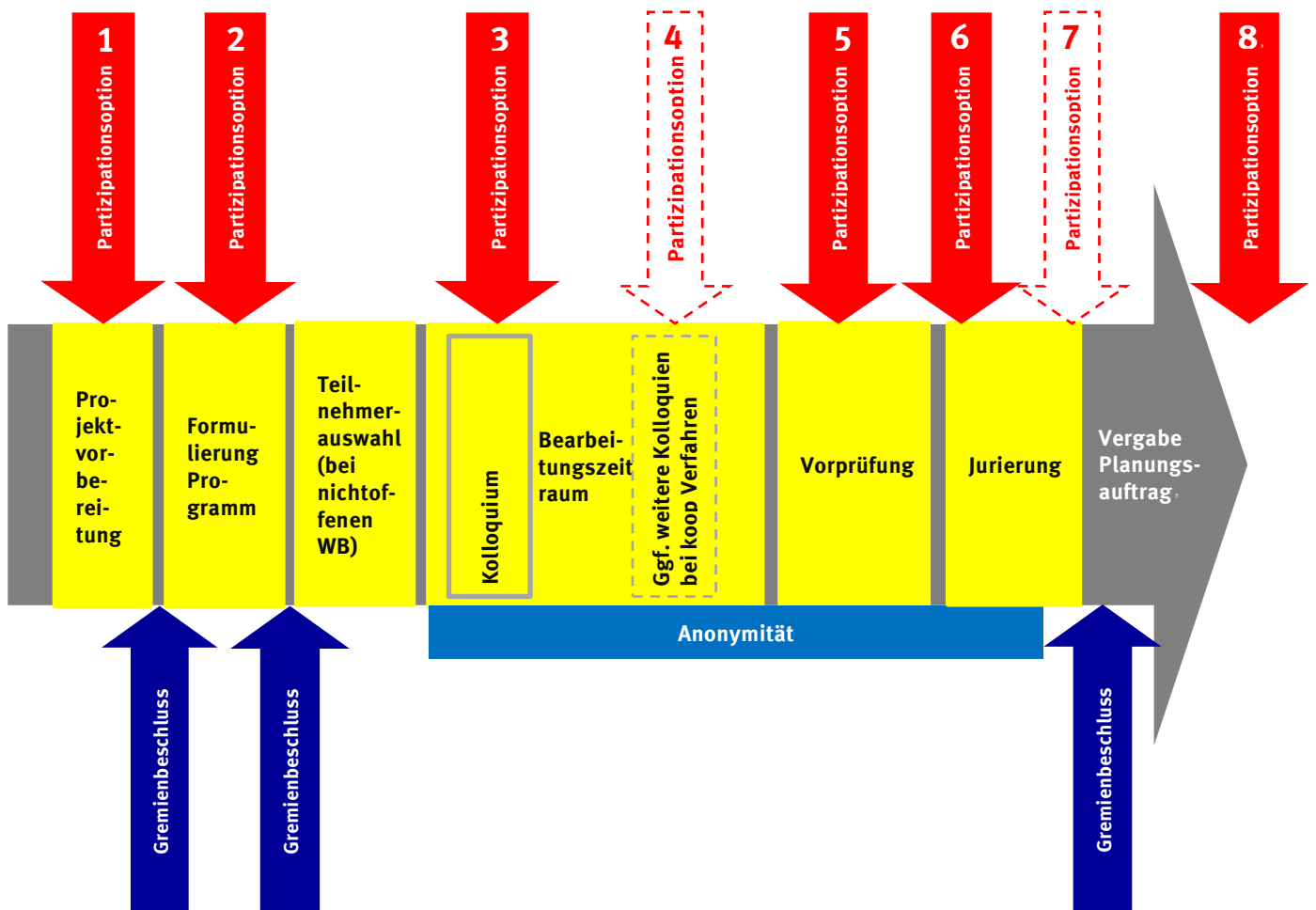
Die Ergebnisse eines Preisgerichts werden ausführlich protokolliert, das Protokoll wird zusammen mit allen Wettbewerbsarbeiten nach der Entscheidung öffentlich gemacht, so dass der Diskussionsprozess bis hin zu den Abstimmergebnissen für jedermann nachvollziehbar wird.

- **Bindungswirkung der Preisgerichtsentscheidung**

Eine Wettbewerbsauslobung sichert in der Regel einem der Preisträger die Beauftragung weiterer Planungsleistungen zu. Ohne diese Zusage wäre das Risiko einer Beteiligung an einem Wettbewerb aus Teilnehmersicht ohne Sinn, denn der Aufwand für die Erarbeitung eines Wettbewerbsbeitrags wird durch ein Preisgeld längst nicht aufgewogen. Mit der Preisgerichtsentscheidung findet somit eine auch rechtliche Festlegung statt, wie es nach dem Wettbewerb weitergeht. Die Durchführung von Befragungen oder politische Entscheidungen, die die Preisgerichtsentscheidung wieder ganz oder teilweise in Frage stellen, widersprechen dieser rechtlichen Festlegung, insbesondere bei Wettbewerben über dem VgV-Schwellenwert, bei denen die Entscheidungen rechtssicher begründet sein müssen, um im Zweifel vor Gericht Bestand zu haben.

2. PARTIZIPATIONSOPTIONEN

Sollen Partizipationsmodelle funktionieren, müssen sie die oben dargestellten rechtlichen Komponenten einer Wettbewerbsauslobung berücksichtigen. Sie müssen daher den richtigen Zeitpunkt für die Beteiligung fixieren und dürfen keine Illusionen erwecken, welche Entscheidungsdimensionen damit verbunden sind. Aus den oben dargestellten Eckpunkten ergibt sich, dass nicht alle partizipativen Ansätze zu jedem Zeitpunkt eines Wettbewerbs sinnvoll und möglich sind, sie können auch nicht die eigentliche, komplexe Entscheidungsfindung einer Wettbewerbsjury ersetzen. Es lassen sich aber im Verlauf eines Verfahrens zahlreiche Möglichkeiten für eine punktuelle oder kontinuierliche, prozessbegleitende Beteiligung definieren. Im Grundsatz lassen sich alle diese Möglichkeiten miteinander kombinieren. Allerdings dürfte es weder sinnvoll noch verhältnismäßig sein, sie alle zu nutzen. Insofern muss in Bezug auf das Vorhaben und auch die am Prozess zu Beteiligten Gruppierungen und Personen differenziert bewertet werden, welche Verfahrensbausteine im konkreten Fall angezeigt sein könnten.





Projektvorbereitung:

Partizipationsoption 1

Für alle Planungsprozesse gilt, dass die Relevanz von Entscheidungen auf das Gesamtergebnis exponentiell abnimmt, je weiter der Projektfortschritt läuft. Wichtig ist es daher, den Beteiligungsprozess so früh wie möglich oder sogar von Anfang an zu starten, denn die Einflussnahme auf die Projektvariablen ist hier am größten. Auch wenn das Projekt noch relativ abstrakt ist bzw. im Sinne einer professionellen Planung darauf geachtet werden sollte, allzu konkrete Planungsabsichten und –bilder vorerst hintenan zu stellen, so können hier grundlegende Fragen formuliert und diskutiert werden, um die Rahmenbedingungen und Erwartungen zu klären: Soll überhaupt gebaut werden, was soll gebaut werden, wo soll gebaut werden? Gibt es grundsätzliche Alternativen? Wie wird der Planungsprozess aussehen? Wann soll der Wettbewerb starten und welche Vorgaben und Wünsche sollen umgesetzt werden?

Gremienentscheidung

Mit Beschluss zur Durchführung eines Wettbewerbs können die zuvor erarbeiteten Eckpunkte der Aufgabenstellung und des Verfahrensablaufs fixiert werden.

Formulierung Programm:

Partizipationsoption 2

Für die Durchführung eines Wettbewerbs muss eine Auslobung erarbeitet werden, die für die Wettbewerbsteilnehmer alle grundlegenden Fragen der Aufgabenstellung klärt, welches inhaltliche und räumliche Programm z. B. zu berücksichtigen ist, welche funktionalen, wirtschaftlichen und gestalterischen Zwänge dabei bestehen usw. Politik und Verwaltung sind insofern gut beraten, an dieser Stelle auf einen breiten Beteiligungsprozess zu setzen, denn jede Anregung, jede Anmerkung kann an dieser Stelle des Verfahrens nur im Sinne eines Optimierungsprozesses verstanden werden. Es ist ohnehin schon in dieser Phase geboten, alle politischen Entscheidungsträger sowie die späteren Nutzer einzubinden. Die Durchführung eines breiter angelegten Partizipationsprozesses bietet sich hier wie kaum an einer anderen Stelle des Verfahrens an. Auslobungsunterlagen werden heute zumeist von professionellen Wettbewerbsbetreuern vorbereitet, die anschließend auch das weitere Verfahrensmanagement übernehmen. Sie sind insofern auch qualifiziert, diesen Partizipationsprozess zu organisieren und zu moderieren. Dies bietet zugleich den Vorteil, dass sie alle Aspekte des Verfahrens und der Aufgabenstellung von Anfang an kennen und so über Informationen verfügen, die ihnen sonst im Zuge des Verfahrens seitens des Auslobers vermittelt werden müssen.



Gremienentscheidung

Die Auslobung mit den zuvor erarbeiteten inhaltlichen Aspekten der Auslobung ist von den Entscheidungsträgern zu beschließen. Dazu gehören auch entscheidende Punkte wie die Besetzung der Jury und die Festlegung der Auswahlkriterien der Teilnehmer (bei nichtoffenen Wettbewerben). Das Wettbewerbsverfahren einschließlich der ggf. noch zu erwartenden Schritte zur Partizipation ist an diesem Punkt abschließend fixiert.

Kolloquium:

Partizipationsoption 3

Innerhalb der anonymen Bearbeitungsphase des Wettbewerbs ist das Kolloquium der einzige Termin, bei dem sich Auslober, Preisrichter und Teilnehmer begegnen und in offenen Austausch miteinander treten. Es ist damit durchaus denkbar, das Kolloquium für partizipative Ansätze zu nutzen. So ist es ohne weiteres möglich, das Kolloquium und ggf. eine Ortsbesichtigung als öffentlichen Termin anzusetzen. Allerdings stellen die Wettbewerbsteilnehmer zu diesem Zeitpunkt üblicherweise eher Detailfragen oder haben Anmerkungen und Fragen zum Verfahrensablauf, ohne dass erste Arbeitsergebnisse präsentiert werden. Diese Themen werden bei Nichtfachleuten in der Regel auf wenig Interesse stoßen. Der Erkenntnisgewinn eines solchen Termins wird insofern primär auf Seiten der Wettbewerbsteilnehmer liegen, die sich ein differenziertes Bild über Anforderungen und Meinungen verschaffen können, als dies womöglich in der Auslobung vermittelt werden kann. Damit Einzelmeinungen dieses Bild nicht verfälschen, fasst das Kolloquiumsprotokoll die Ergebnisse verbindlich zusammen.

Das Kolloquium als Beteiligungstermin zu verstehen, ist also kein Selbstläufer, sondern bedeutet, dass die Diskussion zwischen Wettbewerbsteilnehmern und allen anderen Akteuren sehr bewusst organisiert und moderiert werden muss, damit sie zu wechselseitigem Erkenntnisgewinn führt.

(Weitere Kolloquien, nur bei kooperativen Verfahren:

Partizipationsoption 4

Im Unterschied zum oben dargestellten Verlauf eines Kolloquiums werden bei kooperativen Verfahren Zwischenergebnisse der Wettbewerbsteilnehmer präsentiert und mit dem Preisgericht im Hinblick darauf diskutiert, ob diese Konzepte so weiter verfolgt werden können und sollen und ob ggf. die Aufgabenstellung modifiziert werden muss. Da das Preisgericht hier in den Arbeitsprozess der Wettbewerbsteilnehmer eingreift, erfordern diese Termine große Umsicht.



Soll ein solches kooperatives Kolloquium in einen Partizipationsprozess integriert werden, müssen sich alle beteiligten Akteure dieser Verantwortung bewusst sein. Es bietet sich insofern kaum für große, öffentliche Diskussionsveranstaltungen an, ließe sich aber als Modell für die Beteiligung überschaubarer thematisch fundiert arbeitender Arbeitsgruppen entwickeln. Kooperative Verfahren sind nicht zulässig bei Ausschreibungen über dem VgV-Schwellenwert.)

Vorprüfung:



Partizipationsoption 5

Nach Abgabe der Arbeiten und vor Jurierung werden alle Beiträge einer intensiven formalen und technischen Vorprüfung unterzogen. Dieser Arbeitsschritt ist in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzen, denn ein eintägig tagendes Preisgericht benötigt detaillierte Hintergrundinformationen über die Arbeiten, um alle Aspekte einer Arbeit zu erfassen, die für die Beurteilung erforderlich sind. Daher werden in einem Vorprüfbericht die objektivierbaren Aspekte aufgeführt und gegenübergestellt, ob etwa die Arbeiten rechtzeitig eingeliefert wurden und vollständig sind und ob die Anforderungen der Auslobung (z. B. Zahl und Größe der Räume, Erhalt bestimmter Gebäude oder Bäume im Bestand, Einhaltung baurechtlicher Aspekte usw.) erfüllt sind.

Im Zuge dieser Vorprüfung werden bestimmte technische Einzelaspekte wie Brandschutz oder Einhaltung denkmalrechtlicher Vorgaben oft durch Sachverständige abgeprüft. Diese Sachverständigen sind dann auch in der Preisgerichtssitzung als Berater anwesend. In diesem Sinne ist es denkbar, Vertreter eines Partizipationsprozesses als Sachverständige in die Vorprüfung einzubinden.

Jurierung:



Partizipationsoption 6

Naturgemäß richtet sich das besondere Interesse auf die Jurysitzung und die Frage, wie ein Beteiligungsmodell für die eigentliche Auswahl aussehen könnte. Da eine Preisgerichtsdebatte und –entscheidung sich nicht für eine Beteiligung größerer Personengruppen eignet (s. o.), kommt nur die Entsendung einzelner Personen in die Jury in Frage, z. B. die der Sprecher bestimmter Gruppierungen. Denkbar ist neben der Einbindung als stimmberechtigte Preisrichter auch die Beteiligung als stellvertretende Preisrichter oder als Sachverständige. Auch in diesen Funktionen können Personen ständig anwesend sein und in den Diskussionen mitwirken, verfügen dann aber über kein Stimmrecht.

(Nach der Jurysitzung:

Partizipationsoption 7

Wenn eine Beteiligung nach der Jurysitzung keine Alibiveranstaltung sein soll, dann führt sie zu der Frage, ob sie eine Preisgerichtsentscheidung noch einmal revidieren darf. Rechtlich ist dies problematisch (s. o.). Funktionieren kann ein solches Vorgehen nur, wenn die Preisgerichtsentscheidung selbst im Unverbindlichen bleibt, also keinen eindeutigen Sieger hat. Das ist im Normalfall nicht der Sinn und Zweck eines Wettbewerbs und weder im Interesse der Auslober geschweige denn der Teilnehmer. In Ausnahmefällen kann es aber dennoch ein Modell sein, einen Wettbewerb ausdrücklich nur mit gleichrangigen Preisen auszuloben, um anschließend in einem Partizipationsprozess ein endgültiges Votum einzuholen. Das Preisgericht dient hier nur der Abschichtung der nicht realisierungswürdigen von den realisierungswürdigen Arbeiten, die schriftlichen Bewertungen können zumindest Aufschluss darüber geben, welche Arbeiten aus fachlicher Sicht der Jury von besonderer Qualität sind und welche Aspekte ggf. einer Überarbeitung bedürfen. Das Votum der Jury enthält aber ausdrücklich keine Empfehlung zur Realisierung, solange das Preisgericht es für denkbar hält, diese Entscheidung anderen zu überlassen. Es hat aber z. B. die Freiheit, die Zahl der Preise je nach Anzahl der als realisierungswürdig befundenen Arbeiten zu verringern oder zu erhöhen.

Diese Option kann nur bei Vorhaben geringer Komplexität funktionieren, z. B. bei ausschließlich gestalterisch orientierten Aufgabenstellungen.)

Gremienentscheidung

Auf Grundlage der Preisgerichtsentscheidung einschließlich aller erfolgten partizipativen Schritte und nach ggf. gemäß VgV durchgeführten Verhandlungen mit einem oder mehreren Preisträgern wird der Planungsauftrag offiziell erteilt.

Begleitung des weiteren Planungsprozesses:

Partizipationsoption 8

Egal wie ein Partizipationsprozess organisiert ist, er sollte auf keinen Fall mit der Entscheidung über die Vergabe des Planungsauftrags abgeschlossen sein. Denn eine Vielzahl an durchaus relevanten Entscheidungen ist erst im weiteren Planungsprozess zu fällen. Den Dialog mit den zuvor beteiligten Akteuren abreißen zu lassen, wird daher mit einiger Wahrscheinlichkeit zu Unmut führen. Auch wenn im Zuge des eigentlichen Architektenwettbewerbs die Partizipationsmöglichkeiten in Teilen eingeschränkt sein mögen, sie lassen sich danach in vielfältiger Weise fortsetzen. Dies beginnt schon unmittelbar nach der Preisgerichtsentscheidung: Die prämierten Arbeiten vorzustellen und die Beweggründe der Jury einschließlich der Empfehlungen zur Weiterbearbeitung des Siegerentwurfs zu erläutern, bietet Anlass für eine öffentlich angelegte Veranstaltung unter Beteiligung der Wettbewerbsbetreuer und des Preisgerichtsvorsitzenden.

3. PRAXISBEISPIELE:

Viele öffentliche Auslober haben in jüngster Zeit Partizipationsmodelle der unterschiedlichsten Art erprobt. Welche davon wirklichen Modellcharakter besitzen, wird wohl erst die Zukunft zeigen. Aber es lohnt sich, solche Beispiele genauer anzusehen, zumal sowohl Verfahrensaufwand als auch Ergebnisse und Erkenntnisse aus dem Beteiligungsprozess stark variieren können. Zwei Verfahren niedersächsischer Kommunen haben dabei zuletzt besondere Aufmerksamkeit erfahren.

Fallbeispiel 1: Wolfsburg 2014 (Partizipationsoption 5)

Für das Vorhaben eines Bildungshauses in Wolfsburg wurde – neben einer Vielzahl weiterer Beteiligungsschritte vor und nach dem Wettbewerb – ein Partizipationsverfahren in der Vorprüfphase entwickelt, das den besonderen Anforderungen Vergaberechts entsprechen musste. Vor Beginn der Vorprüfung wurde eine öffentliche Ausstellung der eingereichten Arbeiten organisiert, so dass interessierte Bürgerinnen und Bürger die Chance bekamen, die Arbeiten anzusehen und zu kommentieren. Die schriftlich verfassten Kommentare wurden im Zuge der Vorprüfung ausgewertet, sortiert, zusammengefasst und dem Preisgericht zur Verfügung gestellt.

Besonderes Augenmerk erforderte bei diesem Beispiel die gemäß Vergaberecht zwingend zu wahrende Anonymität und Vertraulichkeit. Da die Preisrichter zu Beginn der Jurysitzung von einem einheitlichen Kenntnisstand ausgehen müssen und deswegen versichern müssen, vorab keine Kenntnis der Arbeiten erhalten zu haben, mussten sich alle Besucher der Ausstellung vor dem Betreten der Ausstellung schriftlich verpflichten, keine Fotos zu machen und die Vertraulichkeit zu wahren. Die Presse war ausgeschlossen. Die für Laien sicherlich ungewohnte Verpflichtungserklärung wurde dem Anschein nach als Beleg dafür wahrgenommen, an einem wichtigen, üblicherweise nicht jedem offenstehenden Prozess teilnehmen zu dürfen. Dies dürfte aber auch einer intensiven fachlichen Begleitung der Besucher und einem sehr professionellen Marketingkonzept geschuldet gewesen sein.

Der Verfahrensaufwand dieses Beispiels sollte nicht unterschätzt werden, zeigt aber, dass mit kreativen und ungewöhnlichen Ansätzen auch die stark verrechtlichten VgV-Verfahren Partizipationsprozesse zulassen.



Fotos: Ansgar Wilkendorf



Fallbeispiel 2: Hannover 2014 (Partizipationsoption 6)

Laut RPW 2013 sind Preisgerichtssitzungen „in der Regel“ nichtöffentlich durchzuführen. Für die Neuerichtung eines Freizeitheims der Landeshauptstadt Hannover wurde punktuell von dieser Regel abgewichen, indem die Jury mit einem öffentlichen Teil begann, bei dem – dem ersten Informationsrundgang einer Preisgerichtssitzung vergleichbar – die Arbeiten sachlich und objektiv durch die Vorprüfer vorgestellt wurden. Interessierte Bürgerinnen und Bürger hatten so die Gelegenheit, die Arbeiten in ihren Grundkonzepten kennenzulernen, Fragen zu stellen und Prioritäten für die Gewichtung der Beurteilungskriterien zu äußern. Die Beiträge wurden durch eine nicht dem Preisgericht angehörige, professionelle Moderation strukturiert und auf Pinnwänden dokumentiert. Die Preisgerichtssitzung wurde am folgenden Tag in der üblichen, nichtöffentlichen Form aber unter dem Eindruck der Diskussion des Vortages fortgesetzt.

Auch dieses Verfahren musste den Rahmen des Vergaberechts einhalten. Im Unterschied zum Wolfsburger Beispiel konnte jedoch die Wahrung von Anonymität und Vertraulichkeit ohne schriftliche Erklärungen gesichert werden, weil die Entscheidung der Jury noch am Folgetag gefällt wurde und Verletzungen der Vertraulichkeit keinen Einfluss mehr auf die Entscheidung nehmen konnten. Um auszuschließen, dass die Wettbewerbsteilnehmer oder ihre Mitarbeiter sich manipulativ an der Diskussion beteiligen, mussten diese sich in der Verfassererklärung verpflichten, der öffentlichen Veranstaltung fernzubleiben. Für den öffentlichen Teil der Preisgerichtssitzung wurden Teilnehmerlisten geführt, um diesen Punkt zu kontrollieren.