

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

(Einzelplan 25)

16 Nachhaltiges und wirtschaftliches Bauen: Bund ignoriert seine Ziele bei Planungswettbewerben

Zusammenfassung

Der Bund lässt Gebäude planen, die seine eigenen Nachhaltigkeits- und Wirtschaftlichkeitsziele nicht erfüllen.

Der Erweiterungsbau für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) sollte ein Leuchtturmprojekt Nachhaltigen Bauens werden. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesbauverwaltung) und das Preisgericht wählten nach einem Planungswettbewerb jedoch einen Entwurf aus, der diese Anforderung nicht erfüllte. Entscheidend für die Auswahl war seine Holzfassade, von der sie sich eine „politische Signalwirkung“ für Nachhaltiges Bauen versprachen. Die Bundesbauverwaltung musste den Entwurf aufwendig überarbeiten lassen. Lange war unklar, ob die ursprünglichen Nachhaltigkeitsanforderungen überhaupt erreicht werden.

In Planungswettbewerben müssen bindende Vorgaben definiert werden, die für das Erreichen der wichtigsten Ziele des Bundes notwendig sind. Planungswettbewerbe sind aufwendig und teuer. Sie sind nur gerechtfertigt, wenn am Ende Entwürfe stehen, die den Zielen des Bundes entsprechen.

16.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundesregierung hat eine Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland verabschiedet. Auch in ihrem Verwaltungshandeln will sie das Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung umsetzen. Um diesem Anspruch beim Bauen gerecht zu werden, nutzt das BMWSB das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen. Der Bund hat sich das Ziel gesetzt, vorbildhaft zu bauen.

Wenn ein öffentlicher Auftraggeber einen Planungswettbewerb durchführen will, muss er die entsprechenden Richtlinien des BMWSB einhalten. Bei der Auslobung des Wettbewerbs benennt der öffentliche Auftraggeber die Kriterien, nach denen er die Wettbewerbsentwürfe beurteilen will. Außerdem legt er fest, welche seiner Vorgaben bindend sind. Halten am Wettbewerb teilnehmende Planungsbüros die Vorgaben nicht ein, werden sie

ausgeschlossen. Der öffentliche Auftraggeber beruft ein Preisgericht, das mehrheitlich aus externen Fachleuten besteht. Das Preisgericht entscheidet, welche Wettbewerbsentwürfe der Aufgabenstellung am besten gerecht werden. Diese Entwürfe erhalten Preise. Im Anschluss an den Planungswettbewerb verhandelt der öffentliche Auftraggeber mit den Bestplatzierten über den Auftrag. Er ist dabei an die Entscheidungen des Preisgerichts gebunden.

Planungswettbewerb für den BMUV-Erweiterungsbau

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) plant in Berlin einen Erweiterungsbau für das BMUV und weitere Behörden (Erweiterungsbau). Die BImA will das Grundstück maximal auslasten. Sie rechnet mit Ausgaben von 241 Mio. Euro.

Im Auftrag der BImA lobte die Bundesbauverwaltung im Jahr 2019 einen Planungswettbewerb aus, für den sie 1 Mio. Euro ausgab. Der Erweiterungsbau sollte besonders nachhaltig und ressourceneffizient sein und als Leuchtturmprojekt des Bundes für Nachhaltiges Bauen dienen. Die Wettbewerbsentwürfe sollten neben der gestalterischen und funktionalen Qualität auch in ökologischer, energetischer und wirtschaftlicher Hinsicht überzeugen. Der Erweiterungsbau sollte den höchsten Standard „Gold“ für Nachhaltiges Bauen erreichen.

Die Bundesbauverwaltung wollte die Wettbewerbsentwürfe u. a. nach verschiedenen Kriterien des Nachhaltigen Bauens und der Wirtschaftlichkeit, wie dem Treibhauspotenzial und der Flächeneffizienz beurteilen. Bindende Vorgaben legte sie nicht fest.

Wettbewerbsentwürfe erfüllten wesentliche Nachhaltigkeits- und Wirtschaftlichkeitskriterien nicht

An dem Wettbewerb nahmen mehr als 20 Planungsbüros teil. Die Entwürfe A und B erhielten einen ersten Preis.

- Beide Entwürfe überschritten beim Treibhauspotenzial das angestrebte Ziel. Der Wert des Entwurfs A war schlechter als der Wert des Entwurfs B.
- Beide Entwürfe erfüllten die gewünschten Mindestanforderungen an die Flächeneffizienz nicht. Der Entwurf A war ungünstiger als Entwurf B.
- Entwurf A erfüllte die Nachhaltigkeitsanforderungen unterdurchschnittlich. Entwurf B ließ eine ausgewogene Erfüllung der Nachhaltigkeitsanforderungen erwarten.

Das Preisgericht sah in Entwurf A einen „sehr interessanten städtebaulichen Beitrag“. Mit der Holzbauweise lasse er einen Bezug zum BMUV erkennen. Die Ökologische Bilanz und die Flächeneffizienz dieses Entwurfs seien ungünstig, die Investitions- und Nutzungskosten hoch. Dem Entwurf B bestätigte das Preisgericht insgesamt „sehr gute Werte bezüglich der sehr hochgesteckten energetischen und Nachhaltigkeitsanforderungen“. Jedoch passe die Fassade aus Betonfertigteilen nicht zur beabsichtigten Außenwirkung des BMUV.

Das Preisgericht empfahl der Bundesbauverwaltung, beide Entwürfe überarbeiten zu lassen.

Bundesbauverwaltung verliert Ziel „Leuchtturmprojekt für Nachhaltiges Bauen“ aus den Augen

Die Bundesbauverwaltung verhandelte mit den beiden Erstplatzierten und beauftragte schließlich das Planungsbüro, das Entwurf A verfasst hatte. Sie sah in dessen überarbeiteten Entwurf „die Möglichkeit, ein politisches Signal hinsichtlich der Themen Klimawandel, Biodiversität und Transparenz zu transportieren“. Der Entwurf sei „zukunftsorientiert und ganzheitlich konzipiert“ und verspreche ein „Next-Generation-Projekt“ zu werden. Die Leitidee vermittele „eine zukunftsweisende Botschaft für das BMUV“. Allerdings lasse der Entwurf die Erfüllung der Nachhaltigkeitsziele nur teilweise erwarten. Den höchsten Standard „Gold“ für Nachhaltiges Bauen erreiche er nicht.

Zum überarbeiteten Entwurf B stellte die Bundesbauverwaltung fest, dass er eine „überwiegende“ Erfüllung der Nachhaltigkeitsziele erwarten lasse. Jedoch sei seine „politische Signalkraft weniger überzeugend“. Sie bemängelte neben funktionalen Einschränkungen vor allem die „stereotyp wirkende“ Fassade.

Nachhaltigkeitsdefizite bei Planungswettbewerben lange bekannt

Das Auseinanderfallen von Anspruch und Realität beim Nachhaltigen Bauen beobachtet der Bundesrechnungshof schon länger. So lobte im Jahr 2016 die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (SPK) einen Planungswettbewerb aus. Er diene dem Neubau eines Museums für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin. Der vom Bund finanzierte Neubau sollte einen überdurchschnittlichen Nachhaltigkeitsstandard bei geringem Technisierungsgrad erfüllen. Die Nachhaltigkeit des Gebäudekonzepts sollte laut Auslobung Beurteilungskriterium sein. Die SPK machte jedoch keine bindenden Vorgaben. Bei der Wahl des Erstplatzierten spielten Nachhaltigkeitskriterien keine Rolle. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass nahezu das gesamte Gebäude klimatisiert werden sollte. Die komplexe Haustechnik benötigt viel Platz, viel Energie und ist teuer. Die SPK versucht seitdem trotz fortgeschrittener Planung, den Energiebedarf noch zu reduzieren.

Bereits im Jahr 2013 hatte das damals für den Bundeshochbau zuständige Ministerium bemängelt, dass Nachhaltigkeitsaspekte kaum wettbewerbsentscheidend waren. Sie hätten neben den städtebaulichen, gestalterischen und funktionalen Beurteilungsschwerpunkten der Preisgerichte kaum Stellenwert erlangt. Zumeist sei die Nachhaltigkeit nur „additiver Zusatz“ im Entwurfsprozess gewesen.

16.2 Würdigung

Der ausgewählte Entwurf für den Erweiterungsbau wurde dem Anspruch eines Leuchtturmprojekts nicht gerecht. Die Unverbindlichkeit der Vorgaben im Planungswettbewerb hat dazu geführt, dass bei der Auswahl der Siegerentwürfe die Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit fast bedeutungslos waren. Die Entwürfe mussten nicht den Zielwert für das Treibhauspotenzial erreichen, den Mindestwert für die Flächeneffizienz einhalten oder die Nachhaltigkeitsanforderungen durchgängig erfüllen. Den Planungsbüros drohte kein Ausschluss vom Wettbewerb, wenn sie wesentliche Ziele des Bundes unzureichend oder gar nicht umgesetzt hatten.

Die Bundesregierung räumt dem Nachhaltigen Bauen einen hohen Stellenwert ein. Sie will damit Vorbild für andere Bauherren sein. Die Bundesbauverwaltung und das Preisgericht haben dies nicht beachtet. Sie bewerteten hauptsächlich das nachhaltig anmutende Erscheinungsbild der Holzfassade und dessen mögliche „politische Signalkraft“. Sie beachtetten nicht, dass sich die Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens in den frühen Planungsphasen stärker beeinflussen lassen. Später ist das nur noch mit großem Aufwand möglich.

Das BMWSB muss bei Planungswettbewerben sicherstellen, dass die prämierten Entwürfe die Nachhaltigkeits- und Wirtschaftlichkeitsvorgaben erreichen. Dazu müssen bei Planungswettbewerben bindende Vorgaben festgelegt werden. Das Vergaberecht sieht diese Möglichkeit ausdrücklich vor. Entwürfe, die diese Vorgaben nicht erfüllen, können nicht ausgezeichnet werden.

16.3 Stellungnahme

Das BMWSB hat hervorgehoben, dass viele Entwürfe für den Erweiterungsbau ein ausreichendes Nachhaltigkeitspotenzial gehabt hätten. Die Bundesbauverwaltung habe überdurchschnittlich hohe Nachhaltigkeitsanforderungen gestellt und von den Planungsbüros erwartet, dass sie diese in einigen Fällen konkurrierenden Anforderungen gegeneinander abwägen. So habe sich beispielsweise die Anforderung, das Grundstück maximal auszulasten, nur mit Planungskonzepten umsetzen lassen, die nach der Systematik des Bewertungssystems für Nachhaltiges Bauen keine hohe Bewertung erwarten ließen. Das Treibhauspotenzial könne bei einem Wettbewerb nur grob auf der Grundlage von Annahmen geschätzt, im weiteren Planungsverlauf aber noch erheblich beeinflusst werden.

Die Bundesbauverwaltung habe die Planung des Erweiterungsbaus zwischenzeitlich weiterentwickeln lassen. Das Treibhauspotenzial nähere sich dem Zielwert. Die Flächeneffizienz erfülle jetzt die Mindestanforderungen. Nach den aktuellen Berechnungen werde der höchste Standard „Gold“ für Nachhaltiges Bauen erreicht.

Nach Darstellung des BMWSB habe die Bundesbauverwaltung nur prüfen können, ob die Entwürfe das Potenzial boten, die Nachhaltigkeits- und Wirtschaftlichkeitsziele zu erreichen.

Im Wettbewerb und im folgenden Verhandlungsverfahren sei der Entwurf ausgewählt worden, der das beste Potenzial aufwies.

Das BMWSB hat eingeräumt, dass Preisgerichte in der Vergangenheit Nachhaltigkeitsaspekte nicht immer umfassend berücksichtigt haben. Die Qualifikation der Preisgerichte und Planungsbüros habe sich insofern jedoch verbessert. Der Bund habe seine Nachhaltigkeitsziele bei Planungswettbewerben in den letzten Jahren besser vermittelt, sodass Preisgerichte sie nicht mehr als additives Sonderthema betrachteten.

Das BMWSB lehnt bindende Vorgaben in Planungswettbewerben ab. Erfahrungen hätten gezeigt, dass diese Kriterien nicht rechtssicher nachzuweisen seien. Auch hätten gute Lösungen ausgeschlossen werden müssen, obwohl nicht eingehaltene Vorgaben oft im Planungsprozess noch „heilbar“ gewesen wären. Bei Wettbewerben müsse auf ein Gleichgewicht zwischen Vorgaben und Freiräumen für Ideen geachtet werden.

16.4 Abschließende Würdigung

Die Erklärungen des BMWSB überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof sieht keine ausreichenden Ansätze, dass das BMWSB die Ziele des Bundes in Planungswettbewerben konsequenter als bisher verfolgen wird.

Beim Planungswettbewerb für den Erweiterungsbau hat die Bundesbauverwaltung versäumt, die ihr bekannten Zielkonflikte vor dem Wettbewerb aufzulösen. Die Bundesbauverwaltung überließ es den Planungsbüros, die Anforderungen zu priorisieren. Damit hat sie ihre Verantwortung nicht wahrgenommen. Gleichwohl erkennt der Bundesrechnungshof die Weiterentwicklung des Entwurfs an. Allerdings war der prämierte Entwurf beim Wettbewerb und bei der Auftragsvergabe noch weit von den wesentlichen Zielen des Bundes entfernt. Überarbeitungen von Entwürfen sind sehr aufwendig und erfordern viele Kompromisse.

Der Bundesrechnungshof widerspricht der Darstellung des BMWSB, dass das Preisgericht und die Bundesbauverwaltung den Entwurf mit dem größten Nachhaltigkeitspotenzial ausgewählt hätten. Vielmehr haben das Preisgericht und die Bundesbauverwaltung die nicht per se nachhaltige Holzbauweise höher gewichtet als die Nachhaltigkeitskriterien. Wichtig waren die erhoffte „politische Signalkraft“ und „Außenwirkung des BMUV“. Hätten das Preisgericht und die Bundesbauverwaltung tatsächlich aufgrund von Nachhaltigkeitskriterien entschieden, hätte ein anderer Entwurf den Zuschlag erhalten müssen.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMWSB an, Nachhaltigkeitsziele des Bundes besser zu vermitteln. Allerdings reicht ein wachsendes Bewusstsein der beteiligten Fachleute nicht aus. Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass sich am Stellenwert nachhaltiger Planung in Wettbewerben seit dem Jahr 2013 nicht viel geändert hat. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass der Bund seine Ziele besser durch bindende Vorgaben erreichen kann.

Anders als vom BMWSB behauptet, dürfte es sich positiv auf die Rechtssicherheit von Planungswettbewerben auswirken, wenn bindende Vorgaben unmissverständlich festgelegt werden, deren Nichteinhaltung zum Ausschluss führt. Es ist Aufgabe der Auftraggeber, Vorgaben zu identifizieren, die für das Erreichen der wichtigsten Projektziele notwendig sind. Dies schränkt kreative Spielräume nicht ein. Dagegen bringt die bisherige Praxis, in der nicht zwischen bindenden und wünschenswerten Kriterien unterschieden wird, erhebliche Unsicherheiten mit sich.

Das BMWSB muss dafür sorgen, dass bei Planungswettbewerben für Baumaßnahmen der BImA, des Bundes und seiner Zuwendungsempfänger die wesentlichen Ziele des Bundes berücksichtigt werden. Dazu müssen bindende Vorgaben insbesondere zur Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit gemacht werden.

Planungswettbewerbe sind aufwendig und teuer. Sie sind nur gerechtfertigt, wenn am Ende Entwürfe stehen, die den Zielen des Bundes entsprechen.