



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Regulative Baukultur



Potenziale des Bau- und Vergabe-
rechts für die Qualität des
gestalteten Raumes

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn
Referat RS 7 „Quartiersentwicklung, Baukultur, Städtebaulicher Denkmalschutz“
Dr. Alexander Fichte
alexander.fichte@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen
Referat S I 1 Grundsatzangelegenheiten Stadtentwicklung, Baukultur, Forschung und Koordinierung
Stephan Mayer

Auftragnehmer

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu), Berlin
Magnus Krusenotto
Daniela Michalski
Wolf-Christian Strauss
krusenotto@difu.de

in Kooperation mit:
Prof. Dr. Stephan Tomerius, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

Stand

Januar 2026

Satz und Layout

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

MKL Druck GmbH & Co. KG, Ostbevern
Gedruckt auf Recyclingpapier

Bestellungen

publikationen.bbsr@bbr.bund.de; Stichwort: Regulative Baukultur

Bildnachweis

Wolf-Christian Strauss (Titelbild), weitere Bildnachweise siehe S. 99.

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Nachdruck

Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitiervorschlag

Krusenotto, M.; Michalski, D.; Strauss, W.-C.; Tomerius, S., 2026: Regulative Baukultur. Potenziale des Bau- und Vergaberechts für die Qualität des gestalteten Raums. Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Bonn. <https://doi.org/10.58007/b1e3-p826>

DOI 10.58007/b1e3-p826

ISBN 978-3-98655-164-3

Bonn 2026

Regulative Baukultur

Potenziale des Bau- und Vergaberechts für die Qualität des gestalteten Raumes



Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.



Foto: Jürgen Schulzki

Liebe Leserinnen und Leser,

Baurecht und Baukultur wirken auf den ersten Blick wie ein ungleiches Paar – in der Praxis jedoch sind sie eng miteinander verflochten. Die Qualität unserer gebauten Umwelt wird maßgeblich durch den Einsatz der vorhandenen Rechtsinstrumente bestimmt. Gutes Planen und Bauen muss dabei vielfältigen Ansprüchen gerecht werden: Wirtschaftlichkeit und Geschwindigkeit stehen ebenso im Fokus wie Klimagerechtigkeit und eine angemessene Beteiligung der Öffentlichkeit.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) den Zusammenhang von Baukultur und Recht eingehend untersucht. Die Ergebnisse der Studie verdeutlichen, dass das Baurecht einen bemerkenswerten Spielraum eröffnet – von Bebauungsplänen über städtebauliche Verträge bis hin zum Vergaberecht. Das Recht kann zu einem aktiven Werkzeug werden, das Baukultur nicht nur ermöglicht, sondern bewusst fördert. Entscheidend für die Qualität des Bauens ist dabei allerdings nicht allein das Instrumentarium, sondern vor allem der frühe Einbezug gestalterischer Ansprüche sowie die Haltung der Verantwortlichen.

Wir wünschen Ihnen eine erkenntnisreiche und inspirierende Lektüre.

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Peter Jakobowski'. The signature is fluid and cursive, with a small mark at the end.

Dr. Peter Jakobowski
Stellvertretender Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	8
Methodik	8
Ergebnisse	8
1 Einführung	12
1.1 Anlass und Hintergrund des Projektes	12
1.2 Methodik	13
2 Baukultur im Baurecht	15
2.1 Nationaler Rahmen und baukulturelle Leitlinien	15
2.2 Baukultur als Aufgabe des Baurechts	16
3 Steuerung baukultureller Qualität durch das öffentliche Baurecht	19
3.1 Typische (Steuerungs-)Instrumente und ihre baukulturellen Potenziale	19
3.2 Weitere Rechtsinstrumente zur Steuerung von Baukultur	43
3.3 Informelle Ansätze und ergänzende Instrumente	45
3.4 Potenziale für Baukultur im Baurecht	47
3.5 Hemmnisse für Baukultur im Baurecht	49
3.6 Fazit	50
4 Baukultur im Vergaberecht	52
4.1 Gesetzliche Zielkonflikte im Vergaberecht	52
4.2 Instrumente zur Beförderung von Baukultur im Vergabeverfahren	57
4.3 Nachhaltige Bau- und Umbaukultur	70
4.4 Potenziale für Baukultur in öffentlichen Vergabeverfahren	75
4.5 Vergaberechtliche Hemmnisse für die Beförderung von Baukultur	78
4.6 Fazit	81
5 Gesamtfazit und regulative Vorschläge	84
5.1 Übergreifende Erkenntnisse zum Bau- und Vergaberecht	84
5.2 Regulative Vorschläge im Baurecht	86
5.3 Regulative Vorschläge im Vergaberecht	89
5.4 Anschlussfähigkeit an Debatten zur Stärkung der Baukultur	93
Literaturverzeichnis	98
Abbildungsverzeichnis	101
Tabellenverzeichnis	101
Bildnachweis	101
Übersicht Fallbeispiele	102
Anhang	103

Kurzfassung

Planen und Bauen sind in hohem Maße durch Vorschriften und Normen des öffentlichen Baurechts geprägt. Diese bilden gewissermaßen auch den Rahmen für baukulturelle Belange. Der Begriff der Baukultur beschreibt einen ganzheitlichen gesellschaftlichen Anspruch, der über ästhetische oder architektonische Aspekte hinausgeht und funktionale, soziale, ökologische sowie gestalterische Qualität der gebauten Umwelt einfordert. Dieser Anspruch wird in der alltäglichen Baupraxis – so der Eindruck – häufig nur unzureichend umgesetzt. Bislang ist nicht hinreichend untersucht, inwiefern das baurechtliche Instrumentarium genutzt werden kann, um zu einer Qualität der gebauten Umwelt beizutragen.

Vor diesem Hintergrund wurde das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) beauftragt, sich eingehend mit dem Zusammenhang von öffentlichem Baurecht und Baukultur zu befassen. Leitend für das Forschungsvorhaben „Regulative Baukultur. Potenziale des Baurechts für die Qualität des gestalteten Raumes“ (2023–2025), war die Frage, in welchem Maße das öffentliche Baurecht baukulturelle Qualität fördert oder hemmt. Im Fokus stand dabei, wie bestehende Regelungen insbesondere im Bauplanungs- und Bauordnungsrecht gezielter genutzt oder weiterentwickelt werden können, um baukulturelle Ziele zu stärken. Ziel war es, Potenziale und Hemmnisse des Rechtsrahmens für Baukultur herauszuarbeiten und Impulse für eine qualitativ gestaltete, zukunftsfähige Umwelt zu geben. Zusätzlich zu den baurechtlichen Bezügen wurden im Projekt auch die Verknüpfungen der Baukultur mit dem vergaberechtlichen Instrumentarium untersucht. Hierbei ging es im Wesentlichen darum, wie baukulturelle Ziele wie zum Beispiel nachhaltiges, ressourcenschonendes Bauen in die Bauvergabe integriert werden können und

welche Vergabeverfahren sich für eine Stärkung der Baukultur eignen.

Methodik

Zunächst wurde in einem ersten Schritt eine Recherche einschlägiger Fachliteratur, Gesetzestexte und Kommentierungen zum Bau- und Vergaberecht durchgeführt. Dabei wurden besonders baukulturell relevante Instrumente des Baurechts identifiziert und jeweils anhand konkreter Praxisbeispiele veranschaulicht. Zu den Praxisbeispielen fanden vertiefende Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus Kommunen, Architektur und Baurecht statt, um die Anwendung, Auslegung und den Weiterentwicklungsbedarf der ausgewählten Instrumente aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu beleuchten. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse mündeten in zwei Fachworkshops zum Bauplanungs- und Bauordnungsrecht. In diesen Präsenzveranstaltungen diskutierten Expertinnen und Experten aus Planung, Forschung und Praxis die bisherigen Projekt-Ergebnisse. Der vergaberechtliche Baustein bestand aus rund zehn Experteninterviews mit Kommunen, Anwaltschaft, Immobilienwirtschaft sowie einem vertiefenden digitalen Workshop. Abschließend wurden alle Ergebnisse aus Recherche, Interviews und Workshops zusammengeführt, um die untersuchten Rechtsinstrumente hinsichtlich ihrer Stärken, Schwächen und ihres Entwicklungsbedarfs differenziert darzustellen. Potenziale und Hemmnisse des Rechtsrahmens wurden systematisch herausgearbeitet und darauf aufbauend entsprechende Handlungsempfehlungen an das BBSR übergeben.

Ergebnisse

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens zeigen insgesamt, dass in den untersuchten

Instrumenten und Rechtsvorschriften zum Planen und Bauen durchaus Potenziale stecken, diese im Sinne der Baukultur anzuwenden. Sie werden allerdings nicht als entscheidender Hebel für gute Baukultur in den Städten und Gemeinden wahrgenommen. Dieser liege vielmehr in der in den entsprechenden Planverfahren zugrunde gelegten Haltung und dem Selbstverständnis der Kommunen sowie der öffentlichen Auftraggeber im Hinblick auf die Qualität und Wirkung der Bauvorhaben. Eine baukulturell orientierte Praxis setzt dabei voraus, dass die Sensibilität für gestalterische Qualität nicht erst in nachgelagerten Planungsphasen zum Tragen kommt, sondern von Beginn an integraler Bestandteil des Verfahrens ist. Wichtig ist also vor allem der Wille der beteiligten Akteure, die Rechtsvorschriften im Sinne der Baukultur anzuwenden.

Potenziale der Rechtsinstrumente für Baukultur

Dennoch ergab die Untersuchung auch bei den Rechtsinstrumenten konkrete Potenziale, die zur Stärkung der Baukultur genutzt werden können. Als zentrales Steuerungsinstrument für die städtebauliche Entwicklung wurde der B-Plan (auch in Kombination mit städtebaulichen Verträgen) als geeignetes Verfahren beurteilt. Dieser ermöglicht über die Festsetzungsmöglichkeiten Themen wie Nutzungsmischung, Ausstattung mit Freiraum und Grünflächen, Bebauungsdichte, blau-grüne Infrastrukturen etc. zu verankern und damit positiv Einfluss zu nehmen auf die Qualität des gebauten Raumes. Der Grad der Detaillierungstiefe der Festsetzungen ist dabei immer kontextabhängig und bedarf einer sorgfältigen Abwägung der Planenden. Bei bestimmten Vorhaben können detaillierte Festsetzungen auch mit gestalterischen Vorgaben, zum Beispiel in einem historisch geprägten Umfeld sinnvoll sein. In den Interviews wurde aber auch die Meinung vertreten, dass allein mit Festsetzungen von

Baulinien oder Baufluchten städtebauliche Qualitäten erreicht werden können. Über städtebauliche Verträge können daneben noch die Durchführung von Wettbewerben oder die Beteiligung von Gestaltungsbeiräten vereinbart werden, um Qualitäten abzusichern.

Darüber hinaus haben sich auch klassische Instrumente, wie Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen im Rahmen der Untersuchung als geeignet erwiesen, gestalterische Qualitäten zu sichern. Hier zeigt sich insbesondere, dass Gestaltungssatzungen nicht zwangsläufig nur über ihre Inhalte wie Dachformen, Farbwahl, Fassadengestaltung Einfluss nehmen auf die Baukultur, sondern auch der partizipative Prozess und die Aushandlung eine positive Wirkung haben können. Dabei ergab sich auch bei der Ausgestaltung einer Gestaltungs- und Erhaltungssatzung, dass diese in einem ausgewogenen Maß Vorgaben zur gestalterischen Qualität der Gebäude machen sollten. Eine Flexibilität über die Nutzung von Ausnahmen oder Abweichungstatbeständen kann daher eine Weiterentwicklung von Baukultur ermöglichen und diese nicht als starres Konstrukt begreifen.

Schließlich hat die Untersuchung gezeigt, dass die Anwendung von Rechtsinstrumenten häufig ein Hebel dafür sein kann, um auf kooperativem Wege und im Rahmen von Aushandlungsprozessen positiven Einfluss auf die baukulturelle Entwicklung eines Gebietes zu nehmen. So lösen etwa städtebauliche Sanierungsmaßnahmen über Genehmigungsvorbehalte oder Vorkaufsrechte rechtliche Handlungsoptionen aus, welche unter anderem genutzt werden, um mit den jeweiligen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer ins Gespräch zu kommen und auf kooperativem Wege eine im Sinne der Sanierung sinnvolle Entwicklung zu befördern. Aber auch auf der Genehmigungsebene können Bauberatungen im Zusammenhang mit Bauvorhaben genutzt werden, um baukulturelle Qualitäten zu ermöglichen.

Im Vergaberecht zeigte sich ein ähnliches Bild wie bei den baurechtlichen Vorschriften. Die Förderung baukultureller Qualität ist weniger an ein spezifisches Vergabeverfahren gebunden, sondern maßgeblich – unter bewusster Ausschöpfung des vergaberechtlichen Instrumentariums – von der baukulturellen Haltung der öffentlichen Auftraggebenden oder Auslobenden, der inhaltlichen Ausgestaltung des Verfahrens, bei RPW-Planungswettbewerben der Zusammensetzung der Jury und adäquat angewendeten Bewertungsmaßstäben abhängig. Leistungsbeschreibung sowie Eignungs- oder Zuschlagskriterien bieten dabei für die öffentlichen Auftraggeber ausreichend Spielräume, um positive Impulse für die baukulturelle Qualität zu generieren. In ihrer Wechselwirkung erlauben es diese Vergabeelemente der öffentlichen Hand, baukulturelle Ansprüche im Vergabefahren wirksam zu verankern. Der klassische RPW-Planungswettbewerb nach §§ 78 ff. VgV wird als wirksames Mittel zur Qualitätssicherung bei Planungsleistungen eingeschätzt und vor allem bei innovativen Stadtentwicklungsprozessen und sogenannten „Leuchtturmprojekten“ als geeignete Verfahrensart eingeschätzt. Für kleinere Verfahren haben sich daher „hybride“ Vergabemodelle bewährt, die Elemente des Planungswettbewerbs in ein Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb integrieren. Für Themen wie serielles, nachhaltiges Bauen werden zudem auch innovative Verfahrensansätze wie „lernende Rahmenverträge“ eingesetzt, in denen Auftraggeber und Auftragnehmer über den Zeitraum der Rahmenverträge im gegenseitigen Austausch qualitative Anpassungen sowie Verbesserungen in die Auftrags Erfüllung einfließen lassen können.

Hemmnisse der Rechtsinstrumente für Baukultur

Mit Blick auf die Hemmnisse der Rechtsinstrumente für die Baukultur wurden diese

im Vorhaben nicht als grundlegend bewertet. Vielmehr geht es um einen Weiterentwicklungs- bzw. Optimierungsbedarf bei einigen Vorschriften des Bau- und Vergaberechts. Generell lässt sich aber festhalten, dass im Rahmen des Forschungsvorhabens immer wieder die hohe Komplexität und Regelungsdichte im Bau- und Vergaberecht als Hemmnis wahrgenommen wurde. Eine Reduzierung der Komplexität von Verfahren und Vorschriften im Bau- und Vergaberecht könnte das Bauen insgesamt erleichtern und sei damit auch ein Beitrag zur Stärkung der Baukultur.

Konkreter Weiterentwicklungs- bzw. Optimierungsbedarf besteht im Bauplanungsrecht insbesondere im Umgang mit bestehenden Bebauungsplänen. In vielen Städten werden diese den aktuellen Herausforderungen wie der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, Klimaanpassung oder klimaneutralen Wärmeversorgung nicht mehr gerecht. Die gesetzlichen Anforderungen an die Anpassung von Bebauungsplänen, aber auch die damit verbundenen tatsächlichen Implikationen (z. B. Entschädigungsansprüche, Personalmangel für Überprüfung von Bebauungsplänen) werden als Hemmnisse wahrgenommen, um diese Aufgaben durch das Planungsrecht lösen zu können.

Im Bauordnungsrecht werden die hohen Anforderungen an bauliche Standards jenseits der Sicherheitsrelevanz etwa in den Bereichen Schallschutz, Brandschutz oder beim barrierefreien Bauen, welche einem schnellen und kostengünstigen Umbau von Bestandsgebäuden im Wege stehe. Dies betrifft insbesondere auch die damit verbundenen untergesetzlichen DIN-Normen oder anerkannten Regeln der Technik, welche als Standards im Bauordnungsrecht verankert sind. Hier braucht es eine Entwicklung, die sich stärker an einem Mindeststandard orientiert, von dem in bestimmten Fällen abgewichen werden kann. Als Kehrseite einer zunehmenden

Deregulierung im Bauordnungsrecht (z. B. durch Ausweitung verfahrensfreier Vorhaben) wird allerdings auch die Schwächung von baukulturellen Aushandlungsprozessen befürchtet.

Im Vergaberecht wurde als konkretes Hemmnis von verschiedenen Seiten die Regelungen zur Losaufteilung benannt. Einerseits kritisieren Kommunen, deren Rechtsberatende und Fachplanende die fragmentierende Wirkung der Losvergabe: Sie zerschlage bewährte Planungsteams, die sich im Vorfeld der Wettbewerbsphase gefunden haben, benachteilige interdisziplinäre Systemanbieter und erschwere eine durchgehende baukulturelle Handschrift. Andererseits wird auf die Bedeutung des freien Marktzugangs und der Chancengleichheit hingewiesen – Fachlose ermöglichen die Teilnahme kleinerer Büros und sollten so für transparente Vergabeverfahren sorgen. Die Beauftragung von Generalübernehmern (GÜ) sind häufig die Folge, was zu einer Beschleunigung von Bauprojekten führen kann, allerdings auch gewisse Risiken mit sich bringe, mit Blick auf Planungsqualität und handwerkliche Umsetzung.

Im Bereich des zirkulären Bauens gibt es dagegen grundlegendere Defizite in den aktuellen rechtlichen und normativen Rahmenbedingungen. Die Abbildung von

Nachhaltigkeitskriterien (z. B. bei Materialbeschaffung oder Logistik) im Vergabeverfahren ist derzeit nicht praxistauglich. Europäische Ausschreibungen stehen oft im Widerspruch zu ökologischen Zielen, da sie lange Transportwege für Recycling-Baustoffe begünstigen, während regionale Lösungen vergaberechtlich problematisch blieben. Eine Anpassung des Diskriminierungsverbots zugunsten ökologisch motivierter Regionalitätskriterien erscheint daher prüfenswert. Parallel dazu ist das technische Regelwerk bislang unzureichend auf die Anforderungen zirkulären Bauens ausgerichtet: Weder die lineare Struktur der HOAI noch das bestehende Normensystem (DIN-Normen) können derzeit offenbar die iterativen Planungsprozesse und den qualitativen Mehraufwand angemessen erfassen oder honorieren.

Schließlich besteht in der fehlenden Differenzierung zwischen alltäglichen Vergaben („Brot- und Butter-Geschäft“) und umfangreichen Vergaben eine Herausforderung für kleinere Kommunen, was in der Folge auch zu einer Vermeidung baukulturell ambitionierter Verfahren führen kann. Zuweilen wird dann auf praktikablere, alternative Wege außerhalb des Vergaberechts ausgewichen, etwa auf qualitative Vorgaben in Grundstückskaufverträgen und planungsrechtliche Festsetzungen.

1 Einführung

1.1 Anlass und Hintergrund des Projektes

Baukultur wird heute nicht mehr allein als Frage von Architektur oder Ästhetik verstanden, sondern als umfassender gesellschaftlicher Anspruch an die Qualität der gebauten Umwelt. Dieser erweiterte Baukulturbegriff – geprägt unter anderem durch die Arbeit der Bundesstiftung Baukultur sowie durch internationale Impulse wie die Erklärung von Davos (Davos Declaration) – beschreibt Baukultur als strategische Aufgabe: Es geht um die Ausgestaltung von Prozessen, Räumen und Strukturen, die funktional, sozial, ökologisch und gestalterisch überzeugen. Baukultur ist damit kein dekoratives Add-on, sondern Ausdruck verantwortlicher Planung und Voraussetzung für zukunftsfähige Räume. Zugleich zeigt sich in der Praxis, dass dieser Anspruch im Alltagsbau nur unzureichend eingelöst wird. Gute Beispiele existieren, doch sie bleiben oft Ausnahmeerscheinungen in einem von Kostendruck, Zeitmangel und fragmentierten Zuständigkeiten geprägten Planungs- und Baugeschehen.

Insbesondere im Wohnungsbau sowie bei kommunaler Infrastruktur wird häufig schlicht und funktional, aber ohne hohen qualitativen Anspruch gebaut. Die Ursachen sind vielschichtig: fehlende gestalterische Kompetenzen bei Bauherrenschaft und Investoren, begrenzte Ressourcen in kommunalen Verwaltungen, ein Mangel an Qualitätssicherung im Planungsprozess oder auch das Desinteresse an den langfristigen Folgen schlechter Gestaltung. Neue Herausforderungen wie der Klimawandel, der akute Bedarf an bezahlbarem Wohnraum oder der Einsatz serieller Bauweisen verschärfen die Situation: Sie fordern schnelle, effiziente und kostengünstige Lösungen, die nicht selten zulasten der Baukultur gehen.

Da das Bauen in Deutschland durch eine Vielzahl an Gesetzen und Normen strukturiert ist, stellt sich zunehmend die Frage, welche Rolle diese bei der Sicherung und Förderung baukultureller Qualität spielt – oder spielen könnte. Dies betrifft insbesondere das Bauplanungsrecht (BauGB) und Bauordnungsrecht der Länder als zentrale rechtliche Rahmenbedingungen. Diese haben in den letzten Jahren eine zunehmende inhaltliche Aufladung erfahren – etwa durch Vorgaben zum Klimaschutz, zur Innenentwicklung oder zu sozialer Infrastruktur – und werden nicht selten als Hindernis für kreatives und qualitativvolles Bauen wahrgenommen. Gleichzeitig eröffnet das bestehende Regelwerk durchaus Spielräume für gute Gestaltung, wenn es richtig genutzt wird. Der Begriff Baukultur ist inzwischen an mehreren Stellen im Baugesetzbuch verankert, wird jedoch nicht rechtsverbindlich definiert und bleibt im Vollzug häufig vage. Auch im Bauordnungsrecht existieren mit Gestaltungssatzungen sowie bestimmten Paragrafen der Musterbauordnung Ansätze zur Einflussnahme auf das Erscheinungsbild der gebauten Umwelt.

Zusätzlich zu den baurechtlichen Bezügen zur Baukultur bietet auch das Vergaberecht Einflussmöglichkeiten auf die Qualität der gebauten Umwelt. Dabei bewegt sich die Betrachtung der Baukultur im Zusammenhang mit dem Vergaberecht in einem Bereich, der von Zielkonflikten geprägt ist: Eingebettet in eine komplexe – nationale wie europäische – Regelungsstruktur verlangt die öffentliche Auftragsvergabe auf der einen Seite nach einer wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Haushaltsmittel, was naturgemäß den Spielraum für gestalterische oder technische Innovationen, sei es in ästhetischer oder nachhaltiger emissions- und ressourcensparender Hinsicht, in der gängigen Baupraxis begrenzt. Auf der anderen Seite hat sich insbesondere das EU-Vergaberecht in den letzten Jahren zusehends

den Zielen einer qualitativen, innovativen und auch nachhaltig ressourcenschonenden sowie klimaschützenden öffentlichen Auftragsvergabe geöffnet, also Zielen, die in früheren Zeiten noch als wettbewerbsbeschränkende und damit unzulässige „vergabefremde Aspekte“ betitelt wurden. Auch hier stellt sich also die Frage, wie die Instrumente des Vergaberechts zum Ziel einer qualitativ vollen gebauten Umwelt beitragen können.

Ziel des Forschungsvorhabens war es, die Verbindungen zwischen Baukultur und öffentlichem Baurecht – und in begrenztem Umfang die Potenziale und Hemmnisse des Vergaberechts – systematisch zu analysieren. Es wurde untersucht, inwiefern bestehende gesetzliche Instrumente baukulturelle Qualität fördern, hemmen oder unbeabsichtigt konterkarieren. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, ob und wie Baukultur stärker im Regelwerk des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts bzw. im Vergaberecht verankert werden kann, ohne Prozesse unnötig zu verkomplizieren oder Gestaltungsfreiheit einzuschränken. Gleichzeitig wurde geprüft, inwiefern das vorhandene Instrumentarium geeignet ist, auf aktuelle Herausforderungen wie Klimaanpassung, Wohnraumbedarf und neue Bauweisen adäquat zu reagieren – oder ob es gezielter weiterentwickelt werden muss. Damit will das Projekt einen Beitrag zu möglichen Potenzialen des Rechtsrahmens für die Baukultur leisten und insgesamt einen Impuls für die Debatte um eine qualitativ voll gebaute Umwelt geben.

1.2 Methodik

Im Rahmen des vorliegenden Projekts wurde ein mehrstufiges methodisches Vorgehen entwickelt, um die baukulturelle Relevanz bauordnungs- und bauplanungsrechtlicher Instrumente systematisch zu erfassen. Das methodische Design umfasste vier sich ergänzende Bausteine: eine systematische Literaturrecherche und Fallbeispielanalyse,

leitfadengestützte Experteninterviews, moderierte Fachworkshops sowie eine integrative Zusammenführung und Auswertung der gewonnenen Erkenntnisse.

Die initiale Recherche diente der Analyse relevanter Instrumente des öffentlichen Baurechts mit baukultureller Relevanz. Der Fokus lag hierbei auf formalrechtlichen Instrumenten des Baugesetzbuchs (BauGB) sowie der Landesbauordnungen und deren Bezügen zur Baukultur. Informelle Instrumente ohne Rechtsverbindlichkeit – wie Gestaltungsleitfäden, Gestaltungsgremien oder städtebauliche und hochbauliche Wettbewerbe – waren nicht Gegenstand des Forschungsvorhabens. Dennoch wurde ihre Bedeutung für qualitativ volles Bauen im Verlauf der Interviews und Workshops wiederholt betont, sodass darauf immer wieder Bezug genommen wird. Ziel dieser ersten Phase war es, eine belastbare Wissensgrundlage zu schaffen. Dazu gehörten

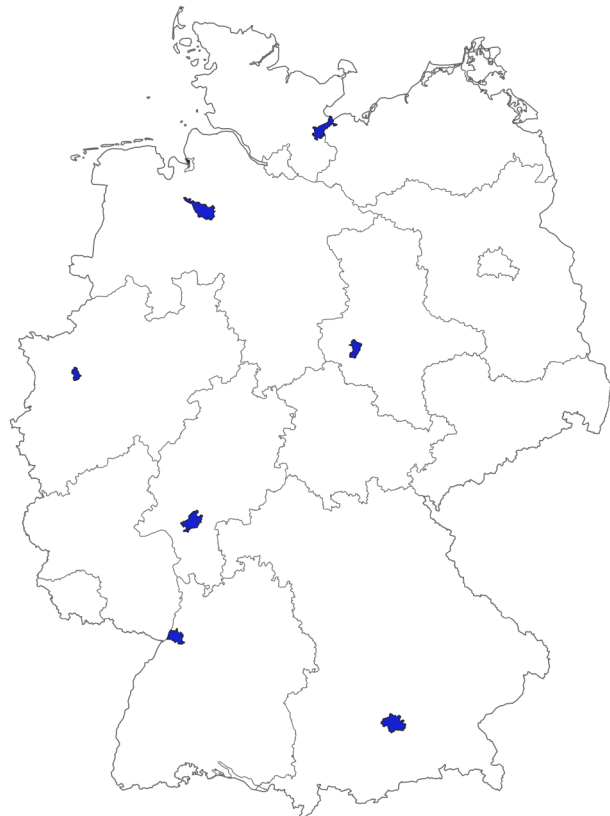


Abb. 1: Deutschlandkarte mit den sieben Fallstudienstädten
Quelle: Difu

die Auseinandersetzung mit dem rechtlichen Begriffsverständnis von Baukultur, die systematische Auswertung einschlägiger Fachliteratur, Gesetzestexte, Kommentierungen und Publikationen zum Bauplanungs-, Bauordnungs-, und Vergaberecht sowie die Identifikation und exemplarische Auswahl von Rechtsinstrumenten mit maßgeblichem Einfluss auf die Steuerung baukultureller Qualität.

Diese Instrumente wurden anhand von Praxisbeispielen kontextualisiert, um ihre Anwendung, Wirkungsweise und mögliche Grenzen zu veranschaulichen. Als Kriterien dienten etwa die Abbildung des Instrumentenspektrums der jeweiligen Rechtsquellen, die Orientierung an baukulturellen Leitlinien des Bundes, die räumliche Verteilung, die Größe der Kommune, die Betrachtung von Gebäude- und Gebietsebenen sowie die Einbeziehung von Bestands- und Neubauentwicklungen. Zudem wurden aktuelle rechtliche Entwicklungen und politische Programme – etwa Novellen des Baugesetzbuchs, das „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ oder Änderungen der Landesbauordnungen – berücksichtigt.

Zur Vertiefung und Ergänzung der aus der Recherche gewonnenen Erkenntnisse wurden qualitative, leitfadengestützte Interviews mit Fachpersonen aus unterschiedlichen Praxisfeldern (Kommunen, Architekturbüros, Immobilienwirtschaft, Bauherrenschaft) durchgeführt. Ziel dieser

Gespräche war es, Einblicke in die konkrete Anwendung und Auslegung der untersuchten Rechtsinstrumente zu erhalten und Potenziale für deren Weiterentwicklung zu identifizieren. Thematische Schwerpunkte bildeten das Verständnis von Baukultur, die Anwendungspraxis der Rechtsinstrumente, Potenziale und Hemmnisse bei deren Nutzung im Hinblick auf die Baukultur sowie mögliche Weiterentwicklungs- und Anpassungsbedarfe des bestehenden Rechtsrahmens.

Im Anschluss an die Interviewphase erfolgte eine kritische Reflexion der vorläufigen Ergebnisse in zwei interdisziplinären Präsenz-Fachworkshops zum Baurecht sowie einem digitalen Workshop zum Vergaberecht. Diese dienten der Validierung und Einordnung der Erkenntnisse sowie der gezielten Rückspiegelung offener Fragen an Praxis und Forschung. An den Workshops nahmen deutschlandweit Expertinnen und Experten aus den Bereichen Planung, Recht, Verwaltung, Architektur und Wissenschaft teil. Die Veranstaltungen waren thematisch auf bauplanungsrechtliche, bauordnungsrechtliche und vergaberechtliche Aspekte ausgerichtet.

Abschließend wurden die Ergebnisse aller Module zusammengeführt, um ein konsistentes Gesamtbild der baukulturellen Wirkung bestehender Rechtsinstrumente zu zeichnen und konkrete Impulse für deren Weiterentwicklung zu formulieren.

2 Baukultur im Baurecht

Der Begriff Baukultur beschreibt die Qualität von Gestaltung und Prozessen, die zur Herstellung und zum Erhalt einer als lebenswert empfundenen gebauten Umwelt notwendig sind. Baukultur ist ein Querschnittsthema, das alle Lebensbereiche betrifft und eng mit aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen verknüpft ist (vgl. Bundestag 2006). Dieses Kernverständnis von Baukultur wurde in den vergangenen knapp zwei Dekaden auf europäischer und nationaler Ebene gerahmt und inhaltlich vertieft. Wichtige Elemente der fachpolitischen Diskussion sind dabei insbesondere die Erklärung von Davos, die Neue Leipzig Charta, die Baukulturberichte der Bundesstiftung Baukultur sowie die Baukulturellen Leitlinien des Bundes.

2.1 Nationaler Rahmen und baukulturelle Leitlinien

Anstoß für die aktuelle Ausformulierung einer eigenständigen deutschen Baukulturpolitik gab im Jahr 2018 die Erklärung von Davos „Eine hohe Baukultur für Europa“ (Schweizerische Eidgenossenschaft 2018). Darin fordern die Kulturministerinnen und Kulturminister Europas eine politische und strategische Verankerung von Baukultur beim Planen und Bauen der europäischen Länder. Zu letzterem gehört dabei auch, Baukultur auf nationaler Ebene mit Hilfe von Rechtsnormen im Bauprozess stärker zu verankern (vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft 2018: 19).

Die im Jahr 2020 verabschiedete „Neue Leipzig-Charta“ hebt als zentrales Dachdokument aller stadtentwicklungsbezogenen Initiativen der Europäischen Union hervor: „Qualitativ hochwertige, für alle offene und sichere öffentliche Räume machen die Stadt lebendig [...]. Dafür ist ein ganzheitliches Verständnis von qualitativ hochwertiger Baukultur als Grundlage von integrierten Planungs- und Gestaltungsprozessen

notwendig. Dies gilt für die gesamte vom Menschen gebaute Umwelt in europäischen Städten“ (Europäische Union [EU] 2020: 3). Betont werden darüber hinaus die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklungspolitik durch die Kommunen (vgl. EU 2020: 26 ff.).

Auf nationaler Ebene findet die Baukulturdebatte vor allem im Rahmen der Baukulturberichte der Bundesstiftung Baukultur statt, welche seit 2014 alle zwei Jahre veröffentlicht werden. Die Baukulturberichte sind die offiziellen Statusberichte zum Planen und Bauen in Deutschland. Dabei erörtern sie im Rahmen wechselnder Fokusthemen Baukultur in Bezug auf unterschiedliche Räume und Bauaufgaben: Mit den Themen „Gebaute Lebensräume der Zukunft – Fokus Stadt“ (2014/15), „Stadt und Land“ (2016/17), „Erbe – Bestand – Zukunft“ (2018/19), „Öffentliche Räume“ (2020/21), „Neue Umbaukultur“ (2022/23), „Infrastrukturen“ (2024/25) werden Ausgangslage und Herausforderungen in einer großen Breite beschrieben sowie Ziele im Bereich des Planens und Bauens formuliert. Der Baukulturbericht 2016/2017 setzte sich unter anderem mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der Baukultur auseinander (Bundesstiftung Baukultur 2016: 15).

Vor diesem Hintergrund erarbeitete der Bund im Jahr 2024 „Baukulturelle Leitlinien“ (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen [BMWSB] 2024b), die auf Ebene der Bundesministerien ein gemeinsames Verständnis von Baukultur beinhalten. An ihnen soll sich das Planen und Bauen des Bundes (im In- und Ausland) im Sinne einer Selbstverpflichtung künftig orientieren. Inhaltlich adressieren die Leitlinien unter anderem die zentralen Themen Umbaukultur, Gestaltungsqualität, Klimaschutz und Klimaanpassung, suffiziente Bodenpolitik, Vernetzung von Grün- und Wasserflächen, Funktionsmischung

(Stadt der kurzen Wege) sowie die Bedeutung von Praxisexperimenten und Partizipationsprozessen für eine baukulturelle Transformation der gebauten Umwelt. Die darin beschriebenen acht Leitlinien stellen teilweise konkrete Bezüge zum Bau- und Vergaberecht her bzw. lassen sich durch die beiden Rechtsrahmen adressieren (s. Kapitel 5.4). Inwieweit die identifizierten Instrumente im Bau- und Vergaberecht zur Stärkung von Baukultur in der Baupraxis und zu einer qualitativ gebauten Umwelt beitragen und von der (kommunalen) Anwendungspraxis genutzt werden, kann durch die Leitlinien des Bundes unterstützt werden. Daher wurden sie auch bei der Auswahl der Praxisbeispiele als wesentliche Bezugskriterien berücksichtigt.

Alle Debatten – sowohl auf europäischer Ebene als auch im nationalen Kontext – eint die Erkenntnis, dass ein Umdenken beim Planen und Bauen notwendig ist. Gefordert wird ein konsequentes Umbauen und Weiterentwickeln bestehender Gebäude- und Infrastrukturen mithilfe von klimangepassten, ressourcenschonenden und kreislauforientierten Strategien. Neubau soll als Umnutzung und Nachverdichtung

integrierte Standorte ergänzen und auf diese Weise zur Transformation des Siedlungsbestandes beitragen. Sowohl im Bestand als auch im Neubau geht es darum, eine hohe Qualität des gebauten Raumes durch gute Baukultur – sowohl in prozessualer wie physischer und gestalterischer Hinsicht – aneignungsoffen herzustellen und zu bewahren.

2.2 Baukultur als Aufgabe des Baurechts

Die Erklärung von Davos hebt hervor, dass Gesetze und Normen einen wichtigen Beitrag liefern können, um die vorgenannten Ziele einer Stärkung der Baukultur zu erreichen. Das Planen und Bauen in Deutschland wird wesentlich beeinflusst von den gesetzlichen Rahmenbedingungen, die jedem Bauvorhaben zugrunde liegen. Insbesondere das BauGB und die BauNVO geben den Rahmen vor, in welchem die kommunale Planungshoheit ausgestaltet werden kann.

Als wesentliche Quelle für ein rechtliches Begriffsverständnis von Baukultur dient das BauGB. Erstmals wurde der Begriff der Baukultur durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) in das BauGB aufgenommen (EAG Bau 2003). Mit der Berücksichtigung der Baukultur in den Planungsleitlinien nach § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB und im Belangekatalog nach § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB sollte „der gestalterische Auftrag der Bauleitplanung für den Innen- und Außenbereich“ hervorgehoben und „dadurch die Bedeutung der allgemeinen Baukultur für eine nachhaltige Entwicklung verdeutlicht“ werden (EAG Bau 2003). Die Qualität der gebauten Umwelt sei „Spiegelbild der Gesellschaft in direktem Zusammenhang mit der Lebens- und Stadtqualität, aber auch mit Wirtschaftlichkeit und Standortqualitäten“ (EAG Bau 2003).

Daneben liefert auch die Gesetzesbegründung zur Errichtung der Bundesstiftung

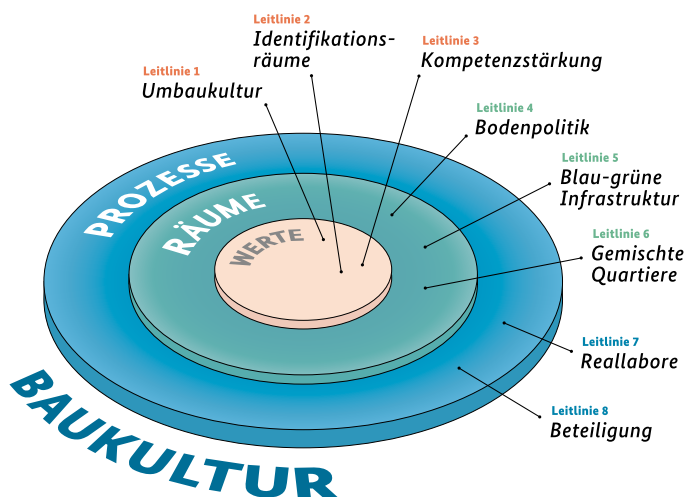


Abb. 2: Baukulturelle Leitlinien des Bundes: Gemeinsam Räume für gutes Zusammenleben gestalten

Quelle: BMWSB, Projektteam: Inpolis Urbanism GmbH, Multiplicities-Berlin, Studio Qrflid, Anneke von Holst, Simon Wöhr

Baukultur Anknüpfungspunkte für eine begriffliche Verortung: „Die Kultur des Bauens zeigt sich in der Wahl angemessener Verfahren und in einer Integrationsleistung, die soziokulturelle, ökologische, gestalterische, technisch-funktionale und wirtschaftliche Qualitätsbelange zu einer ausgewogenen, nachhaltigen Gesamtqualität zusammenführt.“ (Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer „Bundesstiftung Baukultur“ 2006).

Mit der Innenentwicklungsnovelle 2013 konnten schließlich auch baukulturelle Belange zum potenziellen Gegenstand von städtebaulichen Verträgen gemacht werden (vgl. § 11 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 BauGB) (Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts 2012). Dies erfolgte laut Gesetzesbegründung jedoch nur klarstellend und ohne weitere Hinweise auf eine juristische Interpretation von Baukultur. Zuvor wurde bereits in der Klimaschutznovelle 2011 in § 248 BauGB die Durchführung von Maßnahmen der Energieeinsparung an die Vereinbarkeit mit baukulturellen Belangen gekoppelt.

Zum Teil wird trotz der begrifflichen Verankerung von Baukultur im Gesetzestext kritisiert, dass die rechtliche Dimension des Begriffs unscharf bleibt (vgl. Schulte 2019: 26 ff.) und letztlich allenfalls eine prozessorientierte Betrachtung von Baukultur im Sinne einer formalisierten Beteiligung von Akteuren möglich sei (vgl. Trapp 2013: 540 ff.). Konkrete Inhalte, was unter den Begriff fällt und was nicht, lässt sich hiernach nur schwer ableiten. Auch fehlt es an Rechtsprechung zum Begriff der Baukultur, wodurch bestehende Unsicherheiten an der juristischen Konkretisierung nicht beseitigt werden können (vgl. Schulte 2019: 57). Diese Unsicherheit wird auch nicht durch die einschlägige baurechtliche Kommentarliteratur ausgeräumt, die sich im Wesentlichen auf die Gesetzesbegründungen beruft

und keine eigene Baukultur im Rechtssinne definiert (vgl. ebd.: 60).

Aus dem BauGB geht jedenfalls hervor, dass der Begriff der Baukultur sowohl die künftige Entwicklung des Bauens, als auch den Erhalt der historischen Baukultur im Sinne städtebaulich relevanter Erhaltung und Bewahrung beinhaltet (vgl. § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB). Auf die Zusammenhänge zwischen Baukultur und Bauleitplanung wird auch in der Begründung des Gesetzes zur Errichtung der Bundesstiftung Baukultur hingewiesen: „Baukultur bezieht sich auf Architektur, Ingenieurbau, Stadt- und Regionalplanung, Belange des Denkmalschutzes, Landschaftsarchitektur, Innenarchitektur sowie Kunst am Bau.“ (Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer „Bundesstiftung Baukultur“ 2006). Daneben sind die Belange der Baukultur auch Bestandteil der bauleitplanerischen Abwägung (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 6 BauGB). Bei den in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführten Belangen handelt es sich durchweg um unbestimmte Rechtsbegriffe, die aus der konkreten städtebaulichen Situation heraus zu ermitteln und zu gewichten sind (vgl. Runkel/Edenharter 2024: 110). Das heißt, nur wenn ein baukulturelles Anliegen städtebauliche Relevanz aufweist, kann es Rechtfertigungsgrund einer bauleitplanerischen Entscheidung sein. Eine umfassende Verbesserung der gebauten Umwelt geht damit nicht einher, sondern es gibt verschiedene mögliche und je nach Kontext variierende Belange der Baukultur (vgl. Battis 2015: 508 ff.).

Wichtig ist schließlich auch die Abgrenzung zu den Belangen des städtebaulichen Denkmalschutzes. Während Baukultur auf das gesamte Spektrum der gebauten Umwelt und deren gesellschaftliche Bedeutung abzielt, ist der städtebauliche Denkmalschutz auf den Erhalt und die Weiterentwicklung historisch bedeutsamer Stadtbereiche fokussiert. Beide Begriffe sind daher eng miteinander verknüpft, unterscheiden sich aber in Zielsetzung und Umfang. Das zeigt nicht zuletzt auch die eigenständige

Nennung der Baukultur in § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB. Auch umfasst der Begriff Baukultur ein weiteres Verständnis als beispielsweise die Baukunst. Denn angesprochen wird eine kollektive Identität durch das Wirken der gebauten Umwelt auf komplexe soziale Gefüge wie den Menschen, wohingegen sich Baukunst auf die schöpferische Individualität im Sinne einer künstlerischen Ausdrucksform bezieht (vgl. Volkert 2012).

Die Länder erwähnen den Begriff in den Landesbauordnungen nur teilweise. In § 85 der Landesbauordnung Sachsen-Anhalt (BauO LSA) wird die Baukultur begrifflich als Element von Gestaltungssatzungen aufgegriffen und die Bayerische Bauordnung (BayBO) nennt Baukultur in Artikel 3 als allgemeine Anforderung für bauordnungsrechtliche Maßnahmen. Auch Berlin hat inzwischen in § 3 Nr. 4 BauO Bln den Bezug der Baukultur als allgemeine Anforderung für bauliche Anlagen geregelt. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass es sich dabei um einen Programmsatz handelt, an den keine unmittelbare Rechtsfolge geknüpft ist. Weiter heißt es: „Sie kann aber Grundlage für weitere Konkretisierungen sein mit dem Ziel, dass stadtbildprägende Vorhaben sich durch gute architektonische Qualität auszeichnen müssen. Es gilt der Grundsatz, dass je größer die Stadtbildprägung eines Vorhabens ist, desto wichtiger ist, dass es sich durch gute Proportionalität und Materialität im städtebaulichen Kontext auszeichnet und rechtfertigt“ (vgl. Drs. 19/1201: 27 f.).

Gleicht man die rechtlichen Erwägungen zum Begriff der Baukultur mit den verschiedenen oben dargestellten Diskussionen und rahmengebenden Dokumenten auf europäischer und nationaler Ebene ab, so wird ein deutlich umfassenderes Verständnis von Baukultur erkennbar, als es die Gesetzesbegründungen und rechtlichen Auslegungsversuche zum BauGB oder zum Gesetz über die Bundesstiftung Baukultur erahnen lassen. Durch die europäischen und nationalen Initiativen wird insbesondere hervorgehoben, dass Baukultur als wesentlicher Beitrag zur Transformation des Siedlungsbestandes hin zu einer nachhaltigen, klimagerechten Stadtentwicklung zu verstehen ist. Für eine rechtliche Operationalisierung von Baukultur im Planen und Bauen bedarf es allerdings einer fortschreitenden Konkretisierung des Begriffs. Einigkeit besteht darin, dass eine solche Konkretisierung nicht in Form einer juristischen Definition erfolgen kann, sondern der Begriff außerhalb des juristischen Kontextes geformt werden muss. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass der Begriff zu starr und wenig dynamisch bzw. nicht offen für gesellschaftliche Veränderungen und neue Perspektive auf die gebaute Umwelt bleibt. Beispielgebend hierfür sind etwa die veränderten Anforderungen an den Städtebau und die Stadtentwicklung aufgrund der Folgen des Klimawandels. Eine qualitativ gebaute Umwelt sollte begrifflich auch diese Entwicklungen miteinschließen können.

3 Steuerung baukultureller Qualität durch das öffentliche Baurecht

Unter dem Begriff **baukulturelle Rechtsinstrumente** werden in diesem Kapitel einige rechtliche Vorschriften zusammengefasst, die den Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich Bauplanungs- und Bauordnungsrecht zur Verfügung stehen. Mit den Rechtsinstrumenten können die Kommunen die bauliche Entwicklung auf ihrem Gemeindegebiet proaktiv planen und steuern, sodass sie im Projekt den Schwerpunkt der rechtlichen Analyse bilden. Darüber hinaus werden auch Rechtsvorschriften in den Blick genommen, die kein Instrument im engeren Sinne sind, aber dennoch Einfluss auf die baukulturelle Qualität eines Gebäudes haben. Dazu zählt zum Beispiel die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB. Zu ausgewählten Rechtsinstrumenten wurden Fallbeispiele recherchiert, um die baukulturelle Wirkung der Rechtsvorschriften zu verdeutlichen. Hierzu wurden Interviews mit den am Bauvorhaben beteiligten Personen durchgeführt. Die Ergebnisse der Analyse sind unter 3.1 zusammengefasst. Darüber hinaus enthält das Kapitel Ausführungen zur baukulturellen Wirkung sonstiger Rechtsinstrumente ohne ergänzende Fallbeispiele (Kap. 3.2) und zu informellen Ansätzen bzw. ergänzenden Instrumenten zur Stärkung der Baukultur (Kap. 3.3). Daraus werden im Anschluss die Potenziale und Hemmnisse der baurechtlichen Rahmenbedingungen zusammengefasst (Kap. 3.4 und 3.5).

3.1 Typische (Steuerungs-) Instrumente und ihre baukulturellen Potenziale

3.1.1 Bebauungsplan

Der Bebauungsplan hat den Zweck, die Nutzung von Grund und Boden verbindlich festzulegen. Diese Vorgaben wirken sich konkret auf das Erscheinungsbild, die Raumwirkung und die gestalterische Qualität des öffentlichen und privaten Raums aus. Auf Ebene des Bebauungsplans gibt es vielfältige Möglichkeiten zur Umsetzung planerischer Ansätze für eine baukulturelle Entwicklung. Der Bebauungsplan kann mit seinen **Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB** dafür genutzt werden, Ergebnisse des Abwägungsprozesses zugunsten der Belange der Baukultur einzusetzen (vgl. Volkert 2012: 171). In Betracht kommen hier im Wesentlichen folgende Festsetzungen:

- Art und Maß der baulichen Nutzung (Nr. 1)
- die Bauweise, die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen (Nr. 2)
- für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke Mindestmaße und aus Gründen des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden für Wohnbaugrundstücke auch Höchstmaße (Nr. 3)
- Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind (Nr. 10)
- die öffentlichen und privaten Grünflächen, wie Parkanlagen, Naturerfahrungsräume, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe (Nr. 15)
- Flächen zur Gewährleistung des natürlichen Klimaschutzes (Nr. 15a)

- Flächen und Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft (Nr. 20)
- Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern etc. (Nr. 25)

Insbesondere mit **Art und Maß der baulichen Nutzung** in Verbindung mit der Bauweise, überbaubaren Grundstücksflächen sowie der Stellung der baulichen Anlagen können die **wesentlichen Merkmale von Quartieren und Gebäuden** bestimmt werden. Bereits die Wahl des Baugebiets nimmt Einfluss auf die Gestaltung eines Quartiers: Ein reines Wohngebiet (WR)

oder ein urbanes Gebiet (MU) als Art der baulichen Nutzung nach BauNVO entfaltet eine ganz unterschiedliche Wirkung auf die Nutzungsmischung und potenzielle Wohndichte in einem Gebiet. Durch die Bestimmungen zur Ausnutzung der Grundfläche und Geschossfläche durch GRZ und GFZ kann das Verhältnis der baulichen Anlage zur Freifläche auf dem jeweiligen Grundstück bestimmt werden. Darüber hinaus spielt auch die Höhe eines Gebäudes für die Baukultur eine wichtige Rolle. Hierdurch können in einem Quartier beispielsweise Hochpunkte gesetzt werden, die sich von den übrigen Baukörpern abheben. Ebenso können aber auch einheitliche Höhen festgesetzt werden, um eine möglichst gleichmäßige Bebauung zu erzielen. Eine offene Bauweise bzw. das Freihalten von Bebauungen trägt zur Entstehung von Freiflächen, Zwischenräumen, Plätzen oder Straßen bei, wohingegen eine geschlossene Bauweise ohne Abstand zu den angrenzenden Grundstücken Raumkanten definiert. Außerdem beeinflussen Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen die Lage einer baulichen Anlage auf einem Grundstück und somit ihre städtebauliche Wirkung. In Ergänzung zu den gebäudebezogenen Festsetzungen können auch grünordnerische Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 15, Nr. 15a, 20 oder 25 BauGB einen **baukulturellen Beitrag mittels Durchgrünung und klimaangepassten Infrastrukturen** leisten.

§ 9 Abs. 4 BauGB eröffnet den Gemeinden zudem, in ihren Bebauungsplänen bestimmte **landesrechtliche Festsetzungsmöglichkeiten zum Bestandteil der Bebauungspläne** zu machen. Die Verbindung bauordnungsrechtlicher und bauplanungsrechtlicher Vorschriften soll zu einem einheitlichen, aufeinander abgestimmten Konzept führen (vgl. VGH München Urt. v. 12. 4. 2019 – 1 BV 17.1634). Das kann etwa Regelungen zur Landschaftsplanung nach den Landesnaturschutzgesetzen oder Vorschriften aus dem Denkmalschutzgesetz betreffen. Häufigster Anwendungsfall im Sinne der Baukultur ist hingegen die

Instrument

BEBAUUNGSPLAN

Rechtsgrundlage

§§ 9 ff. BauGB

Funktion & Wirkungsweise

- wichtiges Instrument zur Ausübung der kommunalen Planungshoheit und Steuerung der städtebaulichen Entwicklung
- Aufgabe des Bebauungsplans ist die verbindliche Festlegung für die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke im Gemeindegebiet
- soll dazu beitragen, die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln (s. § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB)
- Kern eines Bebauungsplanverfahrens ist die Abwägung, bei der die zu berücksichtigenden Belange (z. B. gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, Belange der Baukultur, Umweltschutz etc.) in einen Ausgleich zu bringen sind
- Bindung an Festsetzungskatalog nach § 9 Abs. 1 BauGB (kein Festsetzungsfindungsrecht)

Baukultureller Bezug

- Festsetzungen im Bebauungsplan, u. a. zu Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise, Stellung der Gebäude, Grün- und Freiflächen, Begrünungspflichten, Verkehrsflächen etc.
- soweit baukulturelle Anliegen städtebauliche Relevanz aufweisen, stellen sie einen abwägungsrelevanten Belang dar und können Rechtfertigungsgrund einer bestimmten bauleitplanerischen Entscheidung sein
- landesrechtlich begründete Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 4 BauGB verfolgen den Zweck, Zusammenhänge mit dem Bauordnungsrecht (z. B. über Gestaltungssatzungen) im Bebauungsplan zu berücksichtigen

Hemmnisse für die Baukultur

- unterliegt politisch wertenden und durch Mehrheitsbeschluss der Gemeindevertretungen legitimierten Entscheidungen
- sofern Baukultur vor Ort keinen hohen Stellenwert beigemessen wird, dann wenig wirksames Mittel

Integration von bauordnungsrechtlichen Gestaltungssatzungen (s. Kapitel 3.1.5). Dadurch wird ein einheitlicher Gestaltungswille der Gemeinde sowohl im Hinblick auf bauplanungsrechtliche Festsetzungen als auch bei der Gestaltungssatzung manifestiert.

Schließlich enthält der Bebauungsplan nach § 9 Abs. 8 BauGB auch eine Begründung, in der die Gemeinde Ausführungen zu den Auswirkungen der Planung auf den Belang der Baukultur treffen kann.

Eine Besonderheit stellt der **vorhabenbezogene Bebauungsplan** nach § 12 BauGB dar. Bei diesem handelt es sich um eine Erweiterung des klassischen Bebauungsplans für einzelne bauliche Vorhaben. Er besteht grundsätzlich aus drei Bestandteilen – dem Bebauungsplan, dem Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP) und dem Durchführungsvertrag. Für die Belange der Baukultur ist das Instrument insofern interessant, als dass die Gemeinde beim VEP nach § 12 Abs. 3 BauGB nicht an den Festsetzungskatalog nach § 9 Abs. 1 BauGB sowie die Vorschriften der BauNVO gebunden ist. Gemeinsam mit dem Vorhabenträger können hier also **spezifische Anforderungen**

an die Gestaltung der baulichen Anlage (z. B. die Ausgestaltung der Fassaden) verbindlich festgelegt werden, sofern es sich städtebaulich begründen lässt. Darüber hinaus können baukulturelle Verpflichtungen auch Bestandteil des Durchführungsvertrages sein (z. B. Gestaltung, Materialien, Freiraumgestaltung etc.). Dieses Instrument gewährt der Gemeinde somit eine gewisse Flexibilität, die sie zur Stärkung baukultureller Belange nutzen kann. Schließlich kann die Ausgestaltung als kooperatives Instrument auch dazu beitragen, ein gemeinsames Verständnis von baukulturellen Belangen im Hinblick auf das konkrete Vorhaben zu entwickeln und über den vorhabenbezogenen Bebauungsplan abzusichern.

Baukulturelle Qualität durch Verbindlichkeit

Im Forschungsvorhaben hat sich gezeigt, dass der Bebauungsplan einen **maßgeblichen Beitrag zur Entwicklung und Sicherung baukultureller Qualität** leisten kann, insbesondere wenn er auf vorgelagerten informellen Planungen wie Voruntersuchungen, Rahmenplänen oder Masterplänen aufbaut. Im Fallbeispiel Bremen wurde betont, dass die Qualität eines Quartiers

HANSESTADT LÜBECK – GRÜNDUNGSVIERTEL

Bebauungsplan und städtebauliche Erhaltungssatzung

Ausgangssituation und Zielsetzung

Das Gründungsviertel in Lübeck ist ein Stadtentwicklungsprojekt im UNESCO-Welterbe der Lübecker Altstadt. Das Areal westlich der Marienkirche war einst das älteste Kaufmannsviertel der Stadt. Im Zweiten Weltkrieg wurde dieses Gebiet fast vollständig zerstört und anschließend in den 1950er Jahren mit großformatigen Schulgebäuden und einem Parkplatz überbaut, wodurch die feinteilige Parzellensstruktur verloren ging. Mit dem Ziel, die gewachsene, urbane Vielfalt der Altstadt wiederzubeleben, verfolgte die Stadt Lübeck ab 2009 – gefördert durch das Bundes-Investitionsprogramm „Nationale UNESCO-Welterbestätten“ – die vollständige Neubebauung nach dem Prinzip der „kritischen Rekonstruktion“ (vgl. zum Begriff z. B. Hennecke, 2010), um den ortstypischen Charakter der Lübecker Altstadt wiederherzustellen.

Instrumente

- Bebauungsplan
- städtebauliche Erhaltungssatzung

Projekt

Quartiersentwicklung Gründungsviertel

Kommune

Stadt Lübeck

Bundesland

Schleswig-Holstein



Vogelperspektive auf die Baustelle des Gründungsviertels in Lübeck

Foto: Stadt Lübeck



Wechselnde Fassadenstrukturen im Gründungsviertel

Foto: Wolf-Christian Strauss/Berlin



Vielfältige Bauungsformen

Foto: Wolf-Christian Strauss/Berlin

Auf dem rund 10.000 Quadratmeter großen Gelände entstanden in zwei Baublöcken 38 Parzellen unterschiedlichster Größe mit bis zu 170 Wohnungen sowie Läden und Büros. Das städtebauliche Konzept orientiert sich an der historischen Parzellenstruktur, den traditionellen Straßenfluchten und der giebelständigen Bebauung, setzt diese jedoch in zeitgemäßer Architektur um. Besonderer Wert wurde auf ein urbanes Erscheinungsbild, Mischnutzung und vielfältige Wohnformen gelegt (Mehrgenerationenprojekte, Baugemeinschaften etc.). Die Bebauung wurde während der Planungsphase durch einen intensiven Beteiligungsprozess der Lübecker Bevölkerung sowie Fachleuten begleitet.

Instrumente und Kurzbewertung

Die beschriebenen städtebaulichen Ziele wurden durch einen Bebauungsplan sowie durch Grundstücksvergabe gesichert. Entsprechend der angestrebten Entwicklung als Wohnquartier setzt der Bebauungsplan die Baugrundstücke als allgemeines Wohngebiet (WA) gemäß § 4 BauNVO fest. Zur Sicherung des Wohngebietscharakters wurden die gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 BauNVO im WA regelmäßig zulässigen Nichtwohnnutzungen (Läden, Gastronomie, nicht störendes Handwerk, Einrichtungen für soziale Zwecke etc.) auf das Erdgeschoss beschränkt. Der Bebauungsplan setzt zudem die möglichen Baufelder für die Blockrandbebauung straßenseitig durch Baulinien und rückwärtig durch Baugrenzen fest.

Die baugestalterischen Festsetzungen des Bebauungsplans bauen auf den Inhalten der seit 1982 für die Lübecker Innenstadt geltenden und künftig modifizierten Gestaltungssatzung auf. Darüber hinaus wird den besonderen Anforderungen an die Wiederherstellung historischer Parzellen- und Bauungsstrukturen durch zusätzliche Festsetzungen z. B. zur Gestaltung von Einfriedungen, Rechnung getragen. Im Einzelnen beinhaltet der Bebauungsplan Regelungen zur Fassadengestaltung, zur Ausbildung der Dächer sowie zu den rückwärtigen Einfriedungen als baugestalterische Festsetzungen nach § 9 Abs. 4 BauGB i. V. m. § 84 Abs. 3 LBO. Wo die baugestalterischen Festsetzungen des Bebauungsplanes von Vorschriften der geltenden wie der künftigen Gestaltungssatzung abweichen, gehen die Regelungen des Bebauungsplanes vor.

Neben den gestalterischen Festsetzungen im Bebauungsplan befindet sich das Gründungsviertel darüber hinaus auch im Geltungsbereich einer städtebaulichen Erhaltungssatzung. Umfasst sind von dem darin geltenden Genehmigungsvorbehalt sowohl Abriss- und Umbaumaßnahmen als auch die Errichtung neuer Gebäude und deren Einfügen in die nähere erhaltenswerte städtebauliche Eigenart der Altstadt. Daneben wurden für das Quartier ein Gestaltungsleitfaden erarbeitet und für bestimmte Grundstücke ein Wettbewerb durchgeführt. Da es sich beim Gründungsviertel um einen Bebauungsplan in einem stark historisch geprägten Umfeld der Lübecker Altstadt handelt, wurden insgesamt sehr detaillierte gestalterische Vorgaben gemacht.

durch solche planerischen Konzepte in hohem Maße beeinflusst wird, sofern diese anschließend durch die verbindliche Bauleitplanung umgesetzt werden. Sie ermöglichen eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Planungsgebiet und schaffen ein gemeinsames Verständnis der städtebaulichen Zielsetzungen. Sowohl in dem Fallbeispiel Lübeck als auch in Bremen gingen dem Verfahren städtebauliche Wettbewerbe voraus. Der Bebauungsplan fungiert in diesem Kontext als zentrales Instrument zur rechtlichen Verankerung der Wettbewerbsergebnisse und trägt dazu bei, langfristig baukulturelle Leitbilder in der gebauten Umwelt zu sichern. Die in den städtebaulichen Vorplanungen skizzierten Ansätze zur Nutzungsmischung, zu Baustrukturen, zur Grün- und Freiraumgestaltung sowie sozialen Infrastruktur oder auch zur Mobilität können durch den Festsetzungskatalog nach § 9 Abs. 1 BauGB verbindlich definiert werden.

Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang im Bremer Fallbeispiel. Dort wurde das Instrument sehr umfassend genutzt, um im ehemaligen Tabakquartier eine kleinteilige und qualitätvolle Quartiersentwicklung zu fördern. Mit dem **Urbanen Gebiet (§ 6a BauNVO)** sowie einer geschossweisen Differenzierung der Nutzungen setzt der Bebauungsplan gezielt auf eine lebendige Mischung aus Wohnen und Gewerbe. Auch weitere **städtebauliche Aspekte** wie Baumassenverteilung, Raumkanten, Grünstrukturen (Quartierspark und öffentliche Plätze), Verkehrsanbindung (autofreies Quartier, ÖPNV-Anbindung, Mobilitäts-Hubs etc.) oder die **Qualität von Frei- und Gemeinschaftsflächen** wurden planerisch konkretisiert. Nach Einschätzung der Stadt tragen die bereits beschlossenen Bebauungspläne maßgeblich dazu bei, das Quartier aufzuwerten und baukulturelle Standards verbindlich zu sichern.

Auch in Lübeck wurde die verbindliche Wirkung des Instruments positiv hervorgehoben, vor allem im Umgang mit dem

historischen Stadtraum. Dort dienen Festsetzungen zur Grundstücksgröße, Geschossigkeit sowie zur Fassaden- und Dachgestaltung der **Sicherung einer ortstypischen Bauweise**. Die Rückbindung an die giebelständige Struktur und die typischen Hinterhöfe wird gezielt genutzt, um das Stadtbild und seine historische Kohärenz zu bewahren. Gestalterische Vorgaben sorgen hier nicht nur für Einheitlichkeit, sondern auch für ein hohes Maß an Wiedererkennbarkeit im Quartier.

Notwendigkeit von Flexibilität des Bebauungsplans

Die Untersuchungsergebnisse verdeutlichen gleichzeitig, dass die Wirksamkeit des Bebauungsplans für die Baukultur entscheidend von seiner **Balance zwischen Verbindlichkeit und Flexibilität** abhängt. Während grundlegende Parameter zur Sicherung übergeordneter Qualitätsziele erforderlich sind, muss der planerische Rahmen ausreichend Spielräume für alternative Nutzungen lassen. Zu detaillierte Vorgaben in Bebauungsplänen würden die Gestaltungsfreiheit von Bauherrenschaft und Projektentwicklern zu sehr einschränken. Beispiel hierfür ist das Bremer Tabakquartier und die Idee der gleichzeitigen gewerblichen und wohnungswirtschaftlichen Nutzung innerhalb eines Gebäudes im Sinne eines nutzungsgemischten Quartiers. Diese Idee ist aus Sicht eines Projektentwicklers zwar planerisch attraktiv, in der praktischen Umsetzung jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, da solche Vorgaben – je nach Lage des Quartiers – häufig nicht mit den Anforderungen des Marktes zusammenpassen. Gerade die Nutzungsmischung in den Wohngebäuden war im Tabakquartier nicht immer einfach. Familien würden beispielsweise statt einer 4–5-Zimmer-Wohnung eher Häuser am Stadtrand beziehen.

Darüber hinaus zeigt sich, dass der Bebauungsplan durch seine unbegrenzte Geltungsdauer auch strukturelle Grenzen

aufweist, die eine Anpassung an aktuelle (auch baukulturelle) Anforderungen erschweren. Insbesondere **ältere Bebauungspläne transportieren mitunter überkommene städtebauliche Leitbilder**, die mit aktuellen Zielen der Klimaanpassung, Mobilitätswende oder sozialen Durchmischung nicht mehr vereinbar sind. Auch gestalterische Festsetzungen tragen häufig den Geist ihrer Zeit in sich. Insofern wurde vereinzelt dafür plädiert, Bebauungspläne mit möglichst wenig detaillierten Festsetzungen zu versehen, damit bauliche Veränderungen im Quartier auch vor dem Hintergrund neuer städtebaulicher Anforderungen möglich sind. Eine übermäßige Reglementierung von Nutzungsarten, Gebäudehöhen oder Gestaltungsmerkmalen kann demzufolge auch hinderlich sein. Eine gewisse planerische Zurückhaltung bei

den Festsetzungen kann zu einer Diversifizierung des Stadtbildes beitragen – was unter Umständen auch positive Auswirkungen auf die Baukultur haben kann.

Befreiungen nach § 31 BauGB

Im Kontext der Bebauungsplanung sind daher **Befreiungen nach § 31 Abs. 2 und 3 BauGB** ein wichtiges Instrument für eine **flexiblere Ausgestaltung des Planungsrechts**. Mit Befreiungen nach § 31 BauGB soll grundsätzlich Fallgestaltungen Rechnung getragen werden, die bei Erlass des Bebauungsplans nicht vorhersehbar waren. Im Gegensatz zur Bebauungsplanung lässt sich über Befreiungen allerdings die bauliche Entwicklung nicht pro-aktiv von der Gemeinde steuern, denn eine Befreiung erfolgt auf Antrag eines bauwilligen Grundstückseigentümers bzw. einer bauwilligen Grundstückseigentümerin. Im Hinblick auf die Baukultur können sich Befreiungsentscheidungen sowohl positiv als auch negativ auswirken. Wenn bestehende Gebäude umgenutzt oder aufgestockt werden, können Befreiungen einen positiven **Beitrag zur Umbaukultur und flächensparenden Innenentwicklung** leisten. Mitunter werden so innovative Bauvorhaben möglich, die im Rahmen der starren Vorgaben des Bebauungsplans nicht zulässig wären. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, mit Befreiungsentscheidungen bestimmte städtebauliche und auch baukulturelle Ziele der Bebauungsplanung zu verwässern.

Angesichts der langwierigen Bebauungsplanverfahren und dem bestehenden Fachkräftemangel werden Befreiungen von Kommunen sehr häufig genutzt. Sie sind ein beliebtes Instrument. Auch der Gesetzgeber hat hier inzwischen weitergehende Flexibilisierungen zugunsten des Wohnungsbaus beschlossen, die in § 31 Abs. 3 BauGB beispielsweise den Verzicht auf das Einzelfallerfordernis ermöglichen (vgl. BGBl. 2025 I Nr. 257 vom 29.10.2025). Befreiungsentscheidungen nach § 31 BauGB sind daher insgesamt ein wichtiges Instrument, um im

Instrument

BEFREIUNGEN

Rechtsgrundlage

§ 31 Abs. 2 und 3 BauGB

Funktion & Wirkungsweise

- Flexibilisierung des Planungsrechts: Reaktion auf unvorhergesehene Entwicklungen ohne formelle Planänderung
- Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung, insbesondere bei langwierigen B-Plan-Verfahren oder Personalmangel in Verwaltungen
- dient der Einzelfallgerechtigkeit und erlaubt adaptive Lösungen innerhalb des planerischen Rahmens
- kein Instrument proaktiver Steuerung – Befreiung erfolgt nur auf Antrag

Baukulturelle Potenziale

- ermöglicht innovative Lösungen, die über starre Planvorgaben hinausgehen
- unterstützt Umbaukultur und Innenentwicklung, etwa durch erleichterte Umnutzungen und Aufstockungen
- kann Baukultur als öffentlichen Belang im Entscheidungsprozess stärken und qualitativ lenken

Hemmnisse für die Baukultur

- Gefahr der Verwässerung städtebaulicher Leitbilder bei unsystematischer oder zu großzügiger Befreiungspraxis
- Risiko, dass wirtschaftliche Ziele oder Ziele einer Planungsbeschleunigung baukulturelle Qualitätsansprüche überlagern
- reduzierte Steuerungsfähigkeit der Kommune, wenn Entscheidungen ohne Bezug zu den Grundzügen der Planung erfolgen
- erfordert fachlich qualifizierte Bewertung und ermessenslenkende Kriterien, um Baukultur im Vollzug abzusichern

Rahmen bestehender Bebauungspläne auf dringende Herausforderungen wie etwa die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum flexibel zu reagieren. Sie können die Qualität der gebauten Umwelt stärken, wenn sie **verantwortungsvoll und im Einklang mit den städtebaulichen Zielen** eingesetzt werden. Gleichzeitig ist eine sorgfältige Abwägung erforderlich, um negative Auswirkungen auf die gebaute Umwelt zu vermeiden.

Lange Verfahrensdauer bei Bebauungsplänen

Neben der unbegrenzten Geltung von Bebauungsplänen wurde im Projekt einhellig die erhebliche **Dauer der Planverfahren kritisiert**. Besonders für kleine Bauvorhaben ist der Aufwand eines Bebauungsplans unverhältnismäßig hoch. Komplexe Abstimmungen mit Trägern öffentlicher Belange und umfangreiche Gutachten führen regelmäßig zu zeitlichen Verzögerungen, die den Planungsprozess stark verlangsamen. Dies birgt das Risiko, dass der Bebauungsplan bei seiner Umsetzung bereits überholt ist und nicht mehr den aktuellen planerischen und baukulturellen Anforderungen entspricht. Hinzu kommt, dass die ursprünglich intendierte baukulturelle Qualität im Verlauf langwieriger Verfahren zunehmend an Kontur verliert – insbesondere, wenn zwischen informeller Planung, Wettbewerb und rechtskräftigem Plan mehrere Jahre vergehen. Dies gilt umso mehr angesichts aktueller Herausforderungen wie Klimawandel oder Wohnraumangel, auf die schnell reagiert werden muss – was mit einem langwierigen Planverfahren kaum möglich ist.

3.1.2 Städtebaulicher Vertrag

In Ergänzung zum Bebauungsplan dienen städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB der **kooperativen städtebaulichen Entwicklung**. Sie unterstützen die Gemeinde bei der Umsetzung ihrer städtebaulichen Ziele. Die Kooperation stellt einen zentralen Steuerungsansatz in der Stadt- und

Instrument

STÄDTEBAULICHE VERTRÄGE

Rechtsgrundlage

§ 11 BauGB

Funktion & Wirkungsweise

- städtebauliche Verträge haben die kooperative städtebauliche Entwicklung zum Gegenstand
- setzt an spezifischen Interessen der Akteure an und will gemeinsame städtebauliche Ziele und die Umsetzung von Projekten befördern
- Vereinbarungen zwischen Privaten und Gemeinde müssen in einem sachlichen Zusammenhang zueinanderstehen und insgesamt angemessen sein
- Kooperation gewinnt an Verbindlichkeit durch einklagbare Rechte und Pflichten der Vertragsparteien

Baukultureller Bezug

- mögliche baukulturelle Inhalte: Gestaltung der Gebäude und Freiflächen, Durchführung von städtebaulichen oder Hochbauwettbewerben, Beteiligung von Gestaltungsbeiräten, Durchführung von Vergabe- und Konzeptverfahren
- Gestaltungsmöglichkeiten sind vielfältiger als im Bebauungsplan (keine Bindung an einen Festsetzungskatalog)
- Vorteil einer aktiven Einbindung der Betroffenen und Nutzung deren Ressourcen für gemeinsames Verständnis einer städtebaulichen Planung
- informelle baukulturelle Instrumente (Wettbewerbe, Gestaltungsbeiräte) erlangen dadurch eine verbindliche Wirkung

Hemmnisse für die Baukultur

- setzt Mitwirkungsbereitschaft der Vertragsparteien voraus

Regionalplanung dar, da sie an den spezifischen Interessen der beteiligten Akteure anknüpft und gemeinsame Absichten sowie Projekte befördert.

Nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB können **baukulturelle Belange auch Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein**. Die gesetzliche Hervorhebung baukultureller Belange wurde mit der Innenentwicklungsnovelle 2013 ins BauGB aufgenommen und dient der Klarstellung, dass entsprechende Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Vorhabenträger getroffen werden können. Das können Verpflichtungen zur spezifischen Gestaltung von Gebäuden und Freiflächen sein, aber auch zur Durchführung von Gestaltungs- und sonstigen städtebaulichen Wettbewerben (vgl. Reidt 2022: 52). Weitere Vereinbarungen sind wie folgt

möglich (vgl. hierzu etwa Krautzberger 2024: 143b):

- Vereinbarung über die Erhaltung oder Wiederherstellung stadtbildbedeutsamer Gebäude,
- Vereinbarungen über die Anpassung der Gestaltung eines Gebäudes an die Umgebung, die zum Beispiel saniert oder sonst neugestaltet werden soll
- Absicherung einer Genehmigung nach § 172 Abs. 3 im Geltungsbereich einer städtebaulichen Erhaltungssatzung,
- Vertragliche Absicherung baukultureller Anliegen bei Festsetzungen nach § 9,
- Umsetzung kommunaler Ziele der Baukultur hinsichtlich Baukörper, Struktur, Größenordnung der Gebäude, Farbigkeit, Verwendung von Baumaterialien oder Gestaltung von Nebenanlagen bis hin zu Zäunen,
- Vereinbarung über kulturelle Nutzungen und der Entwicklung kreativer Milieus (einschließlich Künstler-Wohnungen und -Werkstätten; (vgl. Battis 2015: 512),

Durch die **vertraglich festgelegten Rechte und Pflichten der Parteien gewinnt die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Privaten an Verbindlichkeit**, da die vereinbarten Regelungen rechtlich einklagbar sind. Sie stellen eine sinnvolle Ergänzung zu hoheitlichen Maßnahmen dar, da sie die aktive Einbindung der Akteure ermöglichen und deren Ressourcen – wie Fachkompetenz, Kapital und Engagement – gezielt nutzen. Städtebauliche Verträge bieten im Vergleich zum Bebauungsplan größere Gestaltungsspielräume, da sie nicht an einen festen Festsetzungskatalog gebunden sind. Dadurch können beispielsweise die Komplexität von Festsetzungen reduziert und bauliche bzw. gestalterische Details zum Gegenstand des städtebaulichen Vertrages gemacht werden (vgl. Pflüger et al. 2012: 36). Insbesondere über die Vereinbarungen zur Verwendung bestimmter Baumaterialien lassen sich baukulturelle Ziele wie das nachhaltige und

ressourcenschonende Bauen (z. B. durch Ansätze von Kreislaufwirtschaft) adressieren. Zudem fungieren sie als Scharnier zu informellen baukulturellen Instrumenten – etwa Wettbewerben oder Gestaltungsbeiräten – und können diesen eine rechtlich verbindliche Wirkung verleihen.

Städtebaulicher Vertrag als Scharnier für informelle baukulturelle Instrumente

Im Bremer Tabakquartier hat sich der städtebauliche Vertrag als **wirkungsvolles Instrument zur Sicherung baukultureller Qualitäten** bewährt. Besonders die vertraglich festgeschriebene Verpflichtung zur Durchführung von Freiraumplanungs- und Hochbauwettbewerben wurde seitens der Stadt als wichtiges Element hervorgehoben. Wettbewerbe würden nicht nur die architektonische und freiräumliche Qualität sichern, sondern auch Transparenz und Diskurs im Planungsprozess ermöglichen. Besonders bei öffentlichen oder stadtbildprägenden Projekten entfalten sie baukulturelle Wirkung, indem sie eine intensive Auseinandersetzung mit Ort, Funktion und architektonischer Qualität des Vorhabens initiieren. Die kommunalen Gesprächspersonen betonten, dass Wettbewerbe nicht nur zu überzeugenden Entwürfen führen, sondern auch das Qualitätsbewusstsein aller Beteiligten schärfen. Angesichts des personellen und zeitlichen Aufwands könnten allerdings nur für größere, öffentliche Bauvorhaben – oder solche in besonders sensiblen städtebaulichen Bereichen – Wettbewerbe durchgeführt werden (s. dazu auch Kapitel 4.2).

Im Rahmen der Vertragsverhandlungen zum städtebaulichen Vertrag konnte im Tabakquartier auf die Empfehlungen der sogenannten „Bremer Erklärung zur Sicherung und Qualifizierung der Baukultur in Bremen“ zurückgegriffen werden. Das Dokument sieht für bestimmte öffentliche und private Vorhaben die Durchführung von Wettbewerben und die Beteiligung eines Gestaltungsgremiums vor. Auch wenn

es sich bei der Erklärung lediglich um ein informelles Instrument handelt, stellt ihr grundsätzlicher Anspruch eine starke argumentative Grundlage dar und wird darüber hinaus auch von Seiten der Bauherrenschaft und der Bremer Architekten- bzw. Ingenieurskammer mitgetragen. Auf dieser Basis ist es der Stadt gelungen, frühzeitig ein gemeinsames Verständnis mit dem Projektentwickler über Baukultur und Prozessgestaltung zu entwickeln.

Auch auf Seiten der Projektentwickler wird die Möglichkeit, baukulturelle Aspekte über städtebauliche Verträge verbindlich zu regeln, grundsätzlich positiv gesehen. Im Fall des Tabakquartiers zeigte man sich offen für entsprechende Verpflichtungen – sowohl was die Wettbewerbsdurchführung als auch die Beratungen im Gestaltungsgremium anging. Ebenso kann eine vertraglich geregelte finanzielle Beteiligung an Maßnahmen zur Aufwertung öffentlicher und

grüner Infrastrukturen zu einem qualitativ hochwertigen Umfeld beitragen.

Allerdings gilt für die Verpflichtungen in städtebaulichen Verträgen, dass diese auch umsetzbar sein müssen. Allein die Vereinbarung eines Planungswettbewerbs oder die Beteiligung eines Gestaltungsgremiums erzeugt noch keine städtebauliche Qualität. **Ein Wettbewerbsergebnis stärkt die Baukultur nur dann, wenn es am Ende auch über die formalen Instrumente wie dem Bebauungsplan umgesetzt werden kann.** Insofern ist es wichtig, dass informelle und formelle Instrumente gut aufeinander abgestimmt werden und die Umsetzbarkeit bereits auf der Vorstufe der Bebauungsplanung mitberücksichtigt wird. Im Bremer Fallbeispiel wurde insbesondere Kritik daran geäußert, dass der Wettbewerb für den Projektentwickler sehr zeitaufwändig war. Für künftige Verfahren sollte eine Reduzierung der teilnehmenden Büros und Jurymitglieder ein effektiveres Vorgehen

HANSESTADT BREMEN – TABAKQUARTIER

Bebauungsplan und Städtebaulicher Vertrag

Ausgangssituation und Zielsetzung

Das Tabakquartier in Bremen-Woltmershausen ist als Stadtentwicklungsprojekt Beispiel für die Umwandlung ehemaliger Industrieareale in zeitgemäße urbane Lebensräume. Ursprünglich war das Gelände Standort der traditionsreichen Martin Brinkmann Zigarettenfabrik, auf der bis zu 6.000 Menschen beschäftigt waren. Nach Schließung des Betriebs in den 1980er-Jahren lag die Fläche jahrzehntelang brach, bevor sie 2018 vom Immobilienunternehmen Justus Grosse erworben und zu einem neuen Stadtquartier entwickelt wurde.

Das städtebauliche Leitbild folgt dem Prinzip der „produktiven Stadt“: Wohnen, Arbeiten, Kultur und Freizeit sollen eng miteinander verknüpft werden, um ein lebendiges, vielseitiges Viertel zu schaffen. In die Planung wurden sowohl der behutsame Erhalt und die Umnutzung der historischen Fabrikgebäude als auch moderne Neubauten integriert, sodass Vergangenheit und Gegenwart architektonisch miteinander verbunden werden. Die Entwicklung legt einen besonderen Fokus auf nachhaltige Mobilitäts-, Energie- und Freiraumkonzepte, eine hohe Durchmischung verschiedener Wohn- und Arbeitsformen sowie vielfältige soziale Infrastrukturangebote.

Instrumente

- Bebauungsplan
- Städtebaulicher Vertrag

Projekt

Quartiersentwicklung Tabakquartier

Kommune

Hansestadt Bremen

Bundesland

Bremen

Instrumente und Kurzbewertung

In dem Fallbeispiel wurden die drei Bebauungspläne und der mit dem Immobilienunternehmen abgeschlossene städtebauliche Vertrag untersucht. Als Art der baulichen Nutzung sind in den Bebauungsplänen urbane Gebiete nach § 6a BauNVO festgesetzt, um ein gemischt genutztes Quartier zu entwickeln. Ziel ist ein urbanes Nebeneinander von Wohnen, Arbeiten, Kultur und ergänzender EG-Gastronomie/Einzelhandel/Service. In Teilen (z. B. MU1 im historischen Fabrikkomplex) sind Wohnnutzungen ausgeschlossen, um auch den traditionellen gewerblichen Charakter des Gebietes zu unterstreichen. Als „grüne Mitte“ wurde ein Quartierspark festgesetzt, der öffentlich zugänglich ist. Darüber hinaus enthalten die Pläne Festsetzungen zur Pflanzung von Laubbäumen sowie für Dachbegrünungen. Im Sinne eines wassersensiblen Stadtquartiers machen die Bebauungspläne zusätzlich Vorgaben zur Ableitung des Niederschlagswassers in festgesetzten Grünflächen bzw. zur oberflächigen Versickerung.

Der untersuchte städtebauliche Vertrag enthält unter anderem Vereinbarungen zur Beteiligung des Gestaltungsbeirats sowie zur Durchführung von Freiraumplanungs- und Hochbauwettbewerben. Auf Grundlage einer Rahmenplanung sollen Architektur- und Freiraumqualitäten sowohl für einzelne Platz- und Grünanlagen als auch für exponierte Projektbausteine beispielsweise im Zusammenhang mit der Nachnutzung der teils denkmalgeschützten Bausubstanz gesichert werden. Darüber hinaus wurden Wettbewerbe für die Hochpunkte und Gebäude am Quartiersplatz sowie in Nachbarschaft zu Denkmälern (z. B. Fabrikgebäude) vereinbart. Zusätzlich wurden Aspekte der Niederschlagsbewirtschaftung, der Energie- und Wärmeversorgung im Quartier, der Mobilität (Reduzierung des MIV und Mobilitäts-Hubs) sowie zum Anteil von Sozialwohnungen mit einer Mietpreis- und Belegungsbindung geregelt.

Für die drei ehemaligen Tabakspeicher wurde ein Erhaltungsbereich festgelegt und eine Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB beschlossen. Zwar stehen die Speicher nicht unter Denkmalschutz, sie sind aber ortsbildprägend und tragen zur städtebaulichen Eigenart des Standorts bei.

ermöglichen. Auch müsste die Beteiligung an Gestaltungsgremien so ausgestaltet werden, dass die erforderlichen Abstimmungen den Planungsprozess nicht verlangsamen. Beim Bremer Bauvorhaben zeigte sich hier ein gewisser Zielkonflikt zwischen einem in wirtschaftlicher Hinsicht schlanken und effizienten Verfahren sowie dem Anspruch an eine hohe gestalterische Qualität des Vorhabens.



Vogelperspektive auf ein digitales Modell des zukünftigen Tabakquartiers

Foto: Justus Grosse Immobilienunternehmen



Eines der insgesamt drei Mobilitätshäuser im Tabakquartier

Foto: Justus Grosse Immobilienunternehmen



Bestandserhaltung des ehemaligen Heizwerkgebäudes

Foto: Justus Grosse Immobilienunternehmen

3.1.3 Zulässigkeit von Vorhaben nach § 34 BauGB

Sofern kein Bebauungsplan vorhanden ist, richtet sich die bauplanerische Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 34 Abs. 1 BauGB. Danach ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich hinsichtlich der Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche in die nähere

Umgebung einfügt. Das heißt, die geordnete städtebauliche Entwicklung **orientiert sich dabei an der bestehenden umliegenden Bebauung**. Gestalterische Kriterien etwa spielen beim Erfordernis des Einfügens keine Rolle. Auch hinsichtlich der Höhenentwicklung bzw. Stellung des Vorhabens auf dem Grundstück handelt es sich bei § 34 BauGB um eine **konservierende Vorschrift, die nur wenig Spielraum für eine baukulturelle Steuerung** hat.

Als Korrektiv ist in § 34 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 BauGB geregelt, dass das Ortsbild nicht beeinträchtigt werden darf. Eine **Beeinträchtigung ist dabei nach städtebaulichen Gesichtspunkten zu beurteilen** und nicht nach der ästhetischen Wirkung oder seiner Beurteilung in baugestalterischer Hinsicht (vgl. Mitschang & Reidt 2022: 40). Die Anforderungen der Rechtsprechung an eine Beeinträchtigung des Ortsbildes liegen relativ hoch. So muss das Ortsbild eine „gewisse Wertigkeit“ (VerwG Urt. v. 11. 5. 2000 – 4 C 14/98) haben und das Vorhaben muss sich aus der üblichen Bebauung deutlich hervorheben. Der Schutz des Ortsbildes ist darüber hinaus nicht von einem solchen Gewicht, dass hierdurch die vollständige Freihaltung eines Baugrundstücks bewirkt werden kann (BVerwG Urt. v. 23. 5. 1980 – IV C 79/77). Sofern ein weitergehender Schutz des Ortsbildes erreicht werden soll, muss die Gemeinde **als ergänzende städtebauliche Instrumente einen Bebauungsplan, eine städtebauliche Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB** (vgl. Kap. 3.2.3) oder eine **bauordnungsrechtliche Gestaltungssatzung** (vgl. Kap. 3.1.5) erlassen.

Auch im Bereich des § 34 BauGB hat der Gesetzgeber bestimmte **Flexibilisierungstatbestände für das Gebot des Einfügens** vorgesehen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann im Einzelfall vom Einfügensgebot abgewichen werden, wenn dies städtebaulich vertretbar und unter Würdigung der nachbarlichen Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Entscheidungen über die Abweichung vom Erfordernis des Einfügens nach § 34 Abs. 3 a) BauGB sind somit durchaus vergleichbar mit § 31 Abs. 2 und 3 BauGB. Die Vorschrift dient einer flexibleren Handhabung von Zulassungsentscheidungen im unbeplanten Innenbereich. Hierdurch können bestimmte Erweiterungen, Änderungen oder Nutzungsänderungen im Bereich Gewerbe und Wohnen ermöglicht werden, ohne gleich ein Planerfordernis nach § 1 Abs. 3 BauGB entstehen zu lassen. Die Bezüge von Abweichungsentscheidungen nach § 34 Abs. 3 a) BauGB zur Baukultur sind aufgrund der ähnlichen Regelungsstruktur mit den Befreiungsentscheidungen bei Bebauungsplänen vergleichbar. Auch im unbeplanten Innenbereich kann sich eine Anwendung sowohl positiv als auch negativ auf die baukulturelle Qualität auswirken. So

Instrument

ZULÄSSIGKEIT VON VORHABEN INNERHALB DER IM ZUSAMMENHANG BEBAUTEN ORTSTEILE

Rechtsgrundlage

§ 34 BauGB

Funktion & Wirkungsweise

- sofern kein Bebauungsplan besteht, richtet sich die Zulässigkeit eines baulichen Vorhabens im planungsrechtlichen Innenbereich nach § 34 BauGB
- „Planersatz“-Vorschrift für den Fall, dass kein Bebauungsplan vorliegt
- Vorhaben müssen sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen (sog. Einfügensgebot)
- geordnete städtebauliche Entwicklung orientiert sich dabei an der bestehenden umliegenden Bebauung
- Ortsbild darf durch das Vorhaben nicht beeinträchtigt werden, § 34 Abs. 1 S. 2 BauGB

Baukultureller Bezug

- Orientierung an der gebauten Umgebung hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche

Hemmnisse für die Baukultur

- keine aktive Steuerungsmöglichkeit der Gemeinde möglich; Vorschrift hat einen konservierenden Charakter im Hinblick auf Kriterien des Einfügens
- gestalterische Aspekte (Materialität, Farbauswahl, Dachgestaltung o. ä.) spielen beim Einfügensgebot keine Rolle
- hohe rechtliche Anforderungen an die Beeinträchtigung des Ortsbildes
- in Gebieten nach § 34 ist daher baukultureller Einfluss nur durch ergänzende Erhaltungs- oder Gestaltungssatzungen möglich

können im Einzelfall durch Nachverdichtung flächensparende Ziele verfolgt und eine Neuausweisung am Siedlungsrand vermieden werden. Gleichzeitig kann eine Anwendung jedoch auch zu einer Reduktion von dringend benötigten innerstädtischen Grün- und Freiflächen führen und damit die Qualität von Quartieren beeinträchtigen. Insofern bewegt sich die Anwendung dieser Vorschrift stets in einem Spannungsverhältnis, welches von den Kommunen behutsam abgewogen werden muss. Das gilt insofern umso mehr, als dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich für Abweichungen inzwischen auch auf die Errichtung von Wohngebäuden ausgeweitet hat und nicht mehr auf Einzelfälle beschränkt (vgl. § 34 Abs. 3 b) BauGB).

Eine gewisse Einflussnahme auf baukulturelle Themen ist im Rahmen von

Entscheidungen im § 34 BauGB schließlich noch über die Bauberatung möglich, sofern hierfür vonseiten der Vorhabenträger eine Bereitschaft besteht. Über die Kriterien des Einfügens hinausgehende Maßnahmen hängen jedoch von der Freiwilligkeit der Bauherrenschaft ab und können nicht Bestandteil der Genehmigungsentscheidung sein.

Positive Wirkung des Einfügensgebotes für Baukultur fraglich

Das Einfügensgebot gemäß § 34 BauGB kann nach den Erkenntnissen aus den Fallbeispielen vor allem **im historischen Kontext durchaus eine positive Wirkung für die Baukultur** entfalten. Besonders bei schützenswerten Stadtbildern – wie in Quedlinburg – wird das Einfügen als elementare Voraussetzung für neue

KARLSRUHE – RINTHEIMER FELD

Baufluchtenplan und Einfügen nach § 34 Abs. 1 BauGB

Instrumente

- Baufluchtenplan
- § 34 Abs. 1 BauGB

Projekt

Garagenaufstockung im Rintheimer Feld

Kommune

Stadt Karlsruhe

Bundesland

Baden-Württemberg

Ausgangssituation und Zielsetzung

Durch Aufstockung von Garagen wurde das Karlsruher Quartier Rintheimer Feld innovativ nachverdichtet. Der einstige Garagenhof befindet sich in einem Wohngebiet, das durch Zeilenbebauung der Nachkriegsmoderne geprägt ist. In modularer, vorgefertigter Holzbauweise wurden bestehende Garagen entlang der Heilbronner Straße aufgestockt. Insgesamt zwölf neue Wohneinheiten sind auf diese Weise ohne zusätzliche Flächenversiegelung entstanden. Die neuen Wohnungen wurden mit Stahlkonstruktionen auf die Bestandsgaragen aufgesetzt. Die begrenzte Grundfläche der Garagen ermöglichte die Realisierung von eher kleineren, Ein- bis Drei-Zimmer-Wohnungen, die insbesondere Studierenden und Alleinerziehenden zur Verfügung gestellt werden sollen.

Neben kompakter, ressourcenschonender Bauweise stand auch die soziale Integration im Fokus: Die Erschließung der Wohnungen über Laubengänge schafft neue Begegnungsräume, während gemeinschaftlich genutzte Infrastrukturen wie Fahrradstellplätze das Wohnumfeld aufwerten. Das Projekt zeigt beispielhaft, wie durch intelligente Aufstockung innerstädtisch bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden kann und verbindet eine qualitätvolle Nachverdichtung in Wohngebieten mit Ideen der Kreislaufwirtschaft und des zirkulären Bauens. Bis zum Jahr 2022 war das Quartier Soziale Stadt- und Sanierungsgebiet.

Instrumente und Kurzbewertung

In dem Fallbeispiel wurde der geltende Baufluchtenplan und das Einfügen nach § 34 Abs. 1 BauGB untersucht. Der rechtskräftige Baufluchtenplan im Rintheimer Feld stammt aus dem Jahr 1958 und setzt nur die Baulinien der im Gebiet vorhandenen Zeilenbebauungen sowie deren Geschosszahl fest. Darüber hinaus gibt es keine weiteren verbindlichen Festsetzungen wie etwa zum Maß der baulichen Nutzung. Die eigentlichen Garagen, die durch das Projekt aufgestockt wurden, sind nicht im Baufluchtenplan festgesetzt. Somit richtete sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Bauvorhabens nach § 34 Abs. 1 BauGB. Daher wären theoretisch auch noch weitere Geschosse im Zuge der Garagenaufstockung möglich gewesen.

An anderer Stelle in Karlsruhe ist die Garagennutzung in vergleichbaren Gebieten mit Zeilenbebauung dagegen festgesetzt. Eine Änderung der Art der baulichen Nutzung für das Wohnen berührt in diesen Fällen die Grundzüge der Planung, sodass eine Garagenaufstockung nur über eine Befreiung nach § 31 Abs. 3 BauGB in Betracht kommen würde. Die Befreiungsentscheidungen scheiterten bislang jedoch am erforderlichen Einzelfall, da eine Aufstockung grundsätzlich für viele vergleichbare Fälle möglich gewesen wäre. Mit der neuen Rechtslage des § 31 Abs. 3 BauGB kann künftig auch in mehreren vergleichbaren Fällen eine Ausnahme von den Festsetzungen des Bebauungsplans erteilt werden. Es ist davon auszugehen, dass hierdurch an mehreren Standorten in Karlsruhe Potenziale für die Schaffung von Wohnraum entstehen.

Das Fallbeispiel zeigt, dass eine Beschränkung der Festsetzungen im Bebauungsplan unter Umständen das Umnutzen bzw. Aufstocken von Gebäuden erleichtern kann. Je weniger Vorgaben ein Bebauungsplan macht, desto weniger muss auch von Befreiungen Gebrauch gemacht werden. Die neuen rechtlichen Möglichkeiten in § 31 Abs. 3 BauGB erleichtern – zumindest im Wohnungsbau – künftig das Abweichen von Festsetzungen im Bebauungsplan. Dadurch wird das Problem mit zu starren Festsetzungen im Bebauungsplan etwas entschärft.



Aufgestockte Garagen im Quartier Rintheimer Feld

Foto: Wolf-Christian Strauss/Berlin



Rückansicht der aufgestockten Garagen im Quartier Rintheimer Feld

Foto: Wolf-Christian Strauss/Berlin



Straßenansicht der aufgestockten Garagen

Foto: Wolf-Christian Strauss/Berlin

Bauvorhaben angesehen. Das Instrument hat nach Auffassung der Projektbeteiligten eine wichtige Bedeutung für die Bewahrung eines städtebaulichen Charakters, gerade weil durch das Einfügungsgebot auch ausgeschlossen ist, dass durch ein neues Bauvorhaben eine gänzlich andere städtebauliche Struktur entsteht. Gleichwohl ist § 34 BauGB nicht als Garant für gestalterische Qualität einzustufen, sondern vielmehr als ein Mindeststandard – eine Art

„Hilfskonstruktion“ – um städtebauliche Fehlentwicklungen zu verhindern.

In Bezug auf die Akzeptanz neuer Bauprojekte in der Bevölkerung kann das Einfügungsgebot unterstützend wirken – insbesondere dann, wenn sich neue Gebäude harmonisch in ihre Umgebung einfügen. Im Fallbeispiel Quedlinburg zeigte sich jedoch, dass sich die öffentliche Diskussion weniger an den im Gesetz genannten formalen Kriterien wie Art und Maß der

baulichen Nutzung, Bauweise oder überbaubare Fläche orientierte. **Viel stärker standen gestalterische Merkmale wie Materialität und Farbwahl im Fokus, welche bei einer Entscheidung nach § 34 Abs. 1 BauGB jedoch unberücksichtigt bleiben.** In Quedlinburg etwa war es genau die Anpassung in Farbe und Material, die für die Akzeptanz des Neubaus in der Nachbarschaft entscheidend war. Ein vergleichbares Vorhaben mit abweichender Materialwahl an anderer Stelle der Stadt hatte hingegen nach Aussagen aus dem Interview massive Ablehnung in der Bevölkerung ausgelöst.

Ein weiterer **Kritikpunkt richtete sich gegen die Auslegungsoffenheit des Einfügebegriffs.** Die Vorgaben seien zu unbestimmt und ließen viel Interpretationsspielraum. Dies führe zu Abhängigkeit von subjektiven Einschätzungen einzelner bearbeitenden Personen und erschwere eine konsistente und rechtssichere Genehmigungspraxis. In Quedlinburg wurde seitens des Architekturbüros in diesem Zusammenhang eine eigene Voruntersuchung zur Kubatur des Neubaus in der Breiten Straße 12 durchgeführt. Auch wenn die geplante Dreigeschossigkeit formal dem Traufhöhenmaß der Umgebung

entsprach, wurde die städtebauliche Wirkung nur dann als akzeptabel eingestuft, wenn auf ein Satteldach verzichtet und ein Flachdach realisiert würde. Die Dachform ist jedoch kein Kriterium im Rahmen des § 34 – ein weiteres Beispiel dafür, dass das Einfügebotsgebot in seiner jetzigen Form einer umfassenden gestalterischen Steuerung nicht zugänglich ist.

Auch die Stadt Karlsruhe kritisierte die fehlende Wirksamkeit des Instruments im unbeplanten Innenbereich. Es **mangelt an rechtlich belastbaren Kriterien zur Sicherung gestalterischer Qualitäten.** So sei beispielsweise der Begriff des „Ortsbilds“ gemäß § 34 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB wenig konkret und stark subjektiv geprägt. Während Fachleute in bestimmten Bauvorhaben häufig eine Beeinträchtigung des Ortsbildes feststellten, fielen die Maßstäbe der Rechtsprechung dazu deutlich weniger streng aus (s. o.). Daraus ergebe sich eine nur sehr eingeschränkte Steuerungsmöglichkeit – sowohl rechtlich als auch gestalterisch.

QUEDLINBURG

Unbeplanter Innenbereich nach § 34 BauGB sowie Gestaltungs- und Erhaltungssatzung

Instrumente

- Unbeplanter Innenbereich nach § 34 BauGB
- Gestaltungs- und Erhaltungssatzung

Projekt

Sanierung und Neuerrichtung Wohnhaus Breite Straße 11–12

Kommune

Stadt Quedlinburg

Bundesland

Sachsen-Anhalt

Ausgangssituation und Zielsetzung

Das Vorhaben Breite Straße 11–12 in der Quedlinburger Altstadt umfasst die denkmalgerechte Sanierung eines über 650 Jahre alten, dreigeschossigen Fachwerkhauses (Nr. 12) und die Neubebauung der seit den 1960er Jahren brachliegenden Nachbarparzelle (Nr. 11). Das historisch bedeutsame Wohnhaus Breite Straße 12, lange Zeit einsturzgefährdet und nahezu abrisssreif, wurde in mehreren Bauphasen sorgfältig restauriert: Die barocke Straßenfassade mit kastenförmigen Fenstern und das steile Ziegeldach entstanden nach historischen Vorbildern, während zahlreiche Materialien wie Ziegel und Türen aus dem Altbestand wiederverwendet wurden.

Anstelle des abgerissenen Nachbarhauses Nr. 11 wurde ein moderner, kubischer Neubau errichtet, der sich in Höhe und Materialität an die Altstadt Häuser anpasst, sich jedoch durch seine Formensprache, Kubatur und eher zurückhaltende, helle Backsteinfassade bewusst absetzt. So entstand ein Gebäudeensemble, das Alt und Neu sensibel miteinander verbindet: Die kleinteilige Struktur und die historische Authentizität im Altbau treffen auf großzügige, lichtdurchflutete Räume und zeitgemäße Architektur im Neubau. Beide Gebäude bilden eine Wohneinheit.

Instrumente und Kurzbewertung

Zur Realisierung des Vorhabens musste von der geltenden Gestaltungssatzung abgewichen werden. Diese sieht vor, dass Ersatzbauten im Geltungsbereich der Satzung grundsätzlich in „Umriss, Größe, in der plastischen Erscheinung und an derselben Stelle des Altbaus zu errichten sind“. Auch die Vorgaben zu Dächern und Dachaufbauten orientieren sich an der historischen Bebauung der Altstadt. Die Möglichkeit einer Abweichung ist nach Maßgabe der Bestimmungen in der Landesbauordnung Sachsen-Anhalt geregelt. Hierfür bedarf es eines Einvernehmens zwischen der Bauaufsichtsbehörde, der Stadt Quedlinburg und der Denkmalbehörde. Bei dem Bauvorhaben ist dies durch einen intensiven Austausch unter den genannten Behörden, aber auch mit den politischen Gremien (insbesondere Bauausschuss) erfolgt. Der Abweichungsentscheidung ging ein ausführlicher Aushandlungsprozess voraus, bei dem vor allem die politischen Gremien und die Bauaufsichtsbehörde von dem Bauvorhaben überzeugt werden mussten.

Durch Sensibilisierung, Aushandlung und Überzeugung ist es in dem Fallbeispiel gelungen, Abweichungen von der Gestaltungssatzung zu erwirken und moderne Akzente im historischen Kontext zu setzen. In der Bevölkerung stößt der Neubau auf breite Akzeptanz, da Material und Farbgebung angemessen auf die historische Nachbarbebauung reagieren. Das Projekt wurde im Jahr 2016 als ein Beispiel für gelungene Stadtreparatur innerhalb des UNESCO-Weltkulturerbes mit dem Architekturpreis des Landes Sachsen-Anhalt ausgezeichnet.



Eckgebäude Breite Straße 11–12 in Quedlinburg

Foto: Steffen Spitzner



Das Gebäude in der Häuserreihe nach der denkmalgerechten Sanierung

Foto: Steffen Spitzner



Der neugestaltete grüne Innenhof des Eckgebäudes

Foto: Steffen Spitzner

Synergien mit Gestaltungs- oder Erhaltungssatzungen

Angesichts der Tatsache, dass die Prüfkriterien des Einfügens nach § 34 Abs. 1 BauGB keine wirklichen Garanten für die baukulturelle Qualität eines Bauvorhabens sind, wurde im Projekt auf bestehende Synergien mit städtebaulichen Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB bzw. Gestaltungssatzungen nach den örtlichen Bauvorschriften der Länder verwiesen.

Instrument

STÄDTEBAULICHE SANIERUNGSMASSNAHME

Rechtsgrundlage

§§ 136 ff. BauGB

Funktion & Wirkungsweise

- Ziel ist Verbesserung oder Umgestaltung eines Gebietes zur Behebung städtebaulicher Missstände
- Defizite in der baulichen Substanz bzw. Funktion eines Gebietes sollen behoben werden, um die Wohn- und Arbeitsverhältnisse der im Gebiet wohnenden Menschen zu verbessern
- kombiniert als Gesamtmaßnahme planungsrechtliche, bodenrechtliche und finanzielle Instrumente
- Städtebauförderung und steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten setzen Anreize für öffentliche und private Investitionen
- förmliche Festlegung eines Sanierungsgebietes in Form einer Satzung für die Dauer von max. 15 Jahren

Baukultureller Bezug

- als Sanierungsziele z. B. denkbar: Sicherung und Erhalt von wertvoller Bausubstanz, Aufwertung des öffentlichen Raums, Neustrukturierung und Umnutzung leerstehender, fehl- oder mindergenutzter Flächen, Erhöhung der Energieeffizienz im Altbaubestand, Verbesserung des Stadtklimas
- Qualifizierung des städtebaulichen Bestandes trägt zu den Zielen der Umbaukultur bei
- Beteiligung der Bewohnerschaft bei der Erarbeitung von Sanierungszielen kann die Sensibilität für baukulturelle Themen erhöhen
- Instrumente wie Genehmigungsvorbehalte und Vorkaufsrechte können dazu führen die Kooperation von Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümern zu befördern

Hemmnisse für die Baukultur

- keine unmittelbaren Eingriffsbefugnisse, d. h. Umsetzung von Baumaßnahmen durch Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer hängt von deren Mitwirkungsbereitschaft ab
- angemessene Finanzausstattung für die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen notwendig

Die **städtebauliche Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB** ermöglicht es Gemeinden, bestimmte Gebiete festzulegen, in denen der Abbruch, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen aus städtebaulichen Gründen genehmigungspflichtig ist und in bestimmten Fällen versagt werden kann (s. Kapitel 3.2.3). Sie dienen also insbesondere dem Erhalt einer bestehenden städtebaulichen Struktur. Dagegen können Gemeinden mit dem Erlass einer Gestaltungssatzung Einfluss auf die äußere Gestaltung von Gebäuden im Satzungsgebiet nehmen. Im Vergleich zu städtebaulichen Erhaltungssatzungen kann hierdurch eine positive Gestaltungspflege vorgenommen werden, die nicht zwangsläufig bestehende Gestaltungen bewahrt, sondern auch eine Weiterentwicklung des Ortsbildes ermöglicht (s. Kapitel 3.1.5). Die fehlende steuernde Funktion des § 34 Abs. 1 BauGB im Hinblick auf gestalterische Aspekte kann hierdurch ein Stück weit aufgefangen werden.

3.1.4 Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

Bei der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nach den §§ 136 ff. BauGB handelt es sich um ein **sachlich und zeitlich begrenztes Sonderrecht**, welches der wesentlichen Verbesserung oder Umgestaltung eines Gebietes zur Behebung städtebaulicher Missstände dient. Dadurch sollen zum einen Defizite in der baulichen Substanz eines Gebietes behoben werden, um die Wohn- und Arbeitsverhältnisse der im Gebiet wohnenden Menschen zu verbessern. Sie sollen aber zum anderen auch dazu beitragen, dass die vorhandenen Ortsteile erhalten, erneuert und fortentwickelt werden, die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds verbessert und den Erfordernissen des Denkmalschutzes Rechnung getragen wird (vgl. § 136 Abs. 4 Nr. 4 BauGB). Darüber hinaus geht es darum, funktionelle Defizite eines Gebietes etwa im Bereich Infrastrukturausstattung zu identifizieren und nachhaltig zu beheben. Durch vorbereitende

MÜNCHEN – NEUPERLACH NORD UND ZENTRUM

Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

Ausgangssituation und Zielsetzung

Neuperlach ist eine aus den 1960er Jahren stammende Großwohnsiedlung im Südosten von München. Die Sanierungsgebiete Neuperlach Nord und Neuperlach Zentrum sind Teil des Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“, mit der das 208,5 ha große Quartier sowie der zentrale Hanns-Seidel-Platz an die veränderten klimatischen und gesellschaftlichen Anforderungen angepasst werden sollen. Im Jahr 2022 wurden die Sanierungssatzungen durch den Münchener Stadtrat beschlossen. Ziel der Sanierung ist es, die Wohn- und Lebensqualität für die rund 42.000 Einwohnende zu erhöhen, die Nutzungsvielfalt zu stärken und bestehende Defizite in den Bereichen Gebäude (energetische Sanierung, Reduzierung THG-Emissionen), Freiräume und Infrastruktur zu beheben. Beide Sanierungsgebiete werden auf Grundlage eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts (ISEK) umgesetzt, das in einem breit angelegten Beteiligungsprozess gemeinsam mit Bürgerschaft, Fachstellen und lokalen Akteuren entwickelt wurde.

Instrumente und Kurzbewertung

Das ISEK beschreibt insgesamt 45 Sanierungsziele für Neuperlach. Unter der Überschrift „Neuperlacher Qualitäten erhalten“ sollen insbesondere der Charakter der Siedlung bewahrt, aber auch bestehende öffentliche Freiräume gestalterisch und funktional aufgewertet werden. Zur Absicherung der umfassenden Bau- und Sanierungsmaßnahmen schlägt das ISEK die Erarbeitung eines Gestaltungsleitfadens und die Bildung eines Gestaltungsbeirats vor. Der Leitfaden soll die Genehmigungspraxis bei Baumaßnahmen in Neuperlach unterstützen und als Beratungsmedium für private Grundstückseigentümer bzw. -eigentümerinnen dienen.

Durch die vorbereitende Untersuchung wurden städtebauliche Missstände unter anderem auch im Bereich der Mobilität identifiziert, welche nicht zuletzt von der autozentrierten Stadtgestaltung im Gebiet herrühren. Die Straßenquerschnitte sollen daher umgestaltet werden, sodass ÖPNV, Radwege und zusätzliche Grünflächen entstehen. Auch sollen die bestehenden Wege und Vernetzungen an die tatsächlichen Mobilitätsbewegungen der Bewohnerschaft angepasst werden. Darüber hinaus liegt ein Schwerpunkt des Sanierungsgebietes im Bereich des Wohnens und insbesondere in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Das Gebiet ist geprägt von Sozialwohnungen. Für eine Vielzahl dieser Wohnungen enden perspektivisch die Sozialbindungen. Um die Gentrifizierung zu minimieren und dem Ziel einer sozialgerechten Sanierung zu entsprechen, prüft die Stadt daher den Einsatz zusätzlicher städtebaulicher Instrumente wie beispielsweise soziale Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB (sog. Milieuschutzsatzungen) sowie das im Sanierungsgebiet bestehende Vorkaufsrecht.

Instrumente

- Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

Projekt

Sanierungsgebiet Neuperlach

Kommune

Stadt München

Bundesland

Bayern



Nachverdichtung Nawiaskystraße in Neuperlach

Foto: Raffaella Sirtoli & Rainer Schmidt Landschaftsarchitekten GmbH



Neugestaltete Innenbereiche

Foto: Raffaella Sirtoli & Rainer Schmidt Landschaftsarchitekten GmbH



Grün- und Freiräume in der Nawiaskystraße

Foto: Raffaella Sirtoli & Rainer Schmidt Landschaftsarchitekten GmbH

Für mehr Klimaschutz sind energetische Sanierungen an den Gebäudehüllen zur Steigerung der Energieeffizienz geplant. Auch sollen die Dachflächen der Hochhäuser für Solarenergie und Dachbegrünungen genutzt werden. Als Klimaanpassungsmaßnahmen sind insbesondere die Qualifizierung von Grünflächen und Entsiegelungsmaßnahmen vorgesehen. Durch die Umgestaltung von Straßen und Plätzen sollen Potenziale für die Schaffung zusätzlicher Versickerungsflächen genutzt werden. In Neuperlach-Zentrum liegt der Schwerpunkt außerdem auf der Neugestaltung des zentralen Hanns-Seidel-Platzes. Dieser soll zu einem urbanen Zentrum mit Mischnutzungen, attraktiven Aufenthaltsflächen und neuen Angeboten für Kultur und Nahversorgung entwickelt werden. Die Maßnahmen werden phasenweise umgesetzt und sollen voraussichtlich bis 2050 auch unter Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung und zusätzlichen städtischen Fördermitteln abgeschlossen sein.

Das Fallbeispiel des Sanierungsgebietes in München Neuperlach eignet sich insbesondere durch die Vielseitigkeit der Themen, die mit einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme adressiert werden. Dabei geht es insbesondere um eine Qualifizierung und Weiterentwicklung bestehender städtebaulicher Strukturen. Der integrierte Charakter der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in Neuperlach dient letztlich auch einem umfassenden Baukulturverständnis, indem hier Themen wie Gemeinwohlorientierung, Klimaschutz und Klimaanpassung, bezahlbares Wohnen, Stärkung von Grün- und Freiräumen o. ä. behandelt werden.

Untersuchung werden die entsprechenden städtebaulichen Defizite zusammengetragen und anschließend für eine Gebietskulturreise in der Sanierungssatzung festgeschrieben. Die Verknüpfung mit Mitteln aus der Städtebauförderung und steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten schaffen finanzielle Anreize für die Beteiligten eines Sanierungsverfahrens.

Vorbereitende Untersuchung und ISEK als wichtige Stellschraube für Baukultur

Ein zentrales Element jeder Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ist die **vorbereitende Untersuchung (VU)**. Sie bildet die Grundlage für die spätere Gebietsausweisung und ermöglicht eine umfassende Analyse der städtebaulichen Ausgangslage. Nach Aussage der Stadt München dient die VU dabei nicht nur der Feststellung

funktionaler Mängel und städtebaulicher Missstände, **sondern legt auch besondere baukulturelle Qualitäten offen**. Auf Basis dieser Erkenntnisse werden **Sanierungsziele formuliert, die vielfach baukulturelle Aspekte adressieren**. Denkbar wären hier beispielsweise die Sicherung und der Erhalt bestehender Bausubstanz, die Qualifizierung des öffentlichen Raums, die Neustrukturierung und Umnutzung leerstehender, mindergenutzter oder brachgefallener Flächen, die energetische Gebäudesanierung sowie die Verbesserung des Stadtklimas durch Maßnahmen bei der Grün- und Freiflächenausstattung. Die Sanierungsziele sind Bestandteil der vorbereitenden Untersuchung nach § 140 Nr. 3 BauGB und werden in der Regel in einem integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept (ISEK) festgehalten. Insofern bietet die vorbereitende Untersuchung das **Potenzial**,

frühzeitig auch baukulturelle Belange in die Planung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zu integrieren.

Weitere baukulturelle Einflussmöglichkeiten im Sanierungsrecht

Das Sanierungsrecht ermöglicht es der Gemeinde durch den **sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt nach §§ 144, 145 BauGB** bestimmte Bauvorhaben (Änderungen und Neubauten), Grundstücksverkäufe, Umwandlung in Eigentumswohnungen oder andere Vorhaben, die den Zielen der Sanierung entgegenstehen, zu verhindern. Der sanierungsrechtliche Genehmigungsvorbehalt kann unter bestimmten Umständen auch an die Bedingung geknüpft werden, einen städtebaulichen Vertrag (Sanierungsvereinbarung) zu schließen, in dem baukulturelle Belange berücksichtigt werden.

Der Genehmigungsvorbehalt war auch im Fallbeispiel München-Neuperlach ein wichtiges Instrument um die Ziele, der Sanierungsmaßnahme – insbesondere solche, die der Baukultur dienen – abzusichern. Er ermöglicht es der Stadt, im Rahmen von Antragsverfahren gezielt in einen qualitätsorientierten Dialog mit Eigentümerinnen und Eigentümern zu treten. Zwar werde der Genehmigungsvorbehalt in der Praxis häufig nur als „Drohkulisse“ verwendet. Dies kann aber unter Umständen dazu führen, dass die Gesprächsbereitschaft bei den Grundstückseigentümerinnen – und Eigentümern erhöht wird und der eigene Bauantrag qualitativ verbessert wird. Insofern zeigte sich hier am Beispiel des Sanierungsgebietes München-Neuperlach, wie die mögliche Anwendung formeller Rechtsinstrumente mit kooperativen Elementen verknüpft werden können.

Mit der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes wird der Gemeinde auch das **allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB** eröffnet. Das heißt,

sie kann in Erwägung ziehen, bestimmte Grundstücke im Gemeindegebiet zu kaufen und auf diesen baukulturelle Ziele umzusetzen. In München wurde das Vorkaufsrecht beispielsweise erfolgreich genutzt, um über eine **Abwendungsvereinbarung** einen städtebaulichen Wettbewerb für einen geplanten Supermarkt durchzusetzen – in einem sensiblen Gebiet, das besonderen gestalterischen Anforderungen unterliegt. Andernfalls hätte die Stadt das Grundstück selbst erworben und die gestalterischen Ziele über ein Vergabeverfahren durchgesetzt.

Soweit zur Vorbereitung und Durchführung der Sanierungsmaßnahme städtebauliche Planungen, insbesondere **Bebauungspläne**, erforderlich sind (vgl. § 140 Nr. 4 BauGB), können auch diese mit den entsprechenden Festsetzungsmöglichkeiten zu einer Stärkung der Baukultur im Sanierungsgebiet beitragen. Auch **Befreiungen nach § 31 Abs. 2 und 3 BauGB**, die im Sanierungsgebiet erteilt werden können, bieten Spielraum für baukulturelle Verhandlungen. Da es sich um Ermessensentscheidungen handelt, ermöglichen auch diese nach Einschätzung der Stadt München einen Spielraum für kooperative Elemente wie den Abschluss eines städtebaulichen Vertrages. Die Aussicht auf die Schaffung von zusätzlichem Baurecht über die Befreiungsentscheidung motiviert Investierende häufig dazu, baukulturelle Anliegen der Kommune mitzutragen. Hier zeigt sich eine Parallele zur Nutzung von Genehmigungsvorbehalten oder Vorkaufsrechten.

Insgesamt wird das Sanierungsrecht von der Stadt als förderlich für die Baukultur bewertet – insbesondere aufgrund seiner kooperativen Ausgestaltung und der Kombination mit Förderprogrammen der Städtebauförderung. Maßnahmen zur Steigerung der Baukultur – insbesondere der Planungs- und Prozessqualität – sind im Rahmen der Städtebauförderung beispielsweise explizit förderfähig (vgl. § 4

Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung). Die Programme der Städtebauförderung schaffen zusätzliche Anreize und erhöhen die Bereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer, sich aktiv und qualitätsbewusst an der Entwicklung des Quartiers zu beteiligen.

3.1.5 Gestaltungssatzungen

Das Bauordnungsrecht der Länder ermöglicht den Gemeinden über **örtliche Bauvorschriften sog. Gestaltungssatzungen** zu erlassen. Gemeinden können dadurch auf die äußerliche Gestaltung baulicher Anlagen Einfluss nehmen und diese nach eigenen Vorstellungen zum Zweck der Erhaltung und Gestaltung von Ortsbildern ausformulieren (vgl. Denecke 2009:

58 f.). Im Unterschied zur Bebauungsplanung müssen mit der Gestaltungssatzung bauordnungsrechtliche Ziele (Gefahrenabwehr) verfolgt werden. Die Zielsetzung kann aber auch über die Abwehr von Verunstaltungen hinausgehende gestalterische Absichten enthalten (vgl. BVerwG NVwZ-RR 1998: 486). Es handelt sich um ein **Instrument, um ortstypische Elemente einer Gemeinde zu erhalten oder weiterzuentwickeln**. Hierfür ist eine umfassende Bestandsaufnahme notwendig, welches Erscheinungsbild bzw. welche Gestaltung das Ortsbild prägt. Gestaltungssatzungen sind geeignet zu einer Tradierung oder Wiederbelebung einer bestimmten Baukultur und können zu einem hohen qualitativen Niveau innerhalb der baulichen Strukturen beitragen (vgl. Volkert 2012: 212). Sie können Regelungen zur Verwendung bestimmter Werkstoffe und zur farblichen Gestaltung von Fassaden und Dächern enthalten. Zudem steuern sie das Verhältnis von Baumasse und Bauteilen, um eine ausgewogene Proportionierung sicherzustellen. Weiterhin können sie die Dachneigung, die Farbe der Ziegel sowie die Form von Dachgauben festlegen, um eine gestalterische Einheitlichkeit zu erreichen. Auch die Proportionen von Fenstern können vorgegeben werden, um ein stimmiges Gesamtbild im Stadt- oder Ortsbild zu bewahren.

Gemeinden können durch die Gestaltungssatzungen insofern nicht nur eine unerwünschte Bebauung oder Fehlentwicklungen im Erscheinungsbild verhindern, sondern auch **aktiv die Gestaltung des Ortsbildes mitbestimmen und zu einer lokalen Identität und Baukultur beitragen** (vgl. Denecke 2009: 60). Zu beachten ist dagegen aber auch, dass Gestaltungssatzungen bestimmte gestalterische Weiterentwicklungen verhindern können. Zu starre Vorgaben können beispielsweise ein gegebenenfalls von Unterschiedlichkeit geprägtes bauliches Umfeld dauerhaft vereinheitlichen. Es ist daher wichtig, dass ein Ausgleich zwischen privaten und öffentlichen Interessen in Form einer Abwägung

Instrument

ÖRTLICHE BAUVORSCHRIFTEN (Gestaltungssatzung)

Rechtsgrundlage

§ 86 MusterBauO bzw. Bauordnungen der Länder

Funktion & Wirkungsweise

- Möglichkeit der Kommunen eine „positive Gestaltungspflege“ in Form von Satzungen zu betreiben
- Gemeinden können äußere Gestaltung baulicher Anlagen zum Zweck der Erhaltung und Gestaltung von Ortsbildern nach eigenen Vorstellungen bestimmen
- ermöglicht die Schaffung bzw. die Erhaltung einer lokalen Identifizierung mit der gebauten Umwelt
- wird häufig in historischen Kontexten genutzt, ist aber vom Anwendungsbereich darauf nicht beschränkt

Baukultureller Bezug

- Gestaltungssatzungen können bspw. beinhalten: Verwendung von bestimmten Werkstoffen, farbliche Gestaltung, Verhältnis von Baumasse und Bauteilen, Vorgabe zu Dachneigung, Farbe der Ziegel, Form von Dachgauben, Proportionen von Fenstern
- bietet die Möglichkeit aktiv auf die Gestaltung des Ortsbildes einzuwirken und „Fehlentwicklungen“ im Erscheinungsbild zu vermeiden

Hemmnisse für die Baukultur

- kann ggf. auch gestalterische Neuentwicklung verhindern, wenn rechtliche Vorgaben zu eng gefasst sind und wenig Spielraum für Abweichungen/Ausnahmen ist
- starre Vorgaben können ggf. von Unterschiedlichkeit geprägtes bauliches Umfeld dauerhaft vereinheitlichen
- vermittelt häufig ein historisierendes Verständnis von Baukultur

stattfindet, der den Bauherren Gestaltungsspielräume bei der individuellen Planung lässt und dennoch das Gesamterscheinungsbild sicherstellt.

Begrünung als Teil der Gestaltung

Die Ermächtigungsgrundlagen für Gestaltungssatzungen sind in allen Bundesländern unterschiedlich und erlauben zum Teil auch ein **erweitertes Verständnis der Gestaltung des Ortsbildes**. Besonders deutlich

wird dies am Beispiel Frankfurt. Die dortige Gestaltungssatzung verfolgt das Ziel, stadtweit gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse durch eine Stärkung der Grünanteile im Stadtgebiet zu fördern. Die **Stadtgestaltung soll auch einen Beitrag dazu leisten, dass durch entsprechende Begrünungen eine Abkühlung des Stadtklimas erreicht werden kann**. Hierzu verpflichtet sie alle Neubauten sowie genehmigungspflichtige bauliche Veränderungen zu Dach-, Fassaden- und Grundstücksbegrünungen. Auf

FRANKFURT AM MAIN

Gestaltungssatzung nach § 91 Hessische Bauordnung

Ausgangssituation und Zielsetzung

Der Klimawandel führt in Frankfurt zu immer häufiger auftretenden Extremwetterlagen. Hierzu zählen Hitzeperioden und Trockenheit, die Frankfurt am Main zu einer der heißesten Städte Deutschlands machen, ebenso wie Unwetter mit Starkregen. Die hohen Temperaturen werden durch Versiegelung, Bebauung und die menschengemachten Wärmequellen (Verkehr, Industrie oder Klimaanlage) in den verdichteten Innenstadtbereichen verstärkt. Künftig wird mit einer weiteren Verstärkung der Phänomene Hitze, Dürre und Starkregen für Hessen und Frankfurt gerechnet. Die „Gestaltungssatzung Freiraum und Klima“ der Stadt Frankfurt am Main ist ein zentrales Instrument, um diesen Gefahren zu begegnen und eine klimaangepasste Stadtentwicklung voranzutreiben. Seit Mai 2023 verbindlich in Kraft, legt die Satzung neue Standards für die Gestaltung von Freiflächen sowie für Neu- und Umbauten im gesamten Stadtgebiet fest. Ziel ist es, die Auswirkungen des Klimawandels – wie Hitze, Trockenheit und Starkregen – aktiv zu mindern und gleichzeitig die Aufenthaltsqualität im öffentlichen und privaten Raum zu erhöhen.

Instrument und Kurzbewertung

Die Satzung verpflichtet die Bauherrenschaft zur ökologisch wirksamen Gestaltung von Gebäuden und Grundstücksfreiflächen. Kerninhalte sind bei allen Neu- und Umbauten die verpflichtende Begrünung von Dächern, Fassaden und Innenhöfen sowie die Begrenzung versiegelter Flächen auf das baulich notwendige Maß. Darüber hinaus enthält die Satzung auch Vorgaben für die Begrünung von Stellplätzen und Garagen. Schottergärten und meterhohe Sichtschutzzäune sind grundsätzlich unzulässig, um eine natur- und sozialverträgliche Gestaltung zu fördern. Stattdessen sind wasserdurchlässige Beläge, helle Oberflächen und klimaresiliente, standortgerechte Bepflanzungen vorzusehen. Durch Vegetation sollen gezielt Schattenflächen geschaffen werden, um eine städtische Überwärmung zu reduzieren.

Instrumente

- Gestaltungssatzung nach § 91 Hessische Bauordnung

Projekt

Gestaltungssatzung Freiraum und Klima

Kommune

Stadt Frankfurt

Bundesland

Hessen



Fassadenbegrünung an einem Gebäude der ABG Frankfurt Holding

Foto: Eckhard Krumpholz

Sofern Bebauungspläne Festsetzungen zu Freiflächen bzw. zur äußeren Gestaltung baulicher Anlagen beinhalten, treten die Regelungen der Gestaltungssatzung dahinter zurück. Sollte das Denkmalschutzrecht zum Beispiel einer Dach- und Fassadenbegrünung entgegenstehen, entfällt die Begrünungspflicht auf Grundlage der Gestaltungssatzung nicht automatisch; stattdessen ist die Umsetzung alternativer Begrünungsmöglichkeiten vorgesehen. Insgesamt leistet die Gestaltungssatzung einen wichtigen Beitrag zur Förderung der biologischen Vielfalt, zur Verbesserung des Stadtklimas und zur Anpassung Frankfurts an die Herausforderungen des Klimawandels. Sie setzt stadtweit ein sichtbares Zeichen für mehr ökologische Verantwortung im Bauen und Gestalten.

diese Weise wird langfristig eine Durchgrünung des Stadtgebiets angestrebt. Trotz klar definierter Vorgaben ist die Anwendung der Satzung praxisorientiert ausgestaltet. So kann anstelle einer Fassadenbegrünung eine bodengebundene Alternative realisiert werden. Zudem werden energetische Sanierungen an der Fassade als nicht wesentliche Änderungen eingestuft, um die Sanierungsquote nicht zu beeinträchtigen. Da bislang keine grundlegenden rechtlichen Einwände oder Normenkontrollverfahren gegen die Satzung erhoben wurden, sieht sich die Stadt Frankfurt in ihrer Einschätzung bestätigt, ein zielführendes und praktikables Instrument geschaffen zu haben. Allerdings ist die Satzung noch zu jung (Beschlussfassung 2023), um ihre langfristigen Effekte bereits abschließend bewerten zu können. Eine Herausforderung ist in jedem Fall der Vollzug, der sich auf Grund fehlenden Personals in der Praxis oft schwierig gestaltet.

Das Beispiel in Frankfurt zeigt aber, dass **Gestaltungssatzungen nicht nur als einen konservierenden Ansatz zu verstehen** sind, sondern auch einer Weiterentwicklung des Stadtbildes ermöglichen. Das ist eine innovative Interpretation der Ermächtigungsgrundlage und geht über das bisherige Verständnis als Instrument für Ortsbilder im „Kleinen“ und den Erhalt bestehender homogener Siedlungsstrukturen hinaus. Eine Gestaltungssatzung für die Gesamtstadt ist also eher untypisch. Themen wie die Entwicklung von Grünräumen werden grundsätzlich über die Bebauungsplanung oder beispielsweise über

Freiflächensatzungen geregelt. In Bayern gab es für die Grünraumentwicklung die Ermächtigung für sog. Freiflächen-Gestaltungssatzungen, welche allerdings durch eine Novellierung der Bayrischen Bauordnung (BayBO) erst kürzlich abgeschafft wurde. Inwiefern das Thema der Begrünung als Teil einer Gestaltungssatzung funktioniert hängt also letztlich stark davon ab, ob es überhaupt eine Ermächtigungsgrundlage dafür gibt und wie weit diese reicht. Im Falle einer fehlenden Ermächtigungsgrundlage ist gegebenenfalls der Vorschlag aus der gescheiterten BauGB-Novelle der vergangenen Legislaturperiode zielführender, in Gebieten nach § 34 BauGB Satzungen mit spezifischen Klimaanpassungsmaßnahmen je nach städtebaulicher Situation zu erlassen (vgl. BMWSB 2024a). Dies hätte den Vorteil, dass man Ziele der Klimaanpassung nicht als eine Frage der äußerlichen Gestaltung von Gebäuden und Freiflächen behandeln müsste.

Erarbeitung einer Gestaltungssatzung im Dialog

Ein weiteres baukulturell förderliches Potenzial der Gestaltungssatzung liegt in ihrer **dialogischen Dimension**. In Oberhausen wurde sie gezielt eingesetzt, um den **Austausch mit der Bevölkerung** zu intensivieren – konkret in der denkmalgeschützten Siedlung Dunkelschlag. Nachdem zunehmende ungenehmigte bauliche Veränderungen und daraus resultierende Rückbauverfügungen zu massiven Konflikten zwischen Bewohnerschaft und

OBERHAUSEN

Gestaltungssatzung nach § 89 BauO NRW

Ausgangssituation und Zielsetzung

Die Stadt Oberhausen erarbeitet für die Siedlung Dunkelschlag in einem partizipativen Prozess mit der Bewohnerschaft eine Gestaltungssatzung. Die denkmalgeschützte Arbeitersiedlung Dunkelschlag, 1986 auf Initiative der Anwohnerschaft unter Schutz gestellt, hat in den letzten Jahrzehnten durch Eigentümerwechsel und Privatisierung eine deutliche Veränderung in ihrer Sozialstruktur und im Erscheinungsbild erfahren. Zahlreiche bauliche Veränderungen führten dazu, dass das einst homogen wirkende Siedlungsbild zunehmend verloren ging.

Um den Charakter des historischen Ortes zu sichern und denkmalrechtliche Vorgaben in Einklang mit aktuellen Wohnbedürfnissen zu bringen, initiierte die Stadt Oberhausen gemeinsam mit der STADTDENKEREI aus Berlin den experimentellen Beteiligungsprozess. In Workshops und offenen Gesprächsrunden sammelten Expertinnen und Experten gemeinsam mit der Bewohnerbarschaft Anregungen und formulierten grundlegende Leitlinien für die Gestaltungssatzung. Ziel war es, die gestalterischen Besonderheiten der Siedlung herauszuarbeiten, Empfehlungen für den Umgang mit Fassaden, Dächern, Vorgärten und weiteren den öffentlichen Raum prägenden Elementen zu formulieren und diese in ein für alle verbindliches Regelwerk zu überführen.

Instrument und Kurzbewertung

Im Rahmen der Workshops und offenen Gesprächsrunden wurden verschiedene Themen für die Gestaltungssatzung behandelt. Dabei ging es zum einen um den Erhalt des Erscheinungsbildes der Siedlung Dunkelschlag. Der städtebauliche Charakter ergibt sich im Wesentlichen aus den sich wiederholenden Backsteingebäuden. Dieses homogene städtebauliche Bild soll erhalten bzw. wiederhergestellt werden. Dafür sollen Vorgaben der Denkmalschutzbehörde für die einzelnen Wohnhäuser zu Typus, Gliederung, Profilierung und Farbgestaltung der Holzfenster, Türen und Fensterläden in die Gestaltungssatzung aufgenommen werden. Weitere wichtige Themen in den Workshops waren zudem der Umgang mit der Erneuerung von Dächern sowie, die Sanierung von Gauben. In Bezug auf die Vorgärten thematisierte die Bewohnerschaft ihr Bedürfnis, diese auch als Autostellplatz zu nutzen, ohne dass dadurch der Charakter als Garten verloren geht (d. h. keine vollständige Versiegelung der Flächen). Weitere Diskussionspunkte waren schließlich die Öffnung von Stallgassen, welche im Laufe der Zeit mit Zäunen versehen wurden und zu einem weit überwiegenden Teil nicht mehr zugänglich sind. In der Gestaltungssatzung soll aber auch definiert werden, wie eine energetische Sanierung erfolgen kann, bei der sich der Denkmalschutz mit dem Einsatz erneuerbarer Energien vereinbaren lässt.

Instrumente

- Gestaltungssatzung nach § 89 BauO NRW

Projekt

Erarbeitung einer Gestaltungssatzung für die Siedlung Dunkelschlag

Kommune

Stadt Oberhausen

Bundesland

Nordrhein-Westfalen



Partizipationsveranstaltung in der Siedlung Dunkelschlag

Foto: Turit Fröbe, STADTDENKEREI



Direkte Erfassung von Diskussionsergebnissen vor Ort

Foto: Turit Fröbe, STADTDENKEREI



**Straßenbild der denkmalgeschützten
Arbeitersiedlung**

Foto: Turit Fröbe, STADTDENKEREI

Die Gestaltungssatzung befindet sich nach wie vor im Erarbeitungsprozess. Sie wird sich eng an den Nutzungsbedarfen der Bewohnerschaft orientieren. Die Stadt versucht, potenzielle Konflikte zwischen denkmalschutzrechtlichen Auflagen und der Bewohnerschaft durch Transparenz und Dialog zu lösen. Die geplante Gestaltungssatzung dient dabei also nicht nur als baurechtliches Regelwerk, sondern vor allem auch als kommunikatives Instrument.

Denkmalschutzbehörde geführt hatten, entschloss sich die Stadt, **gemeinsam mit der Bewohnerschaft eine Gestaltungssatzung zu entwickeln**. Dieses partizipative Vorgehen trug entscheidend zur Deeskalation bei und bot einen geeigneten Rahmen, um über baukulturelle Werte und den Denkmalschutz zu informieren. Obwohl bislang noch kein beschlussfähiger Entwurf vorliegt, betont die Stadt, dass **bereits das Verfahren selbst einen wertvollen Beitrag zur Baukultur geleistet** habe. Entsprechend plant Oberhausen, dieses Instrument auch an weiteren Standorten einzusetzen, um über dialogische Prozesse **baukulturelle Sensibilisierung** zu fördern. Dabei ist interessant, dass ein vorwiegend im Denkmalschutz liegendes Problem über die Möglichkeiten einer partizipativen Gestaltungssatzung gelöst wurde. Dabei stand auch zu keinem Zeitpunkt die konkrete Rechtswirkung der Satzung im Vordergrund, sondern der kommunikative Prozess auf dem Weg dort hin. Das baukulturelle Ziel, ein gemeinsames Verständnis für die gebaute Umwelt zu erarbeiten und auch die Identifikation mit einem Ort zu fördern, wurde hierdurch erreicht.

Flexible Handhabung von Gestaltungssatzungen wichtig

Die Wirksamkeit und Akzeptanz von Gestaltungssatzungen hängt maßgeblich vom **Grad der Flexibilität und der**

Auslegungsspielräume ab, die sie zulassen. Eine allzu starre Anwendung kann dazu führen, dass neue Ansätze, die zur gestalterischen Weiterentwicklung des Ortsbilds beitragen könnten, verhindert werden. Zugleich zeigt sich, dass eine qualitätvolle Abweichung von festgelegten Vorgaben durchaus im Sinne der Baukultur liegen kann, sofern sie das historische Umfeld berücksichtigt und in einen bewussten gestalterischen Dialog mit ihm tritt.

Das Beispiel Quedlinburg verdeutlicht diese Spannung exemplarisch (siehe Einsatzkasten zu § 34 BauGB auf Seite 33). Dort führte die bewusste Abweichung von den formalen Vorgaben der örtlichen Gestaltungssatzung – etwa in der Dachform oder der Fassadengliederung – zu einer architektonisch eigenständigen, zugleich aber ortsbezogenen Lösung, die von der Denkmalpflege als baukulturell wertvoll anerkannt wurde. Allerdings gingen der Genehmigung des Projektes wegen der Abweichung von der Gestaltungssatzung intensive Diskussionen mit den zuständigen Stellen in der Bauverwaltung sowie dem Bauausschuss des Stadtrates voraus. Der Fall zeigt, dass **Baukultur nicht allein durch normativ vorgegebene Regelungen gesichert werden kann, sondern ein Aushandlungsprozess ist, der Offenheit und Diskursbereitschaft zwischen Verwaltung, Politik, Fachwelt und Bürgerschaft** erfordert. Gestaltungssatzungen können diesen Prozess

rahmen, sollten jedoch stets als dynamische Instrumente verstanden werden, die Spielräume für gestalterische Interpretation und zeitgemäße Weiterentwicklung eröffnen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die institutionalisierte Einbindung fachlicher Gremien – etwa eines Gestaltungsbeirats (sofern vorhanden) – bei Abweichungsentscheidungen als sinnvoll. Sie ermöglicht eine qualifizierte Bewertung im Einzelfall, ohne die Entscheidungshoheit der kommunalen Gremien zu untergraben, und trägt zugleich dazu bei, dass bau- und kulturästhetische Aspekte in der kommunalen Praxis nicht durch rein formale Auslegung verdrängt werden. Dadurch könnte auch der Aufwand auf Seiten der Projektverantwortlichen reduziert werden, für die Akzeptanz eines Vorhabens zu werben.

3.2 Weitere Rechtsinstrumente zur Steuerung von Baukultur

Neben den oben vertieften Rechtsinstrumenten bietet das BauGB noch weitere rechtliche Ansatzpunkte, um baukulturelle Belange zu steuern. Dazu gehören insbesondere die ergänzenden Instrumente des besonderen Städtebaurechts. Vertieft mit einem Fallbeispiel wurde zwar nur die städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach §§ 136 ff. BauGB. Aber auch Stadtumbau, Entwicklungsmaßnahmen oder Erhaltungssatzungen können zu den Zielen einer Umbaukultur und Qualifizierung städtischer Quartiere beitragen. Daher soll hier noch ein kurzer Überblick über die wesentlichen Bezüge zur Baukultur gegeben werden.

3.2.1 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Eine **Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM)** nach den §§ 165 ff. BauGB dient der erstmaligen Entwicklung von

Ortsteilen oder der Wiedernutzung brachgefallener städtebaulicher Gebiete. Voraussetzung für die Durchführung ist, dass das jeweilige Gebiet eine besondere Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde hat. Durch die SEM werden also in der Regel große Gebiete umgenutzt und neu entwickelt. Das Instrument hat insofern einen großen Einfluss auf die baukulturelle Weiterentwicklung des Gemeindegebietes. Wie bei Sanierungsmaßnahmen handelt es sich dabei um eine Gesamtmaßnahme, die für einen festgelegten Bereich eine Vielzahl koordinierter Einzelmaßnahmen bündelt.

Im Rahmen der **vorbereitenden Untersuchungen** gemäß §§ 165 Abs. 4, 140 BauGB kann die Gemeinde im integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept baukulturelle Leitbilder definieren. Gerade bei der Wiedernutzbarmachung brachgefallener Grundstücke etwa bei größeren Konversionsflächen (Industrie- oder Bahnflächen) kann beispielsweise die **Erhaltung historischer Bausubstanz den Charakter und die Identität eines neuen Quartiers prägen**. Aber auch bei der erstmaligen Entwicklung neuer Stadtquartiere ist die **Berücksichtigung von baukulturellen Belangen in den Entwicklungszielen** ein wichtiger Aspekt.

Durch den temporären kommunalen Grunderwerb erhält die Gemeinde zudem weitreichende Handlungsmöglichkeiten, um baukulturelle Anforderungen systematisch in Bebauungspläne, städtebauliche Verträge und Grundstücksverkäufe zu integrieren. Nachhaltige Bauweisen, gestalterisch hochwertige Architekturen, sowie die qualitätsvolle Gestaltung von öffentlichen Räumen – wie Plätze, Grünflächen oder ortsbildprägende Elemente – können dadurch gezielt gesichert und umgesetzt werden. Auch Verfahren der Entwurfsfindung wie städtebauliche oder hochbauliche Wettbewerbe sind typische Instrumente innerhalb einer SEM, um eine hohe gestalterische Qualität zu gewährleisten.

3.2.2 Stadtumbau

Stadtumbaumaßnahmen gemäß §§ 171a ff. BauGB zielen auf die städtebauliche Weiterentwicklung von Gebieten, die durch **erhebliche strukturelle Funktionsverluste** geprägt sind. Die Relevanz baukultureller Aspekte im Rahmen des Stadtumbaus ergibt sich unmittelbar aus dem gesetzlichen Auftrag in § 171a Abs. 3 BauGB, wonach insbesondere die **Anpassung von Siedlungsstrukturen, die Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Stärkung innerstädtischer Bereiche** im Fokus stehen. Diese Ziele sind eng mit baukulturellen Fragestellungen verknüpft, da sie eine Transformation bestehender Stadtstrukturen bezwecken. Die Einbindung baukultureller Belange in den Stadtumbauprozess erfolgt häufig über ergänzende Planungsinstrumente wie Gestaltungsbeiräte, städtebauliche oder hochbauliche Wettbewerbe sowie qualitätssichernde Verfahren im Rahmen der Konzeptentwicklung. Ebenso spielen kooperative und partizipative Verfahren eine zentrale Rolle bei der Aushandlung gestalterischer Zielsetzungen.

Ein wesentlicher konzeptioneller Bezugspunkt ist die Umbaukultur, die sich auf den **ressourcenschonenden Umgang mit Bestandsstrukturen** bezieht. Die Transformation nicht mehr bedarfsgerechter baulicher Anlagen durch Um- oder Nachnutzung ermöglicht es, neue funktionale

Anforderungen mit dem Erhalt städtebaulicher und architektonischer Charakteristika zu verbinden. Darüber hinaus bietet der Stadtumbau einen geeigneten Rahmen für die temporäre oder dauerhafte Zwischennutzung brachliegender Flächen, die nicht nur ökonomische und soziale Impulse setzen, sondern auch als baukulturelle Experimentierräume verstanden werden können. Schließlich eröffnen aber auch Rückbaumaßnahmen und Entsiegelungen – etwa im Kontext der Klimaanpassung – neue gestalterische Potenziale.

3.2.3 Erhaltungssatzungen

Die städtebauliche Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB ermöglicht es Gemeinden, bestimmte Gebiete festzulegen, in denen der Abbruch, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen aus städtebaulichen Gründen genehmigungspflichtig ist und in bestimmten Fällen versagt werden kann. In baukultureller Hinsicht verfolgt die Erhaltungssatzung einen **konservierenden Ansatz in Bezug auf die vorhandene Bebauung**. Ein eigenständiger materieller Versagensgrund im Baugenehmigungsverfahren dient dem **Schutz erhaltenswerter städtebaulicher Strukturen**, der Stadt- und Landschaftsgestalt sowie der Nutzungsstrukturen vor nachteiligen Veränderungen. Sie greift insbesondere dort, wo die städtebauliche Entwicklung nicht bereits über die herkömmliche Bebauungsplanung bzw. über § 34 BauGB den gewünschten Zielen der Gemeinde entspricht.

Die Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB sieht **Genehmigungsvorbehalte** nur in bestimmten Fällen vor, insbesondere wenn eine bauliche Anlage das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder eine besondere städtebauliche, geschichtliche oder künstlerische Bedeutung besitzt. Eine Errichtungsgenehmigung kann versagt werden, wenn die geplante bauliche Anlage die städtebauliche Gestalt des Gebiets beeinträchtigen würde.



Stadregal Ulm – Beispiel für den ressourcenschonenden Umgang mit Bestandsstrukturen

Foto: Martin Duckek. Mit freundlicher Genehmigung der PEG Ulm mbH.

Dabei kann eine Baugenehmigung selbst dann abgelehnt werden, wenn sich ein Gebäude gemäß § 34 BauGB in die Umgebung einfügt, jedoch den Erhaltungszielen der Satzung widerspricht.

Das baukulturelle Potenzial der Erhaltungssatzung liegt somit insbesondere in der **Bewahrung des vorhandenen Erscheinungsbildes eines Quartiers**, indem bestimmte bauliche Anlagen geschützt und die gewachsene städtebauliche Struktur erhalten bleibt. Das Instrument eignet sich insofern nicht für eine baugestalterische oder innovative Weiterentwicklung von Quartieren, sondern ist vorrangig konservierend im Hinblick auf die bestehende städtebauliche Struktur ausgerichtet.

3.2.4 Städtebauliche Gebote

Auch die städtebaulichen Gebote nach §§ 175 ff. BauGB weisen Bezüge zur Baukultur auf. Sie dienen der Sicherung und Weiterentwicklung der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung, wobei der kooperative Ansatz mit den Eigentümerinnen und Eigentümern im Vordergrund steht. Baugebote, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote, aber auch Rückbau- und Entsiegelungsgebote oder Pflanzgebote können für die Qualität der gebauten Umwelt aus unterschiedlichen Gründen nutzbar gemacht werden. Dabei geht es inhaltlich sowohl um die Weiterentwicklung als auch um den Erhalt von Bausubstanz. Mit der Entsiegelung oder Durchsetzung von Pflanzanordnungen können zudem auch Grün- und Freiraumthemen adressiert werden.

Da es sich bei dem Erlass von städtebaulichen Geboten um einen Eingriff in die Entschließungsfreiheit des Eigentümers handelt, sind dringliche und gewichtige, den Eingriff rechtfertigende städtebauliche Gründe erforderlich, die über das allgemeine Interesse an der Verwirklichung der Festsetzungen eines Bebauungsplans hinausgehen (vgl. BVerwG, Beschluss vom

3.8.1989 – 4 B 70.89, NVwZ 1990: 60). Die **engen rechtlichen Voraussetzungen** und der damit verbundene **hohe Verwaltungsaufwand** sind häufig der Hauptgrund dafür, dass städtebauliche Gebote in der kommunalen Anwendungspraxis nur eine untergeordnete Rolle spielen. Insofern ist insgesamt der Beitrag der städtebaulichen Gebote zu einer Stärkung der Baukultur eher als gering einzuschätzen.

3.3 Informelle Ansätze und ergänzende Instrumente

Informelle Instrumente wie Gestaltungsbeiräte, Gestaltungsleitfäden, Wettbewerbe oder finanzielle Anreizinstrumente spielen eine zentrale Rolle für die Förderung baukultureller Qualität. Ihre Wirkung entfaltet sich insbesondere dann, wenn sie frühzeitig in Planungsprozesse integriert und mit rechtlichen Instrumenten verknüpft werden. Sie ermöglichen eine Qualitätssicherung und tragen dazu bei, die Sensibilität für baukulturelle Fragen in Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit zu stärken. Gleichzeitig treten aber auch Spannungsfelder zwischen baukulturellem Anspruch und ökonomischen oder politischen Realitäten zutage.

Gestaltungsbeiräte und Leitfäden zur Qualitätssicherung

Gestaltungsbeiräte haben sich in vielen Kommunen als effektives Instrument zur Sicherung architektonischer und städtebaulicher Qualität etabliert (Förster et al. 2017). Sie fördern den **interdisziplinären Austausch und schaffen eine Plattform für den fachlichen Diskurs** über Baukultur. Durch ihre beratende Funktion tragen sie nicht nur zur Qualität einzelner Projekte bei, sondern stärken auch das Bewusstsein für baukulturelle Standards innerhalb der Verwaltung und der kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse. Besonders an städtebaulich sensiblen Standorten können sie maßgebliche Impulse für eine qualitätvolle

Gestaltung geben. Im Projekt wurde mehrfach betont, dass **ihre frühzeitige Einbindung im Planungsprozess keinen Zeitverlust für das Bauvorhaben** bedeutet, sondern im Gegenteil eher **Konflikte bei der Umsetzung reduzieren** kann. Gleichwohl kritisierten Vertreterinnen und Vertreter der Immobilienwirtschaft und Bauherrenschaft auch eine Einschränkung der Gestaltungsfreiheit sowie den erhöhten Abstimmungsaufwand (s. o.).

Ergänzend leisten **Gestaltungsleitfäden** einen wichtigen Beitrag zur Orientierung und Verständigung. Ihre Stärke liegt in der **kommunikativen Vermittlung stadtgestalterischer Prinzipien** und der Vereinfachung komplexer Anforderungen. Leitfäden fördern insbesondere in denkmalgeschützten oder historisch gewachsenen Quartieren ein gemeinsames Verständnis von Gestaltungszielen zwischen Verwaltung, Planenden und Bauherrenschaft. Auch hier wurde jedoch betont, dass die gestalterischen Möglichkeiten bei einem Bauvorhaben nicht zu stark durch einen Leitfaden eingeschränkt werden dürfen. Diese sollten lediglich als Orientierungsrahmen verstanden werden.

Aushandlungsprozesse bei Anwendung von Rechtsvorschriften

Neben formalen Vorgaben sind es insbesondere kommunikative und diskursive Prozesse, die baukulturelle Qualität im Planen und Bauen begünstigen. Der bewusste Umgang mit Ausnahmen, Befreiungen und Ermessensspielräumen wurde in den Gesprächen dabei vielfach als eine Stellschraube identifiziert, um **über einen informellen Weg entsprechende Aushandlungsprozesse** voranzutreiben. In vielen Kommunen hat sich ein flexibles Vollzugs-handeln etabliert, bei dem von der Regel abgewichen wird, sofern eine (baukulturell) überzeugende Lösung erzielt werden kann. Der rechtsförmliche Rahmen bildet dabei das notwendige Fundament, das eigentliche **baukulturelle Potenzial entfaltet**

sich jedoch im Gespräch mit der Bauherrenschaft oder Vorhabenträgerinnen und Vorhabenträgern – etwa im Rahmen von Genehmigungsverfahren oder der informellen Bauberatung.

Dieser Aushandlungsprozess tritt besonders bei Befreiungs- und Abweichungsentscheidungen hervor. So wird etwa in Frankfurt berichtet, dass Bauvorhaben selten vollständig den Regelwerken entsprechen, sondern regelmäßig von begründeten Abweichungen begleitet sind. Gerade diese **Ermessensentscheidungen eröffnen den Raum für eine Auseinandersetzung mit dem konkreten Vorhaben**. Zugleich erfordert dies jedoch eine hohe personelle Ausstattung und Beratungskompetenz in den zuständigen Behörden – ein Anspruch, der angesichts der vielfach angespannten Personalsituation in den Verwaltungen nicht immer eingelöst werden kann. In der Praxis führt dies mitunter dazu, dass Vorhaben vorrangig unter juristischen Gesichtspunkten und nicht anhand ihrer baukulturellen Qualitäten beurteilt werden. Für baukulturelle Werte im Rahmen eines Bauvorhabens zu werben bedarf es also auch einer stärkeren kommunikativen Kompetenz, die auch im Rahmen der Anwendung von Ermessens-Vorschriften gezielt genutzt werden sollte.

Neben dem Aushandlungsprozess mit den Vorhabenträgerinnen und Vorhabenträgern oder der Bauherrenschaft wurde in den Fallbeispielen in Lübeck und Quedlinburg auch die **Bedeutung der Kommunalpolitik** bei der Anwendung von Instrumenten im Baurecht betont. Diese sei ein nicht zu unterschätzender Faktor, wenn es um die Qualität der gebauten Umwelt geht. Politische Entscheidungsträgerinnen und -träger haben maßgeblichen Einfluss auf baukulturelle Prozesse, verfügen jedoch in der Regel nicht über einschlägige Fachkenntnisse. Die fehlende fachliche Grundlage, sachfremde Erwägungen oder kurzfristige politische Interessen können unter Umständen den baukulturellen Anspruch untergraben. Daher

ist eine fachlich gestärkte Verwaltung von zentraler Bedeutung, um fundierte Entscheidungsgrundlagen bereitzustellen und Politik wirksam zu beraten. Gleichzeitig sind Sensibilisierungsmaßnahmen erforderlich, um baukulturelle Zusammenhänge und langfristige Zielsetzungen auch auf politischer Ebene anschlussfähig zu machen. Der Dialog mit der Politik – so die Erfahrung aus mehreren Fallstudien – erweist sich als unerlässlich, um Verständnis für qualitative Ausnahmen und notwendige Ermessensentscheidungen im Sinne der Baukultur zu schaffen.

Förderprogramme und sonstige Anreizinstrumente

Finanzielle Anreizinstrumente gelten als wichtiger Impulsgeber zur Realisierung baukulturell ansprechender Vorhaben. So betonten die Städte München und Frankfurt, dass sich in angespannten Marktphasen – etwa unter Bedingungen der aktuellen Baukrise – die Akzeptanz gestalterischer Anforderungen bei Vorhabentragenden erhöhen und auch die langfristige Bedeutung einer qualitätvollen gebauten Umwelt hervorheben lassen, wenn sie dabei auf Förderprogramme zurückgreifen können. Im Projekt wurde vor allem die **Relevanz der Städtebauförderung für die Stärkung von baukulturellen Belangen** betont. Ein Vorteil der Städtebauförderung liegt darin, dass sie mit städtebaulichen Instrumenten kombiniert werden kann, die den Fokus auf den Bestand setzen und baukulturelle Aspekte bei der Weiterentwicklung der Quartiere integrieren (s. Kap 3.1.4). Neben den klassischen Städtebauförderungsmitteln können **auch kommunale Förderprogramme eine wichtige Rolle** für die Umsetzung baukultureller Qualitäten spielen.

Schließlich gewinnen auch marktwirtschaftliche Ansätze an Bedeutung. Banken spielen eine wachsende Rolle, da sie zunehmend Kredite nur vergeben, wenn bestimmte Nachhaltigkeitskriterien nachgewiesen werden. Diese Praxis, gestützt durch

ESG-Berichtspflichten (Environmental, Social, Governance), habe sich als starker Hebel erwiesen, um Bauprojekte an Nachhaltigkeitsstandards auszurichten. Ähnlich verhält es sich mit **Nachhaltigkeitszertifikaten für Gebäude** (z. B. DGNB-Zertifizierung). Diese können ebenfalls Anreize für eine nachhaltige und qualitätvolle Baukultur schaffen.

3.4 Potenziale für Baukultur im Baurecht

Das Forschungsvorhaben hat gezeigt, dass eine Auseinandersetzung mit dem rechtlichen Instrumentarium durchaus die Chance bietet, baukulturelle Belange zu berücksichtigen. Zentrales Instrument der städtebaulichen Steuerung ist dabei der B-Plan. Die **Festsetzungsmöglichkeiten innerhalb der Bebauungsplanung erlauben eine Steuerung städtebaulicher Qualitäten** – etwa in Bezug auf Baukörper, Nutzungsmischung, Grün- und Freiraumstrukturen, Klimaschutzaspekte oder die verkehrliche Anbindung – welche allesamt der Baukultur dienen. Der **Grad der Ausdifferenzierung der Festsetzungen sollte jedoch kontextabhängig gewählt werden**: In sensiblen Stadtbereichen oder historisch geprägten Quartieren kann eine höhere Detailtiefe sinnvoll sein, während in weniger sensiblen städtebaulichen Kontexten ein größerer Spielraum für individuelle Ausgestaltungen im Sinne der Baukultur möglich sein sollte. Entscheidend ist dabei, dass die Festsetzungen einen **übergeordneten städtebaulichen Gesamtgedanken** transportieren, zugleich aber hinreichend flexibel bleiben, um auch eine belebende städtebauliche Diversität und baukulturelle Weiterentwicklungen zu ermöglichen.

Zu betonen ist in diesem Zusammenhang auch die **Relevanz des Zusammenspiels von formellen und informellen Instrumenten** für die baukulturelle Qualität von Quartieren. Den verbindlichen Festsetzungen gehen meist **Rahmen- oder Master-**

pläne voraus, **welche bereits baukulturelle Ziele enthalten** können. Diese finden in der Regel auch unter Beteiligung der Bevölkerung statt und bieten die Möglichkeit, die städtebauliche Idee einer Planung gemeinsam auszuarbeiten und weiterzuentwickeln. Das rechtliche Instrumentarium dient im Anschluss dazu, die gemeinsam entwickelte Idee und die Ergebnisse des baukulturellen Diskurses verbindlich zu regeln. Dieses **Ineingreifen von formellen und informellen Instrumenten** wurde im Laufe des Projektes immer wieder **als Potenzial für die Baukultur** hervorgehoben.

Beispielhaft hierfür stehen insbesondere die städtebaulichen Verträge. Als Scharnier zwischen formellen und informellen Instrumenten können sie die Festsetzungen im Bebauungsplan ergänzen und damit zur Verstärkung baukultureller Anforderungen im Planungsprozess beitragen. Vereinbarungen zur Durchführung von Planungs- und Hochbauwettbewerben oder zur Beteiligung von Gestaltungsbeiräten ermöglichen eine stärkere Verbindlichkeit gestalterischer Qualitäten. Durch die Verhandlung entsprechender Vertragsklauseln kann ein gemeinsames Verständnis für ein Quartier entwickelt werden, um die Qualität eines Bauvorhabens zu erhöhen. Dieser **im Verfahren der städtebaulichen Verträge angelegte Aushandlungsprozess kann daher zur Stärkung der Baukultur genutzt werden.**

Auch städtebauliche Sanierungsverfahren verdeutlichen exemplarisch, wie sich formelle und informelle Instrumente im Sinne der Baukultur sinnvoll verzahnen lassen. In der vorbereitenden Untersuchung – etwa über integrierte Stadtentwicklungskonzepte – bieten Beteiligungsformate Raum für die Einbindung lokaler Akteure, wodurch baukulturelle Ziele bereits frühzeitig in die Planung der Gesamtmaßnahme einfließen können. Die anschließende Durchführung profitiert von sanierungsrechtlichen Instrumenten wie Genehmigungsvorbehalten oder Vorkaufsrechten, über die unter

Umständen auch Einfluss auf Gestaltungsfragen genommen und Sanierungsziele abgesichert werden können. Dies erfolgt typischerweise über eine kooperative Zusammenarbeit mit den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern. Durch die Anwendung formeller rechtlicher Instrumente öffnet sich also häufig auch ein **kommunikativer Kanal** mit Investoren, Vorhabenträgern oder Eigentümerinnen und Eigentümern, welcher im Sinne der Baukultur genutzt werden kann. Die kooperative Ausrichtung solcher Maßnahmen begünstigt nicht nur die gestalterische Qualität von Quartieren, sondern erhöht auch die Akzeptanz städtebaulicher Entwicklungen in der Wohnerschaft.

Das **Kriterium des Einfügens in die nähere Umgebung nach § 34 BauGB** kann insbesondere in historisch gewachsenen oder denkmalsensiblen Quartieren zum Erhalt baukultureller Qualitäten beitragen. Es bietet die Möglichkeit, die ortsbildprägende Strukturen und den übergeordneten städtebaulichen Rahmen zu bewahren, indem neue Bauvorhaben sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche an das Umfeld einfügen müssen. Insofern kann die Vorschrift verhindern, dass sich Bauvorhaben gegenüber dem Umfeld deutlich abheben und eine bereits bestehende baukulturelle Qualität beeinträchtigen. Da für eine baukulturelle Qualität allerdings auch Aspekte der Fassadengestaltung, Farbwahl, Begrünungen etc. entscheidend sind, bleibt der baukulturelle Einfluss von § 34 BauGB begrenzt, da diese für das Einfügungsgebot irrelevant sind.

Wenn es um eine verstärkte identitätsstiftende Ausgestaltung des Ortsbildes geht, haben sich für den unbeplanten Innenbereich in der kommunalen Praxis daher vor allem auch **Erhaltungs- und Gestaltungsatzungen** bewährt. In den Satzungen können gezielt Aussagen zur gestalterischen Qualität von Teilgebieten der Gemeinde getroffen werden. Beide Instrumente erlauben

also eine **aktive Steuerung von Gestaltungsvorgaben**. Die Herausforderung ist auch hier, das richtige Maß zwischen detaillierten Vorgaben und einer gewissen Flexibilität zugunsten neuer Bauvorhaben zu finden, sodass eine Weiterentwicklung im Sinne von Baukultur möglich wird. Die Erarbeitung von Satzungen unter Beteiligung der Bevölkerung kann darüber hinaus dazu beitragen, dass sich die Bewohnerschaft stärker mit der gebauten Umwelt auseinandersetzt, was zu einer Sensibilisierung für baukulturelle Themen beiträgt. Auch kann die Akzeptanz von gestalterischen Vorgaben gesteigert werden, wenn diese von der Bewohnerschaft ausgearbeitet und mitgetragen wird.

3.5 Hemmnisse für Baukultur im Baurecht

Als **Hemmnis im Bauplanungsrecht** wurde vor allem der **Umgang mit bestehenden Bebauungsplänen identifiziert**, die den aktuellen Transformationsaufgaben der Städte und Gemeinden (Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, Klimaanpassung, Wärmewende etc.) nicht mehr gerecht werden. In den bestehenden Plänen werden zum Teil noch städtebauliche Leitbilder aus den Nachkriegsjahren transportiert, die grundsätzlich eines Updates bedürfen. Aber auch zunehmende Starkregenereignisse oder Hitze belasten die bestehenden städtebaulichen Strukturen, was sich in zahlreichen bestehenden Bebauungsplänen nicht abbildet. Aufgrund von Personalknappheit und komplexer verfahrensrechtlicher Anforderungen im BauGB findet eine regelmäßige Überprüfung von Bestandsbebauungsplänen jedoch nicht statt. Die Überplanung von Bestandsgebieten stellt aufgrund der starken und vielseitigen Betroffenheit der Eigentümerinnen und Eigentümer im Plangebiet oftmals hohe Anforderungen an die Begründung und Abwägung. Eine Aufhebung von B-Plänen gegen den Willen von Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer scheidet in der Regel daran, dass

dies unter Umständen zu einem Entschädigungsanspruch nach dem Planungsschadensrecht führt. Zusätzliches Hemmnis bei Bestandsüberplanungen ist der Bestandschutz für bestehende Gebäude, sodass die neuen Festsetzungen in der Regel nur künftige bauliche Entwicklungen umfassen.

Der begrenzte Einfluss auf der Ebene der Vorhabenzulassung sowohl im Bereich des § 34 BauGB als auch des § 35 BauGB ist in baukultureller Hinsicht ein Defizit. Im planungsrechtlichen Innenbereich bestehen über Erhaltungs- oder Gestaltungssatzungen Steuerungsmöglichkeiten, die ihrerseits **in der Regel nur auf bestimmte schützenswerte Teilbereiche** angewendet werden. Für einen Großteil des Gemeindegebietes fehlt es an den rechtlichen Voraussetzungen oder personellen Kapazitäten, um gestalterisch auf die Gebäude einzuwirken. Damit können **allenfalls bestimmte städtebauliche oder gestalterische Fehlentwicklungen punktuell aufgehalten** werden. Da die planerische Ebene auch durch Vorschriften des § 246e oder die Ausweitung von § 31 Abs. 3 BauGB immer weiter zurückgedrängt wird, bleibt hier die Frage offen, wie dem im Sinne der Baukultur entgegengewirkt werden kann.

Im Bereich des **Bauordnungsrechts** wurden insbesondere die hohen Anforderungen an bauliche Standards jenseits der Sicherheitsrelevanz etwa in den Bereichen Schallschutz, Brandschutz oder beim barrierefreien Bauen betont. Bei allen nicht sicherheitsrelevanten Bereichen des Bauordnungsrechts müsse **lediglich ein Mindeststandard festgelegt werden**, von dem nur in bestimmten Ausnahmefällen abgewichen werden kann bzw. wenn die Vertragsparteien dies gesondert vereinbaren. Die Standards werden in der Regel in untergesetzlichen DIN-Normen oder über die anerkannten Regeln der Technik ins Bauordnungsrecht eingeführt. Diese müssten daher ebenfalls überprüft werden im Hinblick auf ihre Praxistauglichkeit und ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Umbaukultur.

In diesem Zusammenhang wurde im Projekt auch diskutiert, welche Rolle der **Bestandsschutz bei Umbaumaßnahmen** spielt. Bislang entfällt der Bestandsschutz, wenn die Änderungsmaßnahmen die Standfestigkeit des gesamten Gebäudes berührt, die Bausubstanz ausgetauscht oder das Bauvolumen wesentlich erweitert wird (vgl. Schröder/Kümmel 2023). Besteht deswegen keine Identität mehr zwischen dem ursprünglichen und dem umgebauten bzw. sanierten Gebäude, hat dies den Wegfall des Bestandsschutzes insgesamt zur Folge (vgl. BVerwGE 72, 365 = NVwZ 1986). Die Frage ist deshalb wichtig, weil bei einem Wegfall des Bestandsschutzes bauaufsichtlich nach der aktuellen Rechtslage neu genehmigt werden muss. Dies kann das Bauen im Bestand teurer und langwieriger machen und unter Umständen zu einem Abriss und Neubau führen. Daher wird zum Teil gefordert, dass für die nicht von den Baumaßnahmen betroffenen Teile des Gebäudes weiterhin Bestandsschutz gelten, wenn durch eine Nutzungsänderung oder einen Umbau einer einzelnen Nutzungseinheit oder eines einzelnen Geschosses innerhalb eines Gebäudes keine Verschlechterung in Bezug auf Brandschutz und Schallschutz für die angrenzenden Nutzungseinheiten entsteht und keine erheblichen Gründe dagegensprechen (vgl. Architects for Future e. V. 2021: 9 f.).

Angesichts der zunehmenden Deregulierung verfahrensrechtlicher Anforderungen an die Genehmigung baulicher Vorhaben im Bauordnungsrecht wurde auch die Kehrseite im Hinblick auf die Baukultur erörtert. Die **Reduktion formeller Prüfverfahren in den Landesbauordnungen** (z. B. Ausweitung verfahrensfreier Vorhaben, Abschaffung von bestimmten Bauvorgaben oder Fiktionsfristen für Bauverwaltung) **schwächt unter Umständen baukulturelle Aushandlungsprozesse und die informelle Qualitätssicherung** (z. B. durch Bauberatung). Die Aufgabe der Bauaufsichtsbehörden beschränkt sich dann zunehmend darauf, lediglich keine baurechtswidrigen

Zustände entstehen zu lassen. Eine präventive Prüfung bzw. beratende Unterstützung durch die Behörden, welche auch der Baukultur dienen kann, findet dann nicht mehr statt.

3.6 Fazit

Bei der Anwendung der baurechtlichen Instrumente hat sich durch die Untersuchung der Fallbeispiele ein durchaus ambivalentes Verhältnis zwischen klaren rechtlichen Vorgaben (z. B. in B-Plänen oder anderen Satzungen) und notwendiger Flexibilität – etwa im Rahmen von Befreiungs- oder Abweichungsentscheidungen ergeben. Hier ließ sich kein eindeutiges Bild abzeichnen, welcher Weg im Sinne der Baukultur die am stärksten befördernde Wirkung entfaltet. Dabei ist wichtig, dass sich die Gemeinden ihrer baukulturellen Steuerungsmöglichkeiten – auch über rechtliche Instrumente – bewusst sind. Wie stark sie diese nutzen, hängt dann auch vom jeweiligen städtebaulichen Kontext ab. Dieser erfordert in der Regel ein Abwägen zwischen stärkerer regulativer Steuerung und einem größeren Maß an baulicher Gestaltungsfreiheit.

Am Beispiel der unbegrenzten Geltungsdauer von Bebauungsplänen zeigt sich die Notwendigkeit, sich mit der (baukulturellen) Auswirkung von regulatorischen Vorgaben auseinanderzusetzen. Hier hat sich gezeigt, dass die Bebauungsplanung auch für künftige Entwicklungen hinreichend flexibel sein muss. Zum Teil gelingt das über Befreiungstatbestände. Diese gelten jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen und ermöglichen darüber hinaus nur ein punktuell Nachsteuern und keine grundsätzliche Überarbeitung. Auch deutet die verstärkte Nutzung und gesetzgeberische Ausweitung von Befreiungs- und Abweichungstatbeständen im Bauplanungsrecht auf ein Defizit im System hin, da die geltenden B-Pläne auf neue städtebauliche Entwicklungen nur in begrenztem Umfang reagieren können. Daher ist

die Idee nachvollziehbar, die Geltungswirkung von B-Plänen zu begrenzen oder eine verpflichtende Überprüfung bestehender B-Pläne durchzuführen. Inwiefern dies angesichts von Fachkräftemangel zu bewerkstelligen ist, blieb allerdings im Rahmen des Projektes offen. Auch eine stattdessen geltende Bebaubarkeit nach § 34 BauGB hätte nicht zwingend eine positive Wirkung für den Belang der Baukultur.

Beim Thema Deregulierung und Beschleunigung lässt sich einerseits festhalten, dass die Komplexität von Bebauungsplanverfahren in jedem Fall reduziert werden sollte. Schnellere und effizientere Bebauungsplanverfahren können einen Beitrag zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum leisten, was unter anderem auch ein Ziel der baukulturellen Leitlinien des Bundes ist (vgl. BMWSB 2024b). Hierzu ist es erforderlich das gesamte Planverfahren in den Blick zu nehmen und die Verfahrensschritte auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen und ggf. effizienter auszugestalten. Ob die kürzlich umgesetzte Ausweitung der Befreiungs- und Abweichungstatbestände oder auch die Einführung des § 246e BauGB – also letztlich ein gänzlicher Verzicht auf Planverfahren – lediglich dem Ziel der Schaffung von zusätzlichem Wohnraum dient, ohne dabei baukulturelle aber auch ökologische oder soziale Zwecke zu berücksichtigen, muss noch abgewartet werden. Es ist jedoch klar, dass bestimmte Aushandlungsprozesse wegfallen, je mehr man sich von der Planungsebene entfernt. Ein „baukulturelles Korrektiv“ besteht an dieser Stelle nicht. Hier müssten Kommunen ggf. über städtebauliche Verträge im Rahmen von Befreiungs- oder Abweichungsentscheidungen die Beteiligung von Gestaltungsberatern o. ä. fordern, um baukulturelle Belange in einem gewissen Maße zu verankern. Aus baukultureller Sicht wird man die Anwendung der neuen rechtlichen Möglichkeiten genau beobachten und notfalls auch gesetzgeberisch nachsteuern müssen, damit keine städtebaulichen Fehlentwicklungen die Folge sind.

Im Bereich des Bauordnungsrechtes ist es positiv zu bewerten, dass immer stärker versucht wird, die gesetzlichen Anforderungen für Umbaumaßnahmen zu reduzieren. Ziel muss es sein, die in den Gebäuden steckende graue Energie zu nutzen sowie Abriss und Neubau zu verhindern. Betroffenen sind hier vor allem die technischen Regelwerke. Die Erkenntnisse aus dem Projekt deuten darauf hin, dass eine systematische Überarbeitung der dort festgeschriebenen Standards zur Erleichterung des Bauens im Bestand erfolgen müsste. Hier würde sich etwa eine Unterscheidung zwischen sicherheitsrelevanten Standards und tatsächlichen Mindeststandards anbieten. Sofern die technischen Regelwerke keine Sicherheitsrelevanz haben, sollten diese lediglich als Mindeststandards festgelegt werden. Höhere Anforderungen sollten dagegen nur bei besonderen Immobilien gelten, bei denen das zwingend erforderlich ist, oder aber wenn die Vertragsparteien einen höheren Standard vereinbaren.

Hierzu passen auch die gesetzgeberischen Bestrebungen zur Einführung des Gebäudetyps E. Dazu sollen im Bauvertragsrecht Regelungen geschaffen werden, die ein Abweichen von gesetzlich nicht erforderlichen Baustandards erleichtern sollen. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD wird die Idee des Gebäudetyps E erneut aufgegriffen (vgl. Bundesregierung [BReg] 2025). Dort heißt es: „Um den Gebäudetyp E zivilrechtlich zu ermöglichen, wird eine gesetzliche Verknüpfung mit den technischen Baubestimmungen der Länder vorgenommen. Das Abweichen von den anerkannten Regeln der Technik stellt künftig keinen Mangel mehr dar.“ Die gesetzgeberischen Entwicklungen decken sich mit dem Befund aus dem Forschungsvorhaben, dass Baustandards, welche über einen gesetzlichen Mindeststandard hinausgehen, die Kosten für das Bauen erhöhen können.

4 Baukultur im Vergaberecht

Ebenso wie aus der baurechtlichen Perspektive sollte auch für das Vergaberecht die Frage untersucht werden, inwieweit das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe in der Lage ist, Baukultur in öffentlichen Ausschreibungen zu fördern und ob möglicherweise auch hinderliche Regelungen existieren, die die Umsetzung von Baukultur in öffentlichen Vergabeverfahren erschweren oder gar blockieren.

Zur Beantwortung dieser Frage wurden Interviews mit ausgewiesenen Expertinnen und Experten auf dem Gebiet des Vergaberechts durchgeführt, die in ihrer professionellen Praxis Erfahrungen und Kenntnisse im Zusammenspiel von Baukultur und der Vergabe von öffentlichen Planungs- und Bauleistungen gesammelt haben. Hierbei handelte es sich um Expertinnen und Experten aus verschiedenen Disziplinen, nämlich aus den Bereichen Stadtplanung, Architektenschaft, Fachplanung, beratenden Rechtsanwälten mit langjähriger Erfahrung in der Begleitung von Vergabeverfahren der öffentlichen Hand (insbesondere auf kommunaler Ebene), öffentliche/städtische Wohnungswirtschaft und auf der Ebene des Bundes das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). In einem anschließenden Workshop wurden einschlägige Themenfelder und relevante Aspekte, die sich aus den Interviews ergaben, vertiefend zwischen den Interviewten diskutiert.

Die wesentlichen Ergebnisse zu vergaberechtlichen Potenzialen oder auch Hemmnissen für die Umsetzung von Baukultur sind in den folgenden Kapiteln aufgeführt.

4.1 Gesetzliche Zielkonflikte im Vergaberecht

Aus den Interviews und Diskussionen wurde zunächst deutlich, dass teilweise übergeordnete Zielkonflikte zwischen allgemeinen

Leitlinien des Vergaberechts und dem Anspruch sowie der Umsetzung baukultureller Qualität bestehen.

4.1.1 Wirtschaftlichkeit und (nachhaltige) baukulturelle Qualität

Ein in den Interviews oft erwähnter grundsätzlicher Zielkonflikt liegt im **Spannungsfeld der Wirtschaftlichkeit und des baukulturellen Anspruchs**. Zu häufig erfolge der Zuschlag im Vergabeverfahren aus finanziellen Engpässen vor allem in den Gemeinden heraus nach wie vor auf das günstigste und nicht unbedingt das wirtschaftlichste Angebot. Ein reiner Preiswettbewerb erfolge vor allem bei der Unterschwellenvergabe. Weniger Preis heiße dort weniger Zeitaufwand, aber eben auch am Ende weniger Qualität. Es gehe aber um einen Leistungswettbewerb, nicht um einen Preiswettbewerb. Seit zudem der EUGH in seinem Urteil aus dem Jahr 2019 entschieden habe, dass die Regelungen zu Mindestvergütungssätzen für Ingenieure und Architekten in der HOAI gegen Unionsrecht verstoßen (Vertragsverletzung – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Richtlinie 2006/123/EG – Art. 15 – Art. 49 AEUV – Niederlassungsfreiheit – Honorare für Architekten und Ingenieure für Planungsleistungen – Mindest- und Höchstsätze“, 04.07.2019) und damit die Bindung an die Preisgrenzen der HOAI gekappt worden seien, sei es zu einem noch stärkeren Preiswettbewerb gekommen, der nicht selten zu einer „unterirdischen Qualität in der Fachplanung“ (z. B. Tragwerksplanung) führe.

Ein aus der Stadtplanung, Architektur und Fachplanung vorgebrachtes Argument zur Sicherung qualitativer Anforderungen im Rahmen von Wirtschaftlichkeit und Zuschlagskriterien war, dass die Zuschlagskriterien offenbleiben müssten und der **Preis maximal 50 % der Gewichtung** ausmachen dürfe.

Aus kommunaler Sicht werden allgemeine Zielkonflikte oftmals eher auf der politischen Ebene (finanzpolitische Einschränkungen über den Kämmerer) als in den konkreten vergaberechtlichen Verfahren gesehen.

Nicht selten wird in der Beschaffungspraxis ein Zielkonflikt zwischen qualitativer Baukultur und Wirtschaftlichkeit von Angeboten dergestalt erkannt, dass angesichts des **Hangs zur Wahl des günstigsten Angebots** regelmäßig bei der – auch baukulturellen – Qualität eingespart werde. Hierzu wurde ausgeführt: Tatsächlich erlaube das Vergaberecht, etwa in §16 d Abs. 1 Nr.4 VOB/A, ausdrücklich den Begriff „Wirtschaftlichkeit“ – etwa durch die Integration von qualitativen, umweltbezogenen oder sozialen Aspekten – weiter zu fassen. Auf der Suche nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis würden somit neben dem Preis also auch die Leistung bzw. die Qualität selbst variabel.

Allerdings sei bei der Vergabe von Bauleistungen im Bundesbau die nach Gewerken getrennte Ausschreibung anhand detaillierter Leistungsverzeichnisse – und damit die Vorgabe aller maßgeblichen Qualitäten – der Regelfall. Die Bewertung qualitativer Zuschlagskriterien – und damit einhergehend die mögliche Anpassung von Qualitäten im Ergebnis des Vergabeverfahrens – hätten in der Regel Auswirkungen auf die Ausführungsplanung und die Leistungen anderer Gewerke, was nicht gewünscht sei. Dies führe aber insgesamt zu einem weitestgehenden Verzicht auf funktionale Ausschreibungen mit qualitativen Zuschlagskriterien, die baukulturelle Spielräume für die Bieter oder Bewerber beließen. Auch zu Nebenangeboten komme es bei dieser Ausschreibungsweise in der Praxis äußerst selten.

Problematisch sei die Zielvorgabe der Wirtschaftlichkeit der Vergabe auch hinsichtlich der **Einbeziehung von Umwelt- und Klimafolgekosten**, beispielsweise bei

der Einberechnung eines CO₂-Schattenpreises in der Planung und in der Vergabe (auf Grundlage der Kostenberechnung pro Tonne CO₂ nach dem Modell des Umweltbundesamtes – UBA). Ähnliches gelte bei der geforderten Berücksichtigung nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundes zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima) (BReg 2021). Hiernach sollen Klimafolgen im Rahmen der Zuschlagskriterien berücksichtigt werden, aber es stelle sich die **Frage, ob belastbare Bewertungsmaßstäbe und -methoden für das jeweilige angebotene Produkt bestünden** und die bietenden Unternehmen im Rahmen der zeitlich engen Bauvergabe überhaupt die entsprechenden Zahlen liefern könnten.

Auch im Kontext nachhaltiger Baukultur, so eine Auffassung aus der in diesem Feld engagierten Architektenschaft, und damit etwa bei der Ausschreibung eines Bauprojekts nach den Anforderungen des Zirkulären Bauens, sei eine höhere Expertise der Bauunternehmen und Handwerker erforderlich. Hier müssten im Vorfeld frühzeitig entsprechende Firmen, beispielsweise Schadstoffexperten und ausführende Firmen eingebunden werden. Da die Bauvergabe aber regelmäßig erst nach Baugenehmigung erfolgen könne und damit der Zeitfaktor zum Zielkonflikt beitrage, zwinde die Wirtschaftlichkeit häufig und jedenfalls faktisch zu billigeren Angeboten.

4.1.2 Wettbewerbs- und Gleichbehandlungsgrundsatz

Ein Zielkonflikt zwischen nachhaltig ressourcenschonenden und emissionsvermeidenden Anforderungen an Planung und Bauen einerseits und den **Prinzipien des (EU-weiten) Wettbewerbs und der Gleichbehandlung** andererseits kann **im Kontext regionaler Stoffströme und Materialverwendung bei Vergabe und Auftragserfüllung** entstehen. Hierbei stehen der durch EU-weite Ausschreibungspflichten generierte Wettbewerb und der Ansatz,

über den regionalen Bezug von Leistungen Stoffströme und Emissionen nachhaltig klima- und ressourcenschonend zu verringern, in krassem Gegensatz zueinander. Will man umweltfreundliches, nachhaltiges und insbesondere „Zirkuläres Bauen“ auf der gedanklichen Linie der Kreislaufwirtschaft mit Materialien aus der Region fördern, muss aber im Zuge EU-weiter Ausschreibungen Materialien – schlimmstenfalls im Rahmen eines nur scheinbar „wirtschaftlichsten“ Angebots, das in Wahrheit auf Dumpingpreisen beruht – aus weit entfernten EU-Ländern beziehen, und dies verbunden mit erheblichen Transport-Emissionen, so werden Nachhaltigkeitsziele konterkariert. Insofern sei zu überlegen, ob die Anforderungen des Vergaberechts künftig verändert werden müssten, um wirklich zu einer nachhaltigen Leistungserbringung zu gelangen, bei der eben auch **regionale Produkte ohne den Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung** beschafft werden dürften. Insofern sei – so Stimmen aus der Architektenschaft – beispielsweise auch der Ansatz des materialsuchenden „urban mining“ nur sinnvoll, wenn keine überregionalen Transportwege bestünden.

Ferner kann es im wünschenswerten Ansatz, über die öffentliche Beschaffung zu einer weniger CO₂-intensiven Leistungserbringung zu gelangen, auch zu Problemen mit dem **Gebot der produktneutralen Beschaffung** kommen: Ziel dieses vergaberechtlichen Grundsatzes ist es, die produktbezogenen Vorgaben für den Beschaffungsgegenstand regelmäßig nicht zu spezifisch zu fassen, um den Kreis der Bewerber nicht zu sehr einzugrenzen. Demgegenüber verfügt die öffentliche Hand aber grundsätzlich über eine auch von der Rechtsprechung respektierte Autonomie in der Frage ihres Beschaffungsbedarfs, darf aber Wettbewerber auch nicht von vornherein über zu eng gefasste Produktspezifika diskriminieren. Es gilt daher nach geltender Rechtslage, **ressourcenschonende Beschaffung und Offenheit des Wettbewerbs**

auszutariieren – dem Regelwerk nach über die Klausel in den technischen Spezifikationen zur Leistungsbeschreibung „oder gleichwertig“ (vgl. etwa § 7 Abs. 2 Nr. 2 VOB/A, § 23 Abs. 5 Satz 1 UVgO).

4.1.3 Losaufteilung vs. Generalübernehmer

Ein teilweise vehement angesprochener Zielkonflikt stellte sich im Kontext des übergeordneten vergaberechtlichen Grundsatzes des Mittelstandsschutzes nach § 97 Abs. 4 GWB heraus: Konkret handelt es sich um die **Regelungen über die Fach- und Teillosgabe**, nämlich die §§ 5 VOB/A bzw. VOB/A EU, 22 UVgO bzw. 30 VgV. Die inhaltliche Verbindung zwischen den Regelungen über die Losaufteilung, nach denen die Begründung einer Gesamtvergabe nur ausnahmsweise aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen zulässig ist, und Aspekten der Baukultur liegt darin, dass bauliche Qualität nach einhelliger Auffassung der im Vorhaben befragten Expertinnen und Experten stark von gut funktionierenden Teams abhängt.

Die Praxis der öffentlichen Ausschreibung von Planungsleistungen und bei Wettbewerben liefere oftmals so ab, dass ein Architekt sich ein Team aus Fachplanern zusammenstelle, mit denen er erfahrungsgemäß gut arbeiten könne. Die Planungsanforderungen umfassten neben Architektur, Landschaftsarchitektur und Freiraumplanung auch Fachplanungen wie Tragwerksplanung, Wärme und Brandschutz, Bauphysik, mithin die technische Gebäudeausstattung – TGA – insgesamt, also die Gebäudeplanung inkl. Fragen der Statik und Elektrizität usw. Die Herausforderung sei hier, dass das Planer-Team, insbesondere auch bei Anforderungen an die Nachhaltigkeit, funktionieren müsse. Häufig würde aber die **nachgelagerte Ausschreibung in Los ein erprobtes, qualifiziertes Team**, das gemeinsam in den vorgeschalteten Wettbewerb gegangen ist, **im nachfolgenden Vergabeverfahren wieder auseinanderreißen**.

Denn häufig seien für die jeweilige Fachlosvergabe wieder preislich-wirtschaftliche Erwägungen entscheidend, auf die fachplanerischen Qualitäten im Team komme es bei der Losvergabe dann oftmals nicht mehr entscheidend an. Hierdurch entstehe – neben verständlichem Frust der gescheiterten Fachplanerinnen und –planer, die zuvor Teamarbeit im vorangegangenen Wettbewerb geleistet haben – ein klares **qualitatives Defizit bei Ausschreibungen von Fachplanungen** (etwa Tragwerksplanung, Wärme- und Brandschutz), was im Endeffekt auch die Beförderung von Baukultur in qualifizierten Teams klar behindere.

Dieser Befund wird aus der Sicht des Bundes und von kommunaler Seite her unterstrichen und in der negativen Konsequenz für die Beförderung von Baukultur noch verschärft: Zum einen sei es ein großes praktisches Problem, dass es auf dem Markt viel weniger TGA-Planer als Architektinnen und Architekten gebe. Oftmals fänden sich kaum noch gute Teams zusammen, woraus der Vorschlag abgeleitet wurde, dass Fachplanerinnen oder Fachplaner auch mehrere Wettbewerber (Architektinnen/Architekten) beraten können sollten und mehrfach Beratenden ein Vorteil im Wettbewerb eingeräumt werden könnte. Dies könne eventuell auch ein Anreiz für mehr Fachplanungsbüros sein, in Planungswettbewerben in die Konkurrenz zu gehen.

Der zweite Argumentationsstrang, der den **negativen Effekt der Regelungen über die Losaufteilung auf die Umsetzung von Baukultur** in Vergabeverfahren verdeutlicht, liegt auf der Linie der bauindustriellen Entwicklung auf dem Markt: Mittlerweile habe sich, so wird aus anwaltschaftlicher Sicht unterstrichen, die **Bauindustrie mit Systemlösungen über verschiedene Gewerke hinweg** deutlich weiterentwickelt. Dieser system- und damit gewerkeübergreifende Ansatz werde aber durch das Gebot der Losaufteilung unterlaufen, mehr noch: **Systemanbieter und funktionierende**

Teams auch im Bereich der Fachplanung (TGA etc.) würden **über die regelmäßig vorzunehmende Losaufteilung im Vergabeverfahren klar benachteiligt**. Dadurch sei die Losaufteilung kontraproduktiv für die Anbieter ganzheitlicher Bauleistungen. Die modernen, qualitativ hochwertigen Systemanbieter würden damit aus dem Wettbewerb der öffentlichen Auftragsvergabe genommen. Es bestehe mittlerweile ein stabiler Markt für **Systemanbieter mit hochqualitativen, auch baukulturell ansprechenden und im Werk vorgefertigten Lösungen**. Diese Anbieter würden dann aber bei Losaufteilung nicht mehr angesprochen und damit im Grunde diskriminiert. Dies widerspreche – so die Meinung der rechtlich beratenden Anwaltschaft – dem ganzheitlichen Ansatz von Baukultur, die sich eben klar und deutlich in qualifizierten bewährten Teams entfalte. Baukultur und kleinteilige Losvergabe widersprächen sich in diesem Punkt eindeutig. Für einfachere Bauvergaben sei die Losvergabe allerdings kein Problem.

Die hiermit unterstrichene Gleichung „**Gute Teams = gute Baukultur**“ wird von nahezu allen genannten Expertinnen und Experten geteilt. Allerdings muss man auf der anderen Seite auch sehen, dass jede Erweiterung der Begründungsmöglichkeiten für eine Gesamtvergabe tendenziell zu einer Verbesserung der Wettbewerbsposition größerer Unternehmen auf dem Markt führt, die in der Lage sind, Planungs-, Bau- und auch Managementleistungen aus einer Hand anzubieten. Insofern wurde gerade **aus der Sicht kleinerer Architekturbüros das Absehen von der Losvergabe „aus baukulturellen Gründen“ kritisch** gesehen. Dies zielt auf das Spannungsverhältnis zwischen einer Vergabe an einen Generalunternehmer (GU) oder Generalübernehmer (GÜ) einerseits und der **Chancengleichheit kleinerer und mittlerer Planungs- und Architekturbüros** andererseits: Hierbei wird zum einen deutlich, dass es ein Interesse der Kommunen gibt, Zeit und Kosten im Vergabe- und

Bauprozess zu sparen, was durch eine Vergabe an einen GU oder GÜ gelingen könne. Der baukulturelle Kontext und die baukulturelle Herausforderung bezögen sich hierbei auch auf die dringende Frage, wie möglichst schnell bezahlbarer Wohnraum im größeren städtischen Zusammenhang geschaffen werden und trotzdem **baukulturelle Qualität im seriellen oder modularen Bauen** realisiert werden könne. Hierbei müsse – so die Auffassung eines öffentlichen Berliner Wohnungsbaunternehmens – zwangsläufig auch auf größere unternehmerische Strukturen zurückgegriffen werden, die koordinierende und kaufmännische Kompetenzen für Projekte größeren urbanen Maßstabs mitbrächten.

Demgegenüber wird die **Marktentwicklung hin zu größeren, international agierenden Generalunternehmern insbesondere aus Sicht kleinerer Architekturbüros generell sehr kritisch** gesehen: In der Tendenz, dass internationale Planungskonzerne einzelne mittelständische Unternehmen zusehends aufkauften und als Generalplaner mit kaufmännischen, organisatorischen und administrativen Funktionen oftmals erfolgreich seien, liege auch ein gewisser Verlust an Baukultur. Werde die **wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in den Vordergrund** gestellt, so berge dies **Risiken in Bezug auf die baukulturelle Planungsqualität**. Insbesondere bei Generalübernehmer (GÜ)-Vergaben bestünde die **Gefahr, dass die Planungsleistungen und damit auch die Architekturqualität nur noch eine untergeordnete Rolle spielten**.

Die Berücksichtigung kleinerer Architekturbüros sei ohnehin eine Herausforderung im Vergabeverfahren, da die aktuellen Strukturen der Vergabeverfahren große Planungskonzerne, welche größtenteils außerhalb Deutschlands operierten, förderten. Es sei wichtig, in Vergabeverfahren auch neuen oder kleineren Planungsbüros ausreichenden Zugang zu gewähren. **Zu enge Vergabekriterien gingen auf Kosten kleinerer Architekturbüros**, was zur Folge

habe, dass die größeren privatwirtschaftlichen Bau- und Planungsunternehmen das Innovationspotenzial abschöpfen könnten.

Aus Sicht der Architektenschaft wird es kritisch gesehen, dass es – auch über die Forderung bestimmter Referenzen über viele Jahre hinweg – ein bestimmtes Auftragssegment zementiert werde, in dem es kaum Fluktuation an Büros gebe. Oftmals seien Büros erfolgreich, die als Generalplaner auch kaufmännische, organisatorische und administrative Funktionen übernähmen. Dies habe auch mit **Haftungsrisiken** zu tun, **die kleine Büros nicht stemmen könnten** und mit der Tatsache, dass im Wesentlichen auch größere Strukturen vonnöten seien, um diese Risiken bedienen zu können. Auch dies sei aber ein **gewisser Verlust an Baukultur**. Es seien zudem Tendenzen zu erkennen, dass internationale Planungskonzerne einzelne mittelständische Unternehmen, die aufgrund steigender Risiken keine Nachfolger finden, aufgekauft werden. Hierdurch verändere sich die Planungslandschaft hin zu einer Struktur, in der zwar weiterhin Arbeitsplätze geschaffen werden könnten, die Wertschöpfungskette der Unternehmen in der Planungsbranche aber nicht in Deutschland bleibe. Wenn die **wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Strukturen in den Vordergrund** gestellt werde, so sei dies **in Bezug auf die Planungsqualität auch ein Risiko für die Baukultur** bei öffentlichen Auftragsvergaben. Insbesondere bei Generalübernehmer (GÜ)-Vergaben bestünde die Gefahr, dass die Planungsleistungen, mithin die Architekturqualität, untergeordnet würden, da GÜ-Unternehmen die Möglichkeit hätten, über die Preise der Bauleistung und eben nicht nur die Honorare den Zuschlag zu erhalten.

Umfragen zufolge, so ein weiterer Diskussionsbeitrag aus der Architektenschaft, hätten 90 % aller deutschen Architekturbüros zehn oder weniger Mitarbeitende; sie seien also Kleinstunternehmen im Sinne des Vergaberechts, die nach den RPW durch

geeignete Aufgabenstellungen oder bei geeigneten Aufgabenstellungen angemessen zu berücksichtigen seien. Auch mit Blick auf kleinere Büros entscheide sich in einem Wettbewerb spätestens in der Jury, ob der Beitrag Qualität habe oder nicht. Kein Büro könne es sich heutzutage wirtschaftlich leisten, in ein Verfahren zu gehen, in dem es überhaupt keine eigene Eignung aufweisen könne. Außerdem sei bei Planungswettbewerben nach § 80 VgV die Eignung nach dem Wettbewerb zu prüfen. Hiernach sei der Zugang zum Wettbewerb nicht gleichzusetzen mit der Eignungsprüfung. Dahinter stehe der Gedanke, dass sich auch kleinere Büros nach dem Gewinn eines Wettbewerbs auf ganz andere Art mit Partnern verstärken könnten.

Im Übrigen – so ein weiterer kritischer Einwurf aus der Architektenschaft – könne ein Zusammenfinden der Planungsteams im Vorfeld den freien Marktzugang einengen. Die Ausschreibung nach einzelnen Fachlosen ermögliche ein breiteres Feld. Ansonsten sei der Wettbewerber, der sich im Vorfeld zum Beispiel das beste TGA-Büro gesichert habe, mit seinem Team gegenüber seinen Konkurrenten im Vorfeld. Im besten Fall erhalte der öffentliche Auftraggeber auch über eine transparente Ausschreibung und die Zuordnung des besten Fachplaners das beste Team.

Baukultur sei zudem Prozesskultur, wozu auch das **transparente Verfahren in der Vergabe und der freie Marktzugang** gehöre. Hierbei gehe es nicht nur um gute Planungsleistungen, sondern auch um gute handwerkliche Umsetzung. Vergebe man an einen **Generalunternehmer**, der sich dann seine Nachunternehmer zusammensuche, unterfielen die **Handwerksbetriebe nicht mehr der Ägide des öffentlichen Vergaberechts**, sondern den harschen Konditionen des Generalunternehmers. Dies könne dazu führen, dass ein **wesentlicher Teil des Baukulturbegriffs aus der Verfahrensperspektive unterlaufen** werde.

4.2 Instrumente zur Beförderung von Baukultur im Vergabeverfahren

Von nahezu allen Expertinnen und Experten wurde vorab betont, dass sich die Frage der Umsetzung von Baukultur in Vergabeverfahren schon bei der vorgelagerten Vergabe der Planungsleistungen stelle, und dort im Wesentlichen bei der „Leistungsbeschreibung“, also der Festlegung der Projekt- und Planungsziele. Schon frühzeitig würden hier unter anderem auch baukulturelle Weichenstellungen vorgenommen, die Bauvergabe sei anschließend dann eigentlich nur noch die Umsetzung der baukulturellen Linien aus der vorangegangenen Planung. Insofern erfahren die vergaberechtlichen Fragestellungen bei der Vergabe von Planungsleistungen und auch das Instrument des Planungswettbewerbs eine besondere Bedeutung. Aber auch rechtliche Aspekte der Bauvergabe werden im Folgenden erfasst, unter anderem im Kontext der in der Praxis nicht selten kombinierten öffentlichen Vergabe von Planungs- und Bauaufträgen.

Aus einigen Interviews mit den Expertinnen und Experten, die sich in der Praxis mit konkreten Ausschreibungen von Planungs- und Bauleistungen befassen, ergab sich ein Bild, mit welchen Instrumenten des Vergaberechts qualitätssteigernde baukulturelle Anforderungen in Vergabeverfahren umgesetzt werden können. Hierbei wurde bei einer Gewichtung von 1–10 um eine Einschätzung der Relevanz der folgenden Ansatzpunkte im Vergabeverfahren gebeten:

- Leistungsbeschreibung
- Ausführungsbedingungen
- Eignungs- bzw. Auswahlkriterien (bei Verfahren mit Teilnahmewettbewerben) und entsprechende Eignungsnachweise
- Zuschlagskriterien

Experten- gruppe	Anwalt- schaft	Anwalt- schaft	Fach- planung	Architek- tenschaft	Architek- tenschaft	Ge- meind- liche Stadt- planung	Öff. Woh- nungs- bau	BBR	Durch- schnitts- wert
Leistungs- beschreibung	7	10	8	10	8	10	9	9	8,875
Ausführungs- bedingungen	3	10	3	3	10	3	8	4	5,125
Eignungskrite- rien/Auswahl- kriterien	9	6	9	8	10	8	5	9	8,0
Zuschlags- kriterien	9	10	8	10	10	10	7	9	9,125

Tab. 1: Bewertung vergaberechtlicher Instrumente zur Beförderung von Baukultur

Quelle: Stephan Tomerius

Über die Gewichtung wird die Tauglichkeit und die folgende abgestufte Relevanz der jeweiligen instrumentellen Ansatzpunkte zur Umsetzung baukultureller Qualität im Vergabeverfahren ersichtlich. Es wird deutlich, dass die öffentlichen Auftraggeber **im Vergabeverfahren** für Planungs- und Bauleistungen **hinreichende Ansatzpunkte sehen, um qualitative Ansprüche in puncto Baukultur zu setzen und diese im weiteren Verfahren auch abzuprüfen**. Die instrumentellen Chancen und Steuerungsmöglichkeiten liegen hiernach vor allem in den Zuschlagskriterien, der Leistungsbeschreibung und in den Eignungskriterien, hierbei insbesondere bei den Verfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb in den Auswahlkriterien mit Blick auf die Bewerberinnen und Bewerber, die einen Antrag auf Teilnahme am Wettbewerb gestellt haben.

Im Folgenden wird je nach instrumentellem Ansatzpunkt im Vergabeverfahren auf besondere Aspekte hingewiesen, die bei der Förderung von Baukultur Relevanz entfalten.

4.2.1 Förderung von Baukultur über die Leistungsbeschreibung

Bei der am Anfang des Verfahrens stehenden Leistungsbeschreibung, die ja gewissermaßen den Aufschlag des Verfahrens bildet, wurde für die Vergabe der Planungsleistungen von Seiten der anwaltlichen Rechtsberatung darauf hingewiesen, dass die Wahl einer offen gehaltenen, also **funktionalen Leistungsbeschreibung** vorteilhaft sei. Grund hierfür sei, dass der Auftraggeber ja die beste Lösung selbst gar nicht kenne, also man im Interesse der qualitativen und innovativen Lösungsfindung besser „in den Markt hineinfrage“. Demgegenüber wurde das hierdurch zum Ausdruck kommende Grundvertrauen in die Mechanismen „des Marktes“ von Seiten des Bundes auch kritisch gesehen: Bekanntermaßen seien die bauwirtschaftlichen Innovationen der vergangenen Jahrzehnte nicht immer ein Gewinn für die Baukultur gewesen. Eine funktionale Leistungsbeschreibung in Verbindung mit nur einem Zuschlagskriterium Preis habe in einer auf Profit ausgerichteten Bauwirtschaft nicht unbedingt „mehr Baukultur“ zum Ergebnis. **Ohne konkrete „baukulturelle“ (qualitative) Zuschlagskriterien biete eine funktionelle Leistungsbeschreibung im Hinblick auf „Baukultur“ keinen Mehrwert.**

Nicht selten erfolgen auch funktionale Ausschreibungen über das **Setzen von Zielen und qualitativer Standards für Generalübernehmer**, die also Planung und Bau aus einer Hand anbieten (so etwa bei einer schrittweisen Ausschreibung öffentlicher Gebäude in der Stadt Freiburg). **Problematisch** sei es aber – so ein Hinweis aus der öffentlichen Bauwirtschaft – im Rahmen funktionaler Ausschreibungen **ambitioniertere DIN-Normen für Planer und Ingenieure** berücksichtigen zu können. Dies gelte auch für das **Abfragen von Nachhaltigkeitsparametern wie etwa CO₂-Emissionen**.

Mit Blick auf Ausschreibungen nach Gewerken wird aus Sicht des Bundes zudem darauf hingewiesen, dass die Vergabe nach Gewerken zunächst eine abgeschlossene Ausführungsplanung voraussetze. Eine funktionale Leistungsbeschreibung führe damit im Hochbau zur Zusammenlegung von verschiedenen Fachlosen in einer Vergabe, da andernfalls nicht kompatible Leistungen vergeben würden. Allerdings sei eine solche Gesamtvergabe im öffentlichen Vergaberecht regelmäßig nur in Ausnahmefällen zulässig.

4.2.2 Förderung von Baukultur über Eignungs- und Auswahlkriterien

Den Eignungs- bzw. Auswahlkriterien wird im Vergabeverfahren eine **hohe Steuerungswirkung zur Umsetzung baukultureller Qualität** beigemessen: Zunächst unterstreicht die kommunale Stadtplanung, es sei wichtig, die qualitativen Anforderungen schon an die Planungsleistung hochzuhalten. Hierbei dürften aber **nicht zu hohe Hürden** bei den Teilnahmebedingungen über die Eignungskriterien aufgebaut werden, damit auch **Chancen für Newcomer** auf dem Markt offengehalten werden könnten.

Nach Erfahrungen der Bieterseite seien die Eignungskriterien in öffentlichen

Ausschreibungen oftmals zu unscharf formuliert, um qualitativ baukulturell steuern zu können. Zudem sei es sehr problematisch, dass die Aufteilung in Lose eine qualitätssteigernde Ausschreibung für erprobte Teams unterlaufe (hierzu siehe schon oben bei „Gesetzliche Zielkonflikte“ unter 4.1.3).

Auch hinsichtlich qualitativ-nachhaltiger Anforderungen für **ressourcenschonendes Zirkuläres Bauen** wird seitens nachhaltig engagierter Architektenschaft bemängelt, dass der **Leistungsbeschreibung bei den Eignungskriterien (Referenzen) oftmals nicht entsprochen** werde.

Demgegenüber wird aus der vergaberechtlichen Beratung öffentlicher Auftraggeber insgesamt aber unterstrichen, dass das **Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb** für Bau- und Planungsleistungen ein sehr gut geeignetes Verfahren darstelle, um eine **(baukulturelle) Qualitätssteuerung über die Eignungs- und Auswahlkriterien** wie etwa Erfahrungen und Referenzen zu erreichen.

Mit Blick auf das Verfahren des **Planungswettbewerbs** nach RPW 2013 verweisen

Lauffenmühle - Auslobung

Bewertungskriterien:

- Leitidee (Aussagekraft und Plausibilität insbesondere zum Thema Holzbau und Klimaanpassung),
- Städtebauliche Konzeption und Einbindung in umgebende Strukturen
- Freiräumliche Konzeption und Einbindung in umgebende Strukturen
- Erschließungskonzeption und Mobilitätskonzept
- Bauabschnittsbildung
- Flexibilität der städtebaulichen- und freiräumlichen Grundstruktur
- Nachhaltigkeit, Stadtklima, Ökologie
- Wirtschaftlichkeit

Zuschlagskriterium	Gewichtung in Wichtungspunkten	Bewertung mit 0-5 Punkten Max. erreichbare Wertungspunkte
1. Leistungsfähigkeit des Projektteams	15	75
Fachkompetenz des vorgesehenen Projektteams und der einzelnen Projektmitarbeiter:innen	(10)	(50)
Ablauforganisation und Zusammenarbeit innerhalb des Projektteams einschließlich Kommunikation mit Externen	(5)	(25)
2. Wettbewerbsergebnis (1. Preis = 5 Punkte; 2. Preis = 4 Punkte; 3. Preis = 3 Punkte; 4. Preis = 2 Punkte)	45	225
3. Weiterentwicklungspotenzial des Wettbewerbsergebnisses (auf Basis der Beurteilung aus dem Preisgerichtsprotokoll)	20	100
4. Honorarangebot/ Nebenkosten	20	100
Erreichbare Gesamtpunktzahl	100	500



Abb. 3: Bewertungskriterien eines städtebaulich-freiraumplanerischen Wettbewerbs, Lauffenmühle, Stadt Lörrach

Quelle: Stadt Lörrach

Stadtplanung und Architektenschaft darauf, dass eine **frühzeitige qualitative Steuerung über baukulturell-qualitative Anforderungen und Eignungskriterien** (etwa Referenzen) schon auf der ersten Stufe, zum Beispiel in einem vorgezogenen Ideenwettbewerb, möglich und wichtig sei. Hier sei auch die Offenheit für innovative Lösungen und eine klare qualitätsorientierte Haltung der Gemeinde, was den Stellenwert von Baukultur im Vergabeverfahren angehe, bei den entsprechenden Anforderungen geboten. Mit Blick auf Planungswettbewerbe wird präzisiert, dass die eigentliche Eignungsprüfung im Grunde erst nach der Bepreisung relevant werde. Nach der Entscheidung der Jury verlören die Eignungskriterien ihre Bedeutung, es handele sich dann eher nur noch um eine formale Prüfung.

4.2.3 Förderung von Baukultur über Zuschlagskriterien

Ausgehend von einer generell hohen Steuerungsmöglichkeit über Zuschlagskriterien wird von nahezu allen Expertinnen und Experten gefordert, dass **baukulturell-qualitative Zuschlagskriterien mindestens eine Gewichtung von 50 %** aufweisen müssten. Nur so könnten die Zuschlagskriterien hinreichend offen für entsprechende qualitative Zielsetzungen für Planung und Bauen bleiben. Eine Unterordnung der Baukultur unter das vornehmlich finanziell verstandene Wirtschaftlichkeitskriterium sei qualitativ kontraproduktiv. Noch immer ergingen zu viele Zuschlüsse auf das günstigste Angebot. Da zudem die Bauvergabe erst nach Erteilung der Baugenehmigung erfolge, zwingt das Kriterium der Wirtschaftlichkeit jedenfalls faktisch häufig zu billigeren Angeboten.

Ein interessanter und offensichtlich in der gemeindlichen Vergabep Praxis erfolgreicher Verfahrensweg – so der Hinweis aus der Anwaltschaft und dem öffentlichen Wohnungsbau – ist die Überprüfung hinreichend gewichteter qualitativer und damit ggf. auch

baukultureller Zuschlagskriterien unter **Einschaltung einer Fach-Jury**, angelehnt an das Verfahren eines Planungswettbewerbs nach RPW 2013. Regelmäßig handelt es sich hierbei um eine Art „Verfahrensschleife“ im Rahmen von Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, in dem die qualitativen Zuschlagskriterien von einer Jury bewertet werden. Aus der Rechtsberatung wird dieses Verfahren als zeitlich effizientes Verfahren bewertet, das sehr gute qualitative Ergebnisse bringt (hierzu auch noch nachfolgend näher unter 4.2.4).

Besondere Herausforderungen werden auf Bundesebene bei der Verankerung von Nachhaltigkeit und Klimaschutzzielen in den Zuschlagskriterien gesehen: So verlange die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen des Bundes AVV Klima) (vgl. BReg 2021), dass die **Klimafolgen als Zuschlagskriterien** berücksichtigt werden sollen. Es stelle sich in den konkreten Beschaffungsvorgängen von Bauleistungen aber die Frage, ob die Unternehmen im Rahmen des Vergabeverfahrens in der Lage seien, belastbare, also durch unabhängige Stellen überprüfte, Angaben zu machen. Gleichzeitig seien bei der gewerkweisen Vergabe von Bauleistungen die **Umweltfolgekosten der verwendeten Baumaterialien und Herstellungsprozesse nur bedingt und anhand komplexer Berechnungen darstellbar**, was für die Ausschreibenden und Bietenden einen erheblichen Mehraufwand im Vergabeverfahren bedeuten würde.

4.2.4 Geeignete Vergabeverfahren zur Beförderung von Baukultur

Eine zentrale Fragestellung dieses Forschungsvorhabens war, welche Verfahrensarten bei der Ausschreibung von Planungs- und Bauaufträgen besonders geeignet sind oder gar favorisiert werden, um baukulturelle Qualität in Ausschreibungen zu befördern. Vorab ist festzuhalten, dass von verschiedenen Seiten bei der Wahl des

Ausschreibungsverfahren eine differenzierte Sicht an den Tag gelegt wurde: So sei der **RPW-Planungswettbewerb** – so eine Auffassung aus der beratenden Anwaltschaft und der städtischen Bauleitplanung – in seinen unterschiedlichen Varianten vor allem für größere städtebauliche Projekte oder auch sog. Leuchtturmprojekte die geeignete Verfahrensart, wenn es um Architektenleitungen und Freiraumplanung gehe. Für das „Routine- oder Brot- und-Butter-Geschäft“ insbesondere kleinerer Gemeinden (Planung und Bau von Kindergärten, Feuerwachen u. Ä.) sei der Planungswettbewerb eher ungeeignet, weil zu langwierig und damit zu kostenträchtig. Dem wurde allerdings seitens des Bundes auch widersprochen: RPW-Planungswettbewerbe könnten auch sehr schlank durchgeführt werden und böten auch für kleinere Bauvorhaben wie Kindergärten und Feuerwachen einen baukulturellen Mehrwert für Gemeinden.

In der Praxis finden sich allerdings auch interessante **Kombinationen von VgV-Verfahren und Elementen des Planungswettbewerbs**, die als geeignet angesehen werden, Baukultur und sonstige Qualitätsvorgaben in das Vergabeverfahren zu integrieren. Nahezu alle interviewten Expertinnen und Experten sehen deutliche **Chancen für die Beförderung baukultureller Qualität im nichtoffenen Verfahren mit Teilnahmewettbewerb und vor allem im Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb** (es wird im Folgenden die EU-Terminologie der Ausschreibungsverfahren verwendet, da die die EU-Schwellenwerte für Planungsleistungen von – Stand Ende 2025 – 221.000 € häufig erreicht werden.), vorausgesetzt, dass zuvor die Auswahl- oder Eignungskriterien baukulturell geschärft und konturiert worden sind.

Vor allem das Verhandlungsverfahren habe den großen Vorteil, dass man gezielt Unternehmen ansprechen könne und hierbei auch **qualitative Aspekte der Baukultur und Bauwende inklusive der Prozesse**

zum Inhalt der Verhandlungen gemacht werden könnten. In der gemeindlichen Praxis findet sich ferner der Ansatz, bestimmte Bewerber, die bekanntermaßen auf „Baukultur“ achten und dort erfahren sind, als Teilnehmer am Wettbewerb zu „setzen“. Aus Sicht des Bundes wird das „Setzen“ von Büros allerdings wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung im Vergabeverfahren kritisch gesehen.

In der gemeindlichen Praxis der Bauvergabe bestehe allerdings immer noch zu große Unsicherheit, das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb zu wählen, da dieses Verfahren ja begründungsbedürftig sei. Dies sei aber – so der rechtliche Hinweis aus der beratenden Anwaltschaft – bei vielen Bauleistungen regelmäßig kein Problem: Vielfach handele es sich nach § 3a Abs. 2 Nr. 1 b) VOB/A EU Aufträge, die konzeptionelle oder innovative Lösungen umfassten oder um die Variante nach § 3a Abs. 2 Nr. 1 c) VOB/A EU, wonach ein Auftrag aufgrund konkreter Umstände, die mit der Art, der Komplexität oder dem rechtlichen oder finanziellen Rahmen oder den damit einhergehenden Risiken zusammenhängen, nicht ohne vorherige Verhandlungen vergeben werden könne. Auch habe die Rechtsprechung das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb für die Vergabe von Planungsleistungen, bei denen mit Blick auf das Ergebnis der Planungen naturgemäß Ungewissheiten bestünden, als zulässige Ausschreibungsart bestätigt.

Die interviewten vergaberechtlichen Anwälte, die zahlreiche Gemeinden bei der öffentlichen Planungs- und Bauvergabe begleitet haben, unterstreichen entschieden die Vorteile des Verhandlungsverfahrens mit Teilnahmewettbewerb. Hierbei wird eine kombinierte Vergabe von Planungs- und nachfolgenden Bauleistungen möglichst an Generalübernehmer durchgeführt. Dieses Verfahren favorisiert auch ein öffentliches Wohnungsbaunternehmen für größere Bauprojekte, wobei die Gesamtvergabe von Planung und Bauen aus

Unternehmenssicht mit zwingenden wirtschaftlichen Gründen gerechtfertigt wird. Zunächst lägen **im Verhandlungsverfahren die größten Spielräume, frühzeitig schon im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs bei der Planungsvergabe qualitative Vorgaben verankern zu können**, ggf. sogar über **qualitative Vorgaben in einem vorhergehenden Planungswettbewerb**. Dies gelte im Prinzip auch bei der Generalübernehmervergabe: Auch hier komme dem Planungsentwurf, orientiert an einer entsprechenden Gewichtung qualitativer Kriterien, zentrale Bedeutung zu.

Darüber hinaus ermögliche die Vergabe an einen Generalübernehmer im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit Teilnahmewettbewerb, **qualitativ hochwertige Leistungen durch Teams** einzukaufen, die sich in der Vergangenheit bewährt haben, die gegenseitigen Arbeitsabläufe über die unterschiedlichen Fachplanungen hinweg (Architektur und Freiraumplanung, aber auch Bauphysik, Gebäudeplanung, technische Gebäudeausstattung – TGA, Statik, Elektro, Brandschutz,...) aus vorangegangenen Projekten kennen und daher eine **hohe Gewähr für die Lieferung (baukultureller) Qualität** bieten könnten. Dieser gedankliche Zusammenhang zwischen

erprobten Teamleistungen und planerisch-baulicher Qualität wurde von diversen Interviewten, von der Architekten- und Anwaltschaft über die Fachplanung bis hin zur städtischen Planung, hervorgehoben. Gerade auch mit Blick auf Anforderungen des nachhaltigen Planens und Bauens müsse das Planer-Team funktionieren.

Im Kontext dieses favorisierten Vergabemodells für Teamleistungen kann sich allerdings auch ein Spannungsfeld mit dem übergeordneten Grundsatz des Mittelstandsschutzes ergeben, der ja vor allem über die Fach- und Teillosgabe realisiert wird (s. o. 4.1.3).

Ausgehend von der oben beschriebenen Differenzierung zwischen dem „Routinegeschäft in der gemeindlichen Beschaffung von Planungs- und Bauleistungen“ und den größeren „Leuchtturmprojekten“ werden von der Anwaltschaft folgende Verfahrensmodelle in der Begleitung der Gemeinden als ideal eingestuft:

Für den **normalen Planungs- und Baubeschaffungsbedarf** sei das **Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb für die Planungsleistungen** das beste Verfahren. Hier könne man eine (baukulturelle) Qualitätssteuerung durch Eignungskriterien, etwa Erfahrungen, Referenzen, vornehmen und auch eine entsprechende Gewichtung von Qualität und Baukultur in den Zuschlagskriterien vorsehen.

Auch für die Bauleistungen sollte nachfolgend ein **Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb unter Einschaltung einer Fach-Jury á la RPW-Planungswettbewerb** (unter Vergütung der Planungsleistungen und Ideenskizzen von Teams, die sich vorstellen) durchgeführt werden. Gemeint ist hiermit die Integration einer an die RPW angelehnten **städtebaulichen „Wettbewerbs-Schleife“** in das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb zur Begutachtung der Qualitätskriterien. Das Regelverfahren bei Ausschreibungen



Neubau des Rathauses Walzbachtal-Wössingen

Foto: Gerd Jütten, Fotodesign Tiefenbronn

Architekten: arabzadeh.schneider.wirth architekten

des interviewten öffentlichen Wohnungsbaunternehmens geht ähnlich vor, wobei ein „**RPW-naher Wettbewerb**“ der konkurrierenden planerischen Entwürfe **in das Verhandlungsverfahren integriert** wird und die Entwürfe im Rahmen des Verhandlungsverfahrens mittels einer Matrix bewertet werden. Konkret würden **städtebauliche Qualität und Baukultur als Wertungskriterien in eine Wertungsmatrix** aufgenommen (z. B. mit einer Gewichtung von 20 %), was sodann von einer Fachjury abgeprüft werde. Hierdurch würden also quasi die Anforderungen eines RPW-Planungswettbewerbs in ein Verhandlungsverfahren integriert. Dadurch, dass eine Mindestdurchschnittsnote für das Verbleiben im Wettbewerb vorausgesetzt sei, werde die frühe Hereinnahme guter Architektinnen und Architekten in das Verfahren garantiert. Im weiteren Verlauf führten dann **technische Hinweise seitens der Auftraggeber im Dialog** zu Abänderungen von Entwürfen der Planung und damit zu **weiteren Qualitätssteigerungen**.

Auf diese Weise – bewährt in vielen gemeindlichen Vergabeverfahren – könnten schnell qualitativ hochwertige Teams gefunden werden. Gerade auch, aber nicht nur in kleineren Gemeinden sei der Zeitfaktor als maßgeblicher Kostenreiber nicht zu unterschätzen. Das skizzierte Verfahren sei zügig und integriere trotzdem qualitative Ansprüche in das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb.

Für **Leuchtturmprojekte**, also beispielsweise größere Neubauprojekte auf der grünen Wiese oder größere Umbauprojekte, sei ein **RPW-Planungswettbewerb, kombiniert mit anschließendem Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, ein sinnvolles Verfahren**, so ein Hinweis aus der Architektenschaft. RPW-Wettbewerbe eigneten sich aber nicht für den normalen Beschaffungsbedarf der Gemeinden (Feuerwache, Schulen etc.), wo hoher Zeit- und damit auch Kostendruck bestehe. Hier seien keine Ideen- oder

Realisierungswettbewerbe, sondern gute Teams gefragt, die zeitnah und qualitativ hochwertig in kürzerer Zeit bauen könnten. Zu diesem Standpunkt wurde aber auch von Seiten des Bundes die Gegenposition vertreten: Mit Verweis auf ein vergangenes Forschungsvorhaben des BBSR (s. Achatzi et al. 2015) sei belegt, dass Wettbewerbe nicht teurer seien und länger dauerten als VGV-Verfahren. Wettbewerbe eigneten sich hervorragend nicht nur für „größere Leichtturmprojekte auf der grünen Wiese“, sondern auch für kleinere Projekte und ggf. auch für Umbauprojekte. Anhand der Wettbewerbseinreichung könne eine Fachjury die beste Lösungsmöglichkeit für die gestellte Aufgabe finden.

Einen besonderen Verfahrensweg, um in der Ausschreibung spezifische Anforderungen vor allem des nachhaltigen seriellen Bauens verankern zu können, hat man in einem öffentlichen Wohnungsbaunternehmen in Berlin gewählt: Hierbei wurden mehrere Generalplanungsunternehmen über einen öffentlichen Teilnahmewettbewerb als **Partner für einen Rahmenvertrag** (Rahmenvereinbarung nach § 21 VgV) gefunden. Eine Rahmenvereinbarung nach § 21 VgV läuft regelmäßig über 4 Jahre und stellt den übergeordneten inhaltlichen Referenzrahmen für bestimmte Einzelleistungen dar, die im Laufe der Zeit von den Unternehmen, die sich qualifiziert haben, abgerufen werden. Die Einzelauftragsvergabe erfolgt ausschließlich zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und denjenigen Unternehmen, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des Einzelauftrags Vertragspartei der Rahmenvereinbarung sind. Im Laufe des Auswahlverfahrens wurde die Teamzusammensetzung und -arbeitsweise über spezifische Aufgabenstellungen in Vorstellungsrunden geprüft. Dieser verfahrensmäßige Ansatz für die Vergabe von Planungs- und Bauleistungen über Rahmenvereinbarungen wurde in Richtung „**lernende Rahmenverträge**“ weiterentwickelt: Dies bedeutet, dass im Rahmenvertrag eine Verpflichtung für

die Planungsbüros verankert wurde, auch die **dynamische technische Entwicklung und entsprechende Parameter** zu berücksichtigen sowie entsprechende Leistungen dann auch liefern zu können (etwa LCA – Lifecycle Analysis, ambitionierte dynamische CO₂-kg Verringerung für KfW-Förderungen u. Ä.). Das geschilderte Verfahren bietet daher auch **Möglichkeiten, sukzessiv (nachhaltige) baukulturelle Qualitäten in die vergebenen Leistungen zu integrieren.**

Als allgemeine, praktische Empfehlung zur Ausgestaltung von Vergabeverfahren wurde abschließend darauf hingewiesen, dass man **im Interesse der Baukultur die angebotene Flexibilität des Regelwerks auch nutzen wollen und ggf. auch Spezialisten integrieren** müsse. Die Verfahren sollten so gestaltet werden, dass sie für die Beteiligten, insbesondere die Bewerber und Bieter, leistbar seien. Hierbei sei es wichtig, in puncto Verfahrensbedingungen auf ein gleiches Verständnis des Verfahrens hinzuwirken und somit das Verfahren zu erleichtern. Zur **Beförderung von Baukultur** sei es zudem **essenziell, Qualität messbar und vergleichbar zu machen.** Dies setze vor allem voraus, innerhalb des favorisierten Verhandlungsverfahrens Wettbewerbsverfahren zu integrieren, die für die Bewerber verständlich seien.

4.2.5 Der Planungswettbewerb nach §§ 78 ff. VgV i. V. m. den RPW 2013

Insbesondere die gemeindlichen Expertinnen und Experten sowie die interviewte Architektenschaft setzen stark auf den Planungswettbewerb als Verfahrensmodell, entweder unterhalb Schwellenwerte oder im Rahmen von EU-Vergaben nach den §§ 78 ff. der Vergabeverordnung (VgV) als Regelverfahren integriert in ein Verhandlungsverfahren, um baukulturelle Qualität zu befördern.

So werde beispielsweise bei einem größeren Bauvorhaben ein Teilnahmewettbewerb

durchgeführt, in dem dann bestimmte Bewerber für einen nachfolgenden Planungswettbewerb, regelmäßig als Realisierungswettbewerb, ausgewählt würden und der Gewinner dann mit der Ausführungs- und Gesamtplanung beauftragt werde. Ideenwettbewerbe eigneten sich eher bei richtungsweisenden Aufgaben der Stadtplanung und Stadtentwicklung. Bei Gebäuden sei der Realisierungswettbewerb die bessere Variante. Bei größeren Wettbewerben führe der Bund auch offene Wettbewerbe durch (z. B. beim Zukunftszentrum). Der offene Wettbewerb biete die größte Lösungsvielfalt.

Das Verhandlungsverfahren nach Planungswettbewerb gemäß der §§ 78 ff. VgV sei auch deshalb geeignet, weil im Planungswettbewerb nach den Richtlinien über Planungswettbewerbe 2013 (RPW 2013) die Vergütung festgelegt sei, was sich positiv auf die Qualität der Ergebnisse auswirke. Kritisch wird allerdings auch auf die Praxis mangelnder Aufwandsvergütungen in Planungswettbewerben und die damit verbundenen Qualitätseinbußen bei den Entwürfen hingewiesen.

Verfahrensarten des Planungswettbewerbs

Die Expertinnen und Experten äußerten sich auch zu den Gründen der Wahl der unterschiedlichen Verfahrensarten bei Planungswettbewerben, die in § 3 der RPW 2013 – Wettbewerbsverfahren – in den Varianten Realisierungs- und Ideenwettbewerb, Offener Wettbewerb, Nichtoffener Wettbewerb, Zweiphasiges Verfahren und Kooperatives Verfahren festgelegt sind. Zunächst wurde darauf verwiesen, dass die **Wahl eines offenen Planungswettbewerbs vorteilhaft sei, da der Wettbewerb den Teilnehmerwettbewerb im Verfahren „Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb“ ersetzen könne.** Auf der anderen Seite erhalte man bei offenen Wettbewerben auch Arbeiten unterschiedlicher Qualität, dafür aber böten sich mehr Chancen auf Innovation.

Über einen **nicht offenen Planungswettbewerb** – so ein Hinweis aus der städtischen Planungspraxis – ließen sich demgegenüber **gezielter bestimmte Planungsbüros ansprechen, von denen man sich eine bestimmte Qualität erwarte**. Nichtoffene Wettbewerbe eigneten sich ferner aus Sicht der Auftragsvergabe des Bundes besser als offene Wettbewerbe bei spezifischen Aufgaben, die eine spezielle Expertise in bestimmten Bereichen erfordern (etwa Leistungen für den BND, Verfassungsschutz etc.). Wo es aber möglich sei, würden auf Bundesebene offene Wettbewerbe in zwei Phasen (1. Phase: Grundlegende Lösungsansätze; 2. Phase mit reduziertem Kreis von Teilnehmenden: Vertiefte Lösungsausarbeitung) durchgeführt.

Allgemein sei es für den gezielten Fokus auf den Planungsinhalt wichtig, im RPW-Wettbewerbsverfahren die Anonymität zu wahren, damit der wichtige Grundsatz der Gleichbehandlung aller Teilnehmenden gewahrt bleibe.

Faktoren zur Beförderung von Baukultur in Planungswettbewerben

Die Expertinnen und Experten, die besondere Erfahrungen mit Planungswettbewerben nach RPW 2013 haben, wurden gebeten, eine Gewichtung von Faktoren

vorzunehmen, die sich im Verfahren positiv auf die Realisierung von Baukultur auswirken könnten.

Die Auswertung der Interviews zeigt, dass einer **klaren baukulturellen Haltung der Ausloberin**, also im Regelfall einer öffentlichen Gebietskörperschaft oder ihres öffentlichen Bauunternehmens, höchste Bedeutung für die Realisierung baukultureller Qualität in Planungswettbewerben zukommt.

In etwa auf gleicher Stufe steht die Relevanz eines **fachlich gut ausgesuchten Preisgerichts** – wobei es auf der Hand liegt, dass die Qualität vor allem der Fachjury entscheidende Bedeutung für das in der Folge umzusetzende baukulturelle Niveau hat – und die Steuerung über qualitative Eignungskriterien (etwa Referenzen, spezifische, für den Auftrag relevante Erfahrungen etc.), die die Wettbewerber nachweisen müssen.

Der Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer „Baukultur in der Verfahrensgestaltung“ wird mit Blick auf den baukulturellen Qualitäts-Input der letztlich eingekauften Planungs- oder Bauleistung vergleichsweise geringe Bedeutung beigemessen. Trotzdem werden der Öffentlichkeitsbeteiligung aber andere Funktionen

Expertengruppe	Architektenschaft	Architektenschaft	Stadtplanung	BBR	Fachplanung	Anwaltschaft	Durchschnittswert
Klare qualitative Vorstellungen und Aufgabenstellung der Ausloberin	10	10	10	10	10	10	10
Baukulturell – qualitative Anforderungen bei den Eignungskriterien	7	10	7	7	10	6	7,83
Auswahl und personelle Besetzung des Preisgerichts inkl. Sachverständige	10	10	8	10	5	7	8,33
Öffentlichkeitsbeteiligung	2	6	8	5	6	6	5,5

Tab. 2: Bewertung von Faktoren zur Beförderung von Baukultur in Planungswettbewerben

Quelle: Stephan Tomerius

beigemessen, die für den gesamten Prozess der Vergabe seien: So könne die Öffentlichkeitsbeteiligung die Ermittlung der Bedarfe im Vorfeld unterstützen, die Aufgabenstellung konkretisieren und letztendlich über Transparenz die Akzeptanz des Vorhabens in der Nachbarschaft erhöhen. Für entscheidungsrelevante Abstimmungen sei sie im Verfahren aber nicht geeignet, so die Erfahrung aus der Architektenschaft. Baukultur werde durch Öffentlichkeitsarbeit unter dem Strich eher nicht befördert, sie habe aber auf die Wertigkeit der Verfahrensgestaltung – so die Erfahrung auf Bundesebene – einen positiven Effekt.

Aus der Vergabepaxis der Gemeinden wird darauf hingewiesen, dass es durchaus auch zu zweistufigen Öffentlichkeitsbeteiligungen kommen kann: Zunächst im Vorfeld des Planungswettbewerbs (erst für Eigentümer und Nachbarn, anschließend im Wege einer offenen Planungswerkstatt, deren Ergebnisse der Beteiligung als Anhang zur Auslobung beigefügt werden, und dann abschließend als „Vernissage“ der Wettbewerbsergebnisse).

Auf Bundesebene erfolgt eine Öffentlichkeitsbeteiligung zuweilen kurz vor der letzten Jury-Sitzung unter Aufrechterhaltung der Anonymität, wobei die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung der Jury für die Diskussion im Preisgericht vorgestellt werden.

Vorteile des RPW-Planungswettbewerbs gegenüber klassischen Vergabeverfahren

Insgesamt wird das Instrument des **RPW-Planungswettbewerbs** – zumindest für größere gemeindliche Projekte – als **sehr tauglicher Weg für den Transport baukultureller Qualität** eingestuft. Es könne sich, anders als in VgV-Verfahren ohne Lösungsvorschläge, eine Vielfalt an Lösungsansätzen ergeben. Es gebe – so die Auffassung auf Bundesebene – im Grunde kein spezifisch besseres Verfahren zur Beförderung von Baukultur, was an den Gestaltungsmöglichkeiten des Verfahrens bei klaren baukulturellen Vorgaben liege. Allerdings dürfe man die Hürden im Interesse jüngerer Büros nicht zu hoch setzen.

Aus der **gemeindlichen Perspektive** wurden die besondere Eignung des Planungswettbewerbs für den Transport von baukultureller Qualität ins Vergabeverfahren noch einmal zusammenfassend hervorgehoben:

Das Verfahren des Planungswettbewerbs biete **gegenüber klassischen Vergabeverfahren spezifische Vorteile bei der Umsetzung qualitativer Anforderungen baukultureller Art**. Die klare Strukturierung und Transparenz nach der Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW) gewährleiste, dass die Preisgerichte aus fachkundigen Expertinnen und Experten, lokalen Stakeholdern und damit aus unterschiedlichen Zielgruppen bestehe. Diese **Verfahren seien bei den Planungsbüros hoch anerkannt** und ermöglichten die **Beteiligung verschiedener Interessengruppen, was die Akzeptanz und Vielfalt der Entwürfe fördere**. Der Fokus liege auf der **Qualität der Lösung** statt auf dem Honorar, was die

Lauffenmühle – Städtebaulich-freiraumplanerische Wettbewerb 2023

Bestmögliche Lösung für das Areal

VgV-Verfahren mit Planungswettbewerb nach RPW:

5 gesetzte Büros
10 Büros über Teilnahmewettbewerb

- aus Stadtplanung, Landschaftsarchitektur und Architektur

Auftragsversprechen:

- städtebaulicher Entwurf



 **Lörrach**



Abb. 4: Lauffenmühle Stadt Lörrach – VgV-Verfahren mit Planungswettbewerb nach RPW

Quelle: Stadt Lörrach

Realisierung hoher baukultureller Standards unterstütze. Zudem tendierten klassische Vergabeverfahren dazu, den Schwerpunkt auf Kosten und Effizienz zu legen, was zuweilen zu Lasten der architektonischen Qualität gehe. Planungswettbewerbe hingegen priorisierten die gestalterische und baukulturelle Qualität. In klassischen Vergabeverfahren würden oft bewährte Standardlösungen bevorzugt, während Planungswettbewerbe **Raum für individuelle und innovative Ansätze** böten.



Bestandsgebäude Lauffenmühle Stadt Lörrach
Foto: Juri Junkow

Allerdings ist daran zu erinnern, dass sich der Planungswettbewerb jedenfalls nach den Erfahrungen der die Gemeinden beratenden Anwaltschaft zwar für größere Vorhaben oder Leuchtturmprojekte eigne, sich aber in der normalen Beschaffungswelt der Gemeinden, also in kleineren Projekten als

zu zeitaufwändiges und damit kostspieliges Verfahren erweise (s. o. 4.2.4). Darüber hinaus wird der Planungswettbewerb auch für Auftragsvergaben, die von der Aufgabenstellung her engere Vorgaben aufweisen (etwa Sanierungen oder besondere

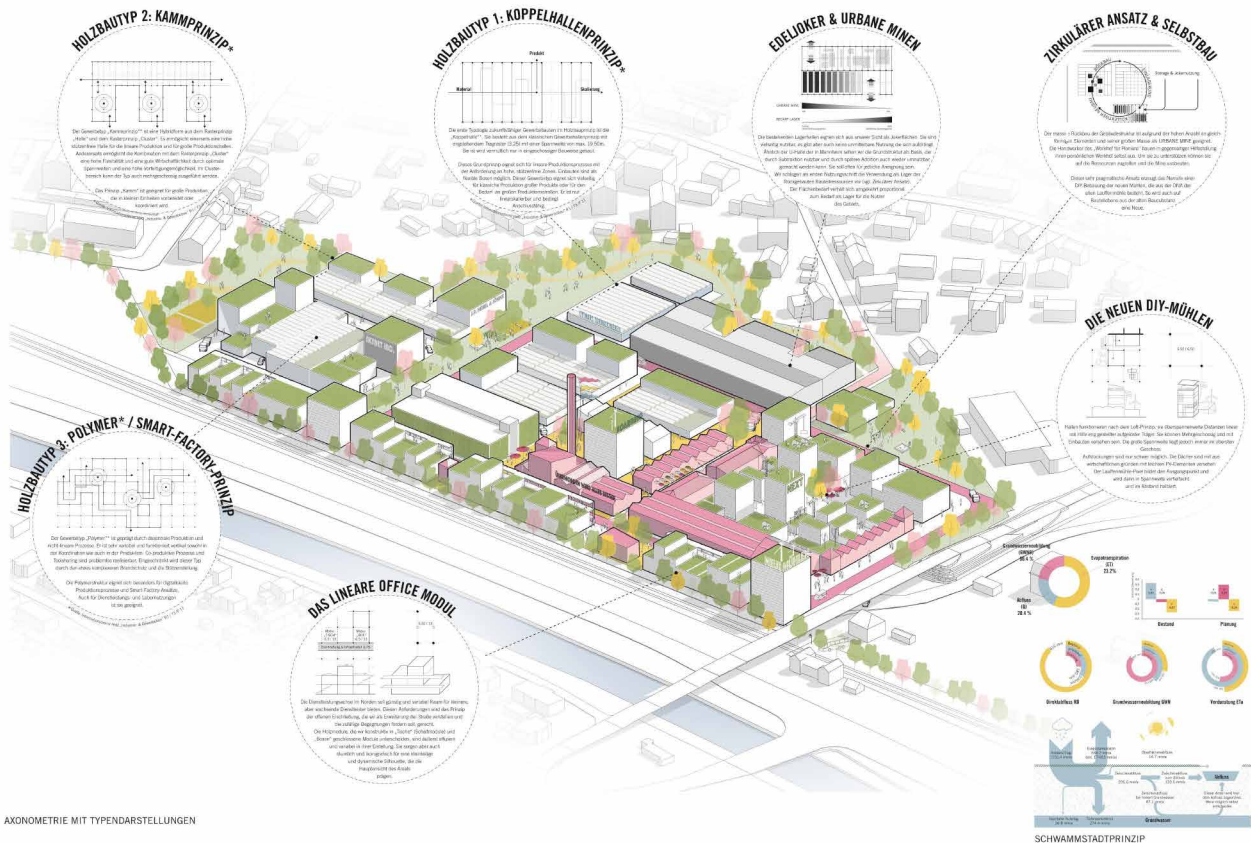


Abb. 5: Siegerentwurf des Büros ASTOC für Planungswettbewerb Lauffenmühle Lörrach
Quelle: Siegerentwurf von ASTOC architects and planners GmbH Köln/Karlsruhe mit Henning Larsen GmbH Überlingen, Stadt Lörrach

denkmalschutzrechtliche Vorgaben u. Ä.) als weniger geeignet angesehen.

In der Praxis scheint sich die Frage eines „entweder Vergabeverfahren oder Planungswettbewerb“ oftmals auch gar nicht zu stellen, da, wie unter 4.2.4 schon ausgeführt, nicht selten versucht wird, **das Beste aus beiden Verfahrensarten zu kombinieren**, indem Elemente des Planungswettbewerbes in Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb integriert oder die Verfahren im Anschluss aneinander stattfinden.

Planungswettbewerbe und nachhaltige Umbaukultur

Im Kontext der Anforderungen, die eine nachhaltige Bauwende an die Inhalte einer nachhaltigen Bau- oder auch Umbaukultur stellt, werden Planungswettbewerbe seitens der Architektenschaft, jedenfalls mit Blick auf die Erfordernisse des „Zirkulären Bauens“, als **weniger geeignet** eingestuft. Bislang bildeten Planungswettbewerbe noch nicht die für das Zirkuläre Bauen charakteristischen offeneren Prozesse ab, wie etwa auch die Wiedernutzung von Bauteilen im Bestand (hierzu näher unter 4.3.4).

4.2.6 Instrumente zur Beförderung von Baukultur außerhalb von Vergabeverfahren

Der Vollständigkeit halber soll hier kurz noch auf andere Wege außerhalb des Vergaberechts eingegangen werden, auf die im Vorhaben interviewte öffentliche Auftraggeber versuchen, Baukultur in ihrer Liegenschaftspolitik zu befördern.

Hierbei handelt es sich vor allem um **zivilrechtliche Ansätze** im Rahmen von gemeindlichen Grundstücksgeschäften. So kann etwa bei der **gemeindlichen Grundstücksvergabe** über einen **vorgezogenen Bieterwettbewerb** und den anschließenden Grundstücksverkauf an den Gewinner, also letztlich mittels privatrechtlicher Verträge, baukulturelle Qualität zur vertraglichen Verpflichtung gemacht werden. Somit werden **privatrechtliche Grundstückskaufverträge als Instrument zur Durchsetzung von Baukultur** eingesetzt, dies auch vor dem Hintergrund, dass das Bauplanungsrecht ja Beschränkungen der Gemeinde bei den Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB vorsehe und man sich vertragsrechtlich darüberhinausgehende Handlungsspielräume verschaffen könne. Insgesamt seien die Themen „**Bieterwettbewerbe, Konzeptvergabe und Erbbau-recht**“ eigene, praktisch sehr interessante Ansatzpunkte, wenn man **baukulturelle**



Konzeptvergaben im Neckarbogen Heilbronn

Foto: Wolf-Christian Strauss/Berlin

Qualität im gemeindlichen Grundstücksverkehr befördern möchte. Es erfolge auch eine Kooperation mit dem städtischen Liegenschaftsamt, in Kombination von beabsichtigten Festsetzungen im Bebauungsplan mit rechtlichen Verpflichtungen aus dem jeweiligen privatrechtlichen Grundstückskaufvertrag oder ggf. auch Erbbaupachtvertrag.

Umgekehrt wird überdies auch der Weg außerhalb jeglichen Wettbewerbs gegangen, wobei nicht selbst Grundstücke verkauft, sondern von Developern, die an die öffentliche Hand herantreten, angekauft werden. In den Verhandlungen zu einem Grundstückskaufvertrag wird sodann versucht, den Developer zu einer Bauverpflichtung zu bewegen, die unter anderem auch qualitativ-baukulturelle Anforderungen aufweist.

Ob der Einsatz des Erbbaurechts, den ja mittlerweile diverse Städte im Interesse der dämpfenden Einflussnahme auf den oft überhitzten gemeindlichen Grundstücksmarkt verfolgen, geeignet ist, Baukultur zu fördern, wird unterschiedlich beurteilt. Teils werden Ansätze aus dem Erbbaurecht, konkret also baukulturell aufgeladene Regelungen im Erbbaurechtsvertrag, eher für irrelevant zur Stärkung von Baukultur gehalten. Teils wird aber auch vertreten, dass man die baukulturellen Inhalte, die man beim Ver- oder Ankaufen von Grundstücken im Grundstückskaufvertrag verankern könne, **im Prinzip genauso auch im Erbbaurechtsvertrag** festschreiben könne.

Schließlich kommen auch **Konzeptvergaben** als privatrechtliche Grundstücksgeschäfte der öffentlichen Hand in Betracht. Anders als in Bieterverfahren spielen hierbei nicht allein der Höchstpreis, sondern bei der Suche nach dem besten Konzept **qualitative Kriterien für die Grundstücksvergabe** seitens der Kommune eine entscheidende Rolle. Konzeptvergaben werden anerkanntermaßen als **geeignetes Instrument zur Verwirklichung hoher**

städtebaulicher und architektonischer Qualität, also mithin zur Beförderung von Baukultur angesehen (vgl. Architektenkammer Rheinland-Pfalz et al. 2019: 5 ff.). Dass sie in der Praxis regelmäßig außerhalb des Vergaberechts durchgeführt werden, bestätigte sich auch in einem Forschungsprojekt des BBSR mit dem Titel „Baukultur für das Quartier, Prozesskultur durch Konzeptvergabe“ aus dem Jahr 2019 anhand von zehn Fallstudien (vgl. Temel 2019: 9)

Als weiteres vertragliches Instrument zur Umsetzung von Baukultur im Städtebau, hier allerdings aus dem öffentlichen Recht, wurde der **städtebauliche Vertrag nach § 11 BauGB** genannt. Die Norm zählt ja unter den zulässigen Gegenständen eines städtebaulichen Vertrags in Abs. 1 Nr. 2 unter anderem **auch die Berücksichtigung baukultureller Belange** auf. So werden städtebauliche Verträge teilweise in der gemeindlichen Praxis beim Verkauf von Grundstücken der Gemeinde eingesetzt, etwa um den Anschluss an ein Fernwärmenetz oder den Einsatz von Blockheizkraftwerken zu gewährleisten.

In diesem Kontext wurde darauf hingewiesen, dass der städtebauliche Vertrag in jüngerer Zeit in den Städten verstärkt eingesetzt werde, um Wertzuwächse auf Seiten der Grundstückseigentümer für die Finanzierung etwa der sozialen Infrastruktur auf dem Areal abzuschöpfen. Dieses vertragliche Instrument sei im Grunde auch für baukulturelle Aspekte einsetzbar, werde aber kaum genutzt, weil der Anteil für den Investor rein finanziell bis an die Grenze der in § 11 BauGB vorgesehenen „Angemessenheit der vereinbarten Leistungen“ nach § 11 Abs. 2 BauGB aufgebraucht werde. Somit bestehe das Problem, die anzusetzenden Kosten für die Baukultur neben anderen Ansprüchen im Rahmen der **„Angemessenheit der vereinbarten Leistungen“** in städtebaulichen Verträgen überhaupt noch berücksichtigen zu können.

4.3 Nachhaltige Bau- und Umbaukultur

In den Interviews und auch im Workshop nahm die Thematik „nachhaltige Bau- und Umbaukultur“ einen wichtigen Raum ein. Daher sollen die wesentlichen Aussagen zu den Potenzialen und Hemmnissen zur Beförderung einer „nachhaltigen Bau- und Umbaukultur“ in öffentlichen Vergabeverfahren nachfolgend zusammengefasst werden.

4.3.1 Umbaukultur und Systematik der HOAI

Zunächst wird unterstrichen, dass sich die **Frage der Nachhaltigkeit** in der Beschaffung von Planungs- und Bauleistungen **schon bei der Bedarfsplanung** stelle. Aus der Perspektive der Suffizienz frage sich schon, ob der öffentliche Auftraggeber überhaupt ein neues Gebäude, ggf. auch auf neuen Flächen benötige. Die Klimaziele der Paris-Konferenz von 2015 müssten dieser Prüfung vorausgesetzt sein. Nachhaltigkeit gelange auch über die EU-Taxonomie in die Thematik der immobilienwirtschaftlichen Finanzierung. Zudem müsse das **Bewertungssystem für Nachhaltiges Bauen (BNB) bei Baubeschaffungen des Bundes** Anwendung finden (vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR] 2019). Nachgefragt werde hierbei die Qualitätsstufe BNB Silber.

In der Konsequenz heiße dies, dass der Neubau vor dem Hintergrund der Begrenzung von Treibhausgasemissionen und Erderwärmung zurückgefahren werden müsse. Im Zentrum der Beschaffung müsse eine Umbaukultur, also der Fokus auf das Umbauen im Bestand, stehen. Nur bei konsequenter Vermeidung von Neubau und bei Reduzierung zusätzlicher Netto-Neuverriegelung sei es ansatzweise möglich, Ressourcenschonung zu betreiben und die bodenpolitischen Ziele sowie die Klimaziele durch eine Konzentration auf den Umbau bestehender Gebäude überhaupt zu erreichen.

Hierfür seien aber konkrete Vorgaben und Handreichungen für die Praxis nötig.

Um den Herausforderungen an eine nachhaltig ressourcenschonende Umbaukultur genügen zu können, müsse allerdings auch die grundsätzliche Kopplung des **Honorarsystems der HOAI** in seiner Kopplung an die anrechenbaren Kosten und damit letztlich an das Ausmaß an die verbauten Materialien grundlegend überdacht werden (BSBK 2024). Die in manchen Fällen höheren Kosten für (in Bezug auf Nachhaltigkeit) „bessere“ Bauteile würden bei weitem nicht den fehlenden Anreiz aufwiegen, auf Bauteile oder ganze Gebäude gleich ganz zu verzichten. Im Grunde fördere die HOAI in ihrer geltenden Fassung und in ihrer Art und Weise der Honorarberechnung systematisch den weiterhin steigenden **Ressourcenverbrauch im Bausektor**.

4.3.2 Nachhaltigkeitskriterien im Vergabeverfahren

Insbesondere bei den Planungsleistungen ließen sich Nachhaltigkeitsansprüche an die Leistung schon in der Leistungsbeschreibung und auch in den Eignungskriterien (etwa Referenzen, Qualitätssiegel realisierter Projekte) verankern. Der Leistungsbeschreibung für nachhaltiges Umbauen im Bestand werde aber oftmals bei den Eignungskriterien (etwa Referenzen) nicht entsprochen, so ein kritischer Einwurf aus der Architektenschaft. Es sei wichtig, **nachhaltige Bauqualität schon in der Planung möglichst detailliert festzuschreiben, insbesondere in der Leistungsbeschreibung**. In der Folge könnten die Baufirmen dann bei gewerkeweiser, also in Lose aufgeteilten Ausschreibungen, um die Bauleistungen konkurrieren. In anderen Interviews wurde dagegen auch auf den Ansatz sog. funktionaler Ausschreibungen hingewiesen, wobei bewusst Gestaltungsspielräume für die Planer belassen würden; zur deutlichen Kritik an der Losvergabe und den hiermit verbundenen Problemen, die Leistungen an

qualitativ hochwertige und erprobte funktionierende Teams zu vergeben.

Maßgeblich für die Ausschreibung von Planungsleistungen sind im Bundesbau die Qualitätsanforderungen, welche in der IPU, der Initialen Projektunterlage, festgelegt werden und die sich unter anderem nach dem oben schon erwähnten Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen – BNB – und damit auch baukulturellen und nachhaltigkeitsbezogenen Qualitäten richten. Diese fließen in eine sog. BNB-Zielvereinbarungstabelle, die wie eine Matrix die Teilqualitätsanforderungen beschreibe. Diese Tabelle werde dann – so die Praxis auf Bundesebene – Vertragsgrundlage für die Planungsleistungen.

Was die **Zuschlagskriterien** anbelange, so sei zunächst wichtig, dass diese **für Nachhaltigkeitskriterien offenbleiben** müssten. Der **Preis** dürfe **maximal 50 % Gewichtung** erfahren, und die **Umweltfolgenkosten müssten stärker im Rahmen der Wirtschaftlichkeit** berücksichtigt werden. Änderungsbedürftig sei die Art der Kostenberechnung im Sinne einer kurz- und langfristigen Kostenbetrachtung. Die qualitativen **Zuschlagskriterien** seien nach Auffassung der Architektenschaft **im Interesse einer nachhaltigen Bauweise zu konkretisieren**.

Zudem schreibe die **AVV Klima** für den Bund vor, dass die Klimaauswirkungen als Zuschlagskriterium in der Beschaffung zu berücksichtigen seien.

Allerdings bestehe im Vergabeverfahren das **Problem der Bewertung von Nachhaltigkeit, etwa in Planungswettbewerben**. Die entsprechenden **Parameter** zum Beispiel für Dichte, Versickerung, Baustoffe, Versiegelungsanteil oder Fragen der Mobilität, würden im Rahmen des Planungswettbewerbs noch nicht in der nötigen Tiefe behandelt und könnten somit nicht bewertet werden. Ein besonders **schwieriges Thema** sei die **Berechnung eines**

CO₂-Schattenpreises für die Bauleistungen im Rahmen der Zuschlagskriterien. Hier bestünden zahlreiche Hindernisse und Fragezeichen, etwa auch, ob die Unternehmen adäquate Informationen liefern könnten. Hierbei gehe es zum einen darum, dass die **Ökobilanz einer Bauleistung** (bei der Vergabe nach Gewerken mit positionsweisen Leistungsverzeichnissen) **nur mit erheblichem Aufwand ermittelt** werden könne. Die Ökobilanz der Planung sei nämlich nach Bauteilen, nicht nach Bauleistungen strukturiert. Zum anderen gehe es um die vergaberechtlich entscheidende Frage der Objektivität und damit **Vergleichbarkeit der vom Bieter bereitgestellten Nachweise**. Hier gebe es positive Entwicklungen im EU-Bauproduktrecht, die allerdings noch auf eine praktische Umsetzung warteten.

Bei der Betrachtung der Bauleistung entstehen zusätzlich **ungelöste Fragen zur Systemgrenze der Ökobilanzierung** (z. B. wie Transportleistungen zu erfassen und zu bewerten sind) oder zu den einer Umweltproduktdeklaration (EPD) zugrundeliegenden Annahmen (z. B. Art der Energiequelle). Auch bei der Vergabe von komplexen gebäudetechnischen Anlagen ergebe sich zum Beispiel die **Energieeffizienz in der Regel nur im komplexen Zusammenspiel** mit unterschiedlichen, von anderen Auftragnehmern errichteten Anlagen und Bauteilen. Als Zuschlagskriterium bei der Vergabe sei sie daher kaum geeignet. Auch was eine **nachhaltige TGA-Planung** angehe, werde es nach Meinung der öffentlichen Wohnungsbauwirtschaft in Berlin gerade bei größeren Bauvorhaben problematisch, die entsprechenden **gebäudetechnischen Leistungen**, etwa in der Energieeffizienz, messbar und für das Vergabeverfahren angebotsvergleichend handhabbar zu machen.

4.3.3 Nachhaltiges, insbesondere serielles Bauen und DIN-Normen

In der aktuellen Herausforderung, bezahlbaren aber auch nachhaltig geplanten und gebauten Wohnraum zu schaffen, wird zunächst betont, dass – angefangen schon im **Bauplanungsrecht – mehr Freiheitsgrade** entwickelt werden müssten, um **Nachhaltigkeit und gebotene Flexibilität für preiswerteres serielles oder auch modulares Bauen** miteinander vereinbaren zu können. Auf dem Markt sei – so die Beobachtung der öffentlichen Wohnungsbauwirtschaft – eine dynamische Entwicklung zum seriell-nachhaltigen Bauen in bauindustriell vorgefertigten Formen zu beobachten, das **technische Regelwerk und damit die industriegebundenen Vorgaben der DIN-Konformität** hingen aber **noch in der alten, überkommenen Baukultur** zurück. Die stärkere Berücksichtigung von Baukultur beim seriell-modularen Bauen wird aktuell politisch auch von den planenden Berufen eingefordert (vgl. BSBK 2024). Zwar könnten funktionale Ausschreibungen mit entsprechenden Spielräumen für die Planung erfolgen, aber es sei **keine Berücksichtigung von existierenden ambitionierteren DIN-Normen** für die ins Rennen gehenden Planer und Ingenieure möglich. Die Bauindustrie könne

oder wolle diese Parameter in den ausgedescribten Planungsleistungen aufgrund von „**hinterherhinkenden**“ **vorherrschenden DIN-Normen** nicht liefern. Dies gelte beispielsweise für **ambitioniertere Parameter bei der Berechnung von CO₂-Äquivalenten**: So setze die KfW-40-Förderung und eine entsprechende Berechnung von CO₂-Äquivalenten bei 24 kg CO₂ pro m² Wohnfläche bei Bau, Betrieb und Rückbau von Gebäuden an. Wolle man als öffentlicher Auftraggeber aber auf dem Weg zur gesetzlich angestrebten Klimaneutralität im Jahr 2045 bei 0 kg landen und daher ambitioniertere Parameter setzen, so sei dies mangels existierender Bezugspunkte in der Normung kaum durchsetzbar.

Vor diesem Hintergrund bestehe insgesamt ein Zwang zur Innovation und zur Neustrukturierung des Vergabeverfahrens mit Blick in die Zukunft, um die wachsenden Anforderungen gerade an Nachhaltigkeit und Klimaschutz abbilden zu können.

4.3.4 Insbesondere: Nachhaltige Umbaukultur in Form des „Zirkulären Bauens“

Die oben schon beschriebene Kritik an einer nicht an Nachhaltigkeitskriterien orientierten HOAI wird von Architektenseite in Bezug auf „Zirkuläres Bauen“ im Sinne einer in Planung und Bauen ressourcenschonenden Kreislaufwirtschaft geteilt (vgl. BSBK 2024): Der **lineare Aufbau der HOAI** in ihren nach Elementen geordneten Leistungsphasen, sei mit seinen Parametern für das Bauen im Bestand **nicht stimmig**, etwa im Vorfeld hinsichtlich von grundlegenden Untersuchungsarbeiten für die Wiedernutzung von Baustoffen wie die Berücksichtigung der Materialsuche in urbanen Minen (Abrissmaterialien). Die **Berücksichtigung von nachhaltigen Themen im Planungs- und Bauprozess übersteige oft die traditionell linearen Prozesse** und stelle eine besondere **Herausforderung auch für die Haushaltsplanung** dar. In den Budgets seien vor Baubeginn in der Regel keine Kosten

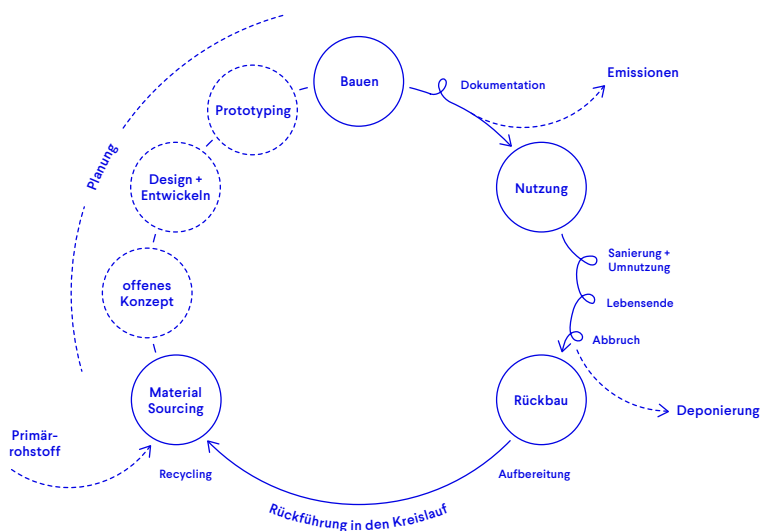


Abb. 6: Beispiel Ablauf Zirkuläres Bauen: Planning Track

Quelle: LXSX Architekten – Wiebke Ahues, Berlin

für Re-Use-Materialien vorgesehen. Die Materialsuche vor Baubeginn sei aber ein wichtiger Bestandteil des Zirkulären Bauens. Der **klassische Bezug der HOAI** setze im Schwerpunkt **immer noch auf den Neubau**, die **Transformation des Baubestands** werde in den Leistungsbeschreibungen und den Grundleistungen **nicht hinreichend abgebildet**. Dies führe dazu, dass bestimmte Elemente des Zirkulären Bauens in die Leistungsphasen „hineinverhandelt“ werden müssten, gerade was die Material-sichtung oder auch die „Materialjagd“ nach wiedergenutzten Baustoffen angehe.

In der Praxis würden auch bei Vorhaben des Zirkulären Bauens seitens der öffentlichen Bauherren immer noch Standardwerkverträge angewandt. Beim Zirkulären Bauen lägen allerdings Aspekte der hinteren Leistungsphasen weit im Vorfeld, etwa bei der Materialsichtung oder des Erwerbs gebrauchter und zu testender Baumaterialien. Dieses **iterative, loop-artige Planen** werde in der linear aufgebauten HOAI aber überhaupt **nicht abgebildet**.

Auch vom Honorar her müsse das beschriebene iterative Planungsverfahren des Zirkulären Bauens in seinem qualitativen

Mehraufwand unter anderem auch in den Grundleistungen an höhere Honorarzonon gekoppelt werden, was aber bei der derzeitigen Form der HOAI nicht passieren könne. Bei der Kostenplanung müsse eine vertiefte Kostenschätzung stattfinden, und nach der Leistungsphase 2 müssten Budgets ausgewiesen werden. Beim Erstellen des ersten Budgetpakets sei im Rahmen der Kostenplanung eine starke Mitwirkung der Auftraggeber erforderlich, insbesondere, wenn es um die – nicht selten EU-weite – **Ausschreibung von Konstruktionsmaterialien nach festzulegenden Kriterien für Re-Use-Materialien** gehe. Ferner müsse auch die Baustelle künftig nicht mehr als eine Phase begriffen werden, die erst am Ende komme, sondern die schon am Anfang stehe, um sofort mit einer Baustelleneinrichtung starten zu können und eine Lagerstätte für das wiederzuwendende Material zu haben. Letztendlich sei ein entsprechendes **Grundverständnis des Bauherrn** für die besagten zusätzlichen Leistungen nötig, die dann auch als Mehraufwand abbildbar und vergütet sein müssten.

Planungswettbewerbe seien bislang nicht das geeignete Tool für die Umsetzung nachhaltiger Baukultur im Interesse einer

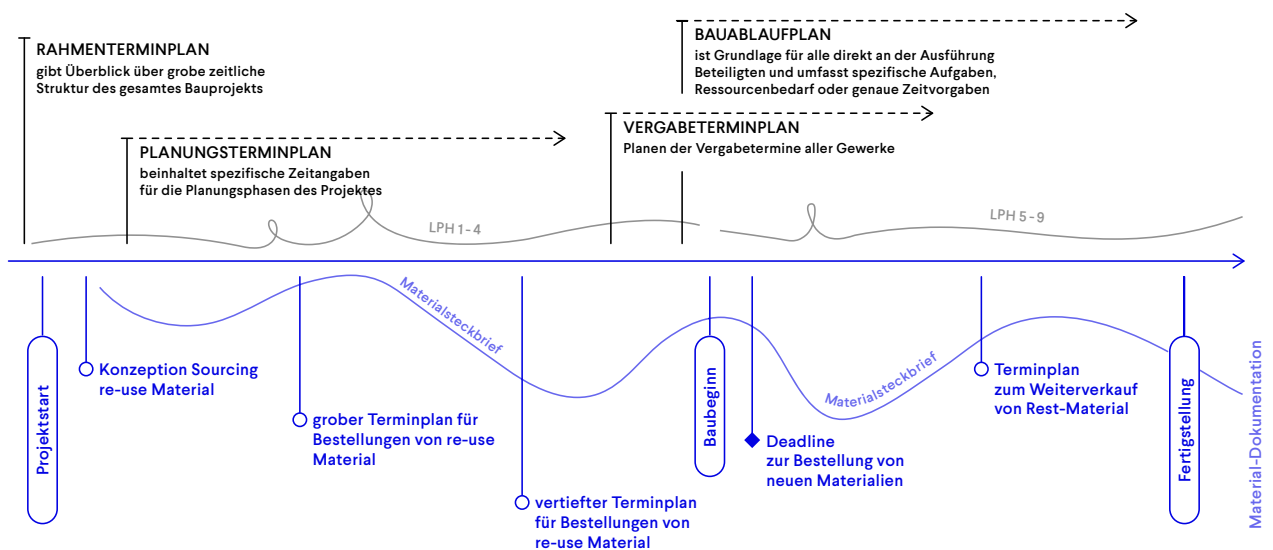


Abb. 7: Zirkuläre Terminplanung im Bauprozess

Quelle: LXS Y Architekten – Wiebke Ahues, Berlin

„**Bauwende**“, da der Prozess nachhaltigen Umbauens, etwa auch beim Zirkulären Bauen, nicht richtig abgebildet werden könne. Auch in den Planungswettbewerben müssten die oben beschriebenen offeneren Prozesse bei der Wiedernutzung von Bauteilen im Bestand, beispielsweise Materialforschung und -sammlung, ihren Niederschlag finden, wenn man in der Bauwende vorankommen wolle.

Ganz überwiegend bestand die Auffassung, dass **vergaberechtliche Anforderungen geändert werden müssten**, um Nachhaltigkeit im Rahmen einer Bau- und Umbauwende über das Regelwerk besser befördern zu können. Die Abbildung von Nachhaltigkeitskriterien im Vergabeverfahren gestalteten sich schon allgemein als schwierig. Dies gelte insbesondere aber auch mit Blick auf das „Zirkuläre Bauen“, nämlich bei den Themen „Materialkauf“ und „Logistik/Materialtransport“. Dies hänge unter anderem auch mit europaweiten Ausschreibungen zusammen, was sich bei Themen wie Materialien als kontraproduktiv bezüglich des Klimaschutzes (lange Transportwege für Recycling-Baustoffe) erweisen könne. Das **Kriterium der Regionalität** sei aber im Vergaberecht **diskriminierend** für andere Bewerber.

Unter dem Strich liege die **größte vergaberechtliche Herausforderung für Zirkuläres Bauen bei der Vergabe der Bauleistungen** und hierbei bei **der Beschaffung des Materials**. Die hierfür erforderlichen Budgets existierten nicht rechtzeitig, weil das Ausweisen der Budgets in so frühen Planungsphasen, die ja meistens vor dem Projektantrag lägen, noch nicht erfolge. Das **Thema „Materialkauf“** müsse besser **im aktuellen Vergaberecht abbildbar** sein.

Problematisch sei aus vergaberechtlicher Sicht auch, dass das Zirkuläre Bauen, welches auf **nahegelegene Materiallager für den Re-Use** angewiesen sei, **durch EU-weite Ausschreibungsverfahren konterkariert** werde. Hierbei ergebe die

Orientierung an den Schwellenwerten der europaweiten Vergabe keinen Sinn. Man müsse hierbei eher an **mehr Handlungsspielräume für Direktvergaben** denken.

Aus rechtsberatender Sicht wird in diesem Punkt Zustimmung signalisiert: Wolle man umweltfreundliches, nachhaltiges und insbesondere Zirkuläres Bauen mit Materialien aus der Region fördern, müsse aber im Zuge EU-weiter Ausschreibungen Materialien eventuell zum Beispiel aus Portugal beziehen, verbunden mit erheblichen Transport-Emissionen, so würden **Nachhaltigkeitsziele konterkariert**. Insofern sei zu überlegen, ob die Anforderungen des Vergaberechts künftig verändert werden müssten, um wirklich zu einer nachhaltigen Leistungserbringung zu gelangen, bei der eben **auch regionale Produkte ohne den Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung** beschafft werden dürften.

Ergänzend wird von Seiten des Bundes darauf hingewiesen, dass aktuell im Grunde keine Möglichkeit bestehe, Recyclingbaustoffe, die es inzwischen auf dem Markt gebe, vergaberechtskonform auszuschreiben. Es gebe viel **zu wenig technische Normen, um ökologische Qualitäten in Themenfeldern wie etwa einem CO₂-Fußabdruck oder einem Ressourcenindex neutral und vergaberechtskonform zu beschreiben**. Diese ganzen Produkte könnten daher kaum beschafft werden. Hieran schloss sich ein Plädoyer für neue DIN-Normen an, die aber absehbar auf EU-Ebene, speziell im Zuge der neuen EU-Bauprodukte-Verordnung kommen würden (2024/3110 2024: 1 ff.).

Darüber hinaus schätzt die öffentliche Wohnungswirtschaft, dass die **Entwicklung nachhaltiger und wiederverwendbarer Baustoffe eine Aufgabe der Bauindustrie** sein werde. Dabei müsse man aber aufpassen, dass notwendige Zertifizierungen nicht zu Kostensteigerungen bei wiederzuverwendenden Baustoffen führten. In diesem Kontext kam ein **Vorschlag an den Gesetzgeber**, nach der die Bauindustrie die

bereits verwendeten Baustoffe verpflichtend wiederaufnehmen und zurück in den Kreislauf bringen müsse.

Ein weiterer relevanter Akteur bei Umbau und Sanierung (statt Neubau) sei schließlich das **Handwerk**, dessen **Know-how im Bereich der Nachhaltigkeit** und dessen Einbindung in gestalterische Entscheidungen eine sehr große Rolle spiele. Hierbei sei ein früher Dialog erforderlich. Es sei – so die Wahrnehmung eines Architektenverbandes – ein **großes Engagement des Handwerks beim Bauen mit nachhaltigen Baustoffen und Bauweisen vorhanden**, auch Ausbildungspotenzial bestünde.

4.4 Potenziale für Baukultur in öffentlichen Vergabeverfahren

Im Folgenden werden die von den Expertinnen und Experten genannten wesentlichen Potenziale für die Beförderung von Baukultur in öffentlichen Vergabeverfahren pointiert zusammengefasst.

Baukulturelle Haltung des öffentlichen Auftraggebers

Unabhängig von dem – ganz überwiegend für grundsätzlich ausreichend gehaltenen – vergaberechtlichen Handlungsrahmen sei es in erster Linie entscheidend, dass die Gemeinde in ihren Planungs- und Vergabeverfahren eine **dezidierte Haltung zugunsten der Integrierung und Umsetzung baukultureller Qualität** an den Tag lege. Letztendlich sei es immer die Entscheidung des Auftraggebers, ob er hochwertig bauen und nachhaltige Produkte einsetzen wolle, wie etwa bei Holzbauten, oder nicht. Ebenso sei es auch seine Entscheidung, wie hoch – etwa über die Anforderungen an die Referenzen – die Hürde gelegt werde, um den Wettbewerb zu intensivieren oder mehr Innovation im Wettbewerb zu erzielen. Dies hänge von der Haltung der Gemeinde und

nicht so sehr von den vergaberechtlichen Vorgaben und Verfahrensweisen ab, die als Instrumentarium, unabhängig davon, ob man sich im Planungswettbewerb oder im klassischen VgV-Verfahren bewege, zur Verfügung stünden. **Instrumentell böten vor allem die Leistungsbeschreibung und die Zuschlagskriterien, in zweiter Linie auch die Eignungskriterien**, hinreichende Möglichkeiten, um baukulturelle Qualitätsanforderungen in das Vergabeverfahren einfließen zu lassen. Bei den verschiedenen im Vergaberecht vorhandenen Verfahrensorten gibt es nach Auffassung der Teilnehmenden keine grundsätzlichen Defizite.

Die Haltung der Kommunen gegenüber Baukultur wurde im Vorhaben in den Interviews wie auch im Workshop vielfach als wichtiger Faktor für die baukulturelle Qualität im Vergabeverfahren betont. Dies ergab sich auch bereits aus den vorangegangenen Interviews mit den Teilnehmenden. So ist Baukultur davon abhängig, ob die öffentlichen Auftraggeber der **Baukultur im Vergabeverfahren Priorität** beimessen. Die Stadt Lörrach hat bspw. dem Wettbewerb eine **Nachhaltigkeitskonferenz** vorangestellt und schließt daran weitere Veranstaltungen zur Holzbauweise mit dem **Kompetenznetzwerk „Bauwerk Schwarzwald“** an.

Die am Vergabeverfahren teilnehmenden Büros setzten sich aus fünf gesetzten Büros und 10 über einen nicht offenen Teilnahmewettbewerb ermittelte Büros zusammen. Die Hürde für die Teilnahme wurde bewusst niedrig angesetzt, um eine Vielzahl an Bewerber-Büros zu fördern. Eine auch **gesellschaftlich breit aufgestellte Jury** (u. a. neben dem Ministerium auch Vertreter von Fridays for Future und aus der Wirtschaft) wählte aus anonymisierten Entwürfen aus. Das **Thema „Baukultur“ wurde bewusst in den Bewertungskriterien verankert**, aber auch Nachhaltigkeitsthemen wie **Mobilitäts- und Energiekonzepte wurden gewichtet** aufgenommen. Besondere Bedeutung hatten insoweit auch der **Holzbau und die Klimaanpassung**. Die Gewichtung der

Honorare wurde bewusst auf nur 20% gelegt, um die genannten Qualitätsaspekte zu fördern. Das Vergabeverfahren beinhaltete nur den städtebaulichen Entwurf und nicht den Bebauungsplan, der aber auf Basis des Entwurfs erstellt wird. Eine Freiheit für das Verfahren ergab sich auch aus der Eigentümerstellung der Stadt Lörrach an dem zu entwickelnden Grundstück, das mit Unterstützung der Städtebauförderung erworben werden konnte. Den Schwerpunkt für Holzbauweise bekam das Projekt durch die **Holzbauoffensive**, gefördert durch das „Bauwerk Schwarzwald“. Baukultur wird in diesem Projekt von Seiten der Stadt nicht nur über Themen wie Holzbau, Erhalt und Berücksichtigung klimatischer Anforderungen transportiert, sondern dezidiert auch über den Diskurs und die Auseinandersetzung.

Eine positive Haltung der Kommune zur Baukultur könne sich auch in der Aufstellung der Jury abbilden, indem der Prozess vom Ende her gedacht werde und das ausführende Gewerbe ebenfalls in der Jury mit vertreten sei. Mit qualitativen Kriterien und einer im Vergabeprozess stetig ausgedrückten Haltung könne ebenso die Baukultur gestärkt werden.

Eine dezidierte Haltung der Kommune zur Baukultur könne sich auch in der **Schaffung von Reallaboren oder Experimentierräumen** widerspiegeln.

Ein Grund für die mancherorts fehlende Haltung zu baukulturellen Themen sei ferner die Angst der Vergabestellen, Fehler im Vergabeverfahren zu machen. So werde mit den geringen finanziellen Mitteln und der Personalknappheit in Gemeinden eher darauf geachtet, fehlerfreie „Standardverfahren“ durchzuführen, die nur wenig Spielraum für die Berücksichtigung baukultureller Belange böten. Eine **bessere Fehlerkultur, die Mut zu qualitativ anspruchsvolleren Vergabeverfahren nicht bestrafe**, könne daher auch der Baukultur dienlich sein.

Aus der öffentlichen Wohnungswirtschaft wurde unterstrichen, dass in der Praxis ein entscheidender Bruch an der Schnittstelle zwischen Planen und Bauen bestehe. Es sei für die Umsetzung auch baukultureller Ideen entscheidend, ein **frühzeitiges „Partnering“ schon mit der Baufirma** hinzubekommen. Ein gesetzgeberisches Erzwingen einer baukulturellen Haltung sei kontraproduktiv und keine Lösung für Auftraggeber, bei denen die gebotene Haltung von vornherein nicht bestanden habe.

Für größere Bauaufgaben (beispielhaft wurde der Neubau eines Stadtquartiers mit etwa 5.000 Wohnungen genannt) müsse über **partnerschaftliche Konstruktionen bei der öffentlichen Hand** nachgedacht werden. Dies ginge zwar zwangsläufig auf Kosten der Entscheidungs-Autonomie. Über eine **übergeordnete Konstruktion, die baukulturelle Kultur verkörpere**, könnten sich jedoch Wechselwirkungen ergeben, die sich neben effizienterem Einsatz von Steuergeldern positiv auch auf die Qualität auswirken würden. Hierfür sei das Vergaberecht ausreichend. Allerdings mangle es noch an der Prozess-Vereinfachung, um für solche Partnering-Konstrukte von der Ideenfindung der städtebaulichen Planung bis hin zum Bauen eine einheitliche Linie zu finden.

Als eine Herausforderung wurde die starke Trennung zwischen den Planenden und den ausführenden Gewerken genannt. In diesem Kontext wurde der Wunsch geäußert, Baufirmen und Ingenieurbüros zu einem früheren Zeitpunkt in den Prozess mit einbinden zu können. Der Wunsch **Prozesse im Vergabeverfahren zu verschlanken und effizienter zu gestalten** spiegelt sich auch in den finanziellen Zwängen kleinerer Gemeinden wider, die oft an ihre Kapazitätsgrenzen der verfügbaren Zeit kommen. Je komplexer eine Planungsleistung sei, desto häufiger werde die Vergabe outgesourct. Eine Möglichkeit für Gemeinden hier handlungsfähiger zu werden, könnte

ein Zusammenschluss zu einer zentralisierten Vergabestelle darstellen.

Einen positiven Effekt auf Baukultur in der Vergabe könnten **bundes- und landesweite Förderungen** wie die Städtebauförderung oder die Förderung Holzbau durch das Kompetenzzentrum für Baukultur „Bauwerk Schwarzwald“ und die Kooperationen der Landes- und Bundesebene haben. **Austausch in Netzwerken förderten die Baukultur im Verfahrensprozess.**

Kombinierte Verfahren (VgV und Elemente des RPW-Wettbewerbs) und innovative Verfahrensansätze

Die Teilnehmenden waren sich in der Diskussion im Anschluss an den Vortrag zunächst einig, dass Art und Struktur der Vergabeverfahren einen großen Einfluss auf die Qualität der gebauten Umwelt haben können. Eine bereits in der Praxis angewendete Lösung liegt in einer **Kombination eines Verhandlungsverfahrens mit Teilnahmewettbewerb und Teilelementen des städtebaulichen Wettbewerbs, etwa der Einschaltung einer Jury in das Wertungsverfahren**, nicht zuletzt, um im Interesse der Gemeinde einen effektiven Zeitplan zu gewährleisten und damit erhebliche Kosten zu sparen. Aus der Rechtsberatung wurde darauf hingewiesen, dass es gerade bei VgV-Vergabeverfahren kleinerer Gemeinden mittlerweile Standard sei, dass Entwürfe vorgelegt würden, die dann im Rahmen des Wertungsverfahrens durch eine Jury bewertet würden.

Demgegenüber wurde darauf hingewiesen, dass der RPW-Wettbewerb eine hohe baukulturelle Qualität aufweise und auf zentralen Säulen ruhe: der Anonymität und der Gleichbehandlung aller Teilnehmer. Bei den genannten kombinierten Verfahren ohne RPW-Wettbewerb lasse sich der Auftraggeber im Verhandlungsverfahren Entwürfe zeigen, die allerdings als Auslobungsunterlage oftmals nicht so weitgehend ausgearbeitet seien wie im RPW-Wettbewerb.

Aus der Praxis der öffentlichen Wohnungswirtschaft wurde aus einem Verfahren berichtet, in dem nach **Ausschreibung eines „lernenden Rahmenvertrages“ für umfangreichere Generalplanungs- und Koordinierungsleistungen** im größeren städtebaulichen Maßstab sieben Büros vertraglich gebunden wurden. Mit diesen Büros werden die relevanten Planungsverfahren, die mit Generalplanern entwickelt werden, in zwei Schritten einer Beauftragung zugeführt. Auftraggeber und Auftragnehmer sollen in diesem Prozess zu verschiedenen Themen, etwa dem seriellen Bauen in Holzbauweise, sukzessive lernen können. So wurde zum Beispiel auch ein Rahmenvertrag für Holzhybridtypen-Hochhäuser ausgeschrieben, wodurch drei der Rahmenvertragspartner gebunden werden konnten. Es wurde auf diesem Weg ein in erster Prototyp entwickelt, wobei sich über die Zeit mehrseitige Lernprozesse etwa in den Bereichen Fertigung, Dämmung und Montage ergaben.

Auch mit Blick auf das eben geschilderte Verfahren wurde erneut als problematisch erkannt, dass für solche Vorhaben vor allem kleinere Architekturbüros keine reale Chance hätten, was auch innovationshemmend wirken könne. Es existiere eine Wettbewerbsinitiative aus dem Bereich Architektur und Planungsbüros, die sich massiv dafür einsetze, dass kleinere und jüngere Büros mehr an öffentlichen Aufträgen im Bereich Planung, auch über Architekturleistungen, partizipieren könnten. Hiergegen würde wiederum angeführt, dass je größer das Bauprojekt sei, desto eher auch größere Strukturen bei den Planenden erforderlich würden, was koordinierende und kaufmännische Kompetenzen beinhalte. Dies sei aber nicht unbedingt die Kernkompetenz kleinerer Architekturbüros. Dem müsse man sich stellen, wenn man baukulturell etwa in der Holzbauweise im größeren Maßstab weiterkomme wolle. Letztendlich kämen die wachsenden Herausforderungen auch aus dem technischen Regelwerk und aus der Haltung unserer Gesellschaft.

Kurze Erwähnung fand die **Methode der sog. Integrierten Projektallianz (IPA)** als Verfahrensmodell. Dabei handelt es sich um ein modernes Vertragsmodell für die Durchführung von **meist sehr großen und komplexen Bauprojekten**. Mit einem **Mehrparteienvertrag** werden alle beteiligten Akteure aus Planung und Bau in einer gemeinsamen Allianz vertraglich gebunden. Dadurch erhofft man sich ein **gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Kultur, welche auch der Baukultur letztlich zu Gute kommen könnte**. Von Seiten der Architektenschaft wurde sich optimistisch dazu geäußert, dass in den Konsentsentscheidungen im Team **im Rahmen von IPA-Verfahren auch baukulturelle Qualität ihren Niederschlag** finden könne, zumal Ausführende und Planende gemeinsam an einem Tisch saßen und nach Stundenaufwand und nicht nach einem Werkvertragskonstrukt vergütet würden.

4.5 Vergaberechtliche Hemmnisse für die Beförderung von Baukultur

Bevor auf Einzelaspekte des Vergaberechts eingegangen wird, ist festzuhalten, dass sich die Bandbreite der Auffassungen zur ermöglichenden oder hemmenden Wirkung des Vergaberechts an sich in puncto Baukultur von „bietet hinreichend Spielräume und Instrumente, die man im Interesse baukultureller Qualität nutzen kann, wenn man will“ bis hin zu „geht am tatsächlichen Markt und den aktuellen Bedürfnissen vorbei“ erstreckt.

Ebenfalls vorab ist zu konstatieren, dass der regulative Rahmen des Vergaberechts – in einer Gesamtsicht – ganz überwiegend nicht als das entscheidende Problem angesehen wird (beim Sonderthema des nachhaltigen, insbesondere Zirkulären Bauens besteht allerdings eine kritischere Haltung, s. o. 4.3.4). Entscheidend seien vor allem eine klare Haltung und der klare Wille der öffentlichen

Auftraggeber, baukulturelle Qualität in der Beschaffung als gesetzt zu begreifen, sie von Anfang an „mitzudenken“ und dies in den vergaberechtlichen Instrumenten (vor allem Leistungsbeschreibung, Eignungs- und Zuschlagskriterien, siehe oben 4.2.1–4.2.3) sowie in den geeigneten Ausschreibungsverfahren (Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, Planungswettbewerbe, s. o. 4.2.4. und 4.2.5) abzubilden.

Zurückhaltung beim Setzen baukultureller Anforderungen bei mangelnder Fehlerkultur

Das Problem liege – abgesehen von spezifischen Hemmnissen, auf die sogleich näher eingegangen wird – aus Sicht der kommunalberatenden Anwaltschaft eher in einer zu großen **Zurückhaltung** der öffentlichen Auftraggeber, im Rahmen ihrer Beschaffungsfreiheit ihre Definitionsmacht stärker zu nutzen und baukulturelle Qualitäten zu setzen und einzufordern. Hier spiele auch eine gewisse Angst in den Vergabestellen vor allem kleinerer Gemeinden, Fehler zu machen, eine große Rolle, verbunden mit einem gewissen **Misstrauen der regulativen Ebene in die Leistungsfähigkeit einer rechtmäßig und effizient handelnden Verwaltung** – ein Hindernis, das übrigens auch in diversen anderen Handlungsfeldern der Verwaltung aktuell besteht und als „mangelnde Fehlerkultur“ bezeichnet wird.

„Mangelnde Differenzierung zwischen „Routine-Vergaben“ und Leuchtturmprojekten“

Grundsätzliche Kritik am Regelungsansatz des Vergaberechts an sich wird dahingehend geäußert, dass das Vergaberecht in seiner detaillierten Regelung des Verfahrensablaufs keine Differenzierung vornehme zwischen dem Routine-Planungs- und Routine-Baubeschaffungsbedarf in den vor allem kleineren Gemeinden und größeren Bauprojekten sowie „Leuchtturmprojekten“. Die **Komplexität der Regelungen** und der darauf basierenden Verfahrensschritte

sei in beiden Beschaffungsvarianten gleich hoch. Dies sei aber **bei den routinemäßigen Beschaffungen von Planungs- und Bauleistungen im kleineren Stil nicht sachgerecht**. Die Überfrachtung der Verfahren **verenge auch Möglichkeiten, größere baukulturelle Anforderungen in die Routine-Auftragsvergaben einzubringen**. Die Art und Weise des sehr kleinteiligen vergaberechtlichen Regulierens (Umsetzung EU-Recht plus Spezifika der Detailregelungen der VOB/A) entspreche auch nicht mehr der Realität eines zusehends industrialisierten oder auch seriellen Bauens. So erforderten die HOAI-Leistungsphasen 1–9 nahezu 40–50 Einzelvergaben, was einfach nicht mehr der gängigen Praxis entspreche. Der rechtliche Rahmen gehe damit am Markt vorbei.

Vor diesem Hintergrund wäre es vom grundsätzlichen Ansatz der vergaberechtlichen Regulierung her ein richtiger Reformschritt, mehr Gleichwertigkeit bei den Ausschreibungsarten zu erreichen, was vor allem die Erleichterung von Verhandlungsverfahren und eine erleichterte Gesamtlosvergabe bedeute. Diese Neuausrichtung der Regulierung müsse aber Hand in Hand gehen mit mehr Zutrauen in die Entscheidungsqualität der öffentlichen Beschaffungsverwaltung, vor allem in den Gemeinden, so die Auffassung der im Vorhaben konsultierten Rechtsanwälte.

Problem Losaufteilung

In diesem Kontext ist schon zuvor eines der offenbar zentralen vergaberechtlichen Hemmnisse angesprochen worden, das von mehreren Expertinnen und Experten teilweise vehement vorgebracht wurde: Im Kern geht es um den Befund und die Kritik, dass die Regelungen über die Fach- und Teillosvergabe – also im weiteren Sinne die vergaberechtlichen Regelungen über den Mittelstandsschutz nach § 97 Abs. 4 GWB und den §§ 5 VOB/A bzw. VOB/A EU, 22 UVgO bzw. 30 VgV, nach denen die Begründung einer Gesamtvergabe nur

ausnahmsweise aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen zulässig ist – **baukulturelle Qualität aufgrund von erprobten und gut funktionierenden Teams unterlaufen**. Dass hierdurch die Gleichung „Gute Teams = gute Baukultur“ Gefahr läuft, nicht mehr richtig aufzugehen, wurde schon oben unter dem Kapitel „vergaberechtliche Zielkonflikte“ (unter 4.1.3) eingehend thematisiert.

In Bezug auf die Regelungen der Losaufteilung wird hieraus teilweise die regulative Forderung abgeleitet, baukulturelle Aspekte neben „wirtschaftlichen“ und „technischen“ Gründen in den Katalog der Gründe aufzunehmen (entweder ausdrücklich oder eingebettet in qualitative oder innovative Gesichtspunkte), die das Absehen der Auftragsteilung in Lose im Wege einer Gesamtvergabe rechtfertigen.

Starrheit von Zuschlagskriterien und Wertungsmatrixen über den gesamten Verfahrensablauf

Ein weiterer, konkreter vergaberechtlicher Aspekt, der mitunter eine bestmögliche bauqualitative bzw. baukulturelle Beschaffung verhindere, liege – so eine Auffassung aus der öffentlichen Wohnungswirtschaft – im Bereich der Zuschlagskriterien, namentlich in einer gewissen Starrheit einer aufgestellten Wertungsmatrix. Das Vergaberecht und vor allem auch die in diesem Rechtsgebiet sehr praxisrelevante Rechtsprechung verhinderten aus nachvollziehbaren Gründen einer nachträglichen Manipulation des Rankings der Bieter, dass der öffentliche Auftraggeber die Wertungskriterien nach Angebotsabgabe verändere. Dies führe allerdings zuweilen zu Situationen, die dem Zuschlag auf das qualitativ-baukulturell anspruchsvollste Angebot entgegenstünden, etwa in Fällen, in denen der Auftraggeber erkenne, dass Angebote bessere, evtl. sogar nachhaltigere Entwürfe oder Lösungen (beispielsweise in der Holzbauweise) geliefert hätten, die allerdings aufgrund der gewichteten Wertungskriterien

in der bestehenden Matrix nicht zuschlagsfähig seien. Die regulative Forderung wäre daher, den Auftraggebern mehr Flexibilität bei der Anpassung der Wertungsmatrix nach Angebotsabgabe zu geben. Allerdings wird zugegeben, dass eine solche flexible Anpassung nach Abgabe der Bieterangebote mit den übergeordneten Prinzipien des Wettbewerbs und der Gleichbehandlung im Verfahren aus § 97 Abs. 1 und 2 GWB schwer zu vereinbaren ist. Die Manipulationsmöglichkeiten zugunsten oder zulasten bestimmter Bieter durch das „Drehen an der Schraube der gewichteten Wertungskriterien“ seien als hoch einzuschätzen. Um dem zu begegnen, wäre es eventuell ein bedenkenwerter Ansatz, den Innovationspielraum über das stärkere Zulassen von Nebenangeboten zu vergrößern.

Zu weitgehende EU-Ausschreibungen über additive Betrachtung aller Lose

Kritik am Regelwerk der VgV, die sich zumindest mittelbar auch auf baukulturelle Aspekte auswirken kann, wird von Seiten der Architektur und Stadtplanung geäußert. Hierbei geht es vor allem um die zwingende Addierung aller Planungsleistungen in Losen bei der Schätzung des Auftragswerts gemäß § 3 VII VgV. Die Norm trifft folgende Regelung: Kann das beabsichtigte Bauvorhaben oder die vorgesehene Erbringung einer Dienstleistung zu einem Auftrag führen, der in mehreren Losen vergeben wird, ist der geschätzte Gesamtwert aller Lose zugrunde zu legen. Erreicht oder überschreitet der geschätzte Gesamtwert den maßgeblichen Schwellenwert, gilt diese Verordnung für die Vergabe jedes Loses.

Durch die Addierung der unterschiedlichen Fachlose werde der relevante und als insgesamt zu niedrig eingeschätzte **EU-Schwellenwert für Planungsleistungen schnell überschritten**. Es müsse eine klare Trennung bei den Schwellenwerten nach § 3 VII VgV für die unterschiedlichen Planungsleistungen geben, da Konzepterstellung

und Planungsleistung sehr unterschiedliche Leistungen seien.

Durch ein sachwidriges Addieren dieser Leistungen komme es **auch bei kleineren Projekten zu vergleichsweise bürokratisch überladenen EU-Ausschreibungen**. Als konkretes Beispiel wird seitens der kommunalen Stadtplanung eine in Folge der Addition notwendige EU-weite Ausschreibung von Artenschutz- oder Lärmgutachten genannt. Für eine „Eidechsenerfassung in Lörrach“ oder ein Lärmgutachten nach der TA Lärm kämen aber wegen der benötigten Erfahrungen, Kenntnisse und Expertise vor Ort und aufgrund vorausgesetzter landesbaurechtlicher Spezialkenntnisse eh nur nationale Planungsbüros in Frage.

Die Regelung könne auch dazu führen, dass Gemeinden **auf den Wettbewerb verzichten**, um unter dem Schwellenwert zu bleiben. Wenn dann auch andere, etwa privatrechtliche Wege der Bebauung außerhalb des Vergaberechts gewählt würden, würden zumindest die **baukulturellen Chancen des Planungswettbewerbs nicht genutzt**. Wenn zum Beispiel Artenschutz- oder Lärmschutz-Gutachten EU-weit ausgeschrieben werden müssten, so schwinde häufig das Interesse der Büros, sich zu beteiligen, da man hierin zu großen Aufwand infolge langer Fristen und Formalitäten der EU-Vergabe sehe. Manchmal werde es schwer, dann überhaupt noch gute Angebote zu bekommen.

Defizitäre Abbildung von Nachhaltigkeitskriterien im Vergabeverfahren und inkompatible Systematik der HOAI

Was die Beförderung von Nachhaltigkeitsanforderungen im Interesse einer nachhaltigen Bau- und Umbaukultur angeht, so bestehen in Vergabeverfahren **praktische Probleme bei der Bewertung von Nachhaltigkeit**. Dies gilt neben den üblichen Ausschreibungsverfahren auch in Planungswettbewerben, wenn die entsprechenden Parameter zum Beispiel für Dichte,

Versickerung, Baustoffe, Versiegelungsanteil oder Fragen der Mobilität, nicht in der nötigen Tiefe behandelt würden. Besonders problematisch sei nach wie vor die Berechnung eines CO₂-Schattenpreises für die Bauleistungen im Rahmen der Zuschlagskriterien. Ferner bestünden ungelöste Fragen bei der Objektivität und damit Vergleichbarkeit der vom Bieter bereitgestellten Nachweise.

Gerade auch bei größeren Bauvorhaben sei es häufig problematisch, die entsprechenden gebäudetechnischen Leistungen, etwa in der Energieeffizienz, messbar und für das Vergabeverfahren angebotsvergleichend handhabbar zu machen (hierzu schon näher oben unter 4.3.2).

Will ein öffentlicher Auftraggeber einen regionalen Bezug von Leistungen setzen, über den er **Stoffströme und Emissionen nachhaltig klima- und ressourcenschonend zu verringern** sucht, so gerät er nach wie vor schnell in den **Konflikt des EU-weit Geltung beanspruchenden Wettbewerbsprinzips**: Denn Vorteile von Bietern, die – ggf. mit Sitz in der Region – stärker auf regionale Ansätze setzen und hierüber Vorteile im Wettbewerb generieren können, geraten auf der Basis des geltenden Rechts in Konflikt mit dem **Verbot der Diskriminierung** im Wettbewerb (hierzu schon näher oben unter 4.1.2).

Speziell hinsichtlich des ressourcenschonenden Ansatzes des **Zirkulären Bauens** wird als Hemmnis die Inkompatibilität des **rein linear aufgebauten Systems der HOAI-Planung** mit den iterativen Planungsprozessen des Zirkulären Bauens erkannt. Die hierbei relevanten Themen „Materialkauf“ und „Logistik/Materialtransport“ könne das geltende Vergaberecht in seinen Bewertungskriterien und seinen Verfahrensarten derzeit nicht adäquat abbilden (hierzu schon näher oben unter 4.3.4).

4.6 Fazit

Als Fazit lassen sich folgende wesentlichen Punkte zum Verhältnis von Baukultur und Vergaberecht festhalten: Zunächst wird ganz überwiegend der vergaberechtliche Rahmen im Allgemeinen nicht als das wesentliche Problem für die Beförderung qualitativ-baukultureller Inhalte angesehen. Vielmehr hält das Vergaberecht sowohl geeignete Verfahrensarten – unter anderem auch in der Kombination von Planungswettbewerben nach RPW und Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb nach der VgV – als auch hinreichende Verfahrensansatzpunkte bereit, um Baukultur in öffentlichen Ausschreibungen zu befördern. Entscheidend sei vor allem eine dezidierte Haltung des öffentlichen Auftraggebers sowie die Bereitschaft, Baukultur von Anfang an mitzudenken und mit der richtigen Gewichtung in das Vergabeverfahren zu integrieren. Wichtiger als zusätzliche gesetzliche Regelungen sei es deshalb, den Gemeinden Best-Practice-Beispiele und baukulturelle Leitfäden an die Hand zu geben.

Kontrovers wurden dagegen die Regelungen über die Aufteilung von öffentlichen Aufträgen in Lose diskutiert. So wurde betont, dass funktionierende Teams eine Garantie für baukulturelle Qualität seien; die Losaufteilung führe jedoch im Nachhinein im Vergabeverfahren zur Zerschlagung dieser Teams, die sich in den vorausgegangenen Wettbewerben beworben haben, und diskriminiere zudem qualitativ hochwertige Systemanbieter. Demgegenüber wurde jedoch eingewandt, dass die Ausschreibung nach Fachlosen ein breiteres Feld eröffne, da der öffentliche Auftraggeber über eine transparente Ausschreibung und die Zuordnung des besten Fachplaners ebenfalls das beste Team erhalten könne. Baukultur stehe im Spannungsverhältnis zwischen einer Vergabe an einen Generalunternehmer (GU) oder Generalübernehmer (GÜ) einerseits und der Chancengleichheit kleinerer und mittlerer Planungs- und Architekturbüros andererseits. Der baukulturelle

Kontext und die damit verbundene Herausforderung bezögen sich hierbei auch auf die dringende Frage, wie möglichst schnell bezahlbarer Wohnraum im gröÖeren städtischen Zusammenhang geschaffen und dennoch baukulturelle Qualität im seriellen oder modularen Bauen realisiert werden könne.

In diesem Kontext wurde aber auch auf den aktuellen Trend verwiesen, dass internationale Planungskonzerne zunehmend mittelständische Unternehmen aufkaufen und als Generalplaner – ausgestattet mit kaufmännischen, organisatorischen und administrativen Funktionen – oftmals erfolgreich agieren. Darin wurde ein gewisser Verlust an Baukultur erkannt, da eine einseitige Betonung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit Risiken in Bezug auf die baukulturelle Planungsqualität berge. Hinzu komme, dass Baukultur auch Prozesskultur sei: Vergibt man an einen GÜ oder GU, der seine Nachunternehmer selbst auswählt, unterfielen die Handwerksbetriebe nicht länger dem öffentlichen Vergaberecht, sondern den harschen Konditionen des Generalunternehmers, wodurch ein wesentlicher Teil des Baukulturbegriffs aus verfahrensbezogener Perspektive unterlaufen werde.

Im Hinblick auf die aktuelle Anforderung der Städte und Gemeinden, rasch bezahlbaren Wohnraum durch vorgefertigtes serielles oder modulares Bauen zu schaffen, wurde zudem eine hinderliche Asynchronität zwischen dem bauindustriellen Stand der Technik und dem im „alten Bauen“ verhafteten technischen Regelwerk bemängelt. Die relevanten DIN-Normen hinkten insbesondere im Bereich des nachhaltig seriellen Bauens dem dynamischen „State of the art“ der Bauindustrie hinterher. Dies erschwere die Nachweisführung seitens der Bieter und verhindere eine angemessene Berücksichtigung ambitionierter und baukultureller Standards im Vergabeverfahren.

Mit Blick auf die Anforderungen einer nachhaltigen Umbaukultur wurden

– insbesondere anhand des Beispiels des Zirkulären Bauens – weitere Aspekte hervorgehoben. So müssten die vergaberechtlichen Anforderungen geändert werden, um Nachhaltigkeit beim Zirkulären Bauen zu gewährleisten, vor allem im Hinblick auf Materialkauf sowie Logistik und Materialtransport. Europaweite Ausschreibungen erweisen sich hier aufgrund potenziell europaweiter Transportwege für Recycling-Baustoffe als kontraproduktiv für den Klimaschutz, während das Kriterium der Regionalität im Vergaberecht als diskriminierend gilt. Darüber hinaus liege das relevante technische Regelwerk nicht auf der Höhe der Entwicklung; insbesondere der klassisch-lineare Aufbau der HOAI sei ungeeignet, die iterativen, loop-artigen Arbeitsschritte beim Zirkulären Bauen abzubilden. Auch könne der qualitative Mehraufwand, der insbesondere beim ressourcensparenden Ansatz entstehe, durch die HOAI nicht angemessen erfasst und vergütet werden. Zudem bestehe im aktuellen Regelwerk ein Defizit an technischen Normen, um ökologische Qualitäten – etwa beim CO₂-Fußabdruck oder einem Ressourcenindex – neutral und vergaberechtskonform zu beschreiben, was die Beschaffung entsprechender Produkte einschließlich Baustoffen blockiere.

Ein weiterer kritischer Punkt betrifft die durch § 3 VII VgV gebotene Addition der unterschiedlichen Fachlose, die insgesamt schnell zu unverhältnismäßigen EU-weiten Ausschreibungen von zudem sehr unterschiedlichen Planungsleistungen führt. Dies könne baukulturelle Qualität schwächen, da Gemeinden angesichts der hohen Verfahrenskomplexität auf Wettbewerbe verzichteten und stattdessen andere Realisierungswege wie Grundstückskaufverträge wählten. Hieran knüpft auch die grundsätzliche Kritik am Ansatz eines einheitlichen Vergabeverfahrensrechts an: Ohne eine verfahrensrechtliche Unterscheidung zwischen alltäglichen und gröÖeren Vergabevorgängen werde der Gesetzgeber der tatsächlichen

Routinebeschaffung kleinerer Gemeinden nicht gerecht. Ein überkomplexes Verfahren fördere aus Angst vor Fehlern zudem die Zurückhaltung der Gemeinden, baukulturell-qualitative Vorgaben zu formulieren.

Vor diesem Hintergrund wurde mit Sorge auf das aktuelle vergaberechtliche „Transformationspaket“ geblickt: Eine weitere Aufladung des Vergabeverfahrens mit Anforderungen, die von öffentlichen Auftraggebern kaum überprüfbar seien, werde der – auch baukulturellen – Qualität der Verfahren voraussichtlich abträglich sein. Aus kommunaler Sicht stellte sich darüber hinaus die Frage, ob das komplexe Regelwerk die Gemeinden nicht eher davon abschrecke, selbst aktiv Baukultur zu betreiben. Es sei deutlich aufwändiger, eigene Wettbewerbe zu initiieren und die Planungsleistung zu vergeben, als qualitative Vorgaben in Grundstückskaufverträge aufzunehmen und diese mit Bauleitplanungsfestsetzungen zu harmonisieren – was letztlich eher Renditeerwartungen als baukulturellen Kriterien folge.

Im Ausblick auf die weitere vergaberechtliche Entwicklung wurde schließlich ein „Denken in kleineren Räumen“ angeregt. Das Verfolgen von Quartiersansätzen könne ein interessanter Weg sein, um über lokal begrenzte Quartiersentwicklungspläne baukulturellen Fortschritt zu ermöglichen. Dies setze jedoch auch Änderungen im Bauplanungsrecht voraus, etwa verfahrensmäßig einfache und schnelle Nutzungsänderungen – beispielsweise die Umwandlung einer funktionslosen Kita in einen Supermarkt oder ein Seniorenheim – ohne Durchführung eines neuen Bauplanungsverfahrens.

Abschließend seien zwei wesentliche Aussagen hervorgehoben, die einen übergeordneten Einfluss auf öffentliche Entscheidungen haben könnten: Zum einen werde der Mehrwert von Baukultur in der gesellschaftlichen Wertung in Deutschland zu geringgeschätzt, während in Ländern wie der Schweiz oder den Niederlanden ein höherer Anspruch bestehe. Zum anderen müsse aus baukultureller Sicht bereits in der Konzeption öffentlicher Auftragsvergaben wieder der Mensch stärker in den Mittelpunkt rücken.

5 Gesamtfazit und regulative Vorschläge

Abschließend lassen sich auf Grundlage der im Bau- und Vergaberecht gewonnenen Erkenntnisse zu Potenzialen und Hemmnissen für die Baukultur zunächst einige übergeordnete Diskussionsstränge zusammenfassen. Daraus abgeleitet enthält dieses Kapitel auch die im Projekt hervorgebrachten regulatorischen Anpassungsvorschläge für beide Rechtsrahmen. Da diese auch mit Forderungen baukultureller Initiativen korrelieren, erfolgt zum Abschluss ein Abgleich mit den Erkenntnissen aus dem Forschungsprojekt.

5.1 Übergreifende Erkenntnisse zum Bau- und Vergaberecht

Beim Vergleich der gewonnenen Erkenntnisse aus dem bau- bzw. vergaberechtlichen Instrumentarium ergeben sich an einigen Stellen gewisse Parallelen. Der bestehende Rechtsrahmen bietet grundsätzlich sowohl im Bau- als auch im Vergaberecht ausreichend Möglichkeiten, baukulturelle Belange zu befördern. Einzelne Einschränkungen bestehen lediglich in bestimmten Vorschriften des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts bzw. in den vergaberechtlichen Vorschriften, etwa bei der Losvergabe und bei der Präzisierung der Zuschlagskriterien in Richtung ressourcenschonendes Planen und Bauen. Insgesamt wird der Rechtsrahmen jedoch nicht als grundlegendes Hemmnis für die Baukultur wahrgenommen. Eine Forderung nach neuen rechtlichen Instrumenten oder zusätzlichen Vorschriften wird daher weder im Bau- noch im Vergaberecht erhoben. Vielmehr würde eine zusätzliche Regulierungsdichte zu einer weiteren Belastung der ohnehin komplexen Bau- und Vergabeverfahren führen und Bürokratie erhöhen sowie zusätzlichen Aufwand bedeuten. Das betrifft insbesondere kleinere Kommunalverwaltungen, die mit zusätzlichen gesetzlichen

Anforderungen zunehmend überfordert sind und dies aufgrund der knappen Personalkapazitäten nicht leisten können. Daher lautet das Credo eher die Komplexität der Verfahren und Vorschriften im Bau- und Vergaberecht zu reduzieren, um dadurch das Bauen insgesamt zu erleichtern. Diese Erkenntnis deckt sich auch mit den Handlungsempfehlungen im Rahmen der baukulturellen Leitlinien (BMWBS 2024b).

Im Kontext der Förderung von Baukultur erweist sich nicht primär die Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens als ausschlaggebend, sondern vielmehr die Haltung und das Selbstverständnis der Kommunen sowie der öffentlichen Auftraggeber innerhalb des Planungs-, Bau- und Vergabeverfahrens. Eine baukulturell orientierte Praxis setzt voraus, dass die Sensibilität für Qualität beim Planen und Bauen nicht erst in nachgelagerten Planungsphasen zum Tragen kommt, sondern von Beginn an integraler Bestandteil des Verfahrens ist. Dies wurde im Projekt von den Expertinnen und Experten vielfach betont. Dies impliziert die bewusste und frühzeitige Auseinandersetzung mit Fragen der architektonischen und städtebaulichen Gestaltung sowie die Einbindung relevanter Akteure, etwa aus Verwaltung, Politik, Fachöffentlichkeit und Zivilgesellschaft. Sofern diese Voraussetzungen gegeben sind, lässt sich auch das Potenzial der bau- und vergaberechtlichen Vorschriften besser ausschöpfen.

Die Erkenntnisse zu den Tendenzen einer Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren waren in beiden Leistungsbausteinen im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Qualität der gebauten Umwelt ambivalent. Die aktuellen Herausforderungen bei Bauvorhaben liegen nach wie vor in einer schnellen und kostengünstigen Schaffung von Wohnraum. Zentrale gesetzgeberische Vorhaben – etwa die Einführung des § 246e BauGB, der Gesetzentwurf zum Gebäudetyp E sowie die geplante Novellierung

des Baugesetzbuches – verfolgen vorrangig dieses Ziel. Das ist vor dem Hintergrund der in den Städten und Ballungszentren herrschenden Wohnungsknappheit nachvollziehbar. Dennoch lassen sich diese Entwicklungen aus baukultureller Sicht durchaus unterschiedlich bewerten: Einerseits eröffnen die erweiterten Befreiungs- und Abweichungsmöglichkeiten Potenziale für Umbaukultur und Nachverdichtung. Und auch die Einführung des § 246e BauGB kann unter Umständen längere Planverfahren umgehen und somit zu einer Beschleunigung beitragen. Andererseits bedeuten diese Gesetzesänderungen auch die Abkehr von einer bestehenden Planungskultur, welche im Kern die Abwägung verschiedener Belange beinhaltet und gewissermaßen einen für die Baukultur wichtigen Aushandlungsprozess in sich trägt. Die Verlagerung der Prozesse für bauliche Vorhaben von der Planungs- auf die Genehmigungsebene – etwa im Kontext von § 246e BauGB oder Befreiungen nach § 31 BauGB – verdeutlicht das. Insofern bestehen hier auch Risiken für die Qualität der gebauten Umwelt, insbesondere wenn (baukulturelle) „Steuerungsinstrumente“ wie Öffentlichkeitsbeteiligung und planungsrechtliche Festsetzungen hinter das Dogma der Beschleunigung zurücktreten müssen.

Auch im Vergaberecht zeigten sich die Herausforderungen von Verfahrensbeschleunigungen und die damit verbundenen qualitativen Auswirkungen in der Debatte um die Beauftragung von Generalübernehmern. Die zunehmende Marktkonzentration zugunsten großer, internationaler Generalunternehmer wird aus baukultureller Sicht kritisch gesehen, da wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die einfachere Koordinierung mit nur einem Auftragnehmer häufig über gestalterische Qualität gestellt wird und insbesondere bei GÜ-Vergaben die Architektur und Planung in den Hintergrund rücken. Zudem untergräbt diese Vergabep Praxis die baukulturelle Prozessqualität, da Transparenz, fairer Marktzugang und handwerkliche Ausführung durch die

Verlagerung an Nachunternehmer außerhalb des öffentlichen Vergaberechts erheblich geschwächt werden.

Interessanterweise betrachten die baukulturellen Leitlinien des Bundes das Thema Beschleunigung bei der Planungs- und Genehmigungspraxis auch als Stärkung der Baukultur. So heißt es etwa in der Leitlinie 3: „Der Bund stärkt die Baukultur durch die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsprozessen insbesondere im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen.“ Damit soll auch dem Argument der Wind aus den Segeln genommen werden, dass Baukultur lediglich ein „Add-on“ ist, welches zusätzliche Kosten verursacht. Schlankere Prozesse im Bau- und Vergaberecht – etwa durch zeitlich stringente Vergabeverfahren, in denen qualitätsfördernde Elemente des Planungswettbewerbs mit dem Verhandlungsverfahren kombiniert werden – können also möglicherweise auch dazu beitragen, dass der Baukultur dienende Maßnahmen kostengünstig umgesetzt werden können. In eine ähnliche Richtung argumentiert der beschriebene „Hamburger Standard“, der zwar als Hauptziel kostenreduzierte und beschleunigte Prozesse beim Bauen hat, aber dennoch den Anspruch einer qualitätvollen Stadtgestaltung aufrechterhält.

Schließlich wurden untergesetzliche technische Regelwerke sowohl im Vergabe- als auch im Baurecht als Hemmnis für kostengünstiges, nachhaltiges und innovatives Bauen identifiziert. Im Vergaberecht kam dies insbesondere bei der Diskussion um Hemmnisse im Bereich seriellen und zirkulären Bauens am Beispiel nicht kompatibler Regelungen in der HOAI zu Tage. Im Bereich des Baurechts spielte die Thematik insbesondere beim Thema Umbaukultur und Erleichterungen für den Umbau von Bestandsgebäuden eine Rolle. Bei beiden Themenkomplexen zeigte sich, dass DIN-Normen und sonstige untergesetzliche Vorschriften häufig nicht den

Anforderungen gerecht werden, um das Bauen im Bestand nachhaltiger zu gestalten.

5.2 Regulative Vorschläge im Baurecht

Ausgehend von den im Kapitel 3.5 genannten Hemmnissen werden nachfolgend Regelungsvorschläge geschildert, die im Rahmen des Projektes mit den Expertinnen und Experten diskutiert wurden.

Dabei ist zunächst festzuhalten, dass der bestehende Rechtsrahmen im Bauplanungs- und Bauordnungsrecht grundsätzlich einige Möglichkeiten bietet, baukulturelle Ziele zu befördern und zu unterstützen. Im Bereich des Bauplanungsrechts gibt es dabei gewisse Abstufungen zwischen der planungsrechtlichen Ebene und der Ebene der Genehmigung von Bauvorhaben. Bei Letzteren sind die baukulturellen Einflussmöglichkeiten eher gering, können aber durch die Anwendung unterschiedlicher Satzungen (Erhaltungs- oder Gestaltungssatzungen) zumindest in einem gewissen Umfang gestärkt werden. Ein grundsätzliches, strukturelles Defizit etwa durch fehlende gesetzliche Grundlagen lässt sich auf Basis der gesammelten Erkenntnisse dagegen – jedenfalls für die planerische Ebene nicht feststellen. Bestehende Potenziale müssten – so die Auffassung einiger Interviewter – vor allem im Vollzug noch besser ausgeschöpft und nach außen kommuniziert werden. Dennoch wurde im Projekt auch einige regulatorische Vorschläge diskutiert, die im Folgenden aufgeführt sind.

Beschleunigung und Vereinfachung

Aufgrund der aktuellen Baukrise und des nach wie vor dringenden Bedarfs an bezahlbarem Wohnraum wurde im Projekt an verschiedenen Stellen das Thema der Beschleunigung und Deregulierung angesprochen. Sowohl im Bauplanungsrecht als auch im Bauordnungsrecht zeigt sich, dass

der wachsende Detaillierungsgrad der Vorschriften einerseits zur Sicherung von Standards beiträgt, andererseits die Komplexität auch die Verfahren verlangsamt. Die Frage, wie viel Regulierung notwendig und wie viel Deregulierung verträglich ist, berührt dabei auch die Grundlagen einer qualitätvollen Baukultur.

Im Bauplanungsrecht lässt sich die Komplexität der Verfahren ganz gut an dem Anwachsen der zu berücksichtigenden Belange im Rahmen der Bauleitplanung in § 1 BauGB erkennen. Zwar sei es nach Auffassung der Projektbeteiligten der Anspruch des Planungsrechts viele verschiedene Belange miteinander in Einklang zu bringen. Dennoch müssten die in der Abwägung zu prüfende Belange auf ein Maß reduziert werden, welches eine schnelle Durchführung des Verfahrens ermöglicht. Eine Reduzierung der Anforderungen könne beispielsweise dadurch erreicht werden, dass Bebauungspläne mit einem begrenzten thematischen Fokus über bestehende Bebauungspläne gelegt werden. In diese Richtung geht etwa auch der Vorschlag von Bunzel & Faller, indem sie etwa für die Zwecke der Innenentwicklung oder der Klimaanpassung vereinfachte Bebauungsplanverfahren oder sonstige Satzungsermächtigungen fordern (vgl. Bunzel & Faller 2025: 18 f.). Die Beschleunigung von regelhaften Planverfahren wird auch in der geplanten BauGB-Novellierung Thema sein. Hiervon betroffen sind insbesondere eine Verschlinkung der Umweltprüfung und einer effizienteren Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Konkrete Vorschläge hierzu sind allerdings bislang noch nicht bekannt.

Auch im Bauordnungsrecht ist das Thema Deregulierung bestimmend. In den letzten Jahren haben viele Länder Novellierungen ihrer Landesbauordnungen durchgeführt. Dabei wurde insbesondere die Ausweitung der verfahrensfreien Vorhaben, die Abschaffung von bestimmten Bauvorgaben oder Fiktionsfristen für die Bauverwaltung vorgenommen, um zur Beschleunigung

beim Bauen beizutragen. Auch hier wurde im Projekt jedoch kritisiert, dass Baugenehmigungsverfahren grundsätzlich dafür da sind, bestimmte bauliche Standards zu gewährleisten. Darüber hinaus geht mit der Reduzierung der Anzahl an genehmigungspflichtigen Vorhaben auch eine Verringerung der Beratungsleistungen einher. Bauberatungsgespräche wurden aber als wichtiger informeller Ansatz für baukulturelle Belange und Sicherung von Qualitäten bewertet.

Flexible Lösungen im Bestand im Sinne der Umbaukultur

In vielen Städten liegt der Schwerpunkt des baulichen Geschehens auf dem Umgang mit dem Bestand. Gerade im städtischen Kontext – etwa in Frankfurt oder Karlsruhe – wurde betont, dass der Bestand als baukulturelle Ressource zunehmend ins Zentrum rückt. Um Neuausweisungen von Flächen auf der „grünen“ Wiese zu verhindern, müssen Anpassungen im Gebäudebestand möglichst schlank und einfach ermöglicht werden. Entsprechend kritisch wird die Tatsache bewertet, dass gesetzliche Grundlagen in der Bauleitplanung vorrangig für Neubauten ausgelegt sind. Die gegenwärtige Gesetzeslage wird vielerorts als unzureichend empfunden, um Nachverdichtung, Umbau oder Aufstockung im Bestand angemessen zu fördern. Die Kommunen nutzen daher vielfach Abweichungs- und Befreiungstatbestände, um Bauvorhaben dennoch zu ermöglichen.

Auch der Gesetzgeber erkennt das Potenzial dieser Vorschriften für Bestandsentwicklungen wie Aufstockungen, Umbauten oder Nutzungsänderungen. Bestandteil des Gesetzes zum „Bau-Turbo“ sind auch Änderungen bei Befreiungen nach § 31 Abs. 3 BauGB und bei Abweichungen vom Einfügungsgebot nach § 34 Abs. 3 b) BauGB. Danach sollen Befreiungen bzw. Abweichungen zugunsten des Wohnungsbau nicht mehr nur im Einzelfall möglich sein, sondern auch in mehreren vergleichbaren Fällen.

Mit der Ausweitung der Befreiungs- und Abweichungsmöglichkeiten kann grundsätzlich ein Beitrag für eine Stärkung der Umbaukultur geleistet werden, weil dadurch der Dachgeschossausbau oder Aufstockungen in größerem Umfang und eine Nachverdichtung des baulichen Bestandes ermöglicht werden. Insofern wurden die geplanten Gesetzesänderungen von den Projektbeteiligten überwiegend befürwortet. Gleichzeitig kann die Anwendung dieser Vorschriften auch mittelfristigen zu einer Veränderung der städtebaulichen Struktur führen und daher auch Auswirkungen auf die Baukultur in den Wohnquartieren haben. Daher bedarf es eines verantwortungsbewussten Umgangs mit den zusätzlichen rechtlichen Spielräumen, damit hieraus keine negativen städtebaulichen Folgen entstehen.

Vereinfachte Aufhebung oder Überplanung von Bebauungsplänen

Eine Erkenntnis aus dem Projekt ist, dass bestehende Bebauungspläne den aktuellen kommunalen Herausforderungen nicht mehr gerecht werden. Neben einer Ausweitung von Befreiungs- und Abweichungstatbeständen bedarf es daher auch einer vereinfachten Aufhebung von Bebauungsplänen, wenn diese keinen geeigneten Rahmen mehr für Themen wie Klimaanpassung, Schaffung von zusätzlichem Wohnraum, ausreichende Grünausstattung etc. bieten. Eine vereinfachte Aufhebung von Bebauungsplänen wurde bereits bei der BauGB-Novelle 2023/2024 vorgeschlagen (vgl. BMWSB 2024a). Inwieweit dieser Vorschlag auch von der anstehenden BauGB-Novelle der neuen Bundesregierung aufgegriffen wird, ist aktuell noch nicht abzusehen. Fakt ist, dass in der kommunalen Praxis aufgrund des bestehenden Planungsschadensrechts bislang selten gegen die Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer ein B-Plan aufgehoben wird.

Neben einer vereinfachten Aufhebung wurden alternativ auch schlanke Bestandsüberplanungen thematisiert. Die Idee vereinfachter Bestandsüberplanungen ist auch im Zuge von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts bereits hervorgebracht worden (vgl. Bunzel/Faller 2025). Danach soll für bestehende Gebiete der Zulässigkeitsrahmen erweitert werden, um zusätzliche Nutzungen (z. B. für die Schaffung von Wohnraum) zu ermöglichen.

Anpassung der Festsetzungsmöglichkeiten des Bebauungsplans?

Inwieweit eine Loslösung des Bebauungsplans von den vorgegebenen Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 1 BauGB zu einer Flexibilisierung und Stärkung der Baukultur beiträgt, wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens ebenfalls diskutiert. Der Vorschlag nimmt insbesondere Bezug auf den vorhabenbezogenen Bebauungsplan, beim dem die Kommune nicht an den Festsetzungskatalog gebunden ist. Gleichzeitig ist eine erweiterte Flexibilisierung mit rechtlichen und inhaltlichen Risiken verbunden. Der Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB bildet eine zentrale Grundlage für die rechtssichere und transparente Steuerung städtebaulicher Entwicklungen. Seine Begrenzung dient nicht nur der Systematisierung kommunaler Eingriffsbefugnisse, sondern auch dem Schutz des Eigentumsgrundrechts nach Art. 14 GG. Eine zu weitgehende Loslösung von den klar definierten Festsetzungsinhalten könnte zu rechtlicher Unsicherheit führen und den Bestimmtheitsgrundsatz verletzen, der verlangt, dass Eingriffe in die Nutzungsmöglichkeiten privater Grundstücke hinreichend vorhersehbar und nachvollziehbar sind. Auch aus baukultureller Perspektive besteht die Gefahr, dass eine zu offene Handhabung der Festsetzungsmöglichkeiten nicht zwangsläufig zu einer Steigerung der Qualität des Plangebietes führt. Insofern ergab sich aus dem Projekt auch kein eindeutiges Votum für einen solchen Vorschlag.

Zeitliche Begrenzung von Bebauungsplänen

Schließlich wurde auch der Vorschlag diskutiert, die Rechtswirkung von B-Plänen zeitlich zu begrenzen, wenn nach einer bestimmten Frist keine Überarbeitung erfolgt. Bei B-Plänen handelt es sich um Rechtsnormen, die grundsätzlich keiner zeitlichen Beschränkung unterliegen. Nur wenn der B-Plan nicht mehr umgesetzt werden kann, verliert er seine Wirksamkeit (Funktionslosigkeit). Das Bundesverwaltungsgericht stellt an die Funktionslosigkeit aber strenge Anforderungen, weswegen das in der Praxis eher selten vorkommt. Sofern keine Überarbeitung oder Bestätigung des B-Plans erfolge, könnte sich die Zulässigkeit von Vorhaben anschließend nach § 34 BauGB richten. Insofern sei es notwendig darüber nachzudenken, die Geltungsdauer von B-Plänen zu begrenzen. Sofern eine Aktualisierung von B-Plänen nicht vorgenommen wird, könnte stattdessen § 34 BauGB gelten. Damit hätten Kommunen auch einen Anreiz tätig zu werden, wenn die Folgen von einer unbeplanten Bebauung nach § 34 BauGB nicht gewünscht sind.

Mindeststandards und technische Regelwerke

Die technischen Regelwerke für das Bauen waren im Projekt nicht Bestandteil einer vertiefenden Untersuchung. Dennoch wurde sie an einigen Stellen immer wieder thematisiert, da die Normierung technischer Anforderungen – insbesondere im Bereich der DIN-Vorgaben – erhebliche Auswirkungen auf die Umsetzbarkeit von Bauprojekten habe. Sie stellt insbesondere bei bestandsbezogenen Vorhaben ein Hemmnis dar, da die Erfüllung sämtlicher normativer Anforderungen oftmals zu einem unverhältnismäßigen Aufwand führt und die Wirtschaftlichkeit des Umbaus in Frage stellt. In der Folge erscheint der Neubau vielfach als die pragmatischere und finanziell attraktivere Option, was langfristig zu einem Verlust an (ggf. baukulturell

wertvoller) Bausubstanz führen kann. Diese Tendenz verweist auf ein strukturelles Ungleichgewicht in den untergesetzlichen Regelwerken, das eher auf Neubauprozesse ausgerichtet sei als auf den Erhalt und die Weiterentwicklung des Bestands. Aus Sicht vieler kommunaler Akteure und Planender ist daher ein Paradigmenwechsel erforderlich: Die über die Landesbauordnungen eingeführten untergesetzlichen technischen Vorschriften, sollten deutlicher zwischen tatsächlich sicherheitsrelevanten und optionalen Anforderungen differenzieren, um Umbau und Nachverdichtung im Sinne einer ressourcenschonenden Baukultur zu fördern.

Ein viel diskutiertes Beispiel sind in diesem Zusammenhang auch die Anforderungen an den Schallschutz in Gebäuden. Die technischen Regelwerke gingen dabei teilweise über das hinausgehen, was zur Vermeidung gesundheitlicher Gefährdungen erforderlich wäre. Zwar sollen die anerkannten Regeln der Technik Mindeststandards sichern, doch in der Praxis wird der Schallschutz häufig auf ein Niveau angehoben worden, das für viele Umbaumaßnahmen weder wirtschaftlich noch baupraktisch vertretbar ist. Die Teilnehmenden betonten daher die Notwendigkeit, den Schallschutz stärker nach Gebäudetyp und Nutzung zu differenzieren: Ein erhöhter Standard solle nur dort gelten, wo er tatsächlich erforderlich ist – etwa bei besonderen Gebäudetypen oder vertraglich vereinbarten Qualitätsstandards. Für den Bestand hingegen könnten ein Beibehalten des aktuellen Schutzniveaus oder die Einführung eines einfachen Verbesserungsgebots ausreichend sein. Denkbar wäre zudem, die Schallschutzanforderungen als „Kann“-Vorschrift auszugestalten, um der Behörde im Einzelfall mehr Ermessensspielraum zu geben.

Obwohl der rechtliche Rahmen in einigen Bereichen noch stark neubauorientiert ist, zeigen verschiedene Länder bereits Ansätze, die eine erleichterte Umnutzung oder den Umbau bestehender Gebäude ermöglichen.

Dazu zählen etwa der Verzicht auf Stellplatzpflichten bei Um- oder Ausbauten von Wohngebäuden (z. B. in Berlin und Hamburg) sowie eine Reduzierung des Prüfumfanges bei Abstandsflächen, Lärm- oder Wärmeschutz. In Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen oder Berlin sollen Abweichungen erteilt werden, wenn dies der Weiternutzung von (Wohn-)Gebäuden dient (vgl. § 56 Abs. 2 LBO, § 69 Abs. 1 BauO NRW, § 67 Abs. 1 BauO Bln).

Besonders hervorzuheben ist hierbei der neu eingeführte § 85a Bauordnung Niedersachsen, der materielle Erleichterungen für Aufstockungen, Umbauten und Ausbauten vorsieht. Danach müssen die betroffenen Bauteile in bestimmten Fällen lediglich den allgemeinen Anforderungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung genügen. Die zur Konkretisierung ergangenen technischen Regelwerke müssen für die betroffenen Bauteile ausdrücklich nicht erfüllt sein (vgl. § 85a Abs. 1 S. 2 BauO Nds). Diese Regelung könnte – sofern sie sich in der Praxis bewährt – zu einer erheblichen Vereinfachung der Verfahren und zur Reduzierung von Komplexität beitragen. Zugleich wurde kritisch angemerkt, dass mit einer solchen Deregulierung auch eine Verschiebung der Verantwortung einhergeht: Die Einhaltung der Mindestanforderungen liegt zunehmend in der Verantwortung der Entwurfsverfassenden, was insbesondere für kleinere Büros oder weniger erfahrene Planende ein Risiko darstellen kann.

5.3 Regulative Vorschläge im Vergaberecht

Ausgehend von den im Kapitel 4.5 genannten vergaberechtlichen Hemmnissen werden nachfolgend Regelungsvorschläge geschildert, die teilweise von den Expertinnen und Experten selbst, teilweise vom Projektteam entwickelt wurden. Hierbei geht es um den vergaberechtlichen Rahmen, teilweise auch um bauplanungsrechtliche Regelungen im Umfeld der öffentlichen

Auftragsvergabe und um technisches Regelwerk für das Planen und Bauen.

Grundsätzliche Tauglichkeit des bestehenden vergaberechtlichen Regelwerks

Eine der grundsätzlichen Fragen des Vorhabens, die in Interviews und Workshops mit Expertinnen und Experten aus der Praxis diskutiert wurden, war, ob die Regelungen des Vergaberechts bezüglich der Berücksichtigung von Baukultur ausreichend sind oder Anpassungsbedarfe bestehen. Insofern zeichnete sich die Auffassung ab, dass der grundsätzliche Regelungsrahmen den Gemeinden in ihren öffentlichen Vergabeverfahren hinreichende Einflussmöglichkeiten auf die Belange der Baukultur biete. Dies stand im Einklang mit der zuvor schon erwähnten Auffassung, dass es bei den verschiedenen im Vergaberecht vorhandenen Verfahrensarten grundsätzlich keine regulativen Defizite gebe. Hilfreich seien eher Unterstützungsangebote wie Handbücher, Leitfäden für Baukultur im Vergabeverfahren und Best-Practice Beispiele, um den Einfluss von Baukultur im Vergabeverfahren zu erhöhen. Eine Erhöhung der Bürokratie durch zusätzliche Regelungsmöglichkeiten würde auch weniger Wettbewerb und damit weniger Innovation und Qualität bedeuten.

Im Übrigen waren sich die Expertinnen und Experten grundsätzlich einig, dass das Vergaberecht hinreichend Möglichkeiten bereithalte, damit die öffentliche Hand so beschaffen könne, wie sie es qualitativ für richtig halte. Wenn der Baukultur in diesem Rahmen eine besondere Bedeutung beigemessen werde, dann stehe diese Umsetzung jedem Auftraggeber frei. Weitere Regelungen würden das Vergabeverfahren nur zusätzlich überlasten, eher wieder zu mehr Bürokratie und Aufwand und letztlich vielleicht sogar zu weniger Wettbewerb führen. Wichtiger als zusätzliche gesetzliche Regelungen sei es, so der erneute Hinweis, den Gemeinden Best-Practice-Beispiele und

Leitfäden an die Hand zu geben. Andere Auffassungen und auch regulative Kritik wurden allerdings zur Thematik des nachhaltigen Bauens und Umbauen, insbesondere zum „Zirkulären Bauen“ vertreten (s. oben unter 4.3.4).

Bauplanungsrecht und serielles Bauen

Außerhalb des Vergaberechts wurde seitens der öffentlichen Wohnungswirtschaft auf problematische Aspekte im Bauplanungsrecht und bei dessen Anwendung hingewiesen, die zu Hemmnissen für die Umsetzung beim aktuell gebotenen, schnelleren seriellen Bauen führen können. So würden zu häufig bei Bebauungsplänen im Außenbereich sehr detaillierte Festsetzungen getroffen, bis hin zu den Baukörpern. Dies können dann aber dazu führen, dass diese detaillierten Planungsparameter von Bietern des seriellen oder modularen Bauens nicht abgebildet werden könnten. Noch problematischer sei es aus Gründen der Produktneutralität, wenn nur ein einziger Bieter die Vorgaben erfüllen könne. Es bestehe also eine Vorwirkung des Planungsrechts für die anschließende öffentliche Auftragsvergabe. Schon im Bauplanungsrecht müsse also bei den Festsetzungen darauf geachtet werden, dass beispielsweise eine 75%ige seriell-nachhaltige Errichtung in den planungsrechtlichen Festsetzungen ermöglicht werde, und zwar ohne, dass bereits zu detaillierte Festsetzungen für bestimmte Bauformen, -körper u. Ä. das skalierte Bauen behinderten. Hierfür seien nicht konkretere Festsetzungsmöglichkeiten, sondern mehr Freiheitsgrade im Bauplanungsrecht für ein „vorgefertigtes nachhaltiges Bauen“ nötig. Das Bauplanungsrecht müsse hierfür beim umfangreichen kaum noch abzuarbeitenden Katalog der Abwägungsbelange eher entschlackt werden, um mehr Flexibilität für nachhaltig-serielles Bauen in der Planung zu erhalten.

Technisches Regelwerk, „alte“ und „neue“ Baukultur

Außerhalb der gesetzlichen Regelungen des Vergabe- und Bauplanungsrechts wurde die erhebliche Praxisrelevanz des technischen Regelwerks (DIN-Normen etc.) für die Realisierung von Baukultur betont. Die derzeitige Herausforderung schnellen Bauens in Zeiten der Wohnungsnot und des Anspruchs an Nachhaltigkeit – so die Wahrnehmung eines städtischen Wohnungsbaunternehmens – sei die Entwicklung der Bautätigkeit hin zum seriell-nachhaltigen Bauen. Allerdings sei das technische Regelwerk aber noch in der „alten“ Baukultur verhaftet, was in den konkreten öffentlichen Auftragsvergaben zu Problemen führe. Es existiere noch kein technisches Regelwerk, was den aktuell sich entwickelnden Stand der seriellen Bauweise von Systemanbietern entspreche, das Regelwerk hinke der Entwicklung quasi hinterher. Hier seien auch funktionale Ausschreibungen keine Hilfe, denn eine Berücksichtigung ambitionierterer Parameter werde von den Planern und Ingenieuren aufgrund des Bezugs auf die bestehenden DIN-Normen in den Ausschreibungen kaum angenommen. In der Situation der öffentlichen Auftragsvergabe sei es eigentlich geboten, ambitioniertere Standards und entsprechende Nachweise unter Berücksichtigung der zukünftigen Weiterentwicklung in der Ausschreibung zu verankern. Die Ausschreibungsunterlagen müssten aber auf die alten Standards und Werte Bezug nehmen, um Angebote zu bekommen.

Im Grunde sei es in der derzeitigen Phase der Entwicklung nachhaltig-seriellen Bauens angezeigt, dass Bauindustrie, Vergaberecht und DIN-Ingenieure ein dynamisch-kommunikatives Verfahren etablierten, um sich auf baulich machbare und verständliche Parameter sowie Standards für die öffentliche Beschaffung zu einigen. Hierbei müsse man aber auch überkommene „Komfortparameter“ (etwa bei Türen, Schall- und Brandschutz sowie im

Vergleich von Beton- und Holzbauweise) kritisch hinterfragen und das Regelwerk in DIN-Normen, Bauordnungen und auch im Planungsrecht anpassen. Dies müsse auch einen Kontrollmechanismus hinsichtlich ständig ansteigender Komfortparameter beinhalten, was nämlich erhebliche Kostensteigerungen induziere, die letztendlich auch keine Mittel mehr für die Realisierung von Baukultur übrigließen.

Hinsichtlich der gewollten Verwendung von nachhaltigen Baustoffen wird seitens der in diesem Feld engagierten Architektenschaft zudem der Mangel an verlässlichen Zulassungsverfahren kritisiert. Dies ziehe Unsicherheiten für die Bauunternehmen nach sich, da sich vor allem Haftungsfragen stellen.

Nachhaltige Bau- und Umbaukultur und Vergaberecht

Zunächst müsse man das Kriterium der Regionalität unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten aus dem strengen Verdikt der Wettbewerbsbehinderung und Diskriminierung überregionaler Anbieter herauslösen. In diesem Kontext steht aus vergaberechtlicher Sicht auch das Problem, dass das Zirkuläre Bauen auf nahegelegene Materiallager für den Re-Use angewiesen sei, was aber durch den Zwang zu EU-weiten Ausschreibungsverfahren konterkariert werde. In der Konsequenz wären somit Sonderregelungen oder auch Ausnahmen von den Schwellenwerten der europaweiten Vergabe für stoffstrom- und emissionsärmere Auftragspakete, etwa auch auf der Linie des Zirkulären Planens und Bauens denkbar. Auch mehr Handlungsspielräume für Direktvergaben wären eine regulative Option.

Was eine stärkere regulative Beförderung von nachhaltiger Bau- und Umbaukultur und hierbei insbesondere das Zirkuläre Bauen nach dem Grundgedanken der Kreislaufwirtschaft anbetrifft, so ist schon oben unter 4.3.4 festgehalten worden, dass neben einer Abkehr von der rein linearen

HOAI-Planung auch ein Bedarf an vergaberechtlichen Änderungen besteht. Dies betrifft zunächst die Abbildung von Nachhaltigkeitskriterien im Vergabeverfahren, insbesondere auch bei den zirkulär relevanten Themen „Materialkauf“ und „Logistik/Materialtransport“.

Die grundsätzliche Linie einer rechtlichen Argumentation wäre also, nachhaltig ressourcenschonendes Planen und insbesondere Zirkuläres Bauen mit Materialien aus der Region zu fördern, damit Leistungen erfolgreicher Bieter aus dem europäischen Ausland im Zuge EU-weiter Ausschreibungen, verbunden mit erheblichen Transport-Emissionen, übergeordnete Nachhaltigkeitsziele nicht konterkarieren. Das Ziel wäre, die Anforderungen des Vergaberechts künftig so zu verändern, dass auch nachhaltige regionale Produkte ohne den Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung beschafft werden dürften. Hierfür müsste allerdings schon auf der Ebene des EU-Vergaberechts angesetzt werden.

Grundsätzliche Reformvorschläge im Vergaberecht

Trotz der ganz überwiegenden Auffassung, dass es nicht ein defizitärer gesetzlicher Rahmen ist, der eine Beförderung von Baukultur behindert, ergaben sich aus dem Vorhaben auch grundlegende Vorschläge für die Erweiterung des vergaberechtlichen Regulariums.

Ein sehr grundsätzlicher Reformvorschlag, der das Verfahrensrecht der öffentlichen Auftragsvergabe stark verändern, aber sehr wahrscheinlich auch praxisgerecht vereinfachen würde, wäre eine Differenzierung in den Verfahrensanforderungen der Ausschreibung, die zwischen dem Routine-Planungs- und Routine-Baubeschaffungsbedarf in vor allem kleineren Gemeinden und größeren Bauprojekten sowie „Leuchtturmprojekten“ ansetzen würde. Hierbei wäre eine vereinfachte Auftragsvergabe durch eine Reduzierung der Komplexität der

Verfahrensschritte bei den routinemäßigen Beschaffungen von Planungs- und Bauleistungen im kleineren Stil vorzunehmen, um die Vergabeprozesse in den Gemeinden zu erleichtern. Auch würde eine Abkehr von dem sehr ausgefeilten und kleinteiligen Vergaberegime der Realität auf der Bieterseite, die vor dem Hintergrund des Bedarfs an schnell realisiertem und bezahlbarem Wohnraum zusehends zu einer industriell-vorgefertigten, seriellen oder modularen Bauweise tendiert, entgegenkommen. Eine solcher Reformansatz wäre ein anspruchsvoller, aber evtl. auch sehr lohnender Ansatz, der in einem selbständigen Vorhaben im Trialog von Recht, Bauindustrie und öffentlichen Auftraggebern ausgelotet werden müsste, um zu konkreten Erleichterungen im Vergabeverfahrensrecht zu kommen.

Aus der in den Interviews von mehreren Seiten teils vehement vorgetragenen Kritik, dass die Regelungen der Losaufteilung zur Zerschlagung qualifizierter und erprobter Teams und zur Diskriminierung von Systemanbietern über die Gewerke hinweg führten, wäre in regulativer Konsequenz abzuleiten, eine Justierung der Regelungen über die Losvergabe in § 97 Abs. 4 GWB und den §§ 5 VOB/A bzw. VOB/A EU, 22 UVgO bzw. 30 VgV vorzunehmen. Insofern müssten konsequenterweise Aspekte der Baukultur, die nach Überzeugung diverser Expertinnen und Experten gerade von der Qualität funktionierender Teams bestimmt werde, ausdrücklich ihren Niederschlag als zulässige Rechtfertigung einer Gesamtvergabe finden, sei es selbständig unter qualitativ-innovativen Aspekten der Baukultur heraus (was vorzugswürdig wäre) oder ergänzt innerhalb der bislang bestehenden wirtschaftlichen oder technischen Gründe. Darauf, dass es allerdings aus Sicht kleinerer und mittlerer Planungs- und Architekturbüros, insbesondere auch in der Konkurrenzsituation zu GU und GÜ, deutliche Vorbehalte gegenüber einer ausgeweiteten Begründungsmöglichkeit der Gesamtvergabe aus „baukulturellen Gründen“ gibt, wurde oben in Kapitel 4.1.3 hingewiesen.

Für den Bereich des skalierten Bauens in seriellen Einheiten oder Modulen wurden seitens der öffentlichen Wohnungswirtschaft mehr Freiheiten im Vergaberecht gefordert, um das Spannungsverhältnis zwischen dem Gebot der Produktneutralität einerseits aber auch der Chancengerechtigkeit für Systemanbieter mit eben spezifischen Produktpaletten andererseits aufzuheben und evtl. auch mehr alternative Vorschläge und Angebot ohne eine Gefahr der Bieterdiskriminierung erhalten zu können.

Teilweise wurde deutliche Kritik an der Regelung des § 3 VII VgV geäußert, nach welcher fachlich sehr unterschiedliche und teilweise spezifisch ortsbezogene Planungsleistungen in Losen addiert würden und damit schnell der – als insgesamt zu niedrig eingeschätzte – EU-Schwellenwert erreicht werde. Daher wird seitens der Stadtplanung und aus der Architektenschaft gefordert, dass es eine klare Trennung bei den Schwellenwerten für die unterschiedlichen Planungsleistungen, etwa Konzepterstellung oder Planungsleistung, geben müsse und eine Addierung nicht zu unangemessen überladenen EU-weiten Verfahren für kleinere Planungsleistungen führen dürfe.

Ein weiterer regulativer Vorschlag, der sich auf die Zuschlagskriterien bezog, wurde dahingehend geäußert, dass man das Kriterium der Wirtschaftlichkeit stärker in Richtung Gemeinwohl definieren müsse. Die qualitativen Zuschlagskriterien müssten in Richtung Bau- oder Umbauwende konkretisiert werden, so dass mehr Spielräume zur Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien geschaffen werden könnten.

5.4 Anschlussfähigkeit an Debatten zur Stärkung der Baukultur

Die Debatte um eine Stärkung von Baukultur wird durch vielfältiges Engagement auf institutioneller und privater Ebene

beeinflusst. Das Ziel kostengünstiger und schneller Wohnungsbau zu ermöglichen, aber auch klimaangepasst und nachhaltig zu bauen, hängt eng mit dem Belang der Baukultur zusammen. Baukulturelle Initiativen weisen dabei immer wieder auch Bezüge zum Baurecht auf. Abschließend soll daher thematisiert werden, inwieweit die regulatorischen Vorschläge aus dem Projekt mit den Forderungen zur Stärkung der Baukultur zusammenhängen. Im Folgenden werden – ohne Anspruch auf etwaige Vollständigkeit – einige ausgewählte Vorhaben und Initiativen zum Stand der Veröffentlichung dieser Publikation hervorgehoben.

Anknüpfungspunkte an die Leitlinien des Bundes

Die Baukulturellen Leitlinien des Bundes („Gemeinsam Räume für gutes Zusammenleben gestalten“) wurden vom Kabinett der vergangenen Koalition am 13. November 2024 beschlossen (vgl. BMWSB 2024b). Der ausführliche Diskussionsprozess und die Erarbeitung der Leitlinien gehen dabei ebenfalls explizit auf die Erklärung von Davos (Schweizerische Eidgenossenschaft 2018) zurück, durch deren Unterzeichnung sich die Bundesrepublik zu einer Stärkung der Baukultur im Sinne der dort dargelegten Forderungen verpflichtet hat. Ziel der Leitlinien ist es, „Baukultur als gesellschaftlichen Wert stärker im öffentlichen Bewusstsein zu verankern und die Qualität und Prozesse zur Entstehung, Pflege und Weiterentwicklung der gebauten Umwelt und des baukulturellen Erbes zu verbessern“ (BMWSB 2024c).

Thematisch fokussieren die Leitlinien insbesondere auf die Umbaukultur, die Schaffung von Identifikationsräumen, eine Kompetenzstärkung, eine vorausschauende Bodenpolitik, die Stärkung blau-grüner Infrastruktur, die Bedeutung gemischter Quartiere, Beteiligung und Partizipation sowie die Schaffung von Experimentierräumen durch Reallabore. Die Ziele und Maßnahmen der Baukulturellen Leitlinien

entfalten als Selbstverpflichtung allerdings direkte Wirkung nur für die Planungs- und Bauaufgaben des Bundes – dies nicht nur in Deutschland, sondern im besten Fall auch international wie beispielsweise bei Botenschaftsbauten.

Darüber hinaus enthalten die Baukulturellen Leitlinien auch Handlungsempfehlungen, die sich an die Bundesländer und die deutschen Städte und Gemeinden richten und können diesen einen Orientierungsrahmen für die Stärkung der Baukultur – auch über das Bau- und Vergaberecht – geben. Ein großer Teil der Leitlinien betonen die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen zum Beispiel bei der Leitlinie 1 etwa im Bereich des Umbaus von Bestandsgebäuden, der Innenentwicklung oder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge unter Berücksichtigung ressourcenschonender, klimafreundlicher und regionaler Materialien (vgl. BMWSB 2024b: 47). Auch die Leitlinie 4 zur verantwortungsbewussten Bodenpolitik weist Bezüge zu den Rechtsinstrumenten des BauGB (Vorkaufsrechte, Umlegung, SEM etc.) auf. Das Gründungsviertel in Lübeck zeigt beispielsweise kommunale Einflussmöglichkeiten auf die Baukultur auf, wenn die Flächen im Eigentum der Stadt liegen. Daneben sind Qualifizierung und Ausbau von blau-grünen Infrastrukturen (Leitlinie 5) und die Entwicklung von gemischt genutzten Quartieren (Leitlinie 6) ebenfalls Aspekte, die mit den Instrumenten des BauGB und der BauNVO begleitet werden können. Im Forschungsvorhaben ließ sich das etwa am Tabakquartier in Bremen illustrieren, wo eine Industriebrache in ein gemischt genutztes Quartier umgebaut und baukulturelle Qualitäten durch den Erhalt und die Wiedernutzung von historischer Bausubstanz geschaffen wurden. Hierbei wurden auch Ansätze einer wassersensiblen Stadtentwicklung durch die Integration blau-grüner Infrastrukturen berücksichtigt. Schließlich liefert die partizipative Arbeit an der Gestaltungssatzung in Oberhausen ein Beispiel für die Bedeutung von

Beteiligungsprozessen bei der Stärkung von Baukultur (s. Leitlinie 8).

Baukulturelle Initiativen und Positionen zum Baurecht

Das Spektrum an baurechtlichen und baukulturellen Initiativen und Positionen ist bundesweit sehr groß und vielfältig. Mit dem Baukulturverständnis, das dem Forschungsvorhaben zu Grunde liegt (vgl. Kapitel 2), und den Ergebnissen der bearbeiteten Bausteine, ergeben sich zu vielen dieser Ansätze und Forderungen Anknüpfungspunkte (z. B. Fokus stärker auf den Bestand ausrichten, Umbaukultur stärken, qualitativ-volleres Bauen). Einige dieser Initiativen sind hier exemplarisch dargestellt.

Beim durch die von der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen initiierten „Initiative kostenreduziertes Bauen“ entwickelten sogenannten „Hamburger Standard“ sollen durch Veränderungen bei den Standards, den Planungs- und Managementprozessen und einer schnelleren Erteilung von Genehmigungen deutliche Einsparungen von bis zu einem Drittel der Neubaukosten erreicht werden. Hauptziel der Veränderungen ist es, die Baukosten im Wohnungsneubau so deutlich zu senken, damit weiterhin bezahlbaren Wohnraum geschaffen werden kann. Der „Hamburger Standard“ umfasst drei zentrale Handlungsfelder: „kostenreduzierende Baustandards“, „optimierte Prozesse und Planung“, „beschleunigte Verfahren“. Dabei hebt die Initiative immer wieder hervor, dass trotz der Vereinfachungen der Anspruch einer qualitativ-vollen Stadtgestaltung unberührt bleibe und es explizit auch um eine Stärkung der Baukultur gehe (vgl. Initiative kostenreduziertes Bauen 2025b: 5). So wurde im Rahmen des Hamburger Prozesses auch diskutiert, inwieweit im Bebauungsplanverfahren durch eine Verringerung des Festsetzungsumfangs die Komplexität der Planung reduziert werden kann (vgl. Initiative kostenreduziertes Bauen 2025a: 5). Diese Deregulierungsdiskussionen in Hamburg

ähneln dabei insbesondere den Diskussionen in den Workshops und in einigen Interviews zum Forschungsvorhaben, bei denen sich die Positionen zum Umfang der Festsetzungen zwischen lediglich rahmengebenden Bebauungsplänen und einer die Baukultur stärkenden Detailtiefe bewegten.

Die Initiative „Architects for Future Deutschland e. V.“ hat zehn zentrale Forderungen für eine Bauwende aufgestellt, die für die Tätigkeiten des Vereins handlungsleitend sind. Dabei geht es unter anderem um ein Überdenken der Bedarfe (Ressourcenverbrauch), eine stärkere Umbaukultur und ein Abrissmoratorium (Lebenszyklus und graue Energie), die Beschleunigung der energetischen Sanierungsrate, mehr kreislauffähige und klimapositive Gebäudekonstruktionen, die Schaffung zukunftsfähiger baulicher Qualität (sozialer, ökologischer und ökonomischer Mehrwert) sowie ein integriertes Planen und Handeln (vgl. Architects for Future e. V. o. J.). Ähnliche Forderungen haben auch weitere Initiativen wie „Bauwende Allianz“, „Anti-Abriss-Allianz“, „HouseEurope!“ sowie das Hochschulnetzwerk „Gemeinsam für die Bauwende“ formuliert. Diese Initiativen fokussieren insbesondere auf den Bestandserhalt und eine verstärkte Umbaukultur – weg vom Paradigma des Abrisses und Neubaus hin zur einer Wiederverwertung und (historischen/baukulturellen) Inwertsetzung des Bestandes (vgl. Anti-Abriss-Allianz 2024; Bauwende Allianz 2025; Dekane- und Abteilungsleiterkonferenz für Architektur, Raumplanung und Landschaftsarchitektur in der Bundesrepublik Deutschland [DARL] 2024; HouseEurope! 2024). Damit einher gehen Forderungen nach einem stärkeren Einsatz zirkulärer Bauprodukte und einem Fokus auf ökologisches wie soziales Bauen (u. a. langfristige Bezahlbarkeit von Wohnraum). Ziel der Initiativen ist es auch, Einfluss auf die Ausgestaltung von Richtlinien und die Gesetzgebung auf nationaler bzw. europäischer Ebene zu nehmen, insbesondere um dem Gebäudeerhalt Priorität

einzuräumen und einen Umbau zu vereinfachen.

Auch die Bundesarchitektenkammer (BAK) und viele der Landesarchitektenkammern stellen immer wieder ebenfalls vergleichbare Forderungen auf und betonen die generelle Bedeutung von Baukultur im Prozess und in der Schaffung einer qualitätvollen gebauten Umwelt. Bereits im 2021 erschienenen Positionspapier „Zukunft ist eine Frage der Planung – Entwurf für eine Baukultur der Verantwortung“ der BAK wird festgestellt, dass das aktuelle deutsche Baurecht auf den Neubau und seine Standards ausgerichtet sei. Die BAK fordert daher die Überarbeitung und Anpassung der „regulatorischen Grundlagen auf Bundes- und Landesebene“ (Bundesarchitektenkammer 2021: 14), um die Umbaukultur zu stärken. Diese Forderungen betreffen zum einen das BauGB, aber auch die zahlreichen, für den Umbau im Bestand hinderlichen Regelungen in den Landesbauordnungen (u. a. Barrierefreiheit, Brandschutz, Schall- und Wärmeschutz, Stellplatznachweis).

Baukulturelle Initiativen und Positionen im Vergaberecht

Wirklich anschlussfähige Initiativen, die das Thema „Baukultur“ explizit in den Zusammenhang mit dem Vergaberecht stellen, sind aktuell nicht zu erkennen. Zumindest Berührungspunkte sind allerdings punktuell auf der verbandspolitischen Ebene der Architektenschaft wahrnehmbar: Hierbei geht es um Stellungnahmen vor allem in den Architektenkammern im Zusammenhang mit dem aktuellen „Vergabetransformationspaket“ des Bundes zur Umsetzung von EU-Vergaberecht (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie). Die Diskussion dreht sich im Kern um sichtliche Veränderungen auf dem Markt der Bau- und Planungsleistungen, unternehmerisch wie industriell.

So unterstreicht etwa die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen, es sei eine starke

Tendenz hin zu Generalübernehmer-Verfahren (GÜ) und Totalunternehmer-Verfahren (TU) zu erkennen. Im Zuge der gesetzlichen Umsetzung dürfe weder der baukulturelle Anspruch noch die besondere Struktur der mittelständischen Planungswirtschaft in Deutschland ignoriert werden (vgl. Rose 2024).

Die Debatte fokussiert sich damit auf das Spannungsfeld zwischen GÜ/TU-Vergaben versus Mittelstandsschutz und somit vergaberechtlich zugespitzt auf das Thema „Gesamtvergabe versus Losvergabe“. Dementsprechend hat auch die Bayerische Architektenkammer im Dezember 2024 eine Petition an den Bundestag und den Bundesrat erhoben, in dem sie die Auffassung vertritt, das Vergabetransformationsgesetz gefährde die mittelstandsfreundliche, losweise Vergabe am Bau und führe zu einer flächendeckenden, undifferenzierten Quasi-Abschaffung der losweisen Vergabe (vgl. Bayerische Architektenkammer o. J.). Hintergrund dürfte sein, dass der Referententwurf neben den traditionellen wirtschaftlichen und technischen Gründen nun auch zeitliche Gründe aufführt, die eine Gesamtvergabe rechtfertigen können.

Dieses Spannungsfeld schlug sich auch im Projekt in der Debatte um die „Losvergabe“ für KMU versus Gesamtvergabe an Teams oder eben Generalüber- oder Generalunternehmer (GÜ oder GU) nieder. Hierbei wurde die Losvergabe aus gemeindlicher und fachplanerischer Sicht teils als Hemmnis für die Schaffung von Baukultur in erfahrenen Teams gesehen, teils aber auch – vor allem von der Architektenschaft – die Zementierung und Verschärfung von bauwirtschaftlicher Machtkonzentration zugunsten der GÜ/GU kritisiert. Konkret fanden die genannten aktuellen Diskussionslinien zu den Diskussionspunkten „GÜ/GU/TU versus Mittelstandsschutz“ bzw. „Gesamtvergabe versus Losvergabe“ dann auch deutlich ihren Niederschlag sowohl in den Expertinnen- und Experteninterviews als auch im Online-Workshop

„Baukultur und Vergaberecht“: Auf der einen Seite wurde klar und deutlich der Bedarf an schnellen und kosteneffizienten Lösungen für die Herausforderung im alltäglichen gemeindlichen Beschaffungsbedarf (etwa Bau von Schulen, Kitas u. Ä. im „Brot-und-Butter-Geschäft“), aber auch bei der schnellen Schaffung von bezahlbarem Wohnungsraum (Stichworte: modulares und serielles Bauen, insbesondere auch seitens der öffentlichen Bauwirtschaft), unterstrichen. Auf der anderen Seite wurde jedoch große Sorge seitens der kleineren und mittleren Planungs- und Architekturbüros geäußert, im Wettbewerb mit GÜ, GU und TU, die Planungs-, Bau- und Managementleistungen aus einer Hand anbieten können, nicht bestehen zu können, was auch baukulturell zu Qualitätseinbußen führen könne.

Im Übrigen ist auf die zum Thema „Baurecht“ genannten Initiativen zum Thema „Umbaukultur“ zu verweisen, die – auch dies haben die Interviews und der Online-Workshop „Vergaberecht und Baukultur“ gezeigt – mittelbar Bezüge zum Vergaberecht aufweisen: Gemeint ist hiermit die Frage, inwieweit sich qualitative Aspekte von „Bau- und Umbaukultur“ sowie „Nachhaltigkeit“ in öffentlichen Ausschreibungen verankern lassen, etwa im Rahmen der Leistungsbeschreibung sowie den Eignungs- und Zuschlagskriterien (vgl. Kapitel 4.2.2.).

Sehr interessant, wenn auch nicht unbedingt anschlussfähig im Sinne einer nationalen Strategie, ist in der Kombination von (Um)Baukultur und Nachhaltigkeit die Initiative der Schweizer Bundesverwaltung, Bundesamt für Kultur, „Strategie Baukultur“, die neben der eigentlichen Strategie in einem „Aktionsplan Baukultur“ an diversen Stellen unter anderem auch den öffentlichen Beschaffungsprozess mit in den Blick nimmt (vgl. Bundesamt für Kultur, Sektion Baukultur [BAK] 2024).

Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge

(Vergabebeschleunigungsgesetz, BT-Drs. 21/1934 vom 1.10.2025: 1 ff.) zielt schließlich offensichtlich vor allem auf eine verfahrensmäßige Beschleunigung der öffentlichen Auftragsvergabe von enthält keine erkennbaren spezifischen Bezüge zum Verhältnis von Vergaberecht und Baukultur. Lediglich die in einem neuen § 97 Abs. 4 GWB eröffnete Möglichkeit, bei Infrastrukturvorhaben vom Losgrundsatz abzuweichen, wenn zeitliche Gründe dies erfordern, weist mittelbare Bezüge zu dem im Vorhaben diskutierten Spannungsverhältnis zwischen

Mittelstandsschutz für kleinere Planungs- und Architekturbüros durch Losaufteilung und einer vor allem wirtschaftlich begründeten Gesamtvergabe an GÜ oder GU auf (s. o. Kapitel 4.5). Allerdings wird die erweiterte Ausnahme, über wirtschaftliche oder technische Gründe hinaus auf die Losaufteilung zu verzichten, im Gesetzesentwurf auf Infrastrukturvorhaben begrenzt, deren geschätzter Auftrags- oder Vertragswert das Zweieinhalbfache der EU-Schwellenwerte erreicht oder überschreitet.

Literaturverzeichnis

- Achatzi, H.-P.; Dahms, U.; Lammek, N.; Schöttle, M.; Schriener, C.; Pfisterer, B.; Winkler-Kühlken, B., 2015: Aufwendungen bei der Vergabe von Planungsleistungen: Evaluierung der zeitlichen Abläufe und monetären Aufwendungen bei Vergabeverfahren von Planungsleistungen im Hochbau. Herausgeber: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Berlin.
- Anti-Abriss-Allianz, 2024: Anti-Abriss-Allianz gegründet. Zum ersten Mal setzen sich Aktive aus den Bereichen Soziales, Umweltschutz und Kulturerbe gemeinsam für ein Ziel ein: Abrisse stoppen. Zugriff: https://kulturerbenetz.berlin/wp-content/uploads/2024/12/PM-AAA_241212_final.pdf [abgerufen am 19.01.2026].
- Architects for Future e. V. (Hrsg.), o. J.: 10 Forderungen für eine Bauwende. Zugriff: <https://www.architects4future.de/forderungen> [abgerufen am 19.01.2026].
- Architects for Future e. V. (Hrsg.), 2021: Klimaneutrales bzw. klimapositives Bauen: Vorschläge für eine Muster(um)bauordnung. Zugriff: <https://www.architects4future.de/portfolio/publikationen/vorschlaege-fur-eine-muster-um-bauordnung#jetzt-lesen> [abgerufen am 19.01.2026].
- Architektenkammer Rheinland-Pfalz; Städtetag Rheinland-Pfalz; Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz; Landkreistag Rheinland-Pfalz, 2019: Mehr Konzept: Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität. Zugriff: https://www.diearchitekten.org/fileadmin/csv-upload/user_upload/Brosch_Konzeptvergabe_WEB_K.pdf [abgerufen am 19.01.2026].
- Battis, U., 2015: Baukultur – Operationalisierung eines Rechtsbegriffs. Die Öffentliche Verwaltung 12: 508–517.
- Bauwende Allianz, 2025: Manifest. Zugriff: https://page.projecttogether.org/hubfs/Circular%20Futures/Bauwende%20Allianz/Manifest_Bauwende%20Allianz.pdf [abgerufen am 19.01.2026].
- Bayerische Architektenkammer, o. J.: Mittelstandsfreundliche, losweise Vergabe beim Planen und Bauen erhalten! Zukunft sichern, Baukultur stärken: Unterschreiben auch Sie die Petition der Bundesarchitektenkammer! Zugriff: <https://www.byak.de/aktuelles/newsdetail/mittelstandsfreundliche-losweise-vergabe-beim-planen-und-bauen-erhalten.html> [abgerufen am 19.01.2026].
- Bundesamt für Kultur, Sektion Baukultur, 2024: Strategie Baukultur: Aktionsplan 2024–2027. Zugriff: <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/baukultur/konzept-baukultur/strategie-baukultur.html> [abgerufen am 19.01.2026].
- Bundesarchitektenkammer (Hrsg.), 2021: Zukunft ist eine Frage der Planung – Entwurf für eine Baukultur der Verantwortung: Positionspapier der Bundesarchitektenkammer. Zugriff: <https://bak.de/wp-content/uploads/2021/07/BAK-Papier-Zukunft-ist-eine-Frage-der-Planung-23-6-21-final.pdf> [abgerufen am 19.01.2026].
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.), 2019: Leitfaden nachhaltiges Bauen. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.), 2020: Neue Leipzig-Charta: Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), 2024: Vergabetransformationspaket: Entwurf eines Gesetzes zur Transformation des Vergaberechts (Vergaberechtstransformationsgesetz) sowie weitere Referentenentwürfe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz. Zugriff: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/20241009-vergabetransformationspaket.html> [abgerufen am 19.01.2026].
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (Hrsg.), 2024a: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung. Berlin.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (Hrsg.), 2024b: Gemeinsam Räume für gutes Zusammenleben gestalten. Die baukulturellen Leitlinien des Bundes. Berlin. Zugriff: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/stadtentwicklung/Baukulturelle-Leitlinien-dt.pdf> [abgerufen am 19.01.2026].
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (Hrsg.), 2024c: Bundeskabinett beschließt Baukulturelle Leitlinien des Bundes. Baukultur als gesellschaftlichen Wert stärker im öffentlichen Bewusstsein verankern Pressemitteilung. Zugriff: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2024/11/Baukulturelle-Leitlinien.html> [abgerufen am 19.01.2026].

- Bundesregierung (Hrsg.), 2021: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima). Zugriff: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_19102021_IB3.htm [abgerufen am 19.01.2026].
- Bundesregierung (Hrsg.), 2025: Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung. Zugriff: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Downloads/kabinettsfassung/bauturbo.pdf> [abgerufen am 19.01.2026].
- Bundesstiftung Baukultur (Hrsg.), 2016: Baukultur Bericht 2016/17. Stadt und Land. Baukultur Bericht. Potsdam. Zugriff: https://www.bundesstiftung-baukultur.de/fileadmin/files/medien/78/downloads/bbk_bkb-2016_17_low_0.pdf [abgerufen am 19.01.2026].
- Bundesstiftung Baukultur (Hrsg.), 2024: Forderungen der planenden Berufe zur Bundestagswahl 2025. Potsdam.
- Bundestag (Hrsg.), 2003: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau), BT-Drucksache 15/2250.
- Bundestag (Hrsg.), 2006: Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer „Bundesstiftung Baukultur“, BT-Drucksache 16/1945.
- Bundestag (Hrsg.), 2012: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, BT-Drucksache 17/11468.
- Bunzel, A.; Faller, B., 2025: Städtebaurecht neu denken – Das Kleinteiligkeits- und Komplexitätsdilemma überwinden. Herausgeber: Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (vhw). Berlin. Zugriff: [vhw-Debatte-Eckpunkte-papier-07.pdf](http://www.vhw.de/Debatte-Eckpunkte-papier-07.pdf) [abgerufen am 19.01.2026].
- Dekane- und Abteilungsleiterkonferenz für Architektur, Raumplanung und Landschaftsarchitektur in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), 2024: Dresdner Erklärung zu einer klima- und sozialgerechten Bauweise. Zugriff: http://www.darl.de/wp-content/uploads/2015/07/Dresdner_Erkla%CC%88rung_DARL.pdf [abgerufen am 19.01.2026].
- Denecke, M., 2009: Das Selbstgestaltungsrecht der Gemeinde im baulichen Bereich. Regensburger Beiträge zum Staats- und Verwaltungsrecht. Regensburg.
- Europäische Union (Hrsg.), 2024: Festlegung harmonisierter Vorschriften für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 305/2011. Amtsblatt der Europäischen Union.
- European Citizens' Initiative (Hrsg.), 2024: House-Europe! Power to Renovation. The European Citizens' Initiative. Zugriff: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2025/000001_en [abgerufen am 19.01.2026].
- Förster, A.; Ackermann, C.; Borgmann, N.; Holl, C., 2017: Mehr Qualität durch Gestaltungsbeiräte – Perspektiven für die Baukultur in Städten und Gemeinden. Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Bonn.
- Hennecke, S., 2010: Die kritische Rekonstruktion als Leitbild: Stadtentwicklungspolitik in Berlin zwischen 1991 und 1999. Schriftenreihe ex Architectura: Bd. 5. Hamburg.
- Initiative kostenreduziertes Bauen (Hrsg.), 2025a: Vorschläge für die Optimierung des Bebauungsplanverfahrens. Hamburg.
- Initiative kostenreduziertes Bauen (Hrsg.), 2025b: Abschlusserklärung. Initiative kostenreduziertes Bauen.: Version 01. Zugriff: <https://www.bezahlbarbauen.hamburg/resource/blob/1006364/4c311d9a88a87032e99fa5785a1194aa/initiative-koba-abschlusserklaerung-data.pdf> [abgerufen am 19.01.2026].
- Krautzberger, M., 2024: § 11 BauGB. In: Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (Hrsg.): Baugesetzbuch. 160. Auflage. München.
- Mitschang, S.; Reidt, O., 2022: § 34 BauGB. In: Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (Hrsg.): Baugesetzbuch. München: 668–712.
- Pflüger, F.; Hörmann, T.; Heinz, H.; Geilhof, F.; Rücker, J., 2012: Kommunale Kompetenz Baukultur: Werkzeugkasten der Qualitätssicherung. Herausgeber: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Berlin.
- Reidt, O., 2022: § 11 BauGB. In: Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (Hrsg.): Baugesetzbuch. München: 379–427.
- Rose, C., 2024: Vergabe und Baukultur. Architektenkammer Nordrhein-Westfalen. Zugriff: <https://www.aknw.de/aktuelles/news/details/news/vergabe-und-baukultur> [abgerufen am 19.01.2026].
- Runkel, P.; Edenharter, A., 2024: § 1 BauGB. In: Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (Hrsg.): Baugesetzbuch. 160. Auflage. München.

- Schröer, T.; Kümmel, D., 2023: Aktuelles zum öffentlichen Baurecht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1/2023: 30–34.
- Schulte, N., 2019: Baukultur und Klimaschutz: Zum Begriff der Baukultur und der baukulturellen Belange in der Sonderregelung des § 248 BauGB zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie. *Schriften zum Umweltrecht*: Bd. 90. Berlin. Zugriff: https://www.duncker-humblot.de/_files_media/leseproben/9783428556434.pdf [abgerufen am 19.01.2026].
- Schweizerische Eidgenossenschaft (Hrsg.), 2018: Erklärung von Davos: Eine hohe Baukultur für Europa. Zugriff: <https://davosdeclaration2018.ch/wp-content/uploads/sites/2/2023/06/2022-06-09-081317-davos-declaration.pdf> [abgerufen am 19.01.2026].
- Temel, R., 2019: Baukultur für das Quartier: Prozesskultur durch Konzeptvergabe. Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Bonn. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/staedtebau/2017/baukultur-quartier/01-start.html> [abgerufen am 19.01.2026].
- Trapp, D. B., 2013: Baukultur als Bestandteil nachhaltiger städtebaulicher Entwicklung. *Juristen Zeitung*, 68. Jg. (11): 540–549. Zugriff: <http://www.jstor.org/stable/23467327> [abgerufen am 19.01.2026].
- Europäischer Gerichtshof, 2019: Vertragsverletzung – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Richtlinie 2006/123/EG – Art. 15 – Art. 49 AEUV – Niederlassungsfreiheit – Honorare für Architekten und Ingenieure für Planungsleistungen – Mindest- und Höchstsätze, C-377/17 (EuGH 4. Juli 2019). Zugriff: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215785&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8952604> [abgerufen am 19.01.2026].
- Volkert, D., 2012: Baukultur: Rechtswissenschaftlicher Leitbegriff planerischer Verantwortung. *Schriften zum Baurecht*: Bd. 9. Baden-Baden.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Deutschlandkarte mit den sieben Fallstudienstädten	13
Abb. 2: Baukulturelle Leitlinien des Bundes: Gemeinsam Räume für gutes Zusammenleben gestalten	16
Abb. 3: Bewertungskriterien eines städtebaulich-freiraumplanerischen Wettbewerbs, Lauffenmühle, Stadt Lörrach	59
Abb. 4: Lauffenmühle Stadt Lörrach – VgV-Verfahren mit Planungswettbewerb nach RPW	66
Abb. 5: Siegerentwurf des Büros ASTOC für Planungswettbewerb Lauffenmühle Lörrach	67
Abb. 6: Beispiel Ablauf Zirkuläres Bauen: Planning Track	72
Abb. 7: Zirkuläre Terminplanung im Bauprozess	73

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Bewertung vergaberechtlicher Instrumente zur Beförderung von Baukultur	58
Tab. 2: Bewertung von Faktoren zur Beförderung von Baukultur in Planungswettbewerben	65

Bildnachweis

Stadt Lübeck (oben)	22
Wolf-Christian Strauss/Berlin (mitte und unten)	22
Justus Grosse Immobilienunternehmen	28
Wolf-Christian Strauss/Berlin	31
Steffen Spitzner	33
Raffaella Sirtoli & Rainer Schmidt Landschaftsarchitekten GmbH	35
Raffaella Sirtoli & Rainer Schmidt Landschaftsarchitekten GmbH	36
Eckhard Krumpholz	39
Turit Fröbe	41
Turit Fröbe	42
Martin Duckek	44
Gerd Jütten	62
Juri Junkow	67
Wolf-Christian Strauss	68

Übersicht Fallbeispiele

Hansestadt Lübeck – Gründungsquartier	Bebauungsplan und städtebauliche Erhaltungssatzung	21
Hansestadt Bremen – Tabakquartier	Bebauungsplan und Städtebaulicher Vertrag	27
Karlsruhe – Rintheimer Feld	Baufluchtenplan und Einfügen nach § 34 Abs. 1 BauGB	30
Quedlinburg	Unbeplanter Innenbereich nach § 34 BauGB sowie Gestaltungs- und Erhaltungssatzung	32
München – Neuperlach Nord und Zentrum	Städtebauliche Sanierungsmaßnahme	35
Frankfurt am Main	Gestaltungssatzung nach § 91 Hessische Bauordnung	39
Oberhausen	Gestaltungssatzung nach § 89 BauO NRW	41

Anhang

Liste mit Institutionen aus Interviews und Workshops

Baurecht

- Karlsruhe: Bauordnungsamt, Stadt Karlsruhe; Volkswohnung GmbH Karlsruhe
- München: Referat für Stadtplanung und Bauordnung Stadtsanierung, Stadt München
- Bremen: Stadtplanungsamt Hansestadt Bremen; Justus Grosse Immobilien
- Frankfurt: Bauordnungsamt, Stadt Frankfurt
- Quedlinburg: qbatur Architekturbüro
- Oberhausen: Stadtplanungsamt Oberhausen
- Lübeck: Fachbereich Planen und Bauen, Hansestadt Lübeck; HHL Architekten Lübeck; Bauherr & Eigentümer im Gründungsquartier
- Deutscher Städtetag, DST
- Bayerischer Gemeindetag
- Architektenkammer Berlin
- Bundesstiftung Baukultur
- Anwaltskanzlei Frank Reitzig
- GSF Gesellschaft für Immobilienberatung Hamburg; Frauen in der Immobilienwirtschaft e. V.
- MWS Projektentwicklungsgesellschaft, Mannheim
- Lokalbaukommission Landeshauptstadt München
- Bauaufsichtsamt Stadt Köln
- Stadtplanungsamt Mitte zu Berlin
- Baubürgermeister a. D., Stadt Biberach an der Riß

Vergaberecht

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Referat A2 und A4
- Architektenkammer Rheinland-Pfalz
- LXS Architektur, Berlin
- Kapellmann und Partner Rechtsanwälte mbB
- Leinemann & Partner Rechtsanwälte mbB
- Pirmin Jung Deutschland GmbH
- Stadtplanungsamt, Stadt Lörrach
- Vergabemanagement, Stadt Freiburg

