

## **Planungs- und Baukultur in der integrierten Stadtentwicklung**

### **Kurzfassung des Positionspapiers**

**Stand: Dezember 2014**

Unter Mitarbeit von:

- Dr. Gregor Bonin, Düsseldorf
- Monika Thomas, Wolfsburg
- Hartwig Schultheiß, Münster
- Andreas Goetzmann, Potsdam
- Anne Luise Müller, Köln
- Annette Willmann-Hohmann, Erlangen
- Dr. Bernhard Sterra, Dresden
- Gudrun Kemmler-Lehr, Essen
- Joachim Mengden, Wiesbaden
- Wolf-Christian Strauss, Deutsches Institut für Urbanistik

Redaktion:

- Arpad Bogya, Isernhagen
- Hilmar von Lojewski, Deutscher Städtetag
- Norbert Portz, Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Stefan Raetz, Rheinbach

Konsultation:

- Reiner Nagel, Bundesstiftung Baukultur
- Tim Rienits, StadtBauKultur NRW

Hauptgeschäftsstelle:

Dr. Timo Munzinger, Referent Deutscher Städtetag

## **1. Planungs- und Baukultur in den Städten und Gemeinden**

Kommunale Selbstverwaltung und Planungshoheit bilden die Basis für eine selbstbestimmte Stadtentwicklung, die kommunale Bauleitplanung und den Hochbau in den Städten und Gemeinden. Sie sind die Grundlage für eine wirksame Planungs- und Baukultur auf kommunaler Ebene. Planungs- und Baukultur werden häufig als rein normativer, optionaler Anspruch verstanden. Das Positionspapier vertritt hingegen die Auffassung, dass bei der Herstellung von nachhaltig lebenswerten Wohn- und Arbeitsräumen in den Kommunen die Lösung gilt: **„Wer baut, ist baukulturell verantwortlich“**. Daher sollten Planungs- und Baukultur als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung aufgrund der langfristigen Perspektive als interdisziplinäre Pflichtaufgaben des täglichen Handelns verstanden werden, insbesondere angesichts der massiven gesellschaftlichen Herausforderungen, denen die Städte und Gemeinden sich gegenüber sehen. Das Positionspapier will daher das Bedürfnis nach einer lebenswerten, nachhaltig und qualitativ gestalteteten Umwelt für alle Bevölkerungsgruppen unterstreichen und alle Beteiligten darin bestärken, den damit verbundenen Aufwand einzugehen und die dafür erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zu aktivieren.

### **Einordnung und Ziele des Positionspapiers**

Das Positionspapier nimmt die Initiativen zur Stärkung der Baukultur auf bundes- und landespolitischer Ebene auf. Mit Vorliegen des aktuellen Baukulturberichts [„Gebaute Lebensräume der Zukunft – Fokus Stadt“](#) der Bundesstiftung Baukultur will das Positionspapier insbesondere die Haltung der Städte und Gemeinden zu Planungs- und Baukultur schärfen. Das Papier soll jedoch keine Gesamtschau über den Handlungsbereich von Planungs- und Baukultur geben, sondern bewusst nur auf einzelne Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten aus kommunaler Sicht eingehen. Daher erläutert das Papier das Begriffsverständnis und den Wert von Planungs- und Baukultur aus der Sicht der Städte und Gemeinden. Zudem wird auf die Handlungsbereiche Kommunikation/Kooperation, Bildung sowie die Möglichkeiten und Instrumente zur Qualitätssicherung eingegangen.

**Ziel des Papiers ist es, den Städten und Gemeinden Ansatzpunkte zu liefern, eine gute Planungs- und Baukultur in die Routine politischen, planerischen und baulichen Handelns zu überführen. Hierfür gilt es, eine klare Haltung zu Zielsetzungen und Qualitätsansprüchen an die jeweilige örtliche Planungs- und Baukultur zu entwickeln und diese langfristig zu verfolgen.** Im Mittelpunkt steht dabei, die Prozesse zur Planung und Gestaltung städtischer Umwelt qualitativ und erfolgreich durchzuführen und ein hohes Niveau gestalterischer Qualität von Räumen, Orten, Flächen und Gebäuden in der Stadt zu erzielen.

### **Zielgruppen des Papiers**

Zielgruppen des Positionspapiers sind in erster Linie die **kommunale Verwaltung (Beigeordnete, Dezernenten, Abteilungsleiter etc.) und die Politik (Hauptverwaltungsbeamte, Stadträte, Mitglieder der einschlägigen Ausschüsse)**. Es soll die Handelnden und Entscheider unterstützen, Inhalte, Fragen und Problemstellungen zur Planungs- und Baukultur noch wirksamer zu kommunizieren, zu diskutieren und Entscheidungen zu befördern, die die kommunale Planungs- und Baukultur stärken.

Das Papier will die Positionen der Bundesregierung und der Landesregierungen, die sich des Themas angenommen haben, um die kommunalen Positionen erweitern. Es soll auch über die Städte und Gemeinden hinaus in Richtung der Allgemeinheit und Fachöffentlichkeit sowie der Immobilienwirtschaft wirken, die die Planung und Gestaltung städtischer Räume maßgeblich beeinflussen.

### **Begriffsdefinitionen zu Planungs- und Baukultur**

**Im umfassenden Sinne werden unter Planungskultur alle Verfahren und Planungsprozesse verstanden, die natürliche und gestaltete Umwelt zum Gegenstand haben.**

**Baukultur betrifft alles, was visuell oder haptisch als gestaltete Umwelt wahrgenommen wird.**

Planungs- und Baukultur betreffen damit sowohl die gebaute Umwelt (Hochbau) als auch den Städtebau, Freiraum, Verkehr, Tiefbau und die Räume zwischen den Siedlungsbereichen sowie alle Verfahren und Prozesse, die zum Ziel haben, Räume zu gestalten und die Lebensqualität vor Ort zu wahren oder zu steigern. Als Verfahren werden die normierten oder informellen Schritte von einem Planungsanlass zu einem Planungsergebnis verstanden. Der Prozess ist die Ausgestaltung des Verfahrens. Er ist Bestandteil des Ergebnisses. Nur aus einem guten Prozess heraus besteht die Chance, gute Ergebnisse zu erzielen.

Planungs- und Baukultur betrachten sowohl die Ästhetik als auch die Qualität der gebauten Umwelt und der dazugehörigen Verfahren und Prozesse. Ästhetik beschäftigt sich mit der Wahrnehmung einer Veränderung und der hieraus resultierenden Empfindung des Einzelnen. Qualität basiert hingegen nicht auf der subjektiven Wahrnehmung eines Individuums, sondern ergibt sich aus der Summe bestimmter Eigenschaften und Merkmale, die der gebauten Umwelt oder des Prozesses eindeutig zugeschrieben werden können.

Ähnlich der Beziehung zwischen Prozess und Ergebnis gehören auch Planungs- und Baukultur untrennbar zusammen. Beide ergänzen und unterstützen sich; die eine ist ohne die andere nicht denkbar.

**Im Ergebnis umfasst der Begriff Planungs- und Baukultur somit sowohl eine immaterielle Wertvorstellung im Sinne des Qualitätsbegriffs als auch einen strategischen, instrumentellen und prozessualen Ansatz für die Bereiche Planung, Bau und Umwelt.**

Das **Positionspapier** will einen Beitrag dazu leisten, dass

- die Position der Städte und Gemeinden und ihrer Bevölkerung bei der Bestimmung von Verfahrens- und Qualitätsstandards zur Planungs- und Baukultur gestärkt wird;
- die kommunalen Vertreter eine Haltung zur Planungs- und Baukultur für ihre Stadt / Gemeinde entwickeln und eigene Zielsetzungen und Kriterien formulieren;
- die Politik die formulierten Kriterien beschließt und diese auch einhält;
- Bauherren bzw. ihre Vertreter sowie die Bürgerschaft in eine gemeinsam getragene, qualitätvolle Stadtentwicklung einbezogen werden;
- Multiplikatoren und Entscheider innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltung sich vom Nutzen einer Planungs- und Baukultur überzeugen lassen;
- die Entscheider in Politik, Wirtschaft und Verwaltung sich zur Planungs- und Baukultur bekennen;
- die Planungs- und Baukultur insgesamt einen gesteigerten Stellenwert im kommunalen "Tun, Dulden und Unterlassen" erfährt.

## **2. Handlungsansätze für gute Planungs- und Baukultur**

In der Regel muss von Politik und Verwaltung, aber mitunter auch durch eine kritische (Fach)Öffentlichkeit, die Initiative ergriffen werden, sich mit den maßgeblichen Akteuren auf Ziele und Kriterien für eine gute Planungs- und Baukultur zu verständigen. **Daher müssen Qualitätsziele zu einem möglichst frühen Zeitpunkt vereinbart werden.** Die Erarbeitung von Zielen umfasst sowohl eine ressortübergreifende Abstimmung, eine Einbindung des professionellen Wissens von Planungs- und Bauschaffenden als auch eine transparente und professionell betriebene Beteiligung der Öffentlichkeit.

Die Umsetzung von (Qualitäts-)Zielen für eine gute Planungs- und Baukultur benötigt Zeit. **Entsprechend müssen Qualitätskriterien und Zielsetzungen auch langfristig verfolgt und dürfen nicht auf Druck zugunsten schneller, vermeintlich populärer Entscheidungen „geopfert“ werden.**

Es gilt auch, das Verhältnis von Planen und Bauen zu den finanziellen Bedingungen der Stadt bzw. Gemeinde und der privaten Immobilienwirtschaft zu klären. **Die rein immobilienwirtschaftliche Betrachtung muss sich zu einer ganzheitlichen und gemeinwohlorientierten Betrachtung der Planungs- und Baukultur weiterentwickeln.** Der Trend zur Ökonomisierung der Stadtentwicklung und des privaten und öffentlichen Bauens verhält sich kontraproduktiv zu den Zielen einer besseren Planungs- und Baukultur in den Städten. Kurzfristige Abschreibungs- und Amortisationszeiträume im öffentlichen wie privaten Bauen sind damit schwer vereinbar.

Dies schließt eine ökonomische Betrachtung keineswegs aus. Eine Abschätzung, Ermittlung und Konkretisierung der Kosten für Bauwerke und der dazugehörigen Prozesse ist für die Planungs- und Baukultur natürlich essentiell. Allerdings darf diese Erhebung nicht zu einer Kosten- und Ressourcenreduzierung zu Lasten von Folge- und Unterhaltungskosten führen. **Vielmehr muss es um eine Optimierung des Mitteleinsatzes mit dem Ziel der Reduzierung der Lebenszykluskosten auch unter etwaiger Erhöhung der Planungs- und Herstellungskosten gehen.**

Für die Einführung und Umsetzung planungs- und baukultureller Grundsätze bedarf es nicht zwangsläufig mehr Finanzmittel. Eine Verbesserung kann auch aus dem Bestand heraus entwickelt werden. **Zentral ist eine eindeutige Prioritätensetzung zugunsten von mehr Qualität (und je nach Ausgangssituation auch Quantität) in den Bereichen Personal, Aus- und Weiterbildung und Planungsintensität.** Dies betrifft nicht nur den Planungs- und Baubereich innerhalb der Verwaltungen, sondern bindet die meisten Ressorts mit ein. Planungs- und Baukultur zu verbessern ist eine ressortübergreifende Aufgabe und bedarf daher eines klaren Auftrags an alle berührten Ressorts.

Planungs- und Baukultur werden auch durch das **Zulassen des Ungewöhnlichen**, Unkonventionellen und noch nicht Eingeübten befördert. Für Planungsprozesse sollten neue Verfahrensformen zugelassen, erprobt und nötigenfalls auch wieder nachgebessert werden. Je nach Verfügbarkeit von Flächen und Räumen geht es darum, Nischen der Stadtentwicklung, nutzungsoffene Flächen und „Möglichkeitsräume“ zu belassen und sie experimentellen und temporären Nutzungen zur Verfügung zu stellen. Insbesondere temporäre Nutzungen und Gestaltungsformen dürfen für sich experimentellen Charakter beanspruchen, sofern ihre Rückholbarkeit verbindlich geregelt ist.

Der bewusste **Verzicht auf Vorhaben** und daraus resultierende Einnahmen kann durchaus einen wertvollen Beitrag zu Planungs- und Baukultur darstellen. Dies bezieht sich auf die

gesamte Bandbreite von nutzungsseitig, maßstäblich oder gestalterisch nicht integrierbaren Vorhaben, über die übermäßige Inanspruchnahme des öffentlichen Raums für Events und Feste bis hin zu unmaßstäblicher Stadtwerbung im öffentlichen Raum. Dies alles läuft den Ansprüchen an gute Planungs- und Baukultur zuwider.

Stadtgesellschaft, Fachöffentlichkeit, Medien und Politik sind stets schnell bereit, Planungs- und Bauverwaltung für das zu schelten, was gebaut wurde. Selten wird ihnen vor Augen geführt, was Planungs- und Bauverwaltung an Verletzungen von Planungs- und Baukultur korrigiert bzw. verbessert haben. **Zu guter Planungs- und Baukultur zählen auch inhaltlich und sachlich vollständige Bauanträge, anhand derer überhaupt erst eine umfassende Beurteilung und Abwägung möglich ist.**

### **3. Empfehlungen an die Städte und Gemeinden**

Für alle Beteiligten geht es darum, aus den Erfahrungen mit der Durchführung von Planungsprozessen und Bauvorhaben Ziele und geeignete Indikatoren für gute städtische Planungs- und Baukultur abzuleiten („learning by doing“). In Bezug auf kommunale Bauvorhaben wird empfohlen, ein deutlich größeres Augenmerk auf die „Leistungsphase Null“, also die Ziele, den Standort, das Programm, die „Botschaft“ eines Bauvorhabens und die Kostensetzungen zu legen, denen das Vorhaben entsprechen muss. **Hier zahlt sich ein Mehr an Planung vor Eintritt in die eigentlichen Leistungsphasen von Hochbau, Ingenieurbau und Straßen sowie Freianlagenbau deutlich aus.**

- Qualitätsziele müssen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt vereinbart werden. Die Erarbeitung von Zielen beinhaltet sowohl eine ressortübergreifende Abstimmung, eine Einbindung des professionellen Wissens von Planungs- und Bauschaffenden als auch eine transparente und professionell betriebene Beteiligung der Öffentlichkeit.
- Städte und Gemeinden müssen den vielfältigen Dimensionen der Kommunikationskultur Rechnung tragen und Permanenz und Varianz in ihre Öffentlichkeitsarbeit zu städtischer Planungs- und Baukultur bringen.
- Städte und Gemeinden sollten das Feld der öffentlichen Kommunikation nicht allein der Berichterstattung durch die lokalen und regionalen Medien überlassen, sondern auch eigene Initiativen zur Kommunikation setzen. Diese reichen von regelmäßigen und breitenwirksamen Informationen zur Stadtentwicklung über Fachveröffentlichungen, permanente und temporäre Ausstellungen zum Planungs- und Baugeschehen bis hin zu netzbasierten Beteiligungs- und Dialogveranstaltungen.
- Das Qualifikationsprofil für eine Tätigkeit in der Planungs- und Bauverwaltung muss hierfür in fachlicher wie kommunikativer Hinsicht erweitert werden. Ziel sollte es sein, zu weniger externer Bearbeitung und Vergabe von Planungs- und Bauleistungen,

insbesondere in der konzeptionellen Phase, zu gelangen und dem Kompetenzabbau in der Verwaltung deutlicher entgegenzuwirken.

- Städte und Gemeinden können zur Stärkung ihrer Planungs- und Baukultur externe Beratungskompetenz zur Stadt- und Baugestaltung berufen. Diese Expertise sollte nicht abgelöst von den politischen Entscheidungsgremien und der Fach- und allgemeinen Öffentlichkeit ergehen.
- Kooperationen mit lokalen Bündnissen für Planungs- und Baukultur gilt es zu stärken, um Positionen zu Planungs- und Baukultur breitenwirksam(er) zu entwickeln und auf einem größeren stadtgemeinschaftlichen Konsens zu gründen.

In der Gesamtschau ergibt sich ein komplementäres Tätigkeitsfeld zur integrierten Stadtentwicklungspolitik, das die Städte und Gemeinden gerade mit Blick auf abnehmenden Verfügungsspielraum für personelle und finanzielle Ressourcen bespielen sollten, um Allianzen für gute Planungs- und Baukultur mit der öffentlichen Wohnungswirtschaft, der privaten (Immobilien-)Wirtschaft, dem Handwerk, den weiteren Akteuren einer Stadt bzw. Gemeinde und der jeweiligen Bevölkerung einzugehen. **Nur eine in den Städten und Gemeinden gemeinsam getragene Planungs- und Baukultur wird nachhaltige Wirksamkeit erlangen können.**

#### **4. Forderungen an Bund und Länder**

Der [Baukulturbericht](#) der Bundesstiftung Baukultur kennzeichnet relevante Handlungsfelder, die das Positionspapier in den zentralen Inhalten teilt. Über die o.g. Selbstbindungen der Städte und Gemeinden für gute Planungs- und Baukultur hinaus lassen sich aus diesen Handlungsfeldern konkrete Forderungen der Städte und Gemeinden an Bund und Länder ableiten. Bund und Länder werden für eine Verbesserung der Ausgangs- und Rahmenbedingungen für gute Planungs- und Baukultur aufgefordert, folgende Handlungsfelder verstärkt zu berücksichtigen:

- Städtische Baukultur ist immer auch Ausdruck der Selbstverwaltung der örtlichen Gemeinschaft. Hierfür müssen die Förderpolitiken ressort- und themenübergreifender ausgerichtet werden, um den Anspruch an eine selbstbestimmte, integrierte Stadtentwicklungsplanung einlösen zu können. Zudem sind die Länder aufgefordert, die Zuständigkeit von Städten für Vorhabenzulassungsverfahren nicht weiter einzuschränken.
- Die Förderpolitiken müssen ressort- und themenübergreifend ausgerichtet werden, um den Anspruch an eine integrierte Stadtentwicklungspolitik einzulösen. Hierfür müssen bspw. Städtebau- und Verkehrsinfrastrukturförderung integrierte Handlungskonzepte

gemeinsam fördern und die planungs- und baukulturellen Dimensionen von Vorhaben von Beginn an berücksichtigen.

- Die planungs- und baukulturellen Auswirkungen der Energiewende, bspw. in Form der Anforderungen an Energieeffizienz im Gebäudesektor, den Ausbau regenerativer Energien und aller Arten von Infrastrukturvorhaben müssen bereits in der "Leistungsphase Null" ermittelt werden. Es wird zukünftig nicht allein um die Optimierung einzelner Belange der Energiewende gehen können; diese sind vielmehr mit den planungs- und baukulturellen Belangen gerecht gegen- und untereinander abzuwägen. Hierzu ist auch eine Verbesserung der Förderbedingungen der "Leistungsphase Null" erforderlich.
- Bund und Länder sollten Städten und Gemeinden in noch größerem Umfang als bisher Experimentierklauseln zum Ausprobieren unerprobter Lösungen einräumen, die nicht von vornherein mit Förderrichtlinien und den ihnen zugrundeliegenden Zielsetzungen kompatibel sind.
- Bund und Länder sind aufgefordert, in noch größerem Umfang als bisher den Städten und Gemeinden die Pflege ihres baukulturellen Erbes auch der jüngeren Vergangenheit zu ermöglichen.
- Die Länder und die Hochschulen sind aufgefordert, Curricula im Schul- und Hochschulwesen deutlich um planungs- und baukulturelle Inhalte anzureichern. Berufsverbände und Handwerkskammern sind gehalten, zur nachberuflichen Qualifikation für die Verbesserung von Planungs- und Baukultur maßgebliche Inhalte zu entwickeln und zu vermitteln.