

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

## **Positionspapier**

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

### **Positionspapier**

Herausgeber:  
Deutscher Städtetag

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

Stand: Dezember 2014

ISBN 978-3-88082-276-4

© Deutscher Städtetag, Berlin und Köln 2014

## Inhaltsverzeichnis

1.	Planungs- und Baukultur in den Städten und Gemeinden	4
1.1.	Einordnung von Planungs- und Baukultur	4
1.2.	Akteure in Planungs- und Baukultur	5
1.3.	Einordnung und Ziele des Positionspapiers	7
1.4.	Zielgruppen des Papiers	8
2.	Annäherungen an den Begriff Planungs- und Baukultur	8
2.1.	Begriffsdefinitionen zu Planungs- und Baukultur	8
2.2.	Wirkungen von Planungs- und Baukultur	10
3.	Handlungsansätze für gute Planungs- und Baukultur	11
3.1	Was ist zu tun?	11
3.2	Was sollte geduldet werden?	13
3.3	Was sollte unterlassen werden?	13
4.	Themenfelder für gute Planungs- und Baukultur	14
4.1.	Qualitätvolle Planung	14
4.2.	Kommunikation	15
4.3	Kooperation	16
4.4	Bildung	17
5.	Qualitätssicherung	19
5.1.	Verfahren und Prozesse	20
5.2.	Instrumente	20
5.3.	Qualitätsmonitoring	26
6.	Empfehlungen an die Städte und Gemeinden	26
7.	Forderungen an Bund und Länder	28
	Quellenverzeichnis	30

## 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 Losung 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.

### 1.1. Einordnung von Planungs- und Baukultur

Demografischer Wandel, Strukturwandel und Klimawandel bestimmen die großen Linien der Regional- und Stadtentwicklung. Dahinter stehen die Auseinandersetzung mit kleinräumigen Wachstums- und Schrumpfungstendenzen in engem räumlichem Zusammenhang und mitunter in einem Stadtgebiet, unverändert hohe Anpassungsleistungen an sich wandelnde wirtschaftliche und demografische Rahmenbedingungen, bauökonomische Zielwerte und energetische Standards und andauernde Nutzungskonkurrenzen in Bezug auf Flächen und die personellen und finanziellen Ressourcen der Städte. Dies betrifft wachsende, konsolidierte und schrumpfende Städte und Gemeinden gleichermaßen. Eine nachhaltige und [integrierte Stadtentwicklungspolitik](#) versucht, hierauf angemessene Antworten zu finden. Hierzu bearbeitet sie eine Vielzahl von Themenfeldern wie Wohnen, Arbeiten, Mobilität, Grün- und Freiräume, [klimagerechtes Planen](#) und Bauen sowie Sonderthemen wie "Smart Cities" und "Resilienz in der Stadtentwicklung". Einige Themenfelder sind

dabei gezielt querschnittsorientiert angelegt. Dazu zählen u.a. die [Beteiligungskultur](#) und Planungs- und Baukultur in der integrierten Stadtentwicklungspolitik.

Rechtliche und fiskalische Vorgaben, technische Normen und Standards lassen Bau- und Planungsprozesse zunehmend komplexer, langwieriger und teurer werden. Häufig stagnierende oder gar rückläufige Finanz- und Personalressourcen stehen daher im Gegensatz zu den steigenden Anforderungen an Organisation, Kommunikation und Steuerung des Planens und Bauens in den Städten und Gemeinden. Planungs- und Baukultur stellen damit einen wichtigen Bestandteil einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik dar. Sie weisen in Bezug auf die gestaltete Umwelt weit in die Zukunft unserer Städte und Gemeinden und deutlich über gesetzlich oder politisch bestimmte Wahl- und Planungshorizonte hinaus.

## **1.2. Akteure in Planungs- und Baukultur**

Die an der Stadtentwicklung beteiligten Handelnden entwickeln gewollt und mitunter auch ungewollt ein zusehends verändertes Rollen- und Handlungsverständnis:

- Die Planungsverwaltungen sehen sich deutlich zunehmenden Anforderungen an die Legitimation von Planungen, die Begründung von Vorhaben, vor allem aber die kommunikative und partizipativ basierte Durchführung von Planungsverfahren gegenüber. Sie müssen sich zusehends bewusst werden, dass Planungsinhalte von der Öffentlichkeit deutlich hinterfragt und zunehmend abgelehnt werden.
- Bauverwaltungen in kreisfreien wie auch kreisangehörigen Städten und Gemeinden haben angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels im bauenden und technischen Bereich häufiger Probleme, überhaupt noch ihren kontrollierenden, planenden und ausführenden Funktionen nachzukommen. Bei der Wahrnehmung von Bauherrenfunktionen werden sie zusehends auf die Einhaltung von Zeit- und Kostenvorgaben reduziert. Hinzu kommt, dass viele kreisangehörige Kommunen Zuständigkeiten im Vorhabenzulassungsverfahren verloren haben und weiterhin verlieren.
- Die Verwaltungsleitungen sehen sich zusehends dem Anspruch ausgesetzt, fachliche, planerische und bauliche Kompetenz um vielfältige kommunikative und partizipative Fähigkeiten zu erweitern. Das Rollenbild der gestalterischen "Letztentscheider" zu Planungs- und Baugestaltungsfragen in den Kommunen

muss zusehends durch Moderations-, Kommunikations- und Vermittlungsfähigkeiten ergänzt werden.

- Ausschuss- und Ratsmitglieder in den Städten und Gemeinden sehen sich häufig im Spannungsfeld zwischen dem Primat des Kostensparens und der Erwartungshaltung, baulich-räumlich wahrnehmbare Erfolge für ihre Wahlbezirke vorzuweisen. Der Handlungsspielraum für öffentliche Investitionen in Gebäude und öffentliche Freiräume verengt sich zusehends und ist durch die Frage der finanziellen Machbarkeit und der Akzeptanz durch eine verstärkt kritische Öffentlichkeit bestimmt.
- Architekten, Stadtplaner, Landschaftsarchitekten und Ingenieure finden sich auf der einen Seite in der Rolle der beauftragten Planer und Architekten und auf der anderen Seite zunehmend auch in beratenden und zwischen den unterschiedlichen Interessen vermittelnden Positionen im Planungsprozess wieder. Zudem stellen sie einen erheblichen Teil der kritischen oder unterstützenden Fachöffentlichkeit dar.
- Ein gewandeltes Verständnis der Bürgerschaft und ihres Bedürfnisses nach Information, Artikulation, Beteiligung und Mitentscheidung zieht ebenfalls neue Anforderungen an die Vorbereitung von Planungsverfahren und öffentlichen Investitionen in die gestaltete und gebaute Umwelt nach sich. Die Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung und der zielgerichtete Einsatz von Instrumenten und passgenauen Verfahren können die Planungskultur durchaus befördern und ihre Ergebnisse verbessern. Sie kann aber auch die Frage nach der Baukultur in den Hintergrund drängen, obgleich Planungs- und Baukultur kaum trennbar miteinander verbunden sind. Hinzu tritt, dass die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern nicht zwangsläufig zu einer größeren Inklusionswirkung aller Bevölkerungsgruppen führt und vereinzelt eine Tendenz aufweist, die auch auf das Festhalten am Status Quo gerichtet sein kann. Bürgerbeteiligung kann daher nicht die politische Abwägung ersetzen, welche planungs- und baukulturellen Aktivitäten in Einklang mit den Belangen des öffentlichen Wohls stehen.
- Die marktwirtschaftlich agierende und auf Rendite orientierte Immobilienwirtschaft weiß das Thema Baukultur als Imagerträger und vermarktungsförderndes Instrument durch prominente Architektur für sich zu nutzen. Planungskultur hat aus der Warte der Immobilienwirtschaft in erster

Linie zum Ziel, die erforderliche planungs- und baurechtliche Zulässigkeit nötigenfalls auch im Wege innovativer Beteiligungs- und Abstimmungsverfahren herbeizuführen. Hierbei ergeben sich durchaus wahrnehmbare Unterschiede bei der Akzeptanz spezifischer lokaler Besonderheiten zwischen einer ortsgebundenen, ansässigen Immobilienwirtschaft und ortsungebundenen Entwicklern und Investoren.

- Die Medien können eine unterstützende Rolle bei der Beförderung von Planungs- und Baukultur spielen, wenn sie kommunalpolitische Verfahren und Vorhaben weniger skandalisierend als abwägend behandeln. Für Planungs- und Baukultur in Städten und Gemeinden ist dies stets ein Glücksfall, der jedoch keineswegs die Regel darstellt.

### **1.3. 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.

Das Positionspapier baut auf die bereits bestehenden Veröffentlichungen des Deutschen Städtetages zur [integrierten Stadtentwicklungsplanung](#), zum [strategischen Flächenmanagement](#) und zur [Beteiligungskultur](#) sowie auf die Leitlinien des Deutschen Städte- und Gemeindebundes „[Stärkung der Baukultur in Städten und Gemeinden](#)“ auf.

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. Hierüber können Planungs- und Baukultur einen zentralen Beitrag zu attraktiven, lebenswerten Städten und Gemeinden und zur positiven Imagebildung in der Außen- und Binnenwirkung leisten. Als ein besonderes, aber zusehends intensiver diskutiertes Themenfeld von Planungs- und Baukultur entwickelt sich der Umgang mit stadtbildprägenden und erhaltenswerten Gebäuden ohne „Denkmalstatus“, dem baulichen Bestand der 1960er bis 1980er Jahre sowie dem großflächigen Einzelhandel, der Logistik oder der Industrie (industrielle und gewerbliche Baukultur). Diskussionen hierzu werden sehr unterschiedlich geführt. Das Positionspapier will auch dazu ermutigen, den baulichen Bestand der jüngeren Vergangenheit in Städten und Gemeinden stärker in den Fokus zu rücken und einer qualifizierten Diskussion zuzuführen.

#### **1.4. 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.

## **2. Annäherungen an den Begriff Planungs- und Baukultur**

Der Begriff Planungs- und Baukultur knüpft aus der Perspektive der Städte und Gemeinden an den Baukulturbegriff auf Landes- und Bundesebene an und ergänzt ihn um speziell kommunale Aspekte. Er ist nicht klar abgrenzbar und setzt sich aus vie-

len Facetten zusammen. **Planungs- und Baukultur umfassen sowohl quantifizierbare Themen wie Projektsteuerung, Bauabläufe und Baukosten, als auch qualitative Aspekte wie Gestaltung von Gebäuden, öffentlichen Räumen und Freiflächen, Beteiligungsverfahren, Wettbewerbs- und Qualifizierungsverfahren, Haltungen oder Wertvorstellungen.**

## **2.1. 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 wollen

- eine transparente und offene Stadtentwicklungspolitik befördern;
- kooperative und dialogorientierte Bau- und Gestaltungsprozesse nutzen;
- die erprobten Verfahren und Regeln der professionellen baukulturelle Berufe nutzen und weiterentwickeln;
- eine enge und partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bauschaffenden, Bauwirtschaft, Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung stärken und hierfür Handreichungen bieten sowie
- positiv auf die Menschen und ihre Umwelt wirken.

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.**

## **2.2. Wirkungen von Planungs- und Baukultur**

Das Positionspapier soll dazu ermutigen, auch unbequeme Entscheidungen zu treffen, die sich jedoch langfristig positiv auf die Wahrnehmung der Stadt auswirken. Stadtentwicklungspolitische und städtebauliche Ziele müssen anhand nachvollziehbarer Kriterien erarbeitet, reflektiert und umgesetzt werden. Dies kann dazu beitragen, den Druck von außen auf die Politik, schnelle Entscheidungen mit langfristigen Auswirkungen zu treffen, zu reduzieren.

**Planungs- und Baukultur** tragen dazu bei,

- einen langfristigen Grundkonsens der Akteure, die Räume gestalten, über die Qualität von Planungen und Vorhaben zu entwickeln;
- Alleinstellungsmerkmale zu Verfahrens- und Qualitätsstandards zu entwickeln, die sich auf die Wahrnehmung von Städten, Gemeinden, Stadtteilen, Ortsteilen und Quartieren und ihrer natürlichen Umgebung für die Bewohnerinnen und Bewohner und Gäste auswirken und ihr Image positiv prägen;
- die Bauherren und vielfach anonyme Investoren, Projektentwickler sowie die Bürgerschaft einzubinden, um eine qualitätvolle Stadtentwicklung gemeinsam zu tragen;
- Zielsetzungen der Stadtentwicklung bereits in einem frühen Stadium durch Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation, Beteiligung, Diskussion und Beschlüsse transparent und nachvollziehbar für die Allgemeinheit zu machen;

- den Wiedererkennungswert und die Attraktivität der Stadt oder der Gemeinde für die Bevölkerung und Gäste zu steigern, sowie hierdurch die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Stadt / Gemeinde zu stärken und die Wertschätzung von Lebenswelten (Arbeiten, Freizeit, Wohnen) zu erhöhen;
- den Erhalt oder Abbruch von Bausubstanz anhand von klaren Kriterien zu überprüfen;
- die Einbindung von Experten und Fachwissen im Rahmen von Partizipationsprozessen zu erhöhen;
- regionale (Bau-)Produkte und spezifische Besonderheiten zu erhalten und zu fördern;
- Innovationen und ungewöhnliche Lösungen zu befördern;
- Nischen und (Sub-)Kulturen wertzuschätzen und zu erhalten.

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.

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

#### **3.1 Was ist zu tun?**

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. Zielkonflikte der unterschiedlichen Fachressorts oder Interessengruppen müssen aufgezeigt und geklärt werden. Eindeutige und allen Akteuren bekannte und von ihnen zumindest respektierte Ziele sind Grundvoraussetzung für eine anschließende Qualitätssicherung.

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.

### **3.2 Was sollte geduldet werden?**

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, nutzungs offene 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. Bei Fragen der architektonischen Gestaltung sollte beachtet werden, dass nicht jedes gestalterische Experiment das Gesamterscheinungsbild der Stadt beeinflusst. Sonderlösungen, die nicht zwangsläufig dem gestalterischen Duktus entsprechen, können durchaus Beiträge zur Weiterentwicklung von Planungs- und Baukultur darstellen. Städte und Gemeinden halten mehr an gestalterischen Innovationen aus als gemeinhin angenommen. Diese erweisen sich häufig erst mit ihrer Aneignung und ihrem Einweben in das gestalterische Gefüge – quasi „auf den zweiten Blick“ – als Weiterentwicklung von Planungs- und Baukultur.

### **3.3 Was sollte unterlassen werden?**

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. Dies bedeutet u.a. auch zu klären,

- wie die „Erheblichkeit“ von Bauanträgen auf privaten Flächen und Nutzungsanträgen auf öffentlichen Flächen im Verhältnis zu den vereinbarten Zielen zu Planungs- und Baukultur in prüfenden und genehmigenden Verwaltungen bewertet wird;
- mit welcher Tiefe Bau- und (Um)Nutzungsanträge behandelt werden können;
- in welcher Form und Intensität mit Antragstellern in den Dialog eingetreten wird;
- ob und in welchen Verfahren Alternativen zu dem beantragten Vorhaben oder der beantragten Nutzung mit Antragstellern entwickelt werden.

Dies setzt voraus, dass Städte und Gemeinden im Einklang mit ihren Verwaltungskapazitäten über ein Mandat zum Vollzug von Zulassungsverfahren verfügen.

## **4. Themenfelder für gute Planungs- und Baukultur**

### **4.1 Qualitätvolle Planung**

Zur Sicherung von Planungs- und Bauqualität ist ein interdisziplinärer Planungs- und Bauablauf geboten, der durch eine enge Zusammenarbeit der unterschiedlichen Fachdisziplinen mit der planenden und bauenden Verwaltung und einem fairen Interessenausgleich geprägt ist.

Voraussetzungen hierfür sind,

- solide und belastbare Grundlagen im Vorfeld politischer Entscheidungen zur Durchführung von Vorhaben zu erarbeiten;
- Verwaltung und Auftragnehmern für eine „Leistungsphase Null“ hinreichend Zeit und Ergebnisoffenheit einzuräumen;
- die Koordinations- und Integrationsleistungen der Planungs- und Bauschaffenden zu stärken;

- das kooperierende Verhalten der Projektbeteiligten durch faire Vergabeverfahren und ergebnisorientierte vertragliche Regelungen zu befördern.

## **4.2 Kommunikation**

Trotz schwindender Breitenwirkung von Printmedien nimmt die Öffentlichkeit Fragen der Planungs- und Baukultur, insbesondere aber Fragen der Gestaltung von öffentlichen Räumen und einzelnen Bauvorhaben, durch die Vervielfältigung von Medienzugängen durchaus noch intensiver und insbesondere schneller als in der Vergangenheit wahr. Die Medien müssen daher eng in das Kommunikationskonzept guter Planungs- und Baukultur eingebunden und transparent und kontinuierlich informiert werden. Die Wahl der Kommunikationskanäle sollte stets eine klare Zielgruppenorientierung aufweisen. Cross-mediale Strategien sollten dabei nach Möglichkeit im Fokus stehen. Daher müssen die Kommunen vielfach eigene Kommunikations- und Vermittlungsstrategien entwickeln, um einen stetigen und projekt- und verfahrensbezogen intensivierten Informationsfluss und Meinungsaustausch zur Stadtentwicklung zwischen Öffentlichkeit und Kommune herzustellen. Das bedeutet, dass Städte und Gemeinden gut beraten sind, bestimmte Medienzugänge selbst zu bespielen. Hierzu zählen beispielsweise

- regelmäßig erscheinende Print-Medien mit niedriger Zugangsschwelle und großer medialer Verteilung zur kontinuierlichen und breitenwirksamen Information der Öffentlichkeit;
- aperiodisch erscheinende Publikationen für die Fachöffentlichkeit, die vertiefte fachliche Untersuchungen und Diskussionen dokumentieren und Ergebnisse von Verfahren und Projekten zur fachlichen Imagepflege verbreiten;
- permanente und vorhabenbezogene Ausstellungen zur Stadtentwicklung und zu Projekten an Orten mit niedriger Zugangsschwelle mit ergänzenden Informationsmaterialien und bürgernaher Betreuung und Erläuterung;
- eine umfassende, gesamtstädtische Strategie zur Nutzung des Web 2.0 und e-Government für alle Ressorts, die auch das Themenfeld Planungs- und Baukultur berücksichtigt. Dies erfordert, sich über Zugang, Formen und Inhalte zu Planungs- und Baukultur zu verständigen, um Breiten- und Tiefenwirkung miteinander in Einklang zu bringen. Auch müssen Reaktions- und Handlungsmuster für vordergründig als Mehrheitsmeinung erscheinende Wertungen von Verfahren und Projekten vereinbart und eingeübt werden;

- ein jeweils verfahrens- oder projektspezifisches, „anlassbezogenes“ Kommunikationsdesign, das situativ an die unterschiedliche Resonanz von Akteuren und den Verfahrens- und Projektstand angepasst werden kann;
- eine kritische Überprüfung der Vorbereitung, des Ablaufs und der Wirkung von Präsenzveranstaltungen. Diese bleiben ein zentrales Element der Kommunikation, insbesondere zu Beginn, im Verlauf und zum Ende von Planungen und Projekten, um wechselseitig „O-Ton“ zwischen politischer Spitze, Verwaltung und Öffentlichkeit zu befördern und private Planungen und Vorhaben mit den sie tragenden Personen der Immobilienwirtschaft zu verbinden.

Eine besondere Herausforderung liegt dabei in der Qualifikation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Zudem müssen die Verwaltung, die politischen Entscheider und die beschließenden Gremien akzeptieren lernen, dass Kommunikation einen relevanten Kostenfaktor bei der Durchführung von Verfahren und Projekten ausmacht. Offene und kontinuierliche Kommunikation aller Beteiligten helfen nicht nur bei der Zielfindung, sondern erleichtern auch die Vorbereitung und Umsetzung von Planungsverfahren und Projekten. Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, den Projektpartnern und den Medien hilft, Missverständnisse zu vermeiden und unterstützt reibungsärmere Prozesse.

### **4.3 Kooperation**

Eine ressortübergreifende Kooperation innerhalb der Planungs- und Bauverwaltungen zählt heutzutage zu den Pflichtaufgaben. Aber auch außerhalb der Verwaltungen wurden in den vergangenen Jahren vielfach Kooperationen mit und die Einbindung von weiterem Fachwissen intensiviert. Zu den Kooperanden zählen z.B.

- die Architekten-, Ingenieur- und Handwerkskammern,
- Vertreter der Wohnungswirtschaft und des Baugewerbes,
- Studierende, Lehrende und Forschende aus den Hochschulen,
- externe Expertinnen und Experten,
- im Wege von strukturierten Beteiligungsverfahren gewonnene Bürgerinnen und Bürger, die für einen begrenzten Zeitraum an der Entwicklung von Leitbildern und Zielen mitwirken oder als Partner zur Konkretisierung von Planungs- und Gestaltungsvorstellungen insbesondere im öffentlichen Raum wirken.

Stakeholder können als Multiplikatoren dienen, insbesondere auch im Bereich der Aus- und Weiterbildung der am Bau- und Planungsprozess Beteiligten. Ebenso sind die Vertreter der örtlichen und überörtlichen Medien mit in die Diskussion und den Prozess einzubeziehen.

Neben selbst gewählten Kooperanden hat die Stadtentwicklung zwangsläufig mit den Akteuren der privaten Immobilienwirtschaft, Investoren, Entwicklern und ihren Vertretern zu tun. Hier geht es insbesondere bei der üblichen Ko- und kompletten privaten Finanzierung von Planungsverfahren und bei der Vergabe von öffentlichen Flächen an Investoren und Bauwillige für die Städte und Gemeinden darum, „die Zügel in der Hand zu behalten“. Die Kommune muss die maßgeblichen Steuerungsleistungen für Planverfahren und Projekte selbst erbringen können und den Anspruch an eine ressortübergreifende Berücksichtigung einlösen. Dies ist angesichts der Vielgestaltigkeit der Anforderungen ebenfalls aufwändig und bedarf qualifizierter Personalressourcen. Dabei muss auch klar benannt werden, was die Kommune nicht leisten kann.

#### **4.4 Bildung**

##### **Entscheider / Stadträte / Multiplikatoren**

Ein gemeinsam getragenes Verständnis von Planungs- und Baukultur sollte nicht nur zwischen den beteiligten Fachleuten, sondern auch bei den Entscheidern in der örtlichen Politik, Stakeholdern, Bauwilligen und Multiplikatoren (Medien) entwickelt werden. Die Herausforderung besteht darin, einerseits einen gemeinsamen Nenner für den Qualitätsanspruch an Planungsverfahren und Projekte zu entwickeln, um auf dieser Grundlage zu verbindlichen Entscheidungen und Standards zu gelangen, und andererseits Raum für Abweichungen und Detaillierungen zuzubilligen und hierüber Konsens zu erzielen. Hierfür kann eine retrospektive kritische Analyse früherer Verfahren und ihrer Projektergebnisse herangezogen werden, um daraus einen Konsens für die Mindeststandards an Planungs- und Baukultur zu entwickeln. Wichtig ist auch, in den politischen Entscheidungsgremien (Stadt- und Gemeinderäte, Planungs- und Bauausschüsse) einen möglichst großen gemeinsamen Nenner zu Qualitätsstandards zu entwickeln und nach Möglichkeit auch miteinander Verfahrens- und Gestaltungsqualitäten zu erfahren (zum Beispiel durch gemeinsame Exkursionen in andere Städte - „Reisen bildet“) und einschätzen zu lernen.

## **Planungs- und Bauschaffende**

Planungs- und Baukultur, ebenso wie Beteiligungskultur, sind ein wesentlicher Baustein der Fachqualifikation und sollten daher grundsätzlich auch in der Ausbildung vermittelt werden. Bereits heute ist ein Fachkräftemangel in der öffentlichen (Bau-)Verwaltung zu konstatieren. Daher muss die Ausbildung der Fachdisziplinen wieder stärker gefördert (und gefordert) sowie für qualifizierte Nachwuchskräfte gesorgt werden.

Planungs- und Baukultur betrifft nicht nur den Denkmalschutz, die Stadtplanung oder Stadtentwicklung, sondern auch alle thematisch verwandten ingenieurwissenschaftlichen Themenbereiche. In den technisch geprägten Studiengängen (z.B. Stadttechnik, Tiefbau, Verkehr) müssen vermehrt Grundzüge der Planungs- und Baukultur vermittelt werden. In den baukünstlerisch geprägten Studiengängen (z.B. Architektur, Landschaftsarchitektur, Städtebau) bedarf es stärkerer Auseinandersetzung mit den „Produktionsbedingungen von Stadt“ (u.a. Boden-, Planungs- und Baurecht, Verfahrensfragen und Verfahren zur Bürgerbeteiligung). Die Planungsdisziplinen wiederum bedürfen bspw. eines Grundstocks an Kenntnissen zur Städtebau- und Architekturgeschichte, zu Stadt-, Siedlungs- und Gebäudetypologien und zur Gebäudelehre. Auch im Zusammenhang mit der Planung von Windkraft- und/oder Photovoltaikanlagen, der Energieberatung oder der barrierefreien Gestaltung des öffentlichen Raums bestehen fraglos noch Verbesserungspotenziale.

Nach einer Untersuchung des Marktforschungsinstituts Bauinfoconsult entfallen nach Einschätzung der befragten Branchenakteure 12 % des gesamten Umsatzes der Baubranche

auf Fehlerkosten, d.h. Fehlplanung, Rechen-, Kommunikations- oder Ausführungsfehler. Dies weist darauf hin, dass eine Qualifizierungsoffensive auch bei den ausführenden Gewerken im bauenden Bereich geboten ist. Dies betrifft neben den Kostenaspekten auch das Zusammenwirken von Gewerken und die Organisation ihrer sichtbaren und unsichtbaren Schnittstellen zueinander. Zusätzlichen Anforderungen hinsichtlich der Ausführungs- und Gestaltungsqualität sehen sich die bauenden Gewerke durch die zunehmende Bedeutung von Haus- und Gebäudetechnik und der Klimaeffizienz von Neubauten und Bestandsgebäuden ausgesetzt.

Ausbildung und Qualifizierung „on the job“ haben diesen Aspekten noch nicht hinreichend Rechnung getragen.

### **Öffentlichkeit**

Städte und Gemeinden können in ihrem Wirkungskreis durchaus Einfluss auf die Haltung der Öffentlichkeit zu Planungs- und Baukultur nehmen. Sie gehen „mit gutem Beispiel voran“, müssen bezogen auf kommunale Verfahren und Projekte die selbst gesetzten Standards einhalten und speziell im öffentlichen Raum einen hohen Anspruch an Gestaltung, Materialien und seine Instandhaltung vertreten. Städtisches Engagement bei den regelmäßig stattfindenden Tagen der Architektur, des Denkmals oder zukünftig womöglich auch der Stadterneuerung ("Tag der Städtebauförderung") kann durchaus Beispielwirkung für die eigene Bevölkerung entfalten.

Planungs- und Baukultur müssen nicht nur in der Fachöffentlichkeit, sondern auch in der Breite Wirkung entfalten. Auch eine Integration in die vielfältigen Bildungsaktivitäten von schulischen Curricula bis hin zur Erwachsenenbildung können zu einer Sensibilisierung und zu einem vorhabensunabhängigen Grundverständnis für Planungs- und Baukultur führen.

Planungs- und Baukultur zeichnen sich auch durch „Spielraum“ zur Aneignung durch die zukünftigen Nutzer und Nutzerinnen sowie der Möglichkeiten des eigenen Engagements aus. Dies trägt maßgeblich zur Steigerung der Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Stadt oder Gemeinde, ihren Planungsprozessen, Teilräumen und Einzelprojekten bei.

## **5. Qualitätssicherung**

Grundlagen der Qualitätssicherung sind im Vorfeld vereinbarte quantitative und insbesondere qualitative Ziele und Kriterien, welche eindeutig erhoben und überprüft werden können. Der Abgleich von vorher angestrebten Zielen mit den tatsächlich erfüllten Anforderungen und Erwartungen dient zur Optimierung der Prozesse und führt zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Ergebnisse.

## **5.1 Verfahren und Prozesse**

Für eine funktionierende Qualitätssicherung über den gesamten Planungs- und Umsetzungsprozess hinweg müssen Prozessschritte vereinbart werden, die wiederholbar sind, aber auch nicht in einen Selbstzweck münden dürfen. Prozesse müssen korrigiert und umgesteuert werden können und stets dem Zweck guter Planungs- und Baukultur dienen. Im Idealfall kann eine auch von außen wiedererkennbare, in den Mainstream überführte hohe Verfahrenskultur erreicht werden, die auf Routinen beruht, aber dennoch offen für Selbstkorrekturen ist.

**Ein kontinuierliches Monitoring sollte integraler Bestandteil der Prozesse sein und nicht neben den Planungsverfahren und ihrer Umsetzung oder gar nicht installiert werden.** Dabei ist auch zu beachten, dass Prozesse dem Projekt angemessen sein müssen. Das Misstrauen gegenüber einer prozessualen Betrachtung von Planungsverfahren ist dann berechtigt, wenn Prozesse und ihr Monitoring zum Selbstzweck geraten und sich ihrer dienenden Funktion, gutes Planen und Bauen zu befördern, entledigen.

## **5.2 Instrumente**

Gute Planungs- und Baukultur können auf eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente zurückgreifen. Der Instrumenteneinsatz muss flexibel und situativ gestaltet werden. Nicht das „Mehr“ des Einsatzes von Instrumenten fördert Planungskultur, sondern das „Wie“. Es gilt das Prinzip der „Angemessenheit“ von Instrumenten. Die Instrumente sind als exemplarischer Werkzeugkasten zu verstehen, der durch eigene Erfahrungen und gute Praxis an anderen Orten erweitert und modifiziert werden muss. Die folgenden Instrumente können helfen, gute Planungs- und Baukultur zu stärken und umzusetzen:

### **Informelle Planungen**

Informelle Planungen zum Abgleich mit gestalterischen Vorstellungen für die Entwicklung und Aufwertung des Bestands bilden im Vorfeld von förmlichen Planungen (z.B. Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen, Bebauungspläne) eine wichtige Grundlage. Hierzu können die Städte und Gemeinden einerseits durch Abschluss städtebaulicher Verträge die finanziellen Mittel von Planungs- und Bauwilligen (→

Städtebauliche Verträge) einwerben, andererseits sind sie aber auch weiter gefordert, eigene Anstrengungen zu unternehmen, um stadtentwicklungsplanerische, städtebauliche und gestalterische Zielvorstellungen für das gesamte Stadt- oder Gemeindegebiet, Stadt- und Ortsteile, Quartiere und Teilräume zu entwickeln. Hierfür dienen jedwede Formen informeller Planungen, die in den Planungs- und Bauverwaltungen oder mit externen Auftragnehmern erarbeitet werden. Wo immer es sich anbietet, empfiehlt es sich, bereits in einem vergleichsweise frühen Stadium die örtliche Öffentlichkeit, Fachöffentlichkeit, Stakeholder und die lokalen Wirtschaftstreibenden einzubinden (→ Bürger- und Planungswerkstätten). Informelle Planungen müssen angemessen kommuniziert und für die Öffentlichkeit verständlich aufbereitet werden. Plansprachen, Visualisierungen, 2D- und 3D-Modelle und die Kommunikation über die informellen Planungen müssen die Zugangsschwelle zu städtischen Planungen merkbar verringern.

### **Wettbewerbe**

Hierunter werden Verfahren verstanden, die mit der Richtlinie für Planungswettbewerbe RPW 2013 konform gehen, wie offene und nicht-offene Wettbewerbsverfahren. Daneben gibt es weitere Verfahren wie Mehrfachbeauftragungen und alle Formen kooperativer, dialogorientierter Verfahren. Die RPW 2013 basiert auf der in Zusammenarbeit durch den Bund Deutscher Architekten (BDA) und den Deutschen Städtetag (DST) im Jahr 1952 erarbeiteten Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf dem Gebiet des Bauwesens und des Städtebaus (GRW); die Prinzipien sind unverändert: Gleichbehandlung aller Teilnehmer, eindeutige Aufgabenstellung, angemessene Preisgelder, kompetentes Preisgericht, Auftragsversprechen, Anonymität der Wettbewerbsbeiträge, welche im Rahmen kooperativer Verfahren aufgehoben werden kann (vgl. § 3 Abs.5). Aufgrund der gestiegenen Anforderungen an die Gebäude und die gebaute Umwelt, aber auch an die Planungs- und Bauprozesse sind die Qualität von Vorbereitung bzw. Auslobung und Durchführung und zunehmend die Beteiligung der Bürgerschaft sowie die Ausrichtung am Ziel des Verfahrens für das Ergebnis ausschlaggebend.

Wettbewerbsverfahren sollten nicht zu viel auf einmal erreichen wollen. Dessen ungeachtet sollten sie je nach Aufgabenstellung auch interdisziplinäre Potentiale heben, indem bspw. Architekten und Ingenieure gleichermaßen adressiert werden.

Sie können differenziert gestaltet werden, sodass sie bei Zweiphasigkeit auch eine öffentliche Debatte über Zwischenergebnisse zulassen und für die zweite Phase den Teilnehmern ergänzende Anforderungen an die Hand gegeben werden können. Die Qualität von Wettbewerben wird über ihre Vorbereitung und Durchführung hinaus auch durch die Art und Form der politischen und öffentlichen Kommunikation ihrer Ergebnisse bestimmt. Um Akzeptanz und Zustimmung für ein Wettbewerbsergebnis in der Öffentlichkeit zu erreichen, ist die Unterstützung des Auslobers durch Juryvertreter sinnvoll. Der Auslober wiederum ist gehalten, über den Umgang mit dem Wettbewerbsergebnis, seine Änderungen oder gar grundlegende Entscheidungen zur Umsteuerung kontinuierlich zu informieren, um das Ergebnis eines solchen planungs- und baukulturellen Prozesses nicht zu entwerten.

### **Institutionalisierte Beratungskompetenz zu Planungs- und Baukultur**

Neben der Beratungskompetenz der Verwaltung und Ausschüsse kann es unter Umständen hilfreich sein, eine „externe Sichtweise“ (z.B. Gestaltungsbeiräte, Gestaltungskommissionen o.ä.) zu institutionalisieren. Bei fast 60 % der Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern existiert laut Befragung der Bundesstiftung Baukultur bereits ein Gestaltungsbeirat und ca. 9 % bereiten sich vor, Gestaltungsbeiräte einzurichten. Bei den Städten mit 50.000 – 100.000 Einwohnern beträgt der Anteil mit einem Gestaltungsbeirat ca. 30 %, weitere 15 % planen die Einrichtung eines Gestaltungsbeirates. Ein Blick in die Praxis belegt, dass auch in kleineren Städten und Gemeinden die Einrichtung von Gestaltungsbeiräten nicht mehr unüblich ist.

Externe Beratungskompetenz kann hilfreich sein, eine eigene Haltung der lokalen Politik zu kommunaler Planungs- und Baukultur zu entwickeln und planungs- und gestaltungsrelevante Fragestellungen transparent zu diskutieren. Sie kann Beiträge zu Grundsatzfragen von Planungs- und Baukultur liefern und sich mit relevanten Einzelprojekten auseinandersetzen. Ihr Votum kann befriedend wirken, weil aus unabhängiger Warte getroffen. Allerdings kann sie auch das Entscheidungsverhalten der hierfür in Städten Verantwortlichen in Verwaltung und Politik und der politischen Gremien zu planungs- und gestaltungsrelevanten Fragen „lähmen“ und von Eigenverantwortung in ungewolltem Umfang entlasten. Hier gilt es, ein Gleichgewicht zwischen Beratungsleistung und Entscheidungsverhalten zu finden.

### **Bau- und Gestaltungsberatung**

Entgegen der Annahme, dass die Beratung von Bauwilligen in allen Fragen des Bauens und Gestaltens in vielen Städten und Gemeinden infolge Personalmangels und in vielen Ländern auch infolge der umfänglichen Freistellung von Bauvorhaben von Genehmigungsverfahren deutlich zurückgefahren worden sei, ergibt die Umfrage der Bundesstiftung Baukultur einen vergleichsweise hohen Anteil von zwei Dritteln der Kommunen mit Beratungsleistungen vor dem Genehmigungsverfahren. Die Kommunikation zwischen Bauwilligen und Planungs- und Bauverwaltung bleibt ein zentraler Bestandteil guter Planungs- und Baukultur in den Städten und Gemeinden. Dabei soll sich die Kommunikation und Beratung keineswegs allein auf genehmigungsbedürftige Neubauten und Umbauten im Bestand richten, sondern alle Fragen baulich-gestalterischer Veränderung und Einfügung in ihre Umgebung oder auch Akzent- und Impulssetzung für ihre Umgebung umfassen. Zudem kann diese Dienstleistung sogar im Titel der zuständigen Verwaltung (zum Beispiel "... und Bauberatung") zum Ausdruck kommen. Trotz der geringen personellen Ressourcen und des hohen Aufwandes ist eine qualitative Bau- und Gestaltungsberatung im Sinne der „Prävention“ wichtig, um später nicht zu ordnungsrechtlichen Instrumentarien greifen zu müssen.

**Es ist daher essentiell, einen niedrigschwelligen Zugang der Bauwilligen zur Planungs- und Bauverwaltung zu wahren und ein zwischen privatem Bausektor und öffentlicher Planungs- und Bauverwaltung gemeinsam getragenes Verständnis von lokaler Planungs- und Baukultur zu verstetigen oder weiter zu entwickeln.**

### **Bürger- und Planungswerkstätten**

Die beteiligungsorientierte Verhandlung von Planungs- und Gestaltungsfragen mit den Bürgerinnen und Bürgern stellt einen Ansatz zur transparenten Stadtentwicklung dar. Die Bandbreite kann von der Leitbilddiskussion einer Stadt über die Kennzeichnung relevanter Inhalte für ein integriertes Stadtentwicklungskonzept bis hin zu Zielkatalogen von Auslobungen für Wettbewerbe und die Gestaltung von öffentlichen Räumen auf Quartiersebene reichen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Auswahl der Beteiligten. Hier kommt den Bürger- und Planungswerkstätten besondere Bedeutung zu, da sie eine der wenigen Gelegenheiten für die planende und bauende

Verwaltung bieten, mit (möglichst) repräsentativ ermittelten Bürgerinnen und Bürgern in Austausch, Diskurs und konkrete Planungsprozesse einzutreten. Diese Chance bietet sich ansonsten in keinem förmlichen und sonstigen informellen Planungsprozess und lohnt in Anbetracht der bislang gewonnenen Erfahrungen durchaus den Aufwand.

### **Satzungen**

Vielfach soll der Gestaltungswille sich in örtlichen Gestaltungssatzungen nach dem jeweiligen Landesbaurecht (§ 86 Musterbauordnung) ausdrücken, die entweder eigenständig oder als Bestandteil von Bebauungsplänen Wirkung entfalten. Die Erwartungen an die Wirksamkeit von Satzungen sind jedoch regelmäßig dann zu hoch, wenn sie nicht durch eine aktive und diskursiv angelegte Planungs- und Bauberatung durch die Verwaltung begleitet werden. Satzungen ohne dieses beratende Element produzieren im Regelfall keine zusätzliche gestalterische Qualität, sondern dienen nur als Prüfmatrix für die Erfüllung von Vorgaben an Fassaden- und Dachmaterialien und die Maßstäblichkeit und das Verhältnis von Fassaden- und Dachöffnungen.

Ähnlich verhält es sich bei Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Nr. 3 Baugesetzbuch, die die städtebauliche Eigenart des Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt schützen sollen. Hier ist der Beurteilungsmaßstab noch grobkörniger angelegt. Der Gestaltqualität zuträglich ist in erster Linie der Genehmigungsvorbehalt selber, wenn hierüber in einen Diskurs zur städtebaulichen und architektonischen Gestaltung mit den Bauwilligen und ihren Architekten eingetreten werden kann. Die reine Anzahl an unterschiedlichen Satzungen und die Überlagerung von Gebietskullissen nutzen der Planungs- und Baukultur jedoch nur bedingt.

Als weitere Satzung kann das Instrument der Bebauungspläne angeführt werden. Durch die Regelung der Art und des Maßes der möglichen Bebauung und u.a. ihrer Bauweise tragen diese oftmals zur Transparenz und Kommunikation der Ziele der Stadtentwicklung bei. Dies setzt allerdings neben dem "Rechtsplan" eine angemessene Visualisierung der städtebaulichen Ziele in Plan, Bild und idealerweise auch haptischen oder virtuellen Modellen voraus. Insbesondere durch die Aufstellung eines Bebauungsplans in bereits bebauten Gebieten ergeben sich weitreichende

Prüf- und Genehmigungsoptionen für die kommunale Verwaltung. Allerdings sind auch hier Aufwand und Nutzen gegeneinander abzuwägen.

### **Städtebauliche Verträge**

Städtebauliche Verträge nach § 11 und Durchführungsverträge zu Vorhaben- und Erschließungsplänen nach § 12 Baugesetzbuch dienen u.a. auch dazu, die mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele zu befördern und zu sichern. In den gesetzlichen Bestimmungen ist ausdrücklich klargelegt, dass auch baukulturelle Belange Berücksichtigung finden können. Gegenstand städtebaulicher Verträge kann im Rahmen der Angemessenheit auch die Übernahme von Kosten und Aufwendungen für städtebauliche Maßnahmen durch Private sein. Dies ermöglicht es, die jeweiligen kommunalen Grundsätze zu qualitätvollen Planungs- und Wettbewerbsverfahren im Zusammenwirken mit privaten Trägern umzusetzen. Damit gibt es für die öffentlichen Vertragspartner die grundsätzliche Möglichkeit, in allen durch Private verfolgten Planverfahren die jeweiligen ortsangemessenen Qualitätsziele zur Planungs- und Baukultur durchzusetzen. Es empfiehlt sich grundsätzlich, hiervon, insbesondere wegen vorgebrachter Zeit- und Kostenargumente, keine Abstriche zu machen. Die häufig ins Feld geführten Argumente erweisen sich in der Regel im Verhältnis zum Gewinn an Prozess- und Gestaltqualität sowie der Akzeptanz von Vorhaben als vernachlässigbar.

### **Vergabe / Konzeptausschreibungen**

Mit der Vergabe eigener Baugrundstücke verfügen die Städte und Gemeinden über ein wichtiges Steuerungsinstrument, mit dem über den Grundstücksmarkt hinaus gesellschafts-, stadtentwicklungspolitische und baukulturelle Ziele verfolgt werden können. Als beispielhaft kann die Vergabe von Grundstücken als Ergebnis eines erfolgreichen Investorenauswahlverfahrens, einer Konzeptausschreibung oder einer vorläufigen Anhandgabe des Grundstücks gelten. Die Vergabe von öffentlichen Flächen an Planungs- und Bauwillige sollte generell nicht ohne ausgearbeitete städtebauliche Nutzungs- und Gestaltungsvorstellungen erfolgen. Diese können über privatrechtliche Regelungen zum Kaufvertrag oder öffentlich-rechtliche Regelungen (→ städtebaulicher Vertrag) mit den Planungs- und Bauwilligen vereinbart und durchgesetzt werden.

Nicht nur in der Planungs- und Bauverwaltung, sondern auch im [Liegenschaftsmanagement](#) ist eine vorausschauende Handlungsweise entsprechend den Zielen der Stadtentwicklung und Daseinsvorsorge im Sinne von Planungs- und Baukultur geboten. In Zukunft wird wegen immer kürzer werdender Nutzungszyklen (vor allem im gewerblichen Bereich) die Vorausplanung von Nutzungsketten an Bedeutung gewinnen. Dabei ist zu beachten, was die bisherige Nutzung hinterlässt. Zur Überbrückung von Lücken können Zwischennutzungen mit geringeren rechtlichen Einschränkungen eingesetzt werden. Der rechtliche Rahmen zur Schaffung von Nutzungszyklen kann durch Kombination von Bauleitplanung (Rahmen), städtebaulichem Vertrag (Detail) und dinglichen Rechten (Sicherung) gesetzt werden.

### **5.3 Qualitätsmonitoring**

Vereinbarte planungs- und baukulturelle Ziele müssen überprüfbar gestaltet werden. Hierzu zählt neben einem klar definierten Mengenmonitoring (bspw. Zahl von Ausstellungen, öffentlichen Veranstaltungen, Werkstätten, Teilnahme- und Besucherzahlen im Verhältnis zur Bevölkerung) ein dauerhaftes Wirkungsmonitoring. Insbesondere die Reflexion zu den eingesetzten Instrumenten und der hiermit erreichten Ziele kann Anhaltspunkte für Korrekturen und Verbesserungspotenziale liefern. Die Ergebnisse des Qualitätsmonitorings können dazu beitragen, einen „selbstlernenden Prozess“ in Gang zu bringen und zu verstetigen. Ziel muss es sein, die Qualitätssicherung durch das Monitoring zu unterstützen. Hierzu sollten Ursache und Wirkung für Planungen und Projekte nachvollziehbar aufbereitet, in Frage gestellt und im Ergebnis auch beantwortet werden.

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

Die umfassende Verantwortung der Städte und Gemeinden für Planungs- und Baukultur spiegelt eine der zentralen Aussagen des [Baukulturberichts](#) der Bundesstiftung Baukultur wider: *„Baukultur geht nicht nur alle an, sondern alle machen Baukultur und beeinflussen und verändern die gebaute Umwelt, auch wenn sich Motivation und Bewusstsein für die Umsetzung von Baukultur in den einzelnen Akteursgruppen unterscheiden“*.

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 stadtgesellschaftlichen 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.**

## 7. 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.

## **Quellenverzeichnis**

- Bund Deutscher Architekten (BDA), Gestaltungsbeiräte - mehr Kommunikation, mehr Baukultur, Berlin , 2011
- Bund Deutscher Architekten (BDA), Richtlinien für Planungswettbewerbe RPW 2013 - Handlungsempfehlungen, Berlin, 2014
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), 5 Jahre Leipzig Charta – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt, Berlin, 2012
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Baukultur! Informationen – Argumente - Konzepte, Zweiter Bericht zur Baukultur in Deutschland, Hamburg, 2005
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Baukultur als Wachstumsimpuls - Gute Beispiele für europäische Städte, Berlin, 2007
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Kommunale Kompetenz Baukultur – Werkzeugkasten der Qualitätssicherung, Bonn, 2012
- Bundestiftung Baukultur, Baukulturbericht „Gebaute Lebensräume der Zukunft – Fokus Stadt“, Potsdam, 2014
- Bundestiftung Baukultur, Baukulturbarometer „Gebaute Lebensräume der Zukunft – Fokus Stadt“, Potsdam, 2014
- Bundesstiftung Baukultur, Bericht der Baukultur – Freiraum, Birkhäuser Verlag, Basel, 2010
- Bundesstiftung Baukultur, Bericht der Baukultur – Verkehr, Birkhäuser Verlag, Basel, 2010
- Bundesstiftung Baukultur, Bericht der Baukultur – Bildung, Birkhäuser Verlag, Basel, 2010
- Bundesstiftung Baukultur, Bericht der Baukultur – Baukultur, Birkhäuser Verlag, Basel, 2011
- Deutscher Städtetag, Technische Universität Darmstadt, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – Planungspraxis deutscher Großstädte, Materialien neuer Planungskulturen, Darmstadt, 2009
- Deutscher Städtetag, Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung, Köln, 2013
- Deutscher Städtetag, Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung, Köln, 2013
- Deutscher Städtetag, Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft, Köln, 2014

Deutscher Städtetag, Leitlinien des Deutschen Städtetages zur Kommunikation der Städte im Bereich Social Media, Berlin, 2014

Deutscher Städte- und Gemeindebund, 10 Leitlinien – Stärkung der Baukultur in den Städten und Gemeinden, 2014

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Positionspapier Bürgerbeteiligung modernisieren – Planungsverfahren beschleunigen – Abstimmungsdemokratie vermeiden, Berlin, 2011

Europäisches Haus der Stadtkultur e.V., 5 Jahre Landesinitiative StadBauKultur NRW, Düsseldorf, 2006

Landesinitiative StadBauKultur NRW 2020, Baukultur und Bürgerschaft, Gelsenkirchen, 2013

Landesinitiative StadBauKultur NRW 2020, Baukultur und Bürgerschaft, Gelsenkirchen, 2013

Landesinitiative StadBauKultur NRW 2020, UmBauKultur – Häuser von gestern für die Stadt von morgen, Gelsenkirchen, 2014

Zeppelin Universität Friedrichshafen, Web 2.0 in der Stadt Ulm – Ergebnisse der Begleitforschung, Friedrichshafen, 2013