

13/2017

BAUKULTUR – SCHLÜSSEL ZU MEHR LEBENSQUALITÄT IN STADT UND LAND

AUF EINEN BLICK

Baukultur ist der Schlüssel zu einem guten Leben in unseren Städten, Dörfern und Gemeinden. Als Handlungsfeld wurde Baukultur bisher sowohl in der Öffentlichkeit wie in der Politik zu wenig wahrgenommen. Dies muss sich in Zukunft unter den Vorzeichen einer sozialdemokratisch geführten Bundesregierung ändern.

Die Art und Weise, wie wir bauen und das Gebaute pflegen, also die Baukultur, bestimmt unseren Lebensalltag – ob wir uns dessen bewusst sind oder nicht.

In den vergangenen Jahren ist zwar das Bewusstsein für und die Wertschätzung der Lebensqualität in unseren Städten gestiegen, aber Baukultur ist immer noch weit davon entfernt, selbstverständlicher Bestandteil der Politik auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene zu sein. Weil die Lebensqualität in unseren Stadtquartieren, auf dem Land, in unseren Dörfern und Ortschaften zum Kern einer sozialen, nachhaltigen und demokratischen Vision von einem guten Leben gehört, werden wir uns in Zukunft verstärkt baukulturellen Fragen stellen. Dabei geht es um die folgenden zentralen Gestaltungsaufgaben.

BAUKULTUR SCHAFFT UND SICHERT GUTES LEBEN IN STADT UND LAND

Baukultur schafft und sichert das, was wir an unseren Städten, Dörfern und Landschaften lieben – ihre Einzigartigkeit, ihre erlebbare Geschichtlichkeit, ihre Schönheit und Lebendigkeit.

Schauen wir auf die Städte: Viele Städte verzeichneten in den vergangenen Jahren ein eindrucksvolles Bevölkerungswachstum. Dies ist nicht nur eine Folge des urbanen Lebensstiles, den viele Menschen bevorzugen, sondern auch eine unmittelbare Folge der einzigartigen Erfolgsgeschichte der Stadterneuerung in Deutschland. Gleichzeitig finden wir aber in unseren Städten Quartiere, die unter (Fein-)Staub und

Stickoxiden, überhöhten Mieten, teilweise beengten Wohnverhältnissen und fehlenden Freiflächen leiden. Hier leben überwiegend ärmere, oft migrantische Bevölkerungsschichten, denen keine Alternativen am Wohnungsmarkt offenstehen. Es sind vor allem diese Quartiere, denen wir uns zuwenden müssen. Dabei geht es nicht nur um bezahlbare Wohnungen, sondern gleich um mehrere Kernfragen der Baukultur:

- Wie können wir hochwertige Bildungseinrichtungen schaffen, die gleichzeitig zum Zentrum des Gemeinwesens werden können?
- Wie lassen sich Umweltbelastungen reduzieren, insbesondere an den Hauptverkehrsstraßen und in der Nähe von Industrie- und Gewerbegebieten, um auch in den benachteiligten Stadtteilen lebenswerte Quartiere zu schaffen?
- Was für Senioren-, Freizeit- und Kultureinrichtungen müssen wir bauen, um den sozialen und demografischen Anforderungen in den benachteiligten Quartieren gerecht zu werden?
- Wie können wir das vernachlässigte Stadtbild und die unzureichend gepflegten Freiräume in diesen Quartieren aufwerten?
- Welche erweiterten Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Bewohner_innen können wir entwickeln, um wirklich jeder und jedem die Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe zu eröffnen?

Schauen wir auf das Land, die Dörfer, Klein- und Mittelstädte: Immer noch verlieren ländliche Räume Menschen an die Ballungsräume, weil Arbeitsplätze, lebensnotwendige Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, der Bildung und der ärztlichen

>

Versorgung nach und nach abgebaut werden. Das Ungleichgewicht zwischen den Metropolenräumen und den ländlichen Regionen muss wieder in eine gerechte und sozial ausgewogene Balance gebracht werden. Hierin liegt eine der großen politischen Herausforderungen der nächsten Jahre. Es geht darum, Baukultur nicht nur als eine Aufgabe in den Städten, sondern vor allem auch als eine Herausforderung in den ländlichen Räumen zu verstehen. Das bedeutet konkret:

- Dörfer, Klein- und Mittelstädte durch funktionsfähige Zentren, insbesondere durch den Erhalt und Ausbau der Nahversorgung und Dienstleistungen, zu stärken;
- das historische Erbe auf dem Land, in den Dörfern und Ortschaften zu erhalten und sichtbar zu machen;
- nachhaltige landwirtschaftliche Produktionsstrukturen, gerade auch in Klein- und Mittelbetrieben, zu fördern;
- die schnellen Datennetze auf dem Land zügig auszubauen;
- Stadt und Land durch den Ausbau des Schienennetzes besser und schneller miteinander zu verbinden;
- nachhaltige touristische Infrastrukturen auf dem Land zu stärken.

STRATEGISCHE ANSÄTZE ZUR FÖRDERUNG DER BAUKULTUR IN STADT UND LAND

Zunächst geht es darum, das Bewusstsein für die Bedeutung der Baukultur in Politik und Gesellschaft zu erhöhen. Baukultur ist nicht ein nebensächliches Detail, sondern entscheidend für unsere Lebensqualität. Daher müssen die Belange der Baukultur in allen maßgeblichen Bereichen des Bau- und Planungsrechtes sowie in den Förderprogrammen des Bundes verankert werden. Konkret heißt dies:

- (a) Bund, Länder und Kommunen müssen mit ihren Bauvorhaben, ihren Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen Vorbilder in Sachen Baukultur sein.
- (b) Insbesondere die öffentlichen Infrastrukturbauten, Brücken, Straßen, Energieanlagen etc. müssen mit baukulturellen Maßstäben bewertet werden.
- (c) Gestalterische Maßstäbe der Baukultur müssen in die Weiterentwicklung der energetischen Standards (Energieeinsparverordnung/EnEV u. a.) einbezogen und berücksichtigt werden.
- (d) Das bestehende Bau-, Planungs- und Immissionschutzrecht sowie die Anforderungen an den Brandschutz müssen hinsichtlich ihrer baukulturellen Wirkungen überprüft werden.
- (e) Demokratisierung und Teilhabe an den Bau- und Planungsprozessen müssen ein stärkeres Gewicht bekommen, insbesondere auch in Planfeststellungsverfahren.
- (f) Stadtbildpflege und Denkmalschutz müssen gestärkt werden.
- (g) Das Forschungs- und Entwicklungslabor von Baukultur in Deutschland, die Internationalen Bauausstellungen (IBA), müssen vom Bund institutionell gestärkt und kontinuierlich gefördert werden.
- (h) Baukultur muss Teil der kulturellen Bildung werden, gerade in den Schulen.

- (i) Der internationale Austausch über die europäische Baukultur muss gestärkt werden. Auch hierbei können IBA eine Schlüsselrolle spielen.

INSTRUMENTE UND MASSNAHMEN ZUR STÄRKUNG DER BAUKULTUR

Nach § 1 Abs. 6 Nummer 5 des Baugesetzbuches (BauGB) sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere „die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher und künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes“ zu berücksichtigen.

Durch Bundes- und Landesprogramme werden vor allem Maßnahmen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie der Erhaltung von geschützten baulichen Ensembles gefördert. Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland ist die Kultur, auch die Baukultur, zwar grundsätzlich Angelegenheit der Länder, dennoch müssen die Instrumente und Initiativen zur Stärkung der Baukultur auf der Ebene des Bundes ausgebaut werden. Hierzu gehören die folgenden zehn Grundsätze.

(1) Baukulturelle Qualitätssicherung stärken

Baukultur entsteht nicht nur von alleine, und sie ist schon gar keine reine Privatsache. Vielmehr müssen die öffentlichen Auftraggeber dafür sorgen, dass die baukulturelle Qualitätssicherung in der Praxis umgesetzt wird. Der Bund muss dies durch die förmlichen Regelverfahren und Honorarordnungen (RPW, HOAI) unterstützen. Dazu zählt:

- die Qualifizierung der Vorbereitung eines Bauvorhabens durch Einführung der „Phase 0“ (Ziel- und Bedarfsplanung, Projektentwicklung);
- die Stärkung dialogorientierter Planungs- und Wettbewerbsverfahren unter Einbeziehung der Bürger_innen (siehe dazu auch Punkt 7);
- die Evaluierung der Bau- und Nutzungsphasen („Phase 10“).

(2) Städtebauförderung weiterentwickeln

Die Städtebauförderung ist eines der erfolgreichsten Instrumente der Stadterneuerung und international ein herausragendes Beispiel einer zielgerichteten Struktur fördernden und Qualität sichernden staatlichen Intervention. Gleichwohl muss auch dieses Instrument weiterentwickelt werden. Dazu gehört insbesondere die Bindung von Fördertatbeständen der Städtebauförderung an baukulturelle Qualifizierungsmaßnahmen wie zum Beispiel:

- Bindung der Vergabe von Fördermitteln an die Durchführung, städtebaulicher oder architektonischer Wettbewerbe bzw. Qualifizierungsverfahren;
- Stärkung dialogorientierter Bürgerbeteiligung.

(3) Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement verbessern

Aber der Staat ist nicht allein verantwortlich für Baukultur. Die Geschichte der Baukultur ist auch die Geschichte privaten Engagements und der Leidenschaft Einzelner für gute Ar-

chitektur, schöne Stadtbilder und eine lebenswerte Umwelt. Daher muss eine vorrangige Aufgabe staatlicher Baukulturpolitik darin bestehen, die Rahmenbedingungen, insbesondere auch die finanziellen Voraussetzungen, des zivilgesellschaftlichen Engagements für Baukultur zu verbessern. Dazu gehören:

- die Anerkennung der Gemeinnützigkeit für baukulturelle Aktivitäten von Vereinen, Institutionen etc.;
- die verbesserte Förderung von Denkmalschutzmaßnahmen im Sinne einer sozialen und/oder kulturellen Nach- und Neunutzung von Denkmälern;
- die Fokussierung von Fördermaßnahmen im öffentlichen Raum, speziell zur Aufwertung des Ortsbildes in kleinen Stadt- und Dorfzentren.

(4) Widersprüche zwischen Baukultur und Energieeinsparzielen vermeiden

Nicht nur Architekt_innen, sondern auch viele baukulturell engagierte Bürger_innen beklagen die „Verschandelung“ des traditionellen Stadtbildes durch billige (und oftmals auch ökologisch fragwürdige) Wärmedämmfassaden. Tatsächlich muss es keinen Widerspruch zwischen der Pflege des Stadtbildes bzw. dem Denkmalschutz einerseits und hohen energetischen Standards andererseits geben, wie gelungene Sanierungsbeispiele, etwa im Rahmen der IBA Hamburg, zeigen. Um zu verhindern, dass die Sorge um unsere Denkmäler und die historischen Stadtbilder gegen den energetischen Umbau unserer Städte und Dörfer ausgespielt wird, ist nicht nur ein neues ganzheitliches Denken in der Architekten- und Bauherrschaft sowie der Politik erforderlich, sondern auch gezieltes staatliches Handeln. Folgende Politikfelder müssen intensiviert werden:

- verstärkte Förderung von Forschungsmaßnahmen im Bereich alternativer Wärmedämmtechniken, zum Beispiel bauphysikalisch weniger sensibler Methoden der Innendämmung;
- Verbot der Förderung von ökologisch fragwürdigen und umweltschädigenden Wärmedämmmaterialien;
- konsequente Umstellung der EnEV auf Primärenergieverbrauch, um so eine ganzheitliche Betrachtung des Energie- anstelle des bauteilbezogenen Verbrauchs zu gewährleisten;
- Förderung ganzheitlicher quartiersbezogener Energiespar-konzepte;
- Einführung eines Fördertatbestandes zur gestalterischen Aufwertung von Energieeinsparmaßnahmen, insbesondere in den Bereichen Fassade und Fenster durch Verwendung höherwertiger Materialien und intelligenter Anlagentechnik.

(5) Grund und Boden nicht allein nach ökonomischen Gesetzen nutzen

Baukultur als bewusst gestaltetes Handlungsfeld von Politik kann nur funktionieren, wenn die Nutzung und Gestaltung der wichtigsten Ressourcen von Baukultur, nämlich des Grund und Bodens, nicht allein den Gesetzen ökonomischer Verwertung unterliegen. Es ist daher erforderlich, das bodenrechtliche Instrumentarium um Aspekte der Baukultur zu erweitern. Daher sollte:

- das Entwicklungsrecht (§ 165 ff. Baugesetzbuch) als Instrument der Baukultur genutzt und weiterentwickelt

werden, zum Beispiel durch die Einführung eines „Entwicklungsgebietes Light“, das auch kleinteilige Baulandmobilisierung ermöglicht, den Aufwand für die Kommunen verringert und gleichzeitig die Einführung von baukultureller Qualitätssicherung (Wettbewerbe, Gutachterverfahren) erleichtert;

- die Durchführung von „Best- oder Konzeptgebotsverfahren“ bei öffentlichen Grundstücksvergaben konsequent erfolgen; d. h. in den Grundstücksausschreibungen der öffentlichen Hand wird nicht der gebotene Preis zum Maßstab des Zuschlages erhoben, sondern die soziale und städtebauliche bzw. architektonische Qualität des Konzeptes des Bieters/der Bieterin. Der Preis wird entweder vorher festgesetzt (Festpreis) oder nachrangig bewertet (z. B. mit 25 oder 33 Prozent).

(6) Baukultur in die Schulbildung bringen

Baukultur ist wesentlich Prozesskultur. Baukultur kann nicht von oben angeordnet werden, sie muss von den Bürger_innen gewollt und letztendlich auch praktiziert werden – nicht nur beim Bauen selbst, sondern auch beim späteren Weiterbauen und der Instandhaltung der Gebäude. Nur wenn Baukultur Bestandteil der Alltagskultur wird, kann sie auf Dauer erfolgreich sein. Eine grundlegende Voraussetzung für das Verständnis von Qualität in Städtebau und Architektur ist eine baukulturelle Bildung an unseren Schulen. Der Bund sollte Initiativen unterstützen, die Baukultur als Element der kulturellen Bildung in der schulischen Erziehung fördern, wie es in einigen skandinavischen Ländern schon üblich ist. Hierin könnte auch ein zukünftiges Arbeitsfeld der Bundesstiftung Baukultur liegen (siehe Punkt 9).

(7) Bürgerbeteiligung stärken

Wichtiges Element dieser Bildung ist auch die verantwortliche Wahrnehmung von demokratischen Beteiligungsrechten, die jedem Bürger/jeder Bürgerin zustehen. Allerdings müssen für diese Beteiligung auch die institutionellen und prozessualen Voraussetzungen geschaffen werden – und zwar von Anfang an und über den Prozess des eigentlichen Bauens hinaus bis hin zu Fragen der Bewirtschaftung des Baubestandes. Hierin liegt eine wichtige Aufgabe nicht nur des Bundes, der Länder und Kommunen, sondern der gesamten Bauwirtschaft und insbesondere der öffentlichen Wohnungsunternehmen. Eine sozialdemokratische Baukulturpolitik muss daher folgende Maßnahmen einleiten:

- die Prozesskultur wird durch erweiterte Einbeziehung der Nutzer_innen sowie der Zivilgesellschaft in die Verfahren der Bauleitplanung gestärkt; hierzu wird § 3 BauGB einer grundlegenden Revision unterzogen, die den Begriff der Bürgerbeteiligung an den Werten von Allgemeinwohl und Baukultur orientiert;
- bei größeren Baumaßnahmen wird das sogenannte Community-Building, d. h. die Unterstützung der Bildung funktionierender Nachbarschaften, einbezogen und zudem in die Städtebauförderung bzw. in die Kosten- und Finanzierungssystematik von förmlichen Entwicklungsmaßnahmen aufgenommen;
- bei der Vergabe bundeseigener Grundstücke durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BIMA) werden

- modellhaft innovative Bürgerbeteiligungsvorhaben mit dem Schwerpunkt der Förderung der Baukultur initiiert;
- die Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau werden ebenfalls mit modellhaften Verfahren der Bürgerbeteiligung verbunden;
 - der Bund wird Initiativen starten, zusammen mit der Wohnungswirtschaft Bürgerbeteiligungsverfahren als Kernelemente der Prozesskultur von Baukultur zu stärken;
 - für die Förderung und Sicherung baukultureller Aktivitäten und Qualitäten in finanzschwachen Kommunen wird ein revolvingender Bodenfonds geschaffen. Als „Treuhandsstelle“ des Bundes könnte der Fonds finanzschwache Kommunen unterstützen, indem er baukulturell wichtige Gebäude – von der „Schrottimobile“ im Gründerzeitviertel bis zu leer stehenden Fachwerkhäusern in Dorfkernen – aufkauft, saniert und zu bezahlbaren Bedingungen an den Markt bringt. Dabei könnten auch besondere Nutzungs- und Eigentumskonzepte eingesetzt werden, die junge und bildungsbewusste Bevölkerungsschichten in die bedrohten Quartiere bringen. Auch hierzu gibt es bereits eine Reihe vorbildlicher Pionierprojekte in Deutschland.

8) Soziale und funktionale Vielfalt erleichtern und fördern

Wenn wir heute von schönen und lebenswerten Städten schwärmen, dann sprechen wir immer auch über gemischt genutzte, urbane Quartiere. Soziale und funktionale Mischung wird allerdings immer noch durch das vorhandene Planungs- und Immissionsschutzrecht erschwert. Es bedarf also einer baukulturellen Revision dieser Rechtsbereiche unter den Aspekten der Erleichterung und Förderung von Nutzungsmischungen und der Stärkung kleiner, dezentraler Zentren. Es geht um:

- die Verschärfung der Ansiedlungsbeschränkungen für großflächigen Einzelhandel auf dem Land, insbesondere in nicht integrierten Lagen, in „integrierten innerstädtischen Lagen“ nur bei nachgewiesener Verträglichkeit mit der örtlichen kleinteiligen Einzelhandelsstruktur (Komplementarität);
- die verstärkte Strukturförderung der Urbanität und Nutzungsvielfalt von kleinen Stadt- und Dorfzentren auf dem Land;
- verstärkte Forschungsaktivitäten und Modellprojekte für „Gartenstädte des 21. Jahrhunderts“, die im Sinne des ursprünglichen Gartenstadtgedankens die Monozentralität von Metropolregionen zugunsten voll funktionsfähiger polyzentraler Städteneetze stärken;
- in diesen Zusammenhang gehört auch der beschleunigte Ausbau der digitalen Infrastruktur auf dem Land (Stärkung gewerblicher Aktivitäten).

(9) Handlungsmöglichkeiten der Bundesstiftung Baukultur ausweiten

Durch die Einrichtung der Bundesstiftung Baukultur im Jahre 2007 hat der Bund einen wichtigen Motor für die Baukultur in Deutschland geschaffen. Es geht nun darum, die Handlungsmöglichkeiten und damit die Erfolgchancen für die Bundesstiftung auszuweiten und zu verbessern. Folgende Maßnahmen können helfen:

- angesichts der gewachsenen Bedeutung der Baukultur und der herausragenden Aufgaben der Öffentlichkeits-

- und Bildungsarbeit müssen die finanziellen Möglichkeiten der Bundesstiftung verbessert werden;
- die im Zweijahresrhythmus von der Bundesstiftung vorgelegten „Baukulturberichte“ gehören mittlerweile zu den wichtigsten Impulsgebern der baukulturellen Diskussion; der Bund muss daher sicherstellen, dass die Empfehlungen der Berichte parlamentarisch intensiv diskutiert und – soweit möglich – übernommen und umgesetzt werden;
- die Einführung eines Bundespreises für Baukultur.

(10) Internationale Bauausstellung ausbauen

Das traditionell wichtigste und erfolgreichste Format, gewissermaßen das Flaggschiff der Baukultur in Deutschland, sind die Internationalen Bauausstellungen (IBA). IBA sind nicht nur die „Forschungs- und Entwicklungsabteilung“ der Baukultur in Deutschland, sondern sie haben sich zunehmend zu einem wirklichen internationalen Format entwickelt, das sich ausdrücklich auf das deutsche Vorbild bezieht. In der gegenwärtigen Europäisierung von IBA liegt nicht nur eine Chance, sondern eine Verantwortung für den Bund, den Gedanken einer europäischen Baukultur zu fördern. In Zeiten einer gewissen Europaskepsis kann eine verstärkte Kooperation im Bereich Baukultur dazu beitragen, das Bewusstsein über die gemeinsamen Wurzeln europäischer Identität – nicht nur im Baubereich! – zu stärken. Zentrale Aspekte des Politikfeldes – im wahrsten Sinne des Wortes „Internationaler Bauausstellungen“ – müssen sein:

- Ausbau des Formates IBA als Labor für die Forschung, Entwicklung und experimentelle Umsetzung baukultureller Innovation;
- verstärkte Förderung des Qualitätsmanagements der Internationalen Bauausstellungen und des Erfahrungsaustausches „IBA meets IBA“;
- Stärkung des internationalen Austausches über Baukultur und Förderung des europäischen Netzwerkes von IBA;
- Aufbau einer Forschungs- und Dokumentationsstelle für Internationale Bauausstellung (IBA-Akademie) beim Deutschen Institut für Urbanistik (Difu);
- Weiterentwicklung des Förderprogramms „Nationale Projekte des Städtebaus“ in Richtung auf Innovation und Experiment im Sinne von IBA.

Autoren

Michael Groß, Mitglied des Bundestages.
Uli Hellweg, Hellweg Urban Concept.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
 Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
 Fax: 0228 883 9202, 030 26935 9229; www.fes.de

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
 René Bormann, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
 Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
 Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-95861-843-5