BDA BUND DEUTSCHER ARCHITEKTINNEN UND ARCHITEKTEN

DASL Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e. V.

# VOM WERT DER PLANUNG.

# QUALITÄT IM STÄDTEBAU UND DAFÜR ERFORDERLICHE LEISTUNGEN

VOM WERT DER PLANUNG. EIN VORWORT . . . 5

EINFÜHRUNG . . . 9

STADTPLANUNG UND STÄDTEBAU ALS GANZHEITLICHER PLANUNGSPROZESS . . . 13
- Was zeichnet eine qualifizierte Stadtplanung aus? . . . 15
- Wodurch zeichnet sich Qualität im Städtebau aus? . . . 21

LEISTUNGSBAUSTEINE FÜR EINE QUALIFIZIERTE STADTPLANUNG . . . 27
- Sondierungsphase . . . 29
- Begleitender Leistungsbaustein: Planungsrechtliche Begleitung . . . 30
- Begleitender Leistungsbaustein: Partizipation konzipieren und durchführen . . . 32
- Leistungsbaustein 0: Bedarfsermittlung und Aufgabenformulierung . . . 34
- Leistungsbaustein 1: Grundlagenermittlung für Planungsaufgabe . . . 36
- Leistungsbaustein 2: Städtebaulicher Vorentwurf . . . 38
- Leistungsbaustein 3: Städtebaulicher Entwurf . . . 39
- Leistungsbaustein 4: Hochbaubegleitende Sicherung städtebaulicher Qualitäten . . . 40

BUDGET UND HONORARE FÜR STADTPLANERISCHE UND STÄDTEBAULICHE PLANUNGSLEISTUNGEN . . . 43
- Erforderliche Budgets bei Kommunen . . . 44
- Honorierung formeller und informeller Leistungen . . . 45

GLOSSAR . . . 51
- Formelle Planungen . . . 52
- Informelle Planungen . . . 54

# VOM WERT DER PLANUNG. EIN VORWORT

„Baust du einen Weg, ein Haus, ein Quartier, dann denke an die Stadt“. Vielfach zitiert ist dieses leidenschaftliche Plädoyer des Schweizer Architekten und Städtebauers Luigi Snozzi, Städte und Orte aus der Perspektive des Gesamtzusammenhangs weiterzudenken und weiterzubauen. Das Haus ist Ausdruck einer Stadt, in der wir leben wollen, die Menschen ein Zuhause gibt, sozial wie gestalterisch. Die vielschichtigen Wechselbeziehungen zwischen Haus und Stadt sind dafür respektvoll und verantwortlich zu planen – in der Stadtplanung werden bereits die Weichen gestellt, ob und inwieweit dies gelingt.

Die vorliegende Handreichung möchte einen Beitrag dazu leisten, dass Kommunen mit einer qualifizierten Stadtplanung das Lebenswerte unserer Städte und Orte bewahren, stärken und weiterentwickeln. Allein eine planungsrechtlich korrekt abgewickelte Stadtplanung schafft noch keine guten Lebensräume. Formate, Instrumente und Prozesse der Stadtplanung müssen sich weiterentwickeln. Weiterentwickeln, um beispielsweise den Beteiligungswillen von Bürgerinnen und Bürgern konstruktiv in den Planungsprozess zu integrieren, um Stadtplanung an städtebaulichen und architektonischen Kriterien bei der späteren Umsetzung auszurichten und um die öffentlichen Interessen gegenüber Entwicklungszielen privater Investoren im Sinne der Gewährleistung des Gemeinwohls fundiert vertreten zu können.

Der Wert einer qualifizierten Stadtplanung liegt für Kommunen darin, dass in einer strategischen Sicht zukünftige Handlungsspielräume gesichert und eröffnet werden. Wertvoll ist eine qualifizierte Stadtplanung auch deshalb, weil Entwicklungsaufgaben ganzheitlich und integrierend für das komplexe Gebilde der Stadt geplant werden und Maßstab dafür der gestaltete Lebensraum für Menschen ist.

Einen wichtigen Aspekt stellt hierbei die Kooperation kommunaler Planungsereiche mit freischaffenden Architektinnen und Architekten, Stadtplanerinnen und Stadtplanern dar. Ihre partnerschaftliche Zusammenarbeit kann eine hochwertige Stadtentwicklung befördern. Dafür sind die Instrumente und Verfahren der Stadtplanung konsequent zu nutzen und kreativ weiterzuentwickeln.

Eine qualifizierte Stadtplanung als komplexe und verantwortungsvolle Aufgabe von langfristiger Relevanz erfordert ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen für ihre Erarbeitung – und dies gleichermaßen beim öffentlichen Auftraggeber wie beim Auftragnehmer.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung gehören dazu eine angemessene Gehaltsstruktur und eine auskömmliche Mittelausstattung, z.B. für zu beauftragende Planungen und Gutachten sowie für eine breite Beteiligung der interessierten Stadtgesellschaft mit differenzierten Partizipationsformaten. Planungsleistungen der freischaffenden Architektinnen und Architekten sowie Stadtplanerinnen und Stadtplaner sind angemessen zu honorieren, nicht zuletzt auch deshalb, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Planungsbüros vergleichbar mit dem öffentlichen Dienst bezahlen zu können.



Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen für eine partnerschaftliche Verantwortung kann eine erfolgreiche Bewältigung der vielfältigen urbanen Anpassungs- und Transformationsprozesse gelingen.

Der Bund Deutscher Architektinnen und Architekten BDA und die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL sprechen sich dafür aus, dass sich die öffentlichen Auftraggeber und Architektinnen und Architekten sowie Stadtplanerinnen und Stadtplaner gemeinsam ihrer Verantwortung für ein zukunftssicherndes Weiterbauen von Städten und Gemeinden stellen. „Vom Wert der Planung“ bietet in diesem Sinne praxisrelevante Empfehlungen und Grundlagen für eine qualifizierte Stadtplanung.

Susanne Wartzeck
Präsidentin Bund Deutscher Architektinnen und Architekten BDA

Prof. Dr. (Univ. Florenz) Elisabeth Merk
Präsidentin Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL

# EINFÜHRUNG

Eine qualifizierte Stadtplanung zeichnet aus, dass Planungsaufgaben nicht sektoral abgearbeitet, sondern in einem integralen Planungskonzept strategisch bearbeitet werden. Ein integriertes Verständnis von Stadtplanung und Städtebau bildet dafür die Grundlage. Stadtplanung und Städtebau sind nicht als zwei voneinander getrennte Disziplinen zu betrachten, sondern als ein Verbund, um Städte, Gemeinden, Quartiere ganzheitlich entsprechend den Anforderungen und Erwartungen der Menschen weiterzuentwickeln. So wird von Anfang an die architektonische Qualität der späteren baulichen Realisierung als ein entscheidender Planungsaspekt mit berücksichtigt.

Eine qualifizierte Stadtplanung bedient sich dafür nicht nur formeller, sondern auch informeller Planungsinstrumente, um Bürgerinnen und Bürger, Politik und Verwaltung sowie Initiativen und Investoren produktiv in das Gesamtwerk der Stadt einzubinden

Mit der vorliegenden Handreichung wird eine Struktur für Planungsprozesse sowie erforderliche Leistungen beschrieben, die in der Komplexität der Stadtplanung eine Verständigung auf gemeinsame Ziele, die Synchronisation von Handlungsschritten sowie die Definition von Qualitäten gewährleistet.

Das Kapitel „Stadtplanung und Städtebau als ganzheitlicher Planungsprozess“ stellt das Verständnis einer qualifitierten Stadtplanung für einen guten Städtebau vor. Ein Schwerpunkt der Betrachtung liegt dabei auf Formaten und Instrumenten zum produktiven Einbinden von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Bauherren und Investoren in den Planungsprozess. Partizipation kann Planungs- und Entscheidungsprozesse bereichern und ist unverzichtbar. Doch allein die gewohnten formellen Planungsverfahren nach Baugesetzbuch und HOAI erreichen diese Zielsetzung nicht. Informelle Verfahren und Instrumente reagieren flexibler auf diese gesellschaftlichen und politischen Anforderungen und können bspw. durch Werkstattverfahren den Beteiligungswillen systematisch in den Planungsprozess integrieren oder in Form eines Masterplans das verbindliche Arbeiten aller Akteure an gemeinsamen Zielen ermöglichen.

Die beschriebenen Qualitätskriterien für den Städtebau dienen zur Definition strategischer Planungsziele, für die Diskussion und Definition von konkret zu erreichenden Qualitäten, beispielsweise im Rahmen von Partizipationsverfahren, sowie als Zielvorgabe für die Vergabe von Planungsleistungen, beispielsweise in Planungswettbewerben.

Das Kapitel „Leistungsbausteine für eine qualifizierte Stadtplanung“ erläutert das integrierte Planungsverständnis von Stadtplanung und Städtebau anhand eines idealtypischen Planungsprozesses. In Form von Leistungsbausteinen werden die Aufgabenbereiche für Politik und Verwaltung sowie beauftragte freischaffende Planer beschrieben. Weitergehend werden eine Auswahl geeigneter formeller und informeller Instrumente und Verfahren zur Umsetzung der Planungsaufgaben und -ziele benannt.



Planungsprozesse sind Suchprozesse, die nicht zwingend der linearen Abfolge der vorgeschlagenen Leistungsbausteine folgen. So kann zu Beginn eine Zirkularität vorliegen und die Wiederholung einzelner Planungsschritte sich empfehlen. Die konkrete Abfolge der vorgeschlagenen Leistungsbausteine richtet sich am jeweiligen Planungs- und Bauvorhaben aus und liegt in der Entscheidungshoheit der Kommune. Der Anspruch sollte darin bestehen, einen für alle Beteiligten verbindlichen und inhaltlich konsistenten Planungsprozess zu entwickeln und umzusetzen.

Das Kapitel „Budget und Honorare für stadtplanerische und städtebauliche Planungsleistungen“ thematisiert die für eine gute Planung notwendige Ressourcenausstattung in der öffentlichen Verwaltung sowie die Honorierung von Planungsleistungen.

Das Glossar erläutert formelle und informelle Planungsverfahren.

# STADTPLANUNG UND STÄDTEBAU ALS GANZHEITLICHER PLANUNGSPROZESS

Städte und Gemeinden stehen vor komplexen und vielschichtigen Herausforderungen, die auf Ebene des einzelnen Gebäudes nicht gelöst werden können. Dies gilt nicht nur für Städte, die ein anhaltendes Bevölkerungswachstum bewältigen müssen. Auch im Schrumpfungsprozess die Auseinandersetzung mit dem baulichen Bestand zu analysieren und mit einer fundierten Zielrichtung zu steuern, ist eine überaus anspruchsvolle und verantwortungsvolle Aufgabe. Zudem fordern bürgerschaftlicher Dialog und Kooperation der Akteure eine neue Stadtplanungskultur, die sich den divergierenden Zielen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen und den daraus erwachsenden Widersprüchen und Konflikten stellt.

„Was zeichnet eine qualifizierte Stadtplanung aus?“ stellt Instrumente und Verfahren für eine Stadtplanung vor, die nicht Stückwerk bleibt, sondern die ganzheitlich und strategisch konzipiert ist und relevante Anspruchsgruppen einbezieht. Für eine aktive und effektive Partizipation werden unter anderem informelle Instrumente vorgestellt.

„Was zeichnet einen qualifizierten Städtebau aus?“ erläutert soziale und gestalterische Kriterien für die raumbildende architektonische Realisierung von Planungsvorhaben, die von Anfang an in der Stadtplanung mit einem Qualitätsanspruch verfolgt werden.



# WAS ZEICHNET EINE QUALIFIZIERTE STADTPLANUNG AUS?

Stadtplanung steht für die Planung und Steuerung einer nachhaltigen – ökologisch, ökonomisch, sozial und kulturell ausgewogenen – räumlichen Entwicklung eines Stadt- oder Siedlungsgebiets. Institutionelle und organisatorische Abläufe werden dafür in einen transparenten Planungsprozess eingebunden. Hierbei definiert und integriert Stadtplanung die langfristigen Stadtentwicklungsziele und wägt öffentliche und private Interessen unter Wahrung des Allgemeinwohls ab.

Eine qualifizierte Stadtplanung zeichnet sich unter anderem durch folgende Kriterien aus:

## Qualifizierte Stadtplanung basiert auf einer strategischen Planung

Stadtplanung mit einer strategischen Ausrichtung sichert die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit von Kommunen, denn sie klärt Positionen und Interessenlagen der Kommune im zeitlichen Vorfeld von Planungs- und Bauvorhaben. Entscheidend sind strategische Planungen für Kommunen, um sich Handlungsspielräume bei Verhandlungen mit Investoren sowie eine inhaltlich begründete Verhandlungsposition auf Augenhöhe zu sichern.

Mit einem längerfristigen Planungshorizont angelegte Stadtplanung schafft die Grundlage für eine stabile, verlässliche Planung, die über politische Legislaturperioden hinaus eine fachliche Kontinuität erreicht. Außerdem sichert sie die städtebauliche und architektonische Qualität bei der baulichen Realisierung von städtebaulichen Wettbewerbsergebnissen. Als Basis für eine nachhaltige Entwicklung der Kommunen bewahrt die strategische Stadtplanung natürliche Lebensgrundlagen.

Nicht nur in Wachstumsregionen ist eine strategische Stadtplanung notwendig. Ebenso erfordern Transformation und Auseinandersetzung mit dem Bestehenden in schrumpfenden Regionen eine langfristige Bewertung und das Denken in Alternativen.

Strategische Planung als hoheitliche Aufgabe kann nicht an private Investoren delegiert werden, weil deren sektoral ausgerichtete Planung Partikularinteressen widerspiegelt und nicht als Grundlage für eine integrale, ganzheitliche und dem Gemeinwohl verpflichtete Stadtentwicklung tragfähig ist.

Strategische Planung ist kein statisches Instrument, das zu einem abschließenden Ergebnis führt, sondern ist ein stetiger Prozess mit fachlicher Evaluierung strategischer Ziele.

## Qualifizierte Stadtplanung ist ganzheitliche Planung

Stadtplanung integriert alle entwicklungsrelevanten Aspekte in einen ganzheitlichen und sektorenübergreifenden Planungs- respektive Erörterungs-, Verhandlungs- und Abwägungsprozess. Dadurch werden die unterschiedlichen Planungsanforderungen und Ziele miteinander in Beziehung gesetzt. Auf dieser Basis können fundierte und transparente Abwägungsentscheidungen zur Sicherung des Gemeinwohls getroffen werden.

Eine ganzheitliche Planung betrachtet beispielsweise für ein Quartier die sektoralen Anforderungen aus den Bereichen Verkehr, Umwelt und soziale Belange im Zusammenhang mit ihren möglichen positiven und negativen Wechselwirkungen.

## Qualifizierte Stadtplanung setzt auf eine Kultur des Experimentierens

Wandel braucht Offenheit. Mit einer qualifizierten Stadtplanung befördern Politik und Verwaltung den Mut zum Experiment und setzen Anreize für innovative Projekte, um aktuelle und künftige Herausforderungen mit einer nachhaltigen Stadtentwicklung anzugehen. Dazu gehören experimentelle Planungsprozesse, die zum Beispiel neue Wege der Partizipation testen, ebenso wie innovative Projekte, die beispielsweise klimagerechte Lebens- und Verhaltensweisen der Menschen unterstützen und befördern. Institutionalisierte Reallabore, wie sie in einigen Bereichen der Industrie erfolgreich angewendet werden, öffen die dafür notwendigen Denk- und Handlungsräume.

## Qualifizierte Stadtplanung ermittelt solide Grundlagen und Ziele des Planungs- und Bauvorhabens

Am Beginn einer koordinierten und kooperativen Zusammenarbeit aller relevanten Akteure (Bürgerinnen und Bürger, Politik und Verwaltung, Stadtplanerinnen und Stadtplaner, Architektinnen und Architekten, öffentliche und private Auftraggeber und andere Vorhabenträger) steht eine umfassende und zwischen allen Beteiligten gut abgestimmte Projektvorbereitung für das Planungs- und Bauvorhaben. Zentral dabei ist das Festlegen der Ziele und Anforderungen an das Vorhaben (Bedarfsermittlung) sowie die Formulierung der Aufgabenstellung und die Herstellung von Transparenz über den gesamten Planungsverlauf.

Werden Anforderungen und Vorgaben des öffentlichen Auftraggebers sowie Erwartungen der Bevölkerung im Vorfeld der Planung nicht genau ermittelt, können Fehlplanungen sowie eine fehlende Akzeptanz für die Planungs- und Bauaufgabe und/oder erhebliche zeitliche Verzögerungen die Folge sein. Eine sorgfältige Projektvorbereitung, die durch Kompetenzen, Finanzen und Zeit entsprechend gesichert ist, ist eine wichtige Voraussetzung für die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Planung, der Investition und der späteren Nutzung. Kommunen sollten generell vor dem Start eines Planungs- und Bauvorhabens die Notwendigkeit und Intensität eines vorbereitenden Planungsprozesses sorgfältig prüfen.

## Qualifizierte Stadtplanung sichert fachliche Kontinuität

Werden Planungs- und Bauprojekte aufgrund geänderter Vorgaben des öffentlichen Auftraggebers gestoppt oder geändert, kostet dies Zeit, Geld und politisches Vertrauen. Die mit der strategischen Stadtplanung fachlich definierten und politisch vereinbarten langfristigen Ziele und Maßnahmen schaffen den Rahmen, um auch bei wechselnden politischen Mehrheiten das am Anfang vereinbarte Planungsziel konsequent und in den erforderlichen fachlichen Zusammenhängen umsetzen zu können.

## Qualifizierte Stadtplanung basiert auf einer kooperativen fachlichen Zusammenarbeit

Stadtplanung als eine vielschichtige Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Interessenlagen und Anforderungen erfordert eine partnerschaftliche und koordinierte Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung mit Architektinnen und Architekten, Stadtplanerinnen und Stadtplanern. Dies schließt die Zusammenarbeit mit privaten Auftraggebern und anderen Vorhabenträgern, gesellschaftlichen und sozialen Initiativen (bspw. Standortgemeinschaften) und Forschungsinstituten (bspw. Deutsches Institut für Urbanistik) gleichermaßen ein.

Für eine kooperative Zusammenarbeit schafft eine qualifizierte Stadtplanung Transparenz im gesamten Planungs- und Bauprozess und vermittelt und erklärt nachvollziehbar und schlüssig Entscheidungen und Informationsstände den jeweils relevanten Beteiligten. Zudem setzt eine Zusammenarbeit die wechselseitige Kenntnis und damit ein Verständnis der jeweiligen Rahmenbedingungen voraus. Auch bedarf es einer übereinstimmenden Einschätzung der Bedeutung informeller Instrumente einerseits und der rechtlichen Verfahrensregeln für Planungsprozesse andererseits.

Generell trifft in diesem Zusammenhang die Kommune relevante Entscheidungen über inhaltliche und verfahrenstechnische Aspekte, z. B. zu Zielen und Planungsinhalten, aber auch zum Umfang und zu den Formaten der Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern. Planungsbüros als Auftragnehmer sollten bei der jeweiligen Entscheidungsfindung im Sinne eines fachlichen Diskurses und im Interesse der Ergebnisqualität eingebunden sein. Dies gilt sowohl bei formellen, also gesetzlich geregelten, wie auch bei informellen Verfahren.

## Qualifizierte Stadtplanung erfordert eine qualifizierte Vergabe von Planungsleistungen

Mit der Wahl des Vergabeverfahrens entscheidet der öffentliche Auslober über das Spektrum und die geforderte Qualität möglicher Lösungen für die zu beauftragende Planungsleistung, über den Grad der Mitgestaltung durch Politik und Verwaltung sowie zum Umfang und zu den Formen von Partizipation.

Mit Blick auf die langfristige Wirkung von Stadtplanung sind Vergabeverfahren geeignet, die im fachlichen Leistungsvergleich den am besten geeigneten Entwurf anhand von Qualitätskriterien auswählt, wie z.B. städtebauliche, architektonische, funktionale und wirtschaftliche Kriterien. In diesem Sinne erlaubt der Planungswettbewerb einen direkten Vergleich verschiedener Entwürfe. Hierbei können die Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung im Preisgericht ihre Positionen in den Beratungs- und Abstimmungsprozess einbringen und entscheiden über die Auswahl des Preisträgers mit. Zudem eignet sich der Planungswettbewerb für eine prozessbegleitende Partizipation.

Die Vergabeverfahren für Planungsleistungen oberhalb des Schwellenwerts sind in der „Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV)“ geregelt. Die „Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW)“ regelt den Planungswettbewerb, der dem Verhandlungsverfahren zeitlich vorgeschaltet ist und der auf einigen wenigen Prinzipien (§ 1 RPW) beruht:

— Gleichbehandlung aller Teilnehmenden im Wettbewerb
— klare und eindeutige Aufgabenstellung
— angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis
— kompetentes Preisgericht / Auswahlgremium
— Auftragsversprechen am Ende des Verfahrens
— Anonymität der Wettbewerbsbeiträge.

Diese Prinzipien und Vorgaben sind bei der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu beachten. Konfliktpotenzial besteht hier insbesondere in der Wahrung der Anonymität der Wettbewerbsbeiträge (§ 1 RPW Ziff. 4) und der Wahrung der Vertraulichkeit (§ 5 VgV).

## Qualifizierte Stadtplanung ermöglicht Partizipation im gesamten Planungsprozess

Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern kann Planungs- und Entscheidungsprozesse bereichern und ist unverzichtbar. Sie hat eine mitgestaltende Funktion, indem sie die Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger sowie unterschiedliche Interessen und daraus resultierende Zielkonflikte für alle Beteiligten transparent macht. In Partizipationsverfahren drückt sich somit eine Wertschätzung ihrer Erfahrungen und ihres Sachverstands aus, die für eine Qualitätssteigerung von Planungs- und Entscheidungsprozessen genutzt werden können. Partizipation ersetzt nicht die Entscheidungsfindung im repräsentativ demokratischen Raum.

Generell ist Partizipation als integrale Aufgabe über den gesamten Planungsprozess zu konzipieren – ausgehend von der Bedarfsermittlung und der Aufgabenformulierung für die Planungs- und Bauaufgabe bis hin zur konkreten Umsetzung.

Die Einflussnahme von Bürgerinnen und Bürgern in Partizipationsverfahren ist für jeden Planungs- und Verfahrensschritt möglichst frühzeitig zu sichern, da diese mit zunehmendem Fortschreiten des jeweiligen Verfahrensschrittes tendenziell abnimmt. Begründet ist dies durch eine notwendige Zuspitzung des Entscheidungsprozesses auf klare Ergebnisse für die folgenden Planungs- und Verfahrensschritte.

Bei der Wahl der Partizipationsverfahren und deren Ausgestaltung ist zu prüfen, welchen sinnvollen Beitrag sie für das Verfahren leisten können und ob ihre Anwendung verhältnismäßig ist. Mit der Partizipation sollten keine falschen Illusionen über das Maß der Entscheidungsdimensionen geweckt werden.

## Qualifizierte Stadtplanung bindet die Partizipation an Prinzipien

Der Wunsch nach einer verstärkten Partizipation erfordert qualifizierte und strukturierte Beteiligungsverfahren. Bei deren Konzeption sind sowohl die Prinzipien der formaljuristisch geregelten Vergabeverfahren für Planungsleistungen als auch die folgenden Prinzipien für Partizipationsprozesse zu berücksichtigen:

— in Partizipationsverfahren definierte Bedarfe und Ziele sind dem Interesse der Allgemeinheit und dem Gemeinwohl verpflichtet
— Ziele der Partizipation sowie geplante Formate und Zeiträume frühzeitig festlegen und erläutern
— Beteiligungsformate dem Anlass und dem Vorhaben wirtschaftlich angemessen gestalten
— relevante soziale und kulturelle Gruppen möglichst ausgewogen beteiligen
— für reale Entscheidungsalternativen Partizipationsprozesse ergebnisoffen gestalten und zu einem frühen Zeitpunkt beginnen
— Entscheidungskompetenz vor Beginn des Verfahrens klar regeln und Teilnehmende entsprechend informieren
— faire und offene Diskurskultur, die sich durch Empathie für andere Interessen, Kompromissbereitschaft und persönliche Präsenz aller Beteiligten auszeichnet

— ernsthafte und inhaltlich fundierte Auseinandersetzung aller Akteure (u.a. Bürgerinnen und Bürger, Verwaltung, Politik) mit den Ergebnissen der Partizipationsverfahren
— transparente und dauerhafte Rückkopplung aller relevanten Entscheidungen.

Die Partizipation im Rahmen von Planungswettbewerben und im Rahmen der Vergabe von Planungsleistungen erfordert Partizipationsverfahren, die der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) und der Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW) entsprechen.

## Qualifizierte Stadtplanung nutzt informelle Planungsverfahren

Eine qualifizierte Stadtplanung bedient sich neben formellen Planungsverfahren, wie sie im Baugesetzbuch und in der HOAI geregelt sind, auch informeller Planungsverfahren. Informelle Planungsverfahren können flexibler auf gesellschaftliche und politische Anforderungen reagieren und die Planung inhaltlich und konzeptionell unterstützen.

Beispielsweise können Bürgerbeteiligung und kooperative Dialogverfahren als informelle Verfahren die Expertise vor Ort aufgreifen und die Bedarfe der Bürgerinnen und Bürger nachfrage- und zielgenauer definieren und sie aktiv in Aushandlungsprozesse, in die Formulierung von Zielen sowie in die Bewertung von Entwicklungs- und Gestaltungsalternativen einbeziehen. Konsens-, Protokoll- oder Masterpläne unterstützen das verbindliche Arbeiten aller Akteure an gemeinsamen Zielen.

Ein weiteres wichtiges informelles Planungsinstrument ist – wie bereits in vielen Kommunen erprobt – die Etablierung eines Gestaltungsbeirats, der die Kommunen bei anspruchsvollen Bauvorhaben und städtebaulichen Entwicklungen berät und für ein qualitätsvolles Planen und Bauen steht.

Informelle Planungsinstrumente und insbesondere deren Ergebnisse haben damit einen großen Einfluss auf die Qualität der Planung. Insofern sind informelle Planungsverfahren wie auch deren Ergebnisse von Politik und Verwaltung mit einer hohen Verbindlichkeit zu bewerten und weiter zu verfolgen. Abhängig vom informellen Planungsverfahren empfiehlt sich, die Ergebnisse durch einen Gemeinderatsbeschluss als Grundlage des weiteren Handelns zu bestätigen.



# WODURCH ZEICHNET SICH QUALITÄT IM STÄDTEBAU AUS?

Städtebau verantwortet und prägt die räumliche Gestalt von Städten und Gemeinden. Der Städtebau überführt die zweidimensionale Stadtplanung in eine dreidimensionale, räumliche Struktur. Themenfelder sind u.a. Topografie, Gebäudehöhen, Perspektiven, Maßstäbe, Raumfolgen wie auch Materialität von Oberflächen oder Fassadengestaltungen. Die räumliche und atmosphärische Wirkung von Entwürfen kann an Modellen in städtebaulichen Maßstäben verdeutlicht werden.

Die nachfolgenden Qualitätskriterien bilden einen Rahmen, anhand dessen die städtebaulichen Ziele für den jeweiligen Ort diskutiert, konkretisiert und definiert werden können.

## Weiterdenken des städtebaulichen Kontextes

Städte und Gemeinden repräsentieren einen geschichtlichen, baulichen und gesellschaftlichen Kontext. Diese vielfältigen Schichten sind ein wichtiger Ausgangspunkt für ihre Weiterentwicklung. Dafür sind die natürlichen, baulichen und sozialen Parameter der Orte zu erfassen, zu interpretieren und weiterzudenken. Sie bilden den Ausgangspunkt für den Städtebau.

Die Logik der Erneuerung und Entwicklung sieht dabei allzu oft nur das, was in der Zukunft sein könnte. Der Anspruch an die Planung besteht darin, sowohl das Bestehende als auch das Mögliche zu betrachten und die Relevanz beider Aspekte genau und mit Sorgfalt zu prüfen.

Aufbauend auf einer umfassenden Analyse des städtebaulichen Kontexts können Anforderungen und Qualitäten für das Entwicklungsvorhaben in einem ganzheitlichen Sinne formuliert werden. Diese Auseinandersetzung ist Grundvoraussetzung, um Städte oder Gemeinden in einer sozialen, ökologischen und gestalterischen Verantwortung weiterzuentwickeln.

## Atmosphäre des Stadtraums

Städte können dem Erhabenen, dem Spektakulären, dem Sinnlichen ebenso wie dem Alltäglichen einen gestalteten Raum geben. In der Gesamtschau entsteht die besondere Atmosphäre eines Ortes – die Aura, das Ambiente, das Flair einer Stadt oder Gemeinde. Dafür sind Städte und Gemeinden nicht einseitig nach funktionalen und ökonomischen Kriterien zu planen, sondern als vielfältige Lebenswelten mit einer individuellen Atmosphäre zu gestalten.

## Gute Qualität der öffentlichen Räume

Öffentliche Räume – ob Straßen, Wege, Plätze, Freianlagen oder Parks – sind Orte der Gemeinschaftsbildung. Hier begegnen sich Menschen, kommunizieren miteinander; hier stellt sich die Gesellschaft selbst dar. Die Gestaltung öffentlicher Räume sowie ihre sozialen und ästhetischen Qualitäten können sich positiv auf den Charakter des gesellschaftlichen Zusammenlebens auswirken. Gut gestaltete öffentliche Räume sind als elementare Bestandteile der Stadt vorzusehen sowie gegen die fortschreitende Privatisierung und Kommerzialisierung zu verteidigen.

## Sicherheit im öffentlichen Raum

In der räumlichen Planung lassen sich Aspekte der städtebaulichen Kriminalprävention durch zielgerichtete Gestaltung von Gebäuden, öffentlichen und halböffentlichen Räumen sowie deren Zuordnungen zueinander sinnvoll berücksichtigen. So können Angsträume vermieden und bestehende Gefahrenorte abgemildert werden. Insgesamt kann eine darauf ausgerichtete städtebauliche Gestaltung das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung verbessern und auf Orte mit einer hohen Kriminalitätsrate gezielt reagieren. Dies erfordert eine frühzeitige ressortübergreifende Zusammenarbeit und Vernetzung aller relevanten Akteure sowie die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger.

## Wandelbarkeit städtebaulicher Strukturen

Städtische Quartiere müssen sich an wandelnde Anforderungen und sich ändernde Nutzerverhalten anpassen können, um in einer langfristigen Perspektive als Arbeits- und Wohnort einschließlich ihrer Freiräume lebenswert zu bleiben. Dafür ist eine soziale, wirtschaftliche und ökologische Stabilität der Quartiere in strategischer Sicht zu erreichen. Eine hohe Anpassungsfähigkeit und soziale Stabilität sind zwei Seiten einer Medaille.



## Soziale und funktionale Vielfalt in der Stadt

Unsere Gesellschaft ist vielfältig, auch weil sich die Lebensformen erweitern und Migration weiter stattfindet. Gesellschaften, die sich durch ein breites Spektrum an Denkweisen und Lebensvorstellungen auszeichnen, sind kreativer, innovativer und verfügen über eine integrative Stärke. Allerdings bedarf die Vielfalt für ihren gesellschaftlichen Zusammenhalt und für die Teilhabe unterschiedlicher Milieus sozial und funktional gemischter Quartiere und lebendiger Begegnungsorte.

Städte und Gemeinden zeugen von einem beeindruckenden Reichtum an gesellschaftlichen und kulturellen Traditionen. Dieses charakteristische Bild von Städten und Regionen ist eine besondere Qualität, die zu bewahren und fortzuschreiben ist.

## Dichte als Möglichkeit

Eine Weiterentwicklung von Quartieren mit zusätzlichem Neubau wird nur dann Akzeptanz bei Bewohnerinnen und Bewohnern finden, wenn damit ein erkennbarer Zugewinn für sie verbunden ist. So sind neben zusätzlichen baulich-funktionalen und sozialen Qualitäten, bspw. mit neuen Wohnformen, einer verbesserten Nahversorgung, auch freiräumliche Qualitäten zu schaffen („doppelte oder gar dreifache Innenentwicklung“).

## Gemeinwohlorientierte Nutzung des Bodens

Boden ist ein knappes Gut. Eine aktive gemeinwohlorientierte Boden- und Liegenschaftspolitik entkoppelt den Boden von Spekulationen. Die Verfügungshoheit über Grund und Boden sollte nach Möglichkeit bei der öffentlichen Hand verbleiben. So sind Kommunen für künftige Aufgaben der Daseinsvorsorge, wie geförderter Wohnungsbau, soziale, grüne und technische Infrastruktur, gerüstet. Sie sollten ihren Grundbesitz durch eine kluge und auf Kontinuität orientierte Bodenvorratspolitik vermehren.

Konzeptausschreibungen, die Vergabe von Erbbaurechten oder Modelle der kooperativen Baulandentwicklung sind ebenfalls wichtige Instrumente für eine vielfältige und sozial gerechtere Stadtentwicklung.

## Stiftung von Nachbarschaften

Gemeinschaft braucht Begegnungs- und Ankerorte im unmittelbaren Wohnumfeld. Eine soziale und kulturelle Infrastruktur und insbesondere qualitätsvolle Bildungseinrichtungen gehören hierzu, genauso wie attraktive urbane und grüne Räume. Sozial wie funktional durchmischte Quartiere stärken den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Das Nebeneinander vielfältiger städtischer Funktionen wie Arbeiten, Erholen, Einkaufen und unterschiedliche Wohnformen, wie bspw. Familienwohnungen, Apartments, Wohngemeinschaften, ist ein wichtiger Ausgangspunkt für intakte und stabile Nachbarschaften.

## Umweltfreundliche Mobilität

Mobilität ist eine konzeptionelle und gestalterische Aufgabe. Hier entscheidet sich, wie umweltverträglich das künftige Mobilitätsverhalten ist und über welche Lebensqualität Städte verfügen.

Die „Stadt der kurzen Wege“ weist als gültiges Leitmotiv einer ganzheitlichen Entwicklung dem Fuß- und Radverkehr sowie dem öffentlichen Personennahverkehr eine Priorität gegenüber dem motorisierten Individualverkehr zu. Entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten für die Stadtplanung ergeben sich besonders dann, wenn sich diese Priorität auch bei der Flächenaufteilung bei den unterschiedlichen Verkehrsträgern und Nutzungen widerspiegelt. In Verbindung mit attraktiven öffentlichen Räumen, in Verbindung mit moderaten baulichen Dichten und durchmischten Quartieren, wird so die Lebendigkeit von Städten gestärkt.

Ebenso ist die funktionale und infrastrukturelle Beziehung zwischen Stadt und Region gemeinsam mit der Regionalplanung so zu konzipieren, dass der individuelle motorisierte Pendlerverkehr sich reduziert und attraktive Arbeits- und Lebensorte in den Regionen gestärkt werden und entstehen.

## Klimagerechte Gestaltung von Stadt und Region

Angesichts des dynamisch fortschreitenden Klimawandels haben ökologische Kriterien für die Stadtentwicklung eine enorme Relevanz.

Zum einen betrifft dies die bauliche Klimafolgenanpassung (z.B. Vermeidung und Abschwächung von Hitzeinseln, Sicherung der Luftleitbahnen, Hochwasserschutz und Reduktion des Überflutungsrisikos). Zum anderen erfordert der Klimaschutz das Schaffen von Strukturen und Angeboten, die ein Leben der Menschen im Einklang mit der Umwelt unterstützen und ermöglichen.



Auswahl an Kriterien für eine klimagerechte Stadtentwicklung, die für die jeweilige Planung detailliert zu erörtern sind:

— „doppelte und dreifache Innenentwicklung“ durch kompakte, durchmischte und dichtere Stadtstruktur, die zugleich Grün- und Freiflächen sichert und qualifiziert und Verkehrsräume stadtverträglich umgestaltet
— den Gebäudebestand weiterbauen und qualifizieren, statt Abriss und Neubau
— energieoptimiertes und ressourcenschonendes Bauen und Sanieren
— kompaktes Bauen, auch im ländlichen Raum
— hohe Qualität öffentlicher Räume
— zukunftsweisendes Mobilitätskonzept mit hoher Attraktivität für den Fuß- und Radverkehr sowie einem effizienten öffentlichen Nahverkehr
— Reduktion der vom Kfz-Verkehr genutzten Flächen (Straßen, Parkplätze)
— regenerative Energiegewinnung
— Verbesserung des lokalen Bioklimas durch bspw. ausreichende Grün- und Freiflächen, Frischluftbahnen, Begrünung von versiegelten Flächen und natürliche Verschattung
— Stadt- und Freiraumentwicklung sowie Verkehrsangebote und -vernetzung in Verbindung mit der Region betrachten.

## Stärkung der wechselseitigen Beziehung von Stadt und Region

Eine nachhaltige Stadtentwicklung erfordert aus ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Gründen den Einbezug der (über)regionalen Planungen und die Mitwirkung relevanter Akteure. So kann eine gestärkte Polyzentralität das wirtschafts- und zuwanderungsinduzierte Wachstum der Städte einerseits und den zunehmenden Pendlerverkehr andererseits begrenzen.

Kommunen in den Regionen sind dafür als Wohn- und Arbeitsorte mit hoher Lebensqualität zu stärken. Dies umfasst das kulturelle und soziale Angebot, die ökologische Qualität und die wirtschaftliche Basis der Städte und Gemeinden. Dafür sind übergeordnete Konzepte für die Stadt- und Regionalplanung sowie für die interkommunale Zusammenarbeit zu entwickeln und umzusetzen.

# LEISTUNGSBAUSTEINE FÜR EINE QUALIFIZIERTE STADTPLANUNG

Gute Planung beugt Fehlentwicklungen vor, sichert langfristig den Erfolg von Stadtentwicklung und die Lebensqualität von Kommunen. Gestoppte Planungs- und Bauprojekte kosten zusätzlich Zeit und Geld und führen zu einem Vertrauensverlust bei Bürgerinnen und Bürgern – und dies gleichermaßen in die Kompetenz der öffentlichen Auftraggeber wie auch von Architektinnen und Architekten sowie Stadtplanerinnen und Stadtplanern.

Die nachfolgenden Leistungsbausteine beschreiben einen idealtypischen Planungsprozess, der sich durch eine ganzheitliche und integrierte Planung, durch eine systematische Öffentlichkeitsbeteiligung sowie durch die Ausrichtung an den im Hochbau zu erreichenden städtebaulichen und architektonischen Qualitäten auszeichnet. In diesem Verständnis integriert der hier vorgestellte Planungsprozess die Aufgaben und Ziele von Stadtplanung und Städtebau.

Dem eigentlichen Planungsprozess ist eine Sondierungsphase vorgelagert, um zu klären, ob überhaupt die Notwendigkeit für einen planerischen und baulichen Handlungsbedarf besteht.

In Form von Leistungsbausteinen werden für den Planungsprozess die Leistungsbilder und Aufgabenbereiche der beteiligten Akteure – Politik und Verwaltung sowie Auftragnehmer – definiert sowie geeignete formelle und informelle Instrumente und Verfahren zur Umsetzung der Planungsaufgaben und -ziele benannt. Die in den jeweiligen Leistungsphasen aufgeführten Aufgaben stellen eine Auswahl dar, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt und Praxiserfahrungen widerspiegelt.

Planungsprozesse sind Suchprozesse, die nicht zwingend dem dargestellten linearen Ablauf folgen. Sich wiederholende Leistungsbausteine wie auch eine abweichende Reihenfolge sind denkbar. Die konkrete Abfolge der vorgeschlagenen Leistungsbausteine richtet sich am jeweiligen Planungs- und Bauvorhaben aus und liegt in der Entscheidungshoheit der Kommune. Der Anspruch sollte darin bestehen, einen für alle Beteiligten verbindlichen und inhaltlich konsistenten Planungsprozess zu entwickeln und umzusetzen.

Im Weiteren wird bei den Zuständigkeiten der öffentlichen Hand nicht zwischen „Politik“ und „Verwaltung“ unterschieden, da sie in den einzelnen Bundesländern und den Kommunen (teilweise) unterschiedlich geregelt sind und zusätzlich je nach Planungsaufgabe differieren können.



# SONDIERUNGSPHASE

Die Sondierungsphase ist dem eigentlichen Planungsprozess vorgelagert und zielt auf die Diskussion und die Erkenntnis darüber ab, ob überhaupt die Relevanz für ein Planungs- und Bauprojekt gegeben ist.

**Ziele**

— Diskussion, ob Handlungsnotwendigkeit für ein Planungs- und Bauprojekt besteht
— Notwendigkeit einer dafür erforderlichen Planung seitens der Kommune erkennen und wahrnehmen

**Aufgaben von Politik und Verwaltung**

— Diskussionsbedarf erkennen bzw. Diskussionsprozess initiieren
— Entscheidung über Bearbeitung des Planungsthemas bzw. der Planungsaufgabe
— (vorläufige) Festlegung räumlicher, inhaltlicher und verfahrensspezifischer Aspekte
— teilweise relevant: Leistungsbaustein 0: Bedarfsermittlung und Aufgabenformulierung

# BEGLEITENDER LEISTUNGSBAUSTEIN: Planungsrechtliche Begleitung

Formelle und informelle Planungsverfahren können je nach Art des zu bearbeitenden Themas und Projekts in – teilweise intensiven – Wechselbeziehungen zueinander stehen. Dabei sind Zeitpunkt, Form und Inhalt abhängig von örtlichen Rahmenbedingungen (z.B. jeweils geltendes Kommunalrecht) und Aufgaben. So können Elemente eines formellen Verfahrens (bspw. Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplans) vor Beginn eines informellen Verfahrens (bspw. Bürgerbeteiligung), während dessen Laufzeit oder erst nach dessen Ende sinnvoll oder sogar rechtlich erforderlich sein.

Der Leistungsbaustein „Planungsrechtliche Begleitung“ ist daher nicht Ausgangspunkt eines Planungsprozesses, sondern beschreibt Leistungen, die während des gesamten Prozesses begleitend zu erbringen sind.

Vor diesem Hintergrund erheben die aufgeführten Inhalte des Leistungsbausteins keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern stellen ein denkbares Grundgerüst für die zu erfüllenden Prozesselemente dar.

**Ziele**

— rechtliche Sicherung stadtplanerischer Qualitäten aus dem Entwurfsplan
— Überführung des städtebaulichen Entwurfs in einen sichernden Rechtsrahmen
— Durchführung der Verfahrensschritte gemäß Baugesetzbuch

**Verfahren**

— Bauleitplanverfahren (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, vorhabenbezogener Bebauungsplan)
— städtebaulicher Vertrag
— Umlegungsverfahren

**Aufgaben von Politik und Verwaltung**

— Mitwirkung bei der Prüfung evtl. notwendiger planungsrechtlicher Verfahren zur Umsetzung der Planung
— Entscheidung über notwendige Verfahrensschritte
— verantwortliche Rolle bei der Umsetzung der einzelnen Verfahrensschritte
— Vorbereitung und Verabschiedung notwendiger formeller Beschlüsse (z.B. evtl. Aufstellungsbeschluss, Satzungsbeschluss)
— ggfs. Einreichung des beschlossenen Bebauungsplanes zur Genehmigung



**Leistungen von Architektinnen / Architekten und Stadtplanerinnen / Stadtplanern**

— Mitwirkung bei den erforderlichen Planungsschritten
— Erarbeitung von Planungsunterlagen
— Integration von gutachterlichen Ergebnissen
— Mitwirkung bei der Erarbeitung alternativer Vorschläge zur Abwägung
— Mitwirkung bei den zweistufigen (formellen) Beteiligungsverfahren zur Beteiligung der Behörden, der Träger öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit
— Moderation von Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen
— Mitwirkung bei der Formulierung von Planungs- und Satzungsentwurf mit Begründungen
— Unterstützung der Verwaltung bei Beteiligung politischer Gremien
— Vorbereitung von Partizipiationsverfahren

# BEGLEITENDER LEISTUNGSBAUSTEIN: Partizipation konzipieren und durchführen

Partizipation als integrale Aufgabe ist über den gesamten Planungsprozess zu konzipieren – ausgehend von der Bedarfsermittlung und der Aufgabenformulierung für das Planungs- und Bauprojekt bis hin zur konkreten Umsetzung. In diesem Verständnis stellt der Leistungsbaustein „Partizipation konzipieren und durchführen“ nicht den Ausgangspunkt eines Planungsprozesses dar, sondern beschreibt Leistungen, die während des gesamten Prozesses begleitend zu erbringen sind.

**Ziele**

— Ortskenntnis, Erfahrungen und Sachverstand der Bürgerinnen und Bürger zur Qualitätssteigerung von Planungs- und Entscheidungsprozessen nutzen
— unterschiedliche Interessen und mögliche Zielkonflikte für alle Beteiligten durch kooperative Prozesse transparent darstellen sowie beseitigen oder ausgleichen
— Akzeptanz von Planungs- und Bauvorhaben verbessern

**Verfahren**

— Bürgerinnen / Bürger-Versammlung, Online-Dialog, Bürgerinnen/Bürger-Workshops, Charrette-Verfahren
— Ideen-, Planungs-, Zukunftswerkstätten, World-Café
— Ortsbegehungen, Kinder- und Jugendwerkstätten

**Aufgaben von Politik und Verwaltung**

— dem gewachsenen Partizipationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger entsprechen
— Berücksichtigung der Prinzipien für Partizipationsverfahren (siehe Abschnitt 1.1)
— Einbindung der Öffentlichkeit ist grundsätzlich in jedem Leistungsbaustein erforderlich, frühzeitige Klärung des richtigen Formats für jeweiligen Leistungsbaustein
— qualifizierte und strukturierte Beteiligungsverfahren beauftragen
— angemessene und ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung des öffentlichen Auftraggebers für Partizipationsprozesse
— Entscheidung über notwendige Verfahrensschritte
— verantwortliche Rolle in der Umsetzung der einzelnen Verfahrensschritte
— Entscheidungsfindung im repräsentativ demokratischen Raum unter Berücksichtigung der Partizipationsergebnisse



**Leistungen von Architektinnen / Architekten und Stadtplanerinnen / Stadtplanern**

— fachliche Konzeption und Durchführung von Partizipationsprozessen
— organisatorische Durchführung und Moderation von Partizipationsprozessen
— verständliche und nachvollziehbare Aufbereitung von Planungsunterlagen für eine bessere Nachvollziehbarkeit für Bürgerinnen und Bürger (z.B. vereinfachte Plandarstellungen, Erläuterungen, Konzepterklärungen)
— Aufbereitung der Partizipationsergebnisse für politische Entscheidungsfindung

# LEISTUNGSBAUSTEIN 0: Bedarfsermittlung und Aufgabenformulierung

**Ziele**

— Ziele der Stadtplanung in einer strategischen Dimension definieren, möglichst in Partizipationsverfahren
— Grundsatzfrage, ob ein Planungsvorhaben sinnvoll und angemessen ist, durch Politik und Öffentlichkeit klären, insofern diese Entscheidung nicht in der Sondierungsphase getroffen wurde
— Diskussion des Bedarfs und der Aufgabe anhand von Ideen (Ideenwettbewerb, Werkstätten, öffentliche Dialogveranstaltungen), um so Möglichkeiten und Grenzen anhand von planerischen Ideen auszuloten
— nach positiver Beantwortung der Grundsatzfrage, ob ein Vorhaben sinnvoll und angemessen ist, kann Planung vorbereitet werden
— Leistungsbaustein 0 schafft Grundlage für städtebaulichen Entwurf, Entwicklungskonzept o.ä.

**Verfahren**

— Partizipationsverfahren
— Werkstattverfahren
— Dialogverfahren

**Aufgaben von Politik und Verwaltung**

*Programmatische Aufgaben*

— Programmentwicklung
— Erörterung von Zielen und Grundzügen der Planung
— Formulierung von Vorgaben, soweit erforderlich und möglich
— Entwicklung eines maßgeschneiderten vorbereitenden Planungsprozesses
— Festlegung des Kreises der zu beteiligenden Akteure
— Prüfung und Festlegung der Intensität des Dialogs zwischen den Akteuren
— Festlegung der Kompetenzen der beteiligten Akteure
— Integration der sektoralen Planung in die städtische Gesamtbetrachtung und in die Gesamtziele
— Festlegung des Vergabeverfahrens für die Vergabe der folgenden Planungsleistungen



*Verfahrens- und umsetzungsspezifische Aufgaben*

— Sicherstellung der Finanzierung
— Mitwirkung an den phasenspezifischen Verfahrensschritten, bspw. Moderation und Mediation, Qualitätssicherung, Steuerung, Abwägung, Entscheidung
— Gewährleistung einer abgestimmten Handlungsweise innerhalb der Kommune
— Herbeiführung von Entscheidungen inhaltlicher und verfahrenstechnischer Art, soweit notwendig
— Sicherstellung der Partizipationsverfahren
— Einbindung übergeordneter Ebenen, soweit notwendig
— Einbindung anderer Ebenen und Stellen (Träger öffentlicher Belange, übergeordnete Ebenen, Förderstellen)
— Klärung der zu beteiligenden Akteure, wie z.B. Bürgerinnen und Bürger, (lokale) Initiativgruppen, Träger (öffentlicher) Einrichtungen

**Leistungen von Architektinnen / Architekten und Stadtplanerinnen / Stadtplanern**

— Aus- und Bewertung oder Erarbeitung unterschiedlicher Prognosen (Bevölkerungsentwicklung, soziale und kulturelle Infrastruktur, Verkehr, Kaufkraft, ...)
— Auswertung der Erkenntnisse aus der Grundsatzfrage nach der Relevanz des Planungs- und Bauvorhabens und Klärung wesentlicher Rahmenbedingungen und Grenzen für das Vorhaben
— Programmentwicklung (sogenannte „Phase Null“)
— Erörterung von Zielen und Grundzügen der Planung
— Entwicklung eines maßgeschneiderten vorbereitenden Planungsprozesses zum idealen Zusammenwirken von Planern, (Fach-)Öffentlichkeit und Politik
— Prüfung und Festlegung der Intensität des Dialogs zwischen den Akteuren
— Festlegung der Kompetenzen der beteiligten Akteure
— Durchführung von Partizipationsverfahren wie Workshops, Bürgerwerkstätten, ...
— Prüfung der Vollständigkeit der Grundlagen für die Planung
— Untersuchung von Entwicklungspotenzialen von Flächen
— Earbeitung sektoraler Analysen und Konzepte für Verkehr, Wohnbedarf, Einzelhandel ...
— Bewertung des Planungs- / Bauprojektes im gesamtstädtischen und (über)örtlichen Kontext sowie im Hinblick auf die übergeordneten Ziele
— Klärung weiterer (Fach-)Planungen und Empfehlungen zu möglichen Verfahren für die Vergabe von weiteren Untersuchungen und Planungsleistungen

# LEISTUNGSBAUSTEIN 1: Grundlagenermittlung für Planungsaufgabe

**Ziele**

— Inhaltliche Auseinandersetzung mit der Planungsaufgabe
— Klärung der Rahmenbedingungen, Vorgaben und Voraussetzungen der Planungsaufgabe
— Festlegung des Planungsgebiets
— erste konzeptionelle Überlegungen für das Planungsvorhaben
— Vorlage vollständiger und geprüfter Unterlagen und Daten für den Planungsprozess
— Konkretisierung der Planungsaufgabe und Planungsziele auf Basis der Grundlagenermittlung
— frühzeitige Offenlegung von Zielkonflikten

**Verfahren**

— Vorstudie, Machbarkeitsstudie
— Gutachten
— Partizipationsverfahren
— Best Practice- / Referenz-Analyse

**Aufgaben von Politik und Verwaltung**

— Einbindung aller für die Planungsaufgabe relevanten Verwaltungsebenen und -stellen
— Gewährleistung einer abgestimmten Handlungsweise innerhalb der Kommune
— Bereitstellung und Beschaffung fehlender Datengrundlagen
— Herbeiführung von Entscheidungen und Beschlüssen über Planungsziele und Verfahrensschritte
— Bereitstellung von Informationen und Unterlagen (Daten, [politische] Beschlüsse, vorherige Planungen, …)
— Entscheidung über Planungsziele, Verfahrensschritte (z.B. Durchführung eines Planungswettbewerbs)
— Freigabe erreichter Zwischenergebnisse
— öffentliche Kommunikation der Zwischenergebnisse



**Leistungen von Architektinnen / Architekten und Stadtplanerinnen / Stadtplanern**

— Mitwirkung bei der Festlegung des Planungsgebiets
— Bewertung und Gewichtung von Bestandssituationen und deren städtebaulichen Potenzialen und Atmosphären
— Analyse der Planungsgrundlagen sowie Sichtung, Analyse und Bewertung vorhandener strategischer Orts- und Stadtentwicklungsplanungen (Fachgutachten, bestehender Flächennutzungsplan, Leistungsanforderungen städtebaulicher Förderprogramme)
— Klärung und Erläuterung der wesentlichen Zusammenhänge, Vorgaben und Bedingungen des Planungsvorhabens (stadträumlich, funktional, ökologisch, ökonomisch, sozial …)
— Mitwirkung bei der Benennung der Akteure (Verbände, Bürgerinnen und Bürger, Behörden, Nachbarn)
— Mitarbeit bei der Erarbeitung eines integrierten und fortschreibungsfähigen Prozessplans zur laufenden Abstimmung mit den notwendigen Akteuren und zur Öffentlichkeitsbeteiligung
— Mitarbeit bei der Erarbeitung der Planungsziele
— Festlegung ergänzender Fachleistungen
— Beratung bei der Wahl geeigneter Planungsmethoden, abhängig vom gewählten Vergabeverfahren
— Machbarkeitsstudien
— Dokumentation und Freigabe der Ergebnisse
— Mitwirkung bei der Kommunikation der Ergebnisse

# LEISTUNGSBAUSTEIN 2: Städtebaulicher Vorentwurf

**Ziele**

— weitere Konkretisierung der Planungsaufgabe
— Untersuchung und Abwägen von Alternativen und möglichen Varianten
— Festlegung der weiterzuverfolgenden Vorzugslösung
— Erarbeitung einer ersten planerischen Konzeption

**Verfahren**

— Planungswettbewerb bzw. andere konkurrierende Verfahren
— Gutachten
— Workshop
— ertiefende Überprüfung des Verfahrenstandes durch Testentwürfe oder Massenstudie

**Aufgaben von Politik und Verwaltung**

— Diskussion von Alternativen und möglichen Varianten
— Entscheidung über Vorzugslösung
— ggf. Mitwirkung bei Auslobung des Planungswettbewerbs und im Preisgericht

**Leistungen von Architektinnen / Architekten und Stadtplanerinnen / Stadtplanern**

— Leitbildentwicklung sowie Formulierung von Entwicklungszielen und Entwicklungsphasen
— Abstimmung mit den fachlichen Beteiligten (Freiraum, Verkehr, ...)
— Fortschreibung und Ergänzung des Prozessplans
— Erarbeitung der Vorplanung in Alternativen und Varianten nach gleichen Anforderungen im geeigneten Maßstab (entsprechend Art und Größe des Projekts), z.B. in Form eines städtebaulichen Planungswettbewerbs, Mehrfachbeauftragung
— kontinuierliche räumliche Planung anhand von Modellen zur Überprüfung und Vermittlung der Planung
— Entwicklung bzw. Fortschreibung stadträumlicher Atmosphären (spezifische Charakteristik des Ortes, Genius Loci), Aussagen zur Atmosphäre können ggf. über Vertiefungsausschnitte und Testentwürfe belegt werden
— Auswahl des bevorzugten Planungskonzepts aus den aufgezeigten Alternativen und Varianten



# LEISTUNGSBAUSTEIN 3: Städtebaulicher Entwurf

**Ziele**

— Konkretisierung der Vorzugslösung, ggf. mit Varianten, evtl. zur Überführung im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens
— Aufzeigen von Konsequenzen der Planung, u.a. von finanziellen Konsequenzen und von baulichen Maßnahmen

**Mögliche Instrumente**

— Städtebaulicher Entwurf als abgestimmte Planung im geeigneten Maßstab
— Rahmenplan
— Masterplan, Strukturplan
— Gestaltungsleitfaden
— Modelle

**Aufgaben von Politik und Verwaltung**

— Mitwirkung bei der Weiterentwicklung des ausgewählten (Planungs)Konzeptes

**Leistungen von Architektinnen/Architekten und Stadtplanerinnen/Stadtplanern**

— Städtebaulicher Entwurf zur Komplementierung eines Konzeptes (Nutzung, Freiraum, öffentlicher Raum, ...)
— Strukturmodell
— städträumliches Modell
— vertiefende Planung unter besonderer Berücksichtigung der Erdgeschosszonen
— Einbindung der Planungsergebnisse anderer Fachplaner für eine integrierte Planung (Schallschutz, Verkehr, ..)
— Mitwirkung bei der Einbindung der Bürgerinnen und Bürger
— ggf. Vorbereitung des Aufstellungsbeschlusses des Bebauungsplans

**Weiterführender Hinweis**

Im Sinne der Qualitätssicherung sollte es der Regelfall sein, dass nach einem städtebaulichen Planungswettbewerb die Verfasserin oder der Verfasser des prämierten Entwurfs mit einer maßgeblichen Rolle im weiteren Verfahren zur Umsetzung des Wettbewerbsergebnisses beauftragt wird.

# LEISTUNGSBAUSTEIN 4: Hochbaubegleitende Sicherung städtebaulicher Qualitäten

**Ziele**

— Sicherung, Anpassung und Konkretisierung der stadtplanerischen Qualitäten im Hochbau und Freiraumgestaltung aus dem Entwurfsplan
— Einbettung von Einzelprojekten in das städtebauliche Gesamtprojekt

**Verfahren**

— Planungswettbewerbe oder andere konkurrierende Verfahren
— Workshopverfahren
— Konzeptvergabe
— Gestaltungssatzung
— Gestaltungsbeirat

**Aufgaben von Politik und Verwaltung**

— Umsetzung der Planung
— räumliche und inhaltliche Konkretisierung der Planung, soweit erforderlich und sinnvoll
— (Schaffung und) Anwendung qualitätssichernder Instrumente
— Einwirken auf private Akteure im Sinne der Qualitätssicherung, bspw. im Gestaltungsbeirat
— ggf. Mitwirkung bei Auslobung des Planungswettbewerbs und im Preisgericht sowie Jurybeteiligung bei Konzeptvergaben



**Leistungen von Architektinnen / Architekten und Stadtplanerinnen / Stadtplanern**

— Mitwirkung im Gestaltungsbeirat
— Mitwirkung bei der Erarbeitung einer Gestaltungssatzung/eines Gestaltungshandbuches
— Bauberatung
— Teilnahme im Preisgericht von Planungswettbewerben für den Hochbau und Jurybeteiligung bei Konzeptvergabe
— Partizipation bei der Konkretisierung von städtebaulichen Qualitäten (Gestaltung von Freiräumen, Mobilitätskonzepten, ...)
— beratende und kritische Begleitung der Gestaltung öffentlicher Räume

# BUDGET UND HONORARE FÜR STADTPLANERISCHE UND STÄDTEBAULICHE PLANUNGSLEISTUNGEN

# ERFORDERLICHE BUDGETS BEI KOMMUNEN

Städtebauliche Planungs- und Bauvorhaben setzen ein ausreichendes zeitliches, finanzielles und personelles Budget voraus. Die einzelnen Budgets sind transparent, valide und plausibel vor Beginn des Planungsprozesses aufzustellen und zu sichern.

Zum einen gehören dazu zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcen für die Verwaltung zur Planung, Steuerung und Überwachung der Planungs- und Bauprozesse, die gegebenenfalls über die bestehenden Ressourcen hinausgehen. Dazu gehören eine angemessene Gehaltsstruktur und eine auskömmliche Mittelausstattung, bspw. für zu beauftragende Planungen und Gutachten sowie für eine produktive Partizipation der interessierten Stadtgesellschaft mit differenzierten Formaten. Eine angemessene Ausstattung mit Ressourcen ist auch deshalb geboten, um in einem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer die Planungs- und Bauaufgabe zu realisieren.

Zum anderen beinhaltet dies, entsprechende Budgets für die angemessene Honorierung der Planungsleistungen freiberuflicher Architektinnen und Architekten sowie Stadtplanerinnen und Stadtplaner vorzusehen.

Die Förderfähigkeit des Planungsprojektes, beispielsweise im Rahmen der vielfältigen Programme der Städtebauförderung, ist sorgfältig zu prüfen.



# HONORIERUNG FORMELLER UND INFORMELLER LEISTUNGEN

Generell sind wesentliche Aspekte der Stadtplanung, sowohl im informellen als auch im formellen Bereich, hinsichtlich der Honorierung nicht eindeutig bzw. ausreichend geregelt. Nachfolgend werden die gesetzlichen Grundlagen für die Honorierung von Planungsleistungen im informellen und im formellen Bereich dargestellt, ergänzt um weiterführende Empfehlungen für die Honorierung von Leistungen (insbesondere für informelle Planungen). Die Erfahrungen zeigen, dass sich diese Leistungen nach Aufwand bewerten und honorieren lassen. Dabei sind tatsächliche, aber auch pauschalierte Abrechnungen möglich.

## Honorare für formelle Planungsleistungen

Einige der formellen sowie alle informellen Planungsarten unterliegen nicht dem staatlichen Preisrecht, das bei einer Honorarvereinbarung zu beachten ist.

**Flächennutzungsplan und Bebauungsplan**

In der Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI) 2021[1] wird im Bereich stadtplanerischer Leistungen nur die „Bauleitplanung“ mit den Planungsleistungen „Flächennutzungsplan“ sowie „Bebauungsplan“ geregelt. Im Wesentlichen korrespondieren die Leistungsbilder und Leistungsphasen mit den Inhalten und Verfahrensregeln des Baugesetzbuch (vgl. die Regelungen im Ersten Teil des BauGB).

Kennzeichnend für die in der HOAI geregelten Planungsleistungen ist, dass jeweils abschließend und verbindlich die Grundleistungen, gegliedert in Leistungsphasen mit dem jeweiligen prozentualen Leistungsumfang, definiert sind.

Die Honorarermittlung für die Flächenplanungen basiert auf folgenden Faktoren:

— Größe des Plangebietes[2] sowie
— Schwierigkeitsgrad der Planung, die sich an Bewertungsmerkmalen wie Nutzungsvielfalt, Nutzungsdichte oder Topografie und Landschaft bemisst und in Honorarzonen dargestellt wird.

1 Grundlagen für die Honorierung von Planungsleistungen können und sollten auch nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur Aufhebung der Verbindlichkeit der Mindest- und Höchstsätze weiterhin die Honorartabellen der geänderten HOAI 2021. Die Begründung zu § 2a HOAI (2021) stellt klar, dass ein auf Grundlage der HOAI-Regelungen und unter Anwendung der Orientierungswerte ermitteltes Honorar angemessen ist und die Orientierungswerte einen Beitrag zur Gewährleistung der Planungsqualität leisten. In der HOAI 2021 sind die Honorarzonen dort nicht mehr im Einzelnen genannt, ergeben sich aber weiterhin aus den Honorartafeln und der Definition der Honorarzonen in Teil 2, Teil 3 und Anlage 1 HOAI.

2 Dies gilt nur für die Flächenplanungen, ansonsten sind bei den Objektplanungen die anrechenbaren Kosten eine entscheidende Einflussgröße.

Für diese Faktoren sind matrixartig in den Honorartabellen die Honorare (Tafelwerte) für die gesamten Grundleistungen (entsprechen 100 %) zugeordnet. Abschließend ist entscheidend, ob die Grundleistungen in vollem Umfang oder nur in einem gewissen prozentualen Umfang beauftragt werden.

Maßgeblich für die Leistungsbilder und die Honorarermittlung für den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan ist Teil 2 Flächenplanung, Abschnitt 1 Bauleitplanung der HOAI mit den §§ 17 bis 21 und den zugehörigen Anlagen 2 und 3, die die Grundleistungen definieren[3].

Besondere Leistungen, die beispielhaft in der Anlage 9 zur HOAI genannt sind (wie etwa besondere verfahrensbetreuende Leistungen) und die über die Grundleistungen hinausgehen, werden nach § 3 Abs. 2 HOAI frei vereinbart und vergütet. Sie sind vor allem auf der Basis von Tages- und Stundensätzen zu vergüten.

**Sonstige formelle Planungsinstrumente**

Die Honorierung der weiteren formellen Planungsinstrumente, wie z.B. Satzungen nach dem Baugesetzbuch (Außenbereichssatzung, Erhaltungssatzung, ...) oder den Bauordnungen der Länder (Gestaltungssatzung, Werbeanlagensatzung, ...) sind nicht durch die HOAI geregelt. Die Leistungen und die Honorierung sind frei zu vereinbaren und vor allem auf der Basis von Tages- und Stundensätzen zu vergüten.

## Honorare für informelle Planungsleistungen

Im Baugesetzbuch bilden informelle Planungen eine wichtige Grundlage bzw. Voraussetzung für Planungsprozesse. So wird entweder auf beschlossene (städtebauliche) Planungen oder auf notwendige aufzustellende Planungen abgehoben, wie z.B. bei der Aufstellung eines Bauleitplans (§ 1 (6) Nr. 11), Vorbereitung der Sanierung (§ 140), Stadtumbaumaßnahme (§ 171b) oder Maßnahmen der Sozialen Stadt (§ 171e). Die in diesen unterschiedlichen Zusammenhängen im Baugesetzbuch benannten informellen Planungsleistungen wie städtebauliches Entwicklungskonzept, Rahmenplanung, sonstige städtebauliche Planung und Entwicklungskonzept werden allerdings nicht näher definiert. Jedoch wird auf die (beschlossenen) dargestellten Ziele und geplanten Maßnahmen abgehoben, um ein wirkungsvolles Vorgehen und einen effizienten Fördermitteleinsatz sicherzustellen.

3 Problematisch ist, dass die Tabellenwerte in der HOAI über mehrere Jahre nicht angepasst werden und hier eine dynamische Anpassung wünschenswert ist, beispielsweise entsprechend dem Verbraucherpreisindex des statistischen Bundesamts.



Leistungsbilder informeller Planungsinstrumente und deren Honorierung sind nicht durch staatliche Regelwerke oder Richtlinien definiert.

**Städtebaulicher Entwurf**

Der Städtebauliche Entwurf ist in der HOAI als „Besondere Leistungen“ (§ 17 Abs. 2) definiert[4]. Generell sind für „Besondere Leistungen“ der HOAI – im Gegensatz zu „Grundleistungen“ – die Honorare frei vereinbar.

Für die Leistungsbeschreibung und die Honorierung städtebaulicher Entwürfe sind die „Empfehlungen zum Städtebaulichen Entwurf als Besondere Leistung in der Flächenplanung“[5] allgemein bundesweit anerkannt. Sie sind eine wichtige Arbeitshilfe für die planenden Berufe, die Verwaltungen und private Auftraggeber.

Nachfolgend wird die Honorarermittlung entsprechend der „Empfehlungen zum Städtebaulichen Entwurf als Besondere Leistung in der Flächenplanung“ skizziert. Für die Honorarermittung wird der „erwartete Leistungsaufwand“ in Personenstunden mit einer Bandbreite abgebildet. Der „erwartete Leistungsaufwand“ hängt im Wesentlichen von zwei Faktoren ab: der Komplexität der Aufgabe und der Größe des zu bearbeitenden Gebiets (Planungsbereich).

Die Komplexität der Aufgabe kann unter Bewertung quantitativer und qualitativer Besonderheiten des Planungsgebietes ermittelt werden. Dazu zählen:

— Topografie und Geologie
— baulicher und landschaftlicher Bestand
— Denkmalschutz / Naturschutz
— städtebaulicher Kontext, Verflechtung mit der Umgebung
— geplante Nutzungsart und Dichte der Bebauung
— Gestaltungs- und Regeldichte
— Erschließungsaufwand
— Umweltvorsorge und ökologische Bedingungen

4 Weitere informelle Planungsinstrumente sind in Anlage 9 „Besondere Leistungen zur Flächenplanung“ benannt.

5 Vgl. Empfehlungen zum Städtebaulichen Entwurf als Besondere Leistung in der Flächenplanung. Merkblatt Nr. 51; Hrsg.: Architektenkammer Baden-Württemberg, 2020.

Final berechnet sich das Honorar aus den Stundenannahmen innerhalb der angegebenen Bandbreite und den individuell kalkulierten Stundensätzen.

Darüber hinaus können im Rahmen der Erarbeitung des städtebaulichen Entwurfes zusätzliche Leistungen erforderlich werden, deren Aufwendungen zusätzlich zu kalkulieren sind. Dazu zählen beispielsweise:

— Projektsteuerung, Betreuung von Fachgutachten
— fachspezifische Bestandserfassung und Analyse
— Bedarfsermittlungen, z.B. von Wohnfolgeeinrichtungen
— Mitwirken bei der Beteiligung der Öffentlichkeit sowie bei Stellungnahmen zu Bauvorhaben
— Visualisierungen und fotorealistische Darstellungen („Renderings“) oder schematische Gebäudegrundrisse, -schnitte und schematische Kubaturansichten

**Sonstige informelle Planungsinstrumente**

Planungsleistungen für informelle Verfahren außerhalb der HOAI, wie bspw. Leitbilder, Städtebauliche Entwicklungskonzepte (SEK), Masterpläne, Rahmenpläne oder Gestaltungsleitfäden, sind vor allem über Tages- und Stundensätze zu vergüten[6].

In einzelnen Bundesländern bestehen Mustergliederungen für „Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEK)“, die eine Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit gewährleisten sollen. Konkrete Orientierungswerte zur Honorarermittlung, wie z.B. differenzierte Flächengrößenklassen und Schwierigkeitsgrade, fehlen allerdings.

Vor diesem Hintergrund ist es besonders wichtig, dass in öffentlichen Ausschreibungen für informelle Planungen die Leistungsbilder präzise formuliert werden, um den Planungsbüros mehr Sicherheit zu geben sowie die Vergleichbarkeit der Angebote und die Transparenz von Vergabeverfahren zu verbessern.

Gerade die allenthalben gewünschten Partizipationsprozesse als Form der informellen Planung sind sowohl in der Durchführung als auch in der Vor- und Nachbereitung mit einem hohen Aufwand verbunden, der oft unterschätzt wird. Zu beachten ist, dass Partizipationsprozesse oft nicht durch eine Person moderiert und organisiert werden können, so dass für die Durchführung oft ein mehrfacher Tagessatz vorzusehen ist.

6 Eine Reihe informeller Planungen sind in der Anlage 9 „Besondere Leistungen zur Flächenplanung“ der HOAI beispielhaft genannt. Unterschieden wird zwischen „Rahmensetzende Pläne und Konzepte“ mit den Planarten Leitbilder, Entwicklungskonzepte, Masterpläne und Rahmenpläne. Der „Städtebauliche Entwurf“, ist untergliedert in Grundlagenermittlung, Vorentwurf und Entwurf. Leistungen und ihre Honorierung werden jedoch nicht spezifiziert.

# GLOSSAR

# FORMELLE PLANUNGEN

Formelle Instrumente und Verfahren gehören zum Regelungsbereich des öffentlichen Bau- und Planungsrechts und sind geprägt durch festgelegte Verfahrensschritte und Beteiligungsstrukturen. Der planerische Themenkatalog ist vorgegeben. Das Planungsergebnis formeller Verfahren erreicht eine Bindungswirkung und schafft Planungssicherheit, je nach Instrument für Behörden bzw. für Bürgerinnen und Bürger.

**Merkmale / Besonderheiten**

— gesetzlich geregelte Verfahren
— relativ starr in der Handhabung
— gesetzliche Beteiligungsvorschriften (Top-down-Vorgaben)
— planungsorientiert
— flächendeckend oder mit Anspruch auf Allgemeingeltung
— mittelfristige Handlungsperspektive
— längere Bearbeitungsphasen gegenüber informeller Planung (Aufstellung eines Bebauungsplans zeitintensiver als Erarbeitung eines Masterplans)

**Anwendungsgebiete**

— Mindeststandards für Planungsverfahren
— für komplexe Zusammenhänge
— Partizipation auf formaler Ebene, um Kooperation zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Investoren und Verwaltung zu erreichen

Zu den wichtigsten formellen Planungsinstrumenten der Stadtplanung gehören der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan.

## Flächennutzungsplan (FNP)

Mit dem Flächennutzungsplan stellt die Gemeinde für das gesamte Gemeindegebiet mit einem Planungshorizont von 10 bis 15, in Teilen auch 20 Jahren, die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebenden Art der Bodennutzung (z.B. Wohnbauflächen, Gewerbeflächen, öffentliche Grünflächen, Forstflächen etc.) nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen fest. Abhängig von der Gemeindegröße und der angestrebten Darstellungsschärfe beträgt der Maßstab zwischen 1:10.000 bis 1:50.000. Die Darstellungen sind entsprechend meist nur generalisiert und parzellenscharf.



Die Gemeinde ist gehalten, einen Flächennutzungsplan aufzustellen; gleichzeitig ist er nur für die Gemeinde und die Behörden, nicht aber gegenüber Dritten bindend. Als vorbereitender Bauleitplan bildet der Flächennutzungsplan den Rahmen und die Grundlage für aufzustellende Bebauungspläne.

## Bebauungsplan (B-Plan)

Der Bebauungsplan enthält im Gegensatz zum Flächennutzungsplan rechtsverbindliche Festsetzungen, mit denen die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke gesteuert werden kann. Er wird als Satzung beschlossen und legt die planrechtliche Zulässigkeit von Nutzungen und Bauvorhaben auf Gemeindeflächen fest.

Gemeinden müssen Bauleitpläne aufstellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Ordnung erforderlich ist. Bei der Aufstellung der Bebauungspläne sind öffentliche und private Belange gerecht abzuwägen.

Mit dem Bebauungsplan werden die Aussagen des Flächennutzungsplans in Form grundstücksscharfer Regelungen für die Bodennutzung, meist im Maßstab 1:500 oder 1:1.000, konkretisiert.

Die Erarbeitung eines Bebauungsplans erfordert einen erheblichen zeitlichen Aufwand für die Erfüllung der formalen Anforderungen sowie für die öffentlichen Beteiligungs- und politischen Entscheidungsprozesse. In der Regel ist mit einer Dauer von mindestens einem Jahr zu rechnen.

# INFORMELLE PLANUNGEN

An Bedeutung gewinnen ergänzende informelle Verfahren und Instrumente, die flexibler auf neue gesellschaftliche und politische Anforderungen reagieren. Zentrales Anliegen muss daher die strukturierte und systematische Integration formeller und informeller Verfahren in einen integralen Planungsprozess sein.

Eine Informelle Planung unterliegt nicht dem Planungsrecht und den dort vorgegebenen Verfahren. Bezeichnet werden damit nicht formalisierte und meist nicht verbindliche Planungsverfahren. Entsprechend dem Anlass und Thema, der Akteurskonstellation und der räumlichen Situation können diese flexibel ausgestaltet und angepasst werden. Ablauf bzw. Genauigkeit der informellen Planung ist nicht, wie die formelle Planung, gesetzlich geregelt.

Gleichwohl können informelle Planungen eine Bindungswirkung entfalten, so auch bei der Aufstellung von Bebauungsplänen: „Die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung“ sind bei „der Aufstellung der Bauleitpläne zu beachten.“ (§ 1 Absatz 6 Nr. 11 BauGB).

Vor allem im Hinblick auf räumliche Interessenskonflikte und eine wachsende Komplexität der rechtlichen Planungsverfahren sind begleitende informelle Verfahren unverzichtbar. Sie haben das Ziel, im Vorfeld der rechtsverbindlichen Planung durch kooperative Prozesse mögliche Konflikte zu beseitigen oder auszugleichen. Weiterhin wird durch das frühzeitige und umfassende Einbeziehen der Betroffenen die spätere Umsetzung planerischen Handelns erleichtert. Gleichwohl können Partizipationsergebnisse durch Beschluss im Gemeinderat in eine verbindliche Planung überführt werden.

**Merkmale / Besonderheiten**

— keine oder geringe rechtliche Grundlagen
— hohe Flexibilität, um Verfahren und Instrumente für eine situationsgerechte Ausgestaltung anzupassen
— Kooperative Beteiligungsprozesse (Bottom-up-Vorschläge)
— handlungs- und umsetzungsorientiert, auf Verwirklichung formeller Planung angelegt
— kleinräumig, projektorientiert
— kurz- bis mittelfristige Handlungsperspektive
— verkürzte Bearbeitungs- bzw. Abstimmungsphasen gegenüber formeller Planung



**Anwendungsgebiete**

— dialogorientierte Verfahren für kommunikative Aushandlungsprozesse und kooperative Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure
— kurzfristiges Reagieren auf neue Anforderungen
— Vermittlung zwischen vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung
— begleitende Moderationsprozesse zum Einbinden von Fachbereichen der Verwaltung, von Bürgerinnen und Bürgern sowie relevanten, Betroffenengruppen, Akteuren und Partnern aus Wirtschaft und Forschung

Die nachfolgenden Beschreibungen ausgewählter informeller Planungsinstrumente sind nicht als starre Definitionen anzusehen; vielmehr gibt es in der Planungspraxis – gerade, weil es keine gesetzlichen Vorgaben gibt – zu ein und demselben Begriff zahlreiche Varianten mit starken Unterschieden. Die Reihenfolge der Planungsinstrumente spiegelt ihren Abstraktionsgrad und den entsprechenden Planungsmaßstab wider – von einer übergeordneten strategischen bis zu einer detaillierten Planung mit einem mittelfristigen Realisierungshorizont.

## Stadtentwicklungsplan (StEP, STEK)

Die Stadtentwicklungsplanung fokussiert das gesamte Stadtgebiet in der Regel mit einem längerfristigen Zeithorizont. Dabei wird zunächst zwischen einer integrierten sowie sektoralen (z.B. zu Einzelthemen wie Zentren, Wohnen oder Kleingärten) Stadtentwicklungsplanung unterschieden. Ihre Einordnung im kommunalen Planungsgefüge kann sehr unterschiedlich sein; sei es, dass die Stadtentwicklungsplanung ‚oberhalb‘ des Flächennutzungsplans (FNP) als rahmensetzende Planung, oder ‚unterhalb‘ als die Flächennutzungsplanung konkretisierende Planung verstanden wird.

Bei der integrierten Stadtentwicklungsplanung sind anders lautende Bezeichnungen wie ‚Stadtentwicklungskonzept‘ oder ‚Leitbild 2040‘ durchaus gängig. Bei den sektoralen Stadtentwicklungsplanungen richten sich Bezeichnungen am Planungsgegenstand aus, wie z.B. Kleingartenkonzept, Wohnbauflächen-Entwicklungskonzept.

Typische Planungsinhalte der Stadtentwicklungsplanung sind u.a. die Formulierung von ressortübergreifenden oder sektoralen Leitlinien, die Benennung von räumlichen und zeitlichen Prioritäten, z.B. hinsichtlich der Inanspruchnahme von neuen Bauflächen, die Konkretisierung von Flächenbedarfen und der Anforderungen für ihre Entwicklung, die Darstellung von Maßnahmenräumen sowie der umzusetzenden Maßnahmen und einzusetzenden Instrumente. Damit werden Themen bearbeitet, die weit über die rein flächennutzungsbezogenen Darstellungen des Flächennutzungsplans hinausgehen.

## Städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK, SEK)

Städtebauliche Entwicklungskonzepte verfolgen für einen mittel- bis langfristigen Planungshorizont – vergleichbar der Stadtentwicklungsplanung – einen ganzheitlichen, integrierten Planungsansatz unter Berücksichtigung aller relevanten Handlungsfelder (mit den jeweils zuständigen Fachressorts).

Für den Einsatz von Finanzmitteln aus den verschiedenen Programmen der Städtebauförderung ist die Erarbeitung von Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten (ISEK) eine notwendige Förder- bzw. Planungsgrundlage. Mit dem ISEK soll ein hoher Gebietsbezug sowie eine integrierte Umsetzung von lokal abgestimmten Zielen und Maßnahmen und schließlich auch ein effektiver Einsatz der Fördermittel sichergestellt werden. Sowohl auf Bundes- wie auch auf Länderebene liegen Arbeitshilfen zu ihrer (relativ einheitlichen) Erarbeitung vor.

Darüber hinaus sind auch Bezeichnungen wie Stadtteilentwicklungskonzepte gängig, wenn diese einen ganzen Stadtteil umfassen; hierbei sind auch sektorale Stadtteilentwicklungskonzepte möglich, wie z.B. ein Zentren- oder Einzelhandelskonzept für einen Stadtteil.

## Strukturplan / Strukturkonzept

Strukturpläne sind hinsichtlich ihrer analytischen Auseinandersetzungen durchaus mit anderen Planungen vergleichbar. Ein zentrales Unterscheidungsmerkmal liegt vor allem in den relativ abstrakten und generalisierten Darstellungen (z.B. stadträumliche Achsen, Funktionsbereiche, Zonen, Raumkanten, Kristallisationsorte), die sich besonders für langfristige Planungen und Visionen eignen und eine ganze Region oder Stadt, aber auch größere Teilräume einer Stadt oder Gemeinde betreffen können.

## Masterplan

Eine klare Begriffsbestimmung für Masterpläne existiert nicht. Masterpläne können sich auf das gesamte Stadtgebiet oder auch größere und kleinere Teilbereiche der Stadt (z.B. die Innenstadt) beziehen. Auch ist die Verwendung des Begriffs in Verbindung mit sektoralen Themen (z.B. Verkehr) oder Standorten mit besonderen Einrichtungen und Institutionen (z.B. Klinikum, Universität) üblich. Trotz des sehr breiten Darstellungsspektrums in den Inhalten (textlich, grafisch, visuell) ist die anschauliche Darstellung von Leitbildern und Zielen und die Benennung der Entwicklungsstrategien und Handlungsvorschläge ein wesentliches Element von Masterplänen. Masterpläne können auch im übertragenen Sinne als Agenda oder Roadmap verstanden werden.



## Rahmenplan

Der Rahmenplan legt die konzeptionelle Grundlage für die räumliche und funktionale Entwicklung eines Bereiches fest und dient zur Klärung räumlicher und städtebaulicher Fragen sowie zur öffentlichen Vermittlung von Planungszielen. Oftmals setzt sich die Rahmenplanung aus mehreren Konzeptplänen, wie Gestaltung, Freiraum, Verkehr und Maßnahmen zusammen. Auch vor diesem Hintergrund bietet sie gute Voraussetzungen, um Bürgerinnen und Bürger in städtebauliche Planungsprozesse einzubinden. Rahmenpläne dienen auch als Grundlage für die Beantragung von Fördermitteln und Entscheidungen für künftige Investitionen.

## Städtebaulicher Entwurf

Der Städtebauliche Entwurf dient zur Bearbeitung von städtebaulichen Einzelaufgaben, zur Neuplanung, Änderung und Erweiterung von städtebaulichen Anlagen. Der Städtebauliche Entwurf beinhaltet die ganzheitliche, gestalterische, strategische und konzeptionelle Bearbeitung und integrierte Darstellung aller wesentlichen städtebaulichen Elemente. Dazu werden Aussagen insbesondere zur baulich-räumlichen, gestalterischen, funktionalen, verkehrlichen und landschaftlich / freiräumlichen Dimension getroffen.

Der Städtebauliche Entwurf kann sowohl eine eigenständige Leistung als auch die Voraussetzung und Grundlage formeller Planarten wie Flächennutzungsplan und Bebauungsplan sein. Der Städtebauliche Entwurf bezieht sich auf ein eindeutig definiertes Plangebiet, für das in der Regel parzellen- bzw. gebäudescharf Aussagen getroffen werden (im Maßstab 1:500, aufgabenbezogen auch im Maßstab 1:1.000)[7].

## Gestaltungsleitfaden / Gestaltungshandbuch / Gestaltungsfibel

Mit einem Gestaltungsleitfaden werden in anschaulicher Form Gestaltungsempfehlungen gegeben und möglicherweise Festlegungen für die Gestaltung der Bebauung, der Freiflächen und von Werbeanlagen sowie zu Straßenland-Sondernutzungen (z.B. gastronomische Außenterrassen) getroffen.

Ein Gestaltungsleitfaden wird in der Regel für historisch bedeutsame Gebiete von besonderer städtebaulicher Qualität, aber auch für neu konzipierte Stadtquartiere mit besonderem Gestaltungsanspruch entwickelt. Die darin formulierten Empfehlungen sind als Anregungen für eine wünschenswerte Gestaltung zu sehen, während Festlegungen die verbindlichen Entscheidungsgrundsätze der Verwaltung und die Vorgaben für die Gestaltung abbilden.

7 Empfehlungen zum Städtebaulichen Entwurf als Besondere Leistung in der Flächenplanung. Merkblatt Nr. 51; Hrsg.: Architektenkammer Baden-Württemberg, S. 3, 2020.

**Herausgeber**
Bund Deutscher Architektinnen und Architekten BDA
Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL

Eine gemeinsame Initiative des Arbeitskreises Stadt im BDA und der DASL

**Redaktionsgruppe, stellvertretend für den Arbeitskreis Stadt im BDA und die DASL**
— Dr. Olaf Bahner, Referent für Baukultur und Berufspolitik, BDA, Berlin
— Paul Börsch, Amtsleiter Stadtentwicklung und Stadtplanung Erfurt, Vizepräsident DASL, Erfurt
— Carl Herwarth von Bittenfeld, Stadtplaner BDA, Herwarth + Holz, Berlin
— Rainer Hofmann, Architekt BDA, bogevischs buero architekten & stadtplaner, München
— Sonja Moers, Architektin BDA, raumwerk, Frankfurt am Main
— Michael von der Mühlen, ehemaliger Staatssekretär für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes
— Nordrhein-Westfalen, Präsidiumsmitglied DASL
— Prof. Martin zur Nedden, Außerordentliches Mitglied des BDA, Präsidiumsmitglied DASL, res urbis Büro für Stadtplanung und Stadtentwicklung, Leipzig
— Peter Scheller, Architekt BDA, PALAIS MAI, München

**Lektorat**
— Christl Schneider, Berlin

**Dank für thematischen Austausch und inhaltliche Anregungen**
Christian Böhm (bgsm Architekten Stadtplaner, München), Markus Breuckmann (Katholische Kirche in der Region Hannover), Andreas Garksich (Architekt BDA, 03 Architekten, München), Lars Greter (Stadtplanungsamt Nürnberg), Prof. Jan-Henrik Hafke (Architekt BDA, o5 architekten+ingenieure, Frankfurt am Main), Florian Hartmann (Meili & Peter Architekten, München), Dr. Christian Horn (Leipzig), Prof. Erhard An-He Kinzelbach (Architekt BDA, KNOWSPACE, Berlin), Michael Lehmann (Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle, Hamburg), Daniel Luchterhandt (Stadtplaner BDA, büro luchterhandt, Hamburg), Prof. Dennis Mueller (Architekt BDA, VON M, Stuttgart), Dr. Timo Munzinger (Deutscher Städtetag, Köln), Alexander Pötzsch (Architekt BDA, Alexander Poetzsch Architekten, BDA, Dresden), Daniel Reißmann (Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau), Patrick Rinderknecht (Meili & Peter Architekten, Zürich), Florentine-Amelie Rost (Architektin BDA, Rost.Niderehe Architekten Ingenieure, Hamburg), Dr. Susanne Schubert (Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau), Arnd Vickers (Architekt BDA, Vickers Architekten BDA, Lingen Ems), Benjamin Wirth / Jan Wirth (Architekten BDA, Wirth Architekten BDA, Bremen), Dr.-Ing. Sandra Zenk (Städtebauliche Kriminalprävention, Hessisches Landeskriminalamt, Wiesbaden), Dr. Frank-G. Zimmermann, Stuttgart

**Bund Deutscher Architektinnen und Architekten BDA**
Wilhelmine-Gemberg-Weg 6
10179 Berlin
www.bda-bund.de

**Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL**
Bismarckstraße 107
10625 Berlin
www.dasl.de

Berlin, 2021