

BUNDESKANZLERAMT  ÖSTERREICH

BEIRAT FÜR BAUKULTUR

Empfehlungen

Mehr Baukultur durch sachgerechtere Planung und Auftragsvergabe

Empfehlung Nr. 1 des Beirats für Baukultur

Wien, im November 2010

1 Hintergrund

Baukulturelle Qualität ist das Ergebnis eines Prozesses, der bei der Planung von gebauter Umwelt beginnt und durch ein gutes Zusammenspiel zwischen AuftraggeberIn und den Ausführenden durch verschiedenste Phasen hindurch entsteht – von der Bedarfsfeststellung für eine bauliche Maßnahme, über dessen Konkretisierung, die Kundmachung bzw. Ausschreibung des Projektes, bis zur Beauftragung des Entwurfes und der späteren Umsetzung. Die Realisierung eines Bauprojektes bedeutet immer einen nachhaltigen Eingriff auf Flächen und Kubaturen, deren optimiertes Erfordernis vom bzw. von der AuftraggeberIn durch intensive Vorbereitungen entsprechend gründlich zu definieren ist.

Der Planungsprozess ist jedoch eingebettet in Rahmenbedingungen: Eine gesetzeskonforme Ausschreibung des Auftrages, die faire Bedingungen für Architekten und Planende gewährleistet, ist dabei ebenso zu beachten, wie die Bedürfnisse und Ansprüche des Auftraggebers an das Projekt. Bei öffentlichen Aufträgen kommen auch noch in stärkerem Maße als bei privaten Projekten gesellschaftliche Bedürfnisse und Ansprüche hinzu. Hinzu kommt die Wahrnehmung der politischen Verantwortung durch die öffentlichen AuftraggeberInnen in ihrer Funktion als Bauherren.

Baukultur bedeutet, die Rahmenbedingungen sachgerecht zu nutzen. So wird beispielsweise der rechtliche Rahmen des Vergaberechtes häufig nur als Hindernis für die freie Wahl geeigneter Entwürfe oder für kreative Lösungen wahrgenommen. Andererseits ist es die Aufgabe des Vergaberechtes, für faire Bedingungen für die Bewerbung um öffentliche Aufträge zu sorgen, was ebenfalls im Interesse von ArchitektInnen und Planenden liegt.

Das Bundesvergabegesetz 2006 bietet eine große Vielfalt an unterschiedlichen Verfahren, die es durchaus erlaubt, für unterschiedlichste Ansprüche an ein Projekt ein geeignetes Verfahren durchzuführen. Allerdings sind diese Möglichkeiten oftmals nicht hinlänglich bekannt oder erfordern eine fundierte Kenntnis dieser komplexen Rechtsmaterie.

Die Anwendung dieser Instrumente, wie zum Beispiel von Wettbewerben, wirft hingegen andere Fragen auf. Hier kann es der Fall sein, dass prämierte Entwürfe aus unterschiedlichsten Gründen nicht oder nur mit wesentlicher zeitlicher Verzögerung umgesetzt, oder gar abgeändert werden. Dafür gibt es zahlreiche Gründe: Unklarheit über Ansprüche und Erwartungen an ein Projekt, über Kosten oder die Änderung von budgetären, gesellschaftlichen oder politischen Prioritäten.

Die eigentliche „Herausforderung Baukultur“ umfasst daher eine Vielzahl von Faktoren vor, während und nach der Auftragsvergabe: Klarheit über die Ansprüche und Erwartungen an das Endprodukt, über seinen Zweck und seine gewünschten Qualitäten, die Auswahl eines geeigne-

ten Verfahrens die Artikulations- und Kommunikationsfähigkeit zwischen AuftraggeberInnen und AuftragnehmerInnen sowie ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen ihnen sind demnach entscheidend für die Qualität gebauter Umwelt.

Diese Empfehlungen dienen primär gemäß § 2 Abs. 1 der Verordnung des Bundeskanzlers über die Einrichtung eines Beirats für Baukultur im Bundeskanzleramt i.d.g.F. der Beratung der im Beirat vertretenen Dienststellen auf Bundesebene bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten. Sie richten sich darüber hinaus aber auch im Rahmen der Verantwortung gegenüber der Gesellschaft an alle anderen, die mit Fragen der Baukultur befasst oder daran interessiert sind, wie insbesondere an private AuftraggeberInnen.

2 Empfehlungen

1. Vorbereitung und Konzipierung von Bauvorhaben

Am Anfang jeder Baumaßnahme steht der Bedarf. Aufgrund der hohen Anzahl bereits bestehender öffentlicher Gebäude betrifft dieser Bedarf heutzutage zum größten Teil eine Änderung oder Adaptierung im Bestand. Im Vergleich zu Neubauten stellen diese Aufgaben andere und teilweise sehr spezifische Anforderungen an AuftraggeberIn und AuftragnehmerIn, beispielsweise im Bereich des Denkmalschutzes, aber auch der Statik oder der ästhetischen und funktionalen Integration von Adaptierungen.

Vor einer sich immer rascher wandelnden Anforderungskulisse an zeitgemäß konzipierte Bauprojekte gewinnt die Schaffung von Möglichkeiten zu weitgehend adaptiblen Lösungsansätzen in den Bereichen Bautechnik und Funktion an Bedeutung, die nicht nur Anforderungen künftiger NutzerInnen erfüllen, sondern letztendlich auch Eingang in Fachwelt und Öffentlichkeit erfahren.

Für Neu- und Altbauten gilt jedoch gleichermaßen, dass nur ein detailliertes Konzept über funktionale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ansprüche und die Schaffung eines eindeutigen Verständnisses dazu zwischen AuftraggeberIn und AuftragnehmerIn Erfolg – und damit im besten Fall eine hohe baukulturelle Qualität – bewirkt. Gerade für Stellen, die nicht oft mit der Beauftragung baulicher Maßnahmen befasst sind oder sehr verschiedenartige Aufträge zu vergeben haben, stellt sich dies häufig als problematisch heraus, ebenso wie für AuftragnehmerInnen, die nur wenig Kompetenz für die Planung und Abwicklung öffentlicher Bauaufträge besitzen.

Häufig herrscht bei unerfahrenen öffentlichen AuftraggeberInnen auch Unklarheit gegenüber qualitätsverbessernden Vorbereitungsschritten, wie z.B. Wettbewerben, deren Kosten und rechtlichen Rahmenbedingungen. Das Fehlen qualitätssteigernder Vorbereitungsschritte einer öffentlichen Ausschreibung oder die Wahl eines nicht optimalen Verfahrens kann zu geringerer Planungsqualität, nachträglichen (Folge-)Kosten und insgesamt einer schlechteren baukulturellen Qualität führen.

Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, empfiehlt der Beirat für Baukultur:

- Die öffentlichen Stellen mit übergeordneter oder fachlicher Verantwortung für den Bau- und Planungsbereich sollen Instrumente zur Beratung jener Stellen in ihrem Verantwortungsbereich entwickeln, die nicht regelmäßig Bauvorhaben durchführen. Für Aufträge des Bundes, die nicht über die Bundesimmobiliengesellschaft abgewickelt werden, sollten dementsprechend geeignete Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen zur professionellen Abwicklung durch die entsprechenden Bundesdienststellen erarbeitet werden.
- Bei diesen Beratungsleistungen ist darauf zu achten, dass sie verstärkt auf die häufigsten Aufgaben der öffentlichen Hand und damit nicht nur auf Neubauten, sondern mehr auf Bauadaptierungen, Umbauten und Sanierungen hin ausgerichtet werden.
- Durch zielgruppenorientierte Aufklärungs- und Vermittlungsarbeit sind Schwellenängste vor Wettbewerben und innovativen Lösungen abzubauen und die Vorteile eines umfassend gedachten baukulturellen Qualitätsanspruches z.B. hinsichtlich der Lebenszykluskosten bekannt zu machen. Die bestehenden Informationsangebote auf Ebene der Gebietskörperschaften sowie der Bundeskammern werden begrüßt. Diese Angebote sollten systematisch ausgebaut, an den Bedarf angepasst und zielgerecht zugänglich gemacht werden.
- Jenseits des Vergaberechts sind die öffentlichen Stellen dazu aufgefordert, einschlägige Vorschriften zu Planung und Bau öffentlicher Gebäude wie Kindergärten, Schulen oder Seniorenheime auf unzweckmäßige oder überschießende Determinierungen hin zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

2. Sachgerechte Nutzung des rechtlichen Rahmens

Das Vergaberecht bildet als allgemeines Verfahrensrecht auch für die Auftragsvergabe von Bauvorhaben den rechtlichen Rahmen. Dadurch sollen faire Verfahren bei der Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand sowie verantwortungsvoller Umgang mit öffentlichen Ressourcen garantiert werden. Als allgemeines Verfahrensrecht bietet es jedoch keine inhaltlichen Bestimmungen für qualitätsvolle Planung und Errichtung von gebauter Umwelt. Zudem ist es weitgehend auf EU-Ebene determiniert, so dass einer Spezifizierung seiner Inhalte auf baukulturelle Aspekte hin auf nationaler Ebene enge Grenzen gesetzt sind.

In seiner allgemeinen Gültigkeit bietet das Vergaberecht jedoch zahlreiche Möglichkeiten, baukulturelle Qualität bereits im Stadium der Ausschreibung zu verankern und zu gestalten. Dies wird jedoch häufig in mangelnder Kenntnis der Möglichkeiten dieses Gesetzes nicht wahrgenommen. Es gilt daher, das Vergaberecht zur Schaffung baukultureller Qualität durch sachgerechte Anwendung durch die öffentliche Hand im Einzelfall zu nutzen. Dazu ist bei der

Weiterentwicklung der AuftraggeberInnenverantwortung sowie bei der kompetenten Anwendung von Instrumenten zur Auftragsgestaltung und -vergabe anzusetzen:

- Öffentliche AuftraggeberInnen sind dazu aufgerufen, Kapazitäten und hohe Kompetenz bei der Nutzung des Vergaberechts im Zusammenhang mit Bauvorhaben entweder in Ihren Dienststellen selbst auszubauen, oder Informationen verfügbar zu machen, wo diese Kompetenz in Anspruch genommen werden kann. Zur Gewährleistung einer angemessenen Projekt- und Auslobungsvorbereitung sind angemessene Zeiträume durch die öffentlichen AuftraggeberInnen vorzugeben.
- Die öffentlichen Dienststellen sollen ihre verantwortlichen MitarbeiterInnen zur Nutzung von Beratung zur formal richtigen und sachgerechten Nutzung des Vergaberechts ermutigen. Dazu kann es notwendig sein, bereits bei der Feststellung des genauen Bedarfes, einschließlich der detaillierten Ansprüche und Möglichkeiten in budgetärer, ökologischer und gesellschaftlicher Hinsicht, externe Hilfe in Anspruch zu nehmen und um die Qualität der Ausschreibungen zu gewährleisten.
- Die Standes- und Interessensvertretungen der Planenden und ArchitektInnen sowie die Ausbildungsstätten sind dazu aufgefordert, dahingehende Schulungs- und Weiterbildungsangebote zu schaffen, um AuftragnehmerInnen hinsichtlich der sachgerechten Nutzung des Vergaberechts zur Erhöhung baukultureller Qualität bestmöglich vorzubereiten und auch die spezifischen Rahmenbedingungen öffentlicher Beauftragungen umfassend zu vermitteln.

3. Verantwortungsvolle Projektumsetzung durch AuftraggeberInnen und AuftragnehmerInnen

Neben einer optimalen Definition der Bedarfe und Ansprüche und der intelligenten Nutzung der Möglichkeiten der Auftragsvergabe mittels eines geeigneten Verfahrens liegt ein weiterer Schlüsselfaktor für Baukultur in der verantwortungsvollen Umsetzung und Begleitung der Projekte. Die professionelle Begleitung eines Projektes ist keine „Nebenaufgabe“ und erfordert im Idealfall neben frühzeitiger und gewissenhafter Vorbereitung sowie inhaltlicher Kompetenz (die durch Beratungsangebote gestützt werden kann) auch personelle Kontinuität, angemessene Ressourcen sowie einen verständnis- und vertrauensvollen Umgang zwischen den handelnden Personen.

Dazu gehört die Erfüllung wichtiger Erwartungen: Diese umfassen von (öffentlicher) AuftraggeberInnenseite v. a. Kostentreue, konzeptive Flexibilität und Termintreue, wohingegen die Auf-

tragnehmerInnenseite in erster Linie Verlässlichkeit und Zeitnähe bei der Beauftragung nach durchgeführten Wettbewerben von AuftraggeberInnen erwartet. In diesem Sinne empfiehlt der Beirat für Baukultur:

- Auf Seiten der öffentlichen AuftraggeberInnen eine realistische und ausreichende Budgetierung der Personal- und finanziellen Ressourcen für die Planung und Begleitung eines Bauprojekts, damit die erforderlichen Entscheidungen fachgerecht getroffen werden können.
- Die Umsetzung von Maßnahmen, die zu einer Beschleunigung von Planungstätigkeiten nach entschiedenen Realisierungswettbewerben führen, vorausgesetzt, eine unmittelbare Umsetzungsabsicht war Teil der Auslobung und die wesentlichen Bedingungen hinsichtlich Qualität, Kosten- und Termintreue entsprechen den Vorgaben der Ausschreibung. Die AuftraggeberInnen sind dementsprechend bereits bei der Auslobung dazu angehalten, für die entsprechenden Informationen sowie Umsetzungsvoraussetzungen zu sorgen.
- Aufbauend auf einem von AuftraggeberInnenseite projektspezifisch ermittelten, angemessenen Baubudget ist seitens der AuftragnehmerInnen die Kostensicherheit von Planungen weitestgehend sicherzustellen, sodass ein diesbezügliches Risiko für AuftraggeberInnen minimiert bzw. kalkulierbar wird. Die Landes- und Interessenvertretungen sowie die Ausbildungsstätten sind dazu aufgerufen, bei der Aus- und Weiterbildung von PlanerInnen und ArchitektInnen ein entsprechendes Gewicht auf diese – nicht nur für die öffentliche Hand – bedeutenden Aspekte zu legen.