



Andrea Gebhard

Vergaberecht im (Klima-)Wandel

Was sind die besten Lösungen für das Dorf und die Kleinstadt? Was ist die beste Lösung für die Metropole oder die Metropolregion? Und wie können Stadt und Umland besser miteinander vernetzt werden? Eines ist klar: Die Lösungen von gestern können nicht die Lösungen für heute und morgen sein. Für alle Bereiche der Architektur, dem Hochbau, der Innenarchitektur, natürlich der Landschaftsarchitektur, aber eben insbesondere auch in der Stadtplanung, sind neue Konzepte, neue Materialien, neue und frische Ideen gefragt. Wobei wir als Architekten- und Stadtplanerschaft insgesamt für uns in Anspruch nehmen, schon immer für die Zukunft geplant zu haben und Vordenker für nachhaltige und zugleich „schöne“ Lösungen zu sein.

Aber natürlich gibt es auch in der Architektur und der Stadtplanung Entwicklungen, die nicht völlig losgelöst von allgemeinen gesellschaftspolitischen Strömungen und Tendenzen zu denken sind. Von der autogerechten Stadt, die der Charta von Athen aus den dreißiger Jahren zugrunde lag, bis zur Leipzig-Charta 2007 vergingen viele Jahrzehnte. Immerhin: Die Neue Leipzig-Charta ist bereits 2020, also relativ kurze Zeit danach, verabschiedet worden.

Zukunft ist eine Frage der Planung

Zukunft ist eine Frage der Planung. Aber Planung ist auch eine Frage der Zukunft. Deshalb ist es so wichtig, gerade auch die jungen Büros zum Zuge kommen zu lassen. Die planenden Disziplinen stehen vor einem Paradigmenwechsel. Mit der fortschreitenden Digitalisierung von Wirtschaft, Kultur und Alltag, angesichts demografischer und sozialer Ungleichentwicklungen und insbesondere mit Blick auf die bereits seit längerem spürbaren Auswirkungen des Klimawandels ändern sich auch die Aufgabenstellungen unseres Berufsstandes.

Auf die fraglos großen Herausforderungen hat die Europäische Kommission mit einem Green Deal sowie dem Vorschlag für ein Neues Europäisches Bauhaus reagiert. Damit unterstützt die EU den Wandel hin zu einer demokratischen, freien und inklusiven Gesellschaft, die Klimaziele und Nachhaltigkeit nicht allein als technische, sondern auch als (bau-)kulturelle Aufgaben versteht. Und man braucht sich nicht zu schämen, in diesem Zusammenhang auch die Begriffe „Ästhetik“ und „Schönheit“ in den Mund zu nehmen.

Denn gerade auch im Bereich der Stadtplanung geht es nicht nur um eine möglichst ressourcenschonende Nutzung von Grund und Boden und die Entwicklung intelligenter Nutzungskonzepte unter Einbeziehung moderner und klimaneutraler Mobilitätsvarianten. Verbunden werden muss dies mit der Wiederbelebung der „schönen“ Stadt. Es wird nach wie vor unterschätzt, welchen Einfluss gut gestaltete öffentliche Räume und die gebaute Umwelt insgesamt auf das Wohlbefinden der Menschen und damit auch

Entwicklungen im sozialen Zusammenleben haben. Der künstliche Gegensatz zwischen Natur und besiedelten Gebieten muss endlich überwunden werden. Der in § 1 Abs. 1 BNatSchG niedergelegte Grundsatz, Natur und Landschaft als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen so zu schützen, dass unter anderem deren Vielfalt, Eigenart und Schönheit gesichert werden, muss auch für Städte und Dörfer gelten. Denn sie sollten mindestens ebenso Grundlage für Leben und Gesundheit sein wie die Natur.

Die drängenden Fragestellungen an unsere Disziplin lassen sich nicht länger als Einzelposten begreifen, sondern erfordern ein Denken in Zusammenhängen und über die Grenzen professioneller Spezialisierung hinaus. Wer sich mit dem klimagerechten Umbau unserer Städte und Gemeinden beschäftigt, muss zugleich die sichere Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum in den Blick nehmen, neue Konzepte für Zentren und den öffentlichen Raum entwickeln, alternative Mobilitätsformen sowie die Entwicklung im ländlichen Raum miteinbeziehen. Nachhaltige Strategien für die Zukunft der gebauten Umwelt setzen außerdem eine entsprechend angepasste Bodenpolitik voraus, mithin die Durchsetzung neuer politisch-rechtlicher Rahmenbedingungen.

Global betrachtet, ist die Baubranche für gut ein Viertel der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich; allein für die Zementherstellung fallen knapp 10 % der jährlich ausgestoßenen Treibhausgase an. Um die Nutzung von Primärrohstoffen sowie den Energieverbrauch grundlegend einzuschränken, ist auf breiter Basis der Umbau von Bestand dem Neubau möglichst vorzuziehen. Zugleich sollte die Politik zwar Ziele und gegebenenfalls auch bestimmte Handlungsformen vorgeben, eine zu enge gesetzliche Vorgabe bestimmter Instrumentarien, wie eine flächendeckende Solardächerpflicht oder etwa die Verwendung ausschließlich von Holz als zu verwendendem Rohstoff, wäre aber kontraproduktiv, würde die regionalen Besonderheiten außer Acht und das Know-how sowie den Ideenreichtum der Planerinnen und Planer ungenutzt lassen.



Ist das Vergaberecht noch zeitgemäß?

Was hat das alles mit dem Vergaberecht zu tun? Sehr viel, denke ich. Noch immer beherrscht der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit das Vergabewesen. Das muss – richtig verstanden – zunächst einmal nicht das Schlechteste sein. Schließlich geht es um unser aller Steuergelder. Noch immer und vielfach wird aber das wirtschaftlichste Angebot mit dem billigsten gleichgesetzt, obwohl dies ausdrücklich der vergaberechtlichen Vorgabe widerspricht, wonach das beste Preis-Leistungs-Verhältnis ausschlaggebend ist. Nicht ohne Grund fragte daher schon der bekannte amerikanische Astronaut und spätere Politiker John Glenn: „Wie würden Sie sich fühlen, wenn Sie auf einer Maschine festgeschnallt wären, die aus Tausenden Teilen besteht, von denen jedes einzelne das billigste Angebot war?“

In der Schweiz sind hieraus bereits Konsequenzen gezogen worden. Seit Anfang 2021 hat das schweizerische Beschaffungswesen eine neue gesetzliche Grundlage, das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB). In diesem wurde der zentrale Zweckartikel präzisiert und schreibt neu den wirtschaftlichen, volkswirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltigen Einsatz der öffentlichen Mittel vor. Bei der Formulierung des Zuschlagartikels hat man sich an der Wortwahl *most advantageous tender* der WTO, also dem vorteilhaftesten Angebot anstatt wie bislang dem wirtschaftlich günstigsten Angebot orientiert. Es bleibt zu beobachten, ob und inwieweit diese Änderungen zu einer neuen Vergabekultur führen.

Schon vor der allgemeinen Erkenntnis, dass der Klimawandel endlich zu entschiedenen Maßnahmen gerade auch im Planungs- und Bausektor führen muss, stellte die identitätsstiftende Qualität von öffentlichen Räumen, Ensembles und Gebäuden einen wichtigen Faktor für die nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung von Regionen, Städten, Dörfern und kleineren Gemeinden dar. Denn Nachhaltigkeit bedeutet wesentlich mehr als die Reduzierung oder Vermeidung von CO₂-Emissionen.

Deshalb ist uns der Leistungswettbewerb so wichtig und insbesondere dessen reinste Ausprägung, der Planungswettbewerb. Planungswettbewerbe sind für viele Aufgaben ein geeigneter und gangbarer Weg für den Wettstreit um die beste bauliche und städtebauliche Lösung zur Stärkung der Baukultur. Beides muss immer zusammen gedacht werden. Das derzeitige Recht bietet an sich bereits gute Grundlagen für eine leistungs- und qualitätsbezogene Vergabe von Planungsleistungen. Sie werden in der Praxis nur nicht immer hinreichend genutzt. Planungswettbewerbe gewährleisten – so sagt es die VgV selbst – die Wahl der besten Lösung der Planungsaufgabe und sind gleichzeitig ein geeignetes Instrument zur Sicherstellung der Planungsqualität und Förderung der Baukultur. Trotzdem wird dieses Instrument nach unserer Wahrnehmung immer noch zu wenig genutzt. Gerade im

wichtigen Infrastrukturbereich wird der Bedarf an schneller Umsetzung immer häufiger als Vorwand genutzt, um auf Planungswettbewerbe zu verzichten. Nach dem Wegfall der verbindlichen Honorarmindestsätze muss sogar der für die Vergabe von Planungsleistungen gesetzlich vorgeschriebene Grundsatz des Leistungswettbewerbs verstärkt gegen Protagonisten verteidigt werden, die jetzt auch im Bereich der Planungsleistungen den Preiswettbewerb ausrufen.

Aber auch mit Blick auf die Anforderungen, die Umweltschutz und Klimawandel stellen, bietet das Vergaberecht durchaus bereits gute Ansätze. Mit der Novelle des Vergaberechts 2016 sind Weichenstellungen für eine Stärkung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung vorgenommen und die Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Auftraggeber erweitert worden. Auf Basis des aktuellen Rechtsrahmens können ökologische, soziale, innovative und ökonomische Nachhaltigkeitsaspekte auf allen konzeptionellen Stufen des Vergabeverfahrens (Leistungsbeschreibung, Eignung, Zuschlagsentscheidung, Ausführungsbedingungen) berücksichtigt werden, soweit sie mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen. Die Entscheidung über die Ausgestaltung des Vergabeverfahrens im Einzelfall obliegt hierbei allerdings grundsätzlich dem jeweiligen öffentlichen Auftraggeber.

Die Bundesregierung nimmt in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage im Dezember 2020 für sich in Anspruch, sich gegenüber den Ressorts und Beschaffungsstellen dafür einzusetzen, bei ihren Vergabeverfahren die Spielräume des Vergaberechts konsequent zu nutzen. Dies umfasse auch die Ebene der Zuschlagsentscheidung, in deren Rahmen Nachhaltigkeitsaspekte in die Bewertung der Angebote miteinfließen können. Die Bezuschlagung des wirtschaftlichsten Angebots bedeute gerade nicht, dass das preis- bzw. kostengünstigste Angebot regelmäßig den Vorzug erhält, sondern dass je nach Ausgestaltung des Vergabeverfahrens und Gewichtung der Kriterien qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte den Ausschlag geben können.

Diese Aufforderung zur Nutzung der bestehenden Handlungsoptionen genügt meines Erachtens aber nicht mehr, um den Anforderungen der Zeit gerecht zu werden. Auch wenn sich verpflichtende Vorgaben zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien unter anderem aus § 13 des Bundesklimaschutzgesetzes und der im Mai 2020 in Kraft getretenen novellierten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Leistungen (AW-EnEff) ergeben, gilt dies eben nur für die Bundesverwaltung. Gleiches gilt für den aktuell vorgelegten Entwurf einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima). Länder und Kommunen sind hieran nicht gebunden. Ich will nicht bestreiten, dass sich gerade Gemeinden und Landkreise um mehr Klimaschutz bemühen. Jedenfalls gibt es auch hier positive Entwicklungen, wie der im Auftrag des Bundesumweltministeriums



bereits 1997 vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) erstmals entwickelte und 2018 zusammen mit dem Heidelberger Institut für Energie und Umweltforschung (ifeu) und dem Klima-Bündnis aktualisierte Praxisleitfaden „Klimaschutz in Kommunen“ zeigt. Klimaschutz ist aber nach wie vor eine freiwillige Aufgabe für die Kommunen und hängt unter anderem davon ab, wie viel Personal und Geld im kommunalen Haushalt vorhanden sind.

Deshalb meine ich, dass das Vergaberecht selbst dahingehend geändert werden sollte, dass Nachhaltigkeitsaspekte bei der Auswahl und Zuschlagung nicht mehr nur optional berücksichtigt werden können, sondern dass diese – zumindest in der Regel – verpflichtend vorgeschrieben werden. Jedenfalls im Anwendungsbereich der VgV wären dadurch nicht nur der Bund, sondern auch die Länder und Kommunen daran gebunden.

Alles Gute kommt von oben (?)

Bekanntlich ist der deutsche Gesetzgeber nicht frei, wenn es um die Ausgestaltung des Vergaberechts geht. Dies gilt insbesondere für den Bereich oberhalb der sogenannten EU-Schwellenwerte. Derzeit enthalten die EU-Vergaberichtlinien von 2014 die wesentlichen Vorgaben, die mit der VgV-Novelle 2016 umgesetzt worden sind. Nach Auffassung der Bundesregierung haben sie sich grundsätzlich als verlässlicher, hinreichend flexibler Rahmen für die öffentliche Beschaffung bewährt. Dennoch sieht die Bundesregierung auch vor dem Hintergrund der bislang und insbesondere während der Coronapandemie gesammelten Erfahrungen Bedarf für eine Überprüfung nicht nur der Vergabepaxis, sondern auch einzelner Regelungsaspekte der Richtlinien von 2014.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft darauf hingewirkt, gemeinsam mit den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Europäischen Kommission, Ansätze zur punktuellen Optimierung des europäischen Vergaberechts zu diskutieren. Der Rat der Europäischen Union hat das Ergebnis dieser Diskussionen im November 2020 in sogenannten Schlussfolgerungen zum öffentlichen Auftragswesen festgehalten. Diese Ratsschlussfolgerungen legen den Fokus unter anderem auf die Effizienz öffentlicher Vergaben. Sie fordern unter anderem dazu auf, die Rahmenbedingungen für öffentliche Aufträge auf EU-Ebene gezielt zu optimieren, um die Verfahren des öffentlichen Einkaufs effizienter zu gestalten. Ausdrücklich spricht sich der Rat dafür aus, Möglichkeiten zur Erhöhung der EU-Schwellenwerte zu prüfen. Trotz aller Vorteile des EU-Vergaberechts mit Blick auf Wettbewerb, Transparenz und rechtlicher Nachprüfbarkeit könnte dies dazu beitragen, wegen des erhöhten Aufwandes für die Beteiligung bei Oberschwellenvergaben die Chancen für kleine und junge Planerbüros zu steigern. Wichtig ist mir aber auch und insbesondere, dass die Rats-

schlussfolgerungen eine Weiterentwicklung des Rahmens für die strategische Beschaffung anregen, um den innovativen, nachhaltigen und klimafreundlichen öffentlichen Einkauf zu forcieren. Gerade in diesem Bereich erhoffe ich Fortschritte auch und nicht zuletzt durch die NEB-Initiative der Kommissionspräsidentin. Immerhin: Die genannten Ratsschlussfolgerungen befürworten eine möglichst umfassende Berücksichtigung (externer) Lebenszykluskosten im Beschaffungsprozess und fordern die Europäische Kommission auf, operative Methoden zur Berechnung der Lebensdauerkosten, insbesondere in Hinblick auf die externen Umwelteffekten zugeschriebenen Kosten, zu erarbeiten.



Abb. 1: Difu und ifeu: Klimaschutz in Kommunen, Praxisleitfaden – 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, 2018

Der Trend geht also in die richtige Richtung. Ein ganz wichtiger, von der Bundesregierung und dem Europäischen Rat bislang nicht berücksichtigter Aspekt ist hierbei für mich allerdings die Frage, ob nicht die bevorzugte Vergabe von Planungs- und Bauleistungen an regionale Büros und Unternehmen aufgrund kürzerer Anreise- und Materialtransportwege einen Beitrag zur Nachhaltigkeit öffentlicher Aufträge leisten könnte. Natürlich ist mir bewusst, dass man sich mit einer solchen These einem veritablen Interessen- und Zielkonflikt aussetzt. Das EU-Vergaberecht hat das Ziel, im Rahmen des großen europäischen Projekts zur Vollendung des EU-weiten Binnenmarktes beizutragen. Die Bundesregierung stellt deshalb auf Grundlage des geltenden Rechts zutreffend fest, dass öffentliche Aufträge ober-



halb der maßgeblichen EU-Schwellenwerte grundsätzlich europaweit auszuschreiben und dass Teilnehmer an einem Vergabeverfahren grundsätzlich gleich zu behandeln seien, sodass eine pauschale Beschränkung auf „regionale“ Bewerberinnen und Bieter nicht in Betracht komme. Immerhin könne sich der Aspekt der Regionalität bereits jetzt im Rahmen der Berücksichtigung umweltbezogener Nachhaltigkeitskriterien im konkreten Vergabeverfahren auswirken. Insoweit können, so die Bundesregierung, auch kürzere Anfahrtswege je nach Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsanforderungen zu einem Vorteil bei der Angebotswertung führen. Im Prinzip zu Recht weist sie allerdings darauf hin, dass neben Emissionen, die aus Anreise- und Materialtransportwegen resultieren, auch andere Faktoren für eine klimafreundliche Beschaffung relevant sein und mitunter deutlich schwerer ins Gewicht fallen können. Im Ergebnis hält sie deshalb das Abstellen auf das Kriterium der Ortsansässigkeit eines Auftragnehmers losgelöst von der Frage der rechtlichen Zulässigkeit auch nicht für sinnvoll.

Hierüber muss meines Erachtens noch weiter nachgedacht und diskutiert werden, denn ich denke, dass jedenfalls in der Regel eine regionale Beauftragung klimaschonender wäre. Darüber hinaus geht es mir selbstverständlich nicht um „nationale“ Abschottung, sondern darum, den

Gedanken eines Europas der Regionen zu stärken, wobei Regionen durchaus staatenübergreifend definiert werden können. Kriterien zu entwickeln, die unter bestimmten Voraussetzungen statt EU-weiter regionale Ausschreibungen ermöglichen, wäre daher eine lohnende Aufgabe. Die seinerzeit politisch und ökonomisch sinnvolle einseitige Ausrichtung auf die Vollendung des Binnenmarktes muss angesichts der neuen Herausforderungen neu gedacht und in Abwägung gebracht werden können, ohne das europäische Projekt damit infrage zu stellen. Im Gegenteil: Die Umsetzung des Subsidiaritätsgrundsatzes auch im Vergaberecht könnte nach meiner Einschätzung die Begeisterung für Europa eher steigern.



Andrea Gebhard

Präsidentin der Bundesarchitektenkammer,
Berlin

Porträtfoto: © mahl gebhard konzepte

Ordentliche Mitgliederversammlung des vhw-Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Der Verbandsrat hat die ordentliche Mitgliederversammlung auf Donnerstag, den 7. Oktober 2021, 10:30 Uhr, festgelegt.

Ort: Hauptstadtrepräsentanz der Deutschen Telekom, Französische Straße 33a-c, 10117 Berlin

Tagesordnung:

1. Bericht des Vorstandes: Der Tätigkeitsbericht 2. Halbjahr 2020/1. Halbjahr 2021 liegt zur Mitgliederversammlung vor
2. Bericht des Verbandsrates
3. Bericht des Rechnungsprüfungsausschusses
4. Feststellung des vom Vorstand und vom Verbandsrat aufgestellten Jahresabschlusses 2020
5. Entlastung des Verbandsrates für das Geschäftsjahr 2020
6. Entlastung des Vorstandes für das Geschäftsjahr 2020
7. Bericht des Vorstandes über den Arbeits- und Wirtschaftsplan 2021/2022
8. Anträge an die Mitgliederversammlung
9. Wahl des Verbandsrates gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 der Satzung
10. Wahl des Kuratoriums gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 2 der Satzung
11. Wahl des Rechnungsprüfungsausschusses gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 4 der Satzung
12. Verschiedenes

Dr. Peter Kurz, Verbandsratsvorsitzender

Prof. Dr. Jürgen Aring, Vorstand

Zur Wahrnehmung des Stimmrechts auf der Mitgliederversammlung wird auf § 9 Abs. 2 und Abs. 3 der Satzung verwiesen. Anträge an die Mitgliederversammlung müssen gemäß § 8 Abs. 2 der Satzung mindestens vier Wochen vor dem Tag der Mitgliederversammlung, **am Mittwoch, den 8. September 2021**, beim Verbandsrat (vhw-Bundesgeschäftsstelle, Fritschestraße 27/28, 10585 Berlin) eingegangen sein.