

BAUKULTUR DURCH VERFAHREN

Erste Erkenntnisse eines Forschungsprojekts Katharina Brzenczek, Claus-C. Wiegandt

Es ist zu beobachten, dass sich die Qualitäten der Baukultur von Stadt zu Stadt, von Region zu Region unterscheiden. Die gebaute Umwelt in München zeigt sich anders als die in Köln, die in Bonn anders als die in Braunschweig. Dies gilt nicht nur für den historisch gewachsenen Bestand, sondern auch für neue Projekte, die in den letzten Jahren in den Innenstädten entstanden sind bzw. derzeit dort gebaut werden oder sich in Planung befinden. Die „Qualitäten der Baukultur“ – verstanden als die Gestalt von gebauter Umwelt und ihre Integration in den Raum, ihr Gebrauch, ihre Nachhaltigkeit im ökologischen, sozialen und ökonomischen Sinne sowie die Verfahren und Regeln zur Auftragsvergabe und Herstellung (BMVBW 2001) – unterscheiden sich in deutschen Städten und führen so zu einer Differenzierung der Stadtgestalt.

Die Unterschiede der gebauten Umwelt zwischen deutschen Städten lassen sich nicht monokausal erklären. Vielmehr ist ein Bündel von Faktoren für diese Differenzierungen verantwortlich. Unser Beitrag will Erklärungen für solche Unterschiede in der Stadtgestalt liefern, die aktuell wirksam sind. Wir unterscheiden zwischen einigen allgemeinen Überlegungen und Ergebnissen aus einem eigenen Forschungsvorhaben zur Qualifizierung von Bauvorhaben durch Verfahren. Hier beschränken wir uns auf einige Aussagen zu spezifischen Planungskulturen für unsere beiden Untersuchungsstädte München und Köln. Sie geben einen ersten Hinweis, dass trotz aller Vereinheitlichungstendenzen der „besondere Geist eines Ortes“ (Selle 2005, 139), also auch die örtliche Planungskultur das Erscheinungsbild deutscher Städte beeinflusst.

RÄUMLICHE DIFFERENZIERUNG IN DER QUALITÄT DER BAULICHEN GESTALT

Unterschiede in der baulichen Gestaltung von Städten sind auf den ersten Blick nicht überraschend. Verschiedene Ansatzpunkte zur Erklärung – wie das historische Erbe, die Entwicklung von regionalen Baustilen, eine unterschiedliche Wirtschaftskraft oder die zunehmende Popularität von Architektur als Standortfaktor und Mittel der Distinktion im Städtewettbewerb – sind offensichtlich. Und doch sind räumliche Differenzierungen in der Qualität der gebauten Umwelt heute nicht mehr selbstverständlich. Trends wie die Verschiebung des Baugeschehens von Selbstnutzern zu Kapitalanlegern, die zunehmende Verbreitung von ortlosen Architektur-Landmarks der immer gleichen Stararchitekten, die räumlich austauschbaren und architektonisch wenig anspruchsvollen Bauten der Handels- und Gewerbetketten und die Missachtung der städtebaulichen Anforderungen an Proportionen und Maßstab bei der Entwicklung von möglichst profitablen Raumprogrammen führen zu einer Vereinheitlichung in der Gestaltung der gebauten Umwelt in deutschen Städten. Darüber hinaus wird allgemein beklagt, dass der Berufsstand der Architekten zugunsten der Projektentwickler an Bedeutung verliert. Unter Kostengesichtspunkten gewinnen nun Fertigbauten und „Baumarktarchi-

tekturen“ an Bedeutung und verstärken die Banalisierung und Standardisierung der gebauten Umwelt in deutschen Städten.

Diesen Trends der Vereinheitlichung bzw. Homogenisierung, die einer funktionalen Logik und internationalen Regulation folgen, stehen Trends zur individuellen Gestaltung gegenüber, die einer territorialen Logik und örtlich verankerten Kultur und Ästhetik entsprechen. Fragen der Stadtgestalt durchlaufen in diesem Zusammenhang politische Prozesse in der Stadtgesellschaft vor Ort. Sie werden nicht nur direkt zwischen Bauherren und kommunaler Verwaltung bzw. Politik ausgehandelt, sondern auch in Zeitungen, Foren und Informationsplattformen diskutiert. Die örtlichen Auseinandersetzungen darüber und die Institutionalisierung durch qualifizierende Instrumente, Gremien und Prozesse im Rahmen der Baugenehmigungs- und Bauleitplanverfahren werden von Stadt zu Stadt unterschiedlich geregelt, sodass räumlich sowohl zwischen Städten als auch städtischen Teilräumen Differenzierungen der Institutionalisierung und Regelung von Stadtgestalt zu finden sind.

MÜNCHEN UND KÖLN – UNTERSCHIEDLICHE STADTGESTALT

Im Folgenden nehmen wir die bayerische Landeshauptstadt München und die rheinische Metropole Köln in ihrer unterschiedlichen baulichen Gestalt in den Blick. München ist mit 1,3 Mio. Einwohnern die drittgrößte deutsche Stadt, Köln mit fast einer Mio. Einwohnern die viertgrößte Stadt. Im Gegensatz zu Köln hatte die Industrialisierung in der Residenzstadt München zunächst kaum Einfluss auf Stadtentwicklung und Bebauung. Das 19. und frühe 20. Jahrhundert bescherte der Stadt vielmehr den Aufstieg zur Handels-, Wissenschafts- und Kunstmetropole. Köln ist hingegen durch ein dynamisches Nebeneinander von Industrie, Handel, Medien und Dienstleistungen geprägt. Beide Städte wurden im Zweiten Weltkrieg erheblich zerstört. In der Entscheidung für einen eher traditionellen (München) und einen eher modernistischen (Köln) Wiederaufbau in den 1950er Jahren sind wichtige Unterschiede im heutigen Erscheinungsbild der beiden Städte angelegt. München hinterlässt insbesondere innerhalb des mittleren Ringes ein eher harmonisches und aufeinander abgestimmtes Stadtbild, während Köln eher als vielfältig heterogene und baulich zerrissene Stadt beschrieben werden kann.

In der Innenstadt Münchens ist es in Fortsetzung des bewahrenden Weges aus der Zeit des Wiederaufbaus auch in den letzten Jahren gelungen, die meisten Bauvorhaben behutsam in die historische Bausubstanz einzufügen. Die Mitarbeiter der Münchner Planungsverwaltung vergleichen dieses Vorgehen mit einem Schuhanzieher. So werden die Vorhaben in München – physisch wie mental – in eine fest gefügte Struktur eingepasst. Dabei ist es überraschend zu beobachten, dass es nach Aussage der früheren Stadtbaurätin Christiane Thalgotte heute häufig gelingt, auch auswärtige Bauherren für die spezifischen Ausprägungen Münchens zu gewinnen. Das Einfügen in das innerstädtische

Stadtgefüge scheint eine Qualität zu besitzen, die von einem größeren Teil der Bauherren in München als architektonischer Mehrwert getragen wird. Ein zentrales Beurteilungskriterium für ein solches Einfügen ist die Maßstäblichkeit des neuen Vorhabens, wodurch den stadträumlichen Bindungen und Beziehungen in München ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Schließlich spielen aber auch Materialien und Farben der einzelnen Bauvorhaben eine wichtige Rolle.

Im Gegensatz zu München zeichnet sich Köln an vielen Stellen durch eine uneinheitliche Stadtgestalt aus. Bauliche Unzulänglichkeiten sind über weite Strecken erkennbar und jüngst von Reinhard Matz (2006) in einem Fotoband eindrucksvoll dokumentiert worden. Im Vergleich zu München mangelt es in Köln seit der Nachkriegszeit an einer klaren Linie in der Stadtgestalt, wozu die „zweite Zerstörung der Stadt“ in Form des autogerechten Wiederaufbaus mit der Überformung alter Strukturen ihren Beitrag geleistet hat. Die Stadt weist heute ein enges Nebeneinander unterschiedlicher Stilrichtungen aus, was nach Einschätzung des Baudezernenten Bernd Streitberger zur Vitalität und hohen Individualität Kölns beiträgt. So lassen sich zwar viele hervorragende Einzelprojekte, wie das Weltstadthaus von Peek & Cloppenburg oder das neue Diözesanmuseum identifizieren, doch fehlt es vielerorts an einer vermittelnden Verbindung zwischen diesen einzelnen architektonischen Glanzstücken. Eine Ursache für dieses vielseitige Nebeneinander von Stilrichtungen wird in der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt gesehen. Unterschiedliche und oft auch entgegenwirkende Tendenzen nach dem Zweiten Weltkrieg haben in Köln zu einer ständigen Gleichzeitigkeit von Wohlstand und Wachstum, aber auch von Armut und Niedergang geführt, die bis heute anhält. Dominante wirtschaftliche Interessen haben in der Nachkriegszeit viele große Vorhaben ermöglicht, die aber insgesamt nur wenig Rücksicht auf die gesamtstädtische Struktur und ein einheitliches Erscheinungsbild des Stadtbildes genommen haben.

PLANUNGSORGANISATION UND -VERFAHREN

Die stichwortartig genannten allgemeinen Erklärungsansätze zur räumlichen Differenzierung der Stadtgestalt wirken sich auch auf das jeweilige Erscheinungsbild von München und Köln aus. Historische Unterschiede zwischen der Residenzstadt München und der Bürgerstadt Köln beeinflussen ohne Zweifel bis heute das Stadtbild. Darüber hinaus erscheinen uns aber weitere Erklärungen bedeutsam, die im alltäglichen Umgang der planenden Verwaltung bzw. der kommunalen Politik und der Stadtgesellschaft mit dem Bau- und Planungsgeschehen zu suchen sind.

Kommunale Organisation des Bau- und Planungsgeschehens: Dazu ist zunächst die unterschiedliche Organisation der Zuständigkeiten des Bau- und Planungsgeschehens in den beiden Städten zu nennen. Organisatorisch ist in München seit 1979 das Planungsreferat (genaue Bezeichnung: Referat für Stadtplanung und Bauordnung) vom Baureferat getrennt. Im Planungsreferat werden seitdem alle Aspekte der Stadtentwicklung und Stadtplanung, der Stadtsanierung und des Wohnungswesens behandelt. Außerdem werden hier die Baugenehmigungen in der sogenannten Lokal-

baukommission erteilt. Damit erhält dieses Referat eine Schlüsselstellung für Stadtgestaltungsprozesse. Das Münchner Baureferat ist hingegen vor allem für städtische Hoch- bzw. Tiefbauprojekte zuständig. In diesem Referat geht es auch um die Gestaltung des öffentlichen Raumes. Die Rolenteilung zwischen Planungs- und Baureferat hat sich in den vergangenen 30 Jahren eingespielt. Zudem hat es in München in den letzten Jahren eine Beständigkeit in der personellen Leitung der beiden Referate gegeben, wobei allerdings vor kurzem die Leitung in beiden Referaten gewechselt hat, sodass man auf mögliche Auswirkungen gespannt sein darf.

Anders als in München war das Thema der gebauten Umwelt in Köln in den letzten Jahren in verschiedenen organisatorischen Einheiten angesiedelt, die in ihrem Zuschnitt mehrfach verändert wurden. So ressortierten die Aufgaben der Stadtentwicklung und Stadtplanung über eine längere



Weltstadthaus in Köln (Foto: C.-C. Wiegandt)

Zeit im Wirtschaftsdezernat. Daneben gab es jeweils getrennt ein Hochbau- bzw. Tiefbaudezernat. Personell wurden die einzelnen Dezernate von verschiedenen Dezernenten geleitet. Erst mit der Besetzung von Bernd Streitberger sind Ende 2003 alle Bau- und Planungsaufgaben in einem Dezernat für Stadtentwicklung und Planung zusammengefasst. Hier lassen sich mittlerweile einige Veränderungen im Umgang mit der gebauten Umwelt auszumachen.

Qualifizierende Verfahren und Instrumente zur Stadtgestalt: Neben dem unterschiedlichen Verwaltungsaufbau bei Bau- und Planungsaufgaben erscheinen die Qualifizierungsmöglichkeiten im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsverfahren ein wesentliches Moment für die Erklärung von Unterschieden.

Die Münchner Planungsverwaltung bindet in diesen Prozess der Entscheidungsfindung die Planungssprecher der kommunalen Politik, die Architektenschaft und die allgemeine Öffentlichkeit seit Jahren intensiv ein. Jenseits der Vorgaben im Baugesetzbuch fasst der Stadtrat vor bedeutenden Bauvorhaben einen Eckdaten- und Grundsatzbeschluss für das spezifische Vorhaben, in dem die Entwicklungsvorstellungen der Stadt formuliert sind. Dazu gehören u. a. Aussagen zur Art der Nutzung, zur Geschossigkeit des jeweiligen Vorhabens, zum Umgang mit historischer Bausubstanz oder zur Einbindung in das städtische Gefüge. Ein solcher Beschluss, der dem Einzelfall bezogenen Qualifizierungsprozess vorausgeht, wird in der städtischen Planungsverwaltung im Dialog mit dem Bauherrn vorbereitet. Dabei

geben generelle und vom Stadtrat beschlossene Leitlinien für die gesamtstädtische Entwicklung (z. B. Perspektive München) oder auch für die teilräumliche Entwicklung der Innenstadt Orientierungen. Bedeutende Einzelvorhaben werden dann in der Hauptabteilungsleiterrunde im Planungsreferat, in der auch die Verwaltungsbeiräte aller Fraktionen aus dem Rat der Stadt mitwirken, beraten. Dieses wöchentlich tagende Gremium besteht in München bereits seit Jahrzehnten. Hier werden wichtige Vorentscheidungen zwischen städtischer Planungsverwaltung und kommunaler Planungspolitik getroffen. Dadurch wird ein fachlich ausgerichteteter Diskurs zu allen größeren Bauvorhaben über Stadtgestalt ermöglicht und gleichzeitig eine parteipolitische Auseinandersetzung und Polarisierung verhindert. Zudem sorgt ein solches Verfahren für eine gewisse Kontinuität und Verlässlichkeit in dem Prozess der Qualifizierung von Stadtgestalt.



Fünf Höfe in München (Foto: C.-C. Wiegandt)

Ein Teil der Vorhaben wird auf Beschluss der Hauptabteilungsleiterrunde in Form von Wettbewerben qualifiziert. Solche Wettbewerbe werden für die bedeutenden und Stadtbild prägenden Vorhaben mit den privaten Bauherren ausgehandelt. Die Stadt hat dabei die Möglichkeit, über die Verweigerung einer Baugenehmigung Einfluss zu nehmen. Für bedeutende Vorhaben, die keinem Wettbewerb unterliegen, berät die Kommission für Stadtgestaltung, die sechsmal im Jahr zusammenkommt. Diese Kommission wird in München vom Oberbürgermeister geleitet und erhält dadurch ein politisches Gewicht. In dieser Kommission für Stadtgestalt sitzen mindestens 25 Mitglieder, die sich aus Politikern der großen Parteien sowohl aus dem Planungsausschuss als auch aus dem Bauausschuss, Vertretern der kommunalen Verwaltung sowie berufenen Architekten zusammensetzen. Die Sitzungen sind öffentlich, sodass die Diskussionen in diesem Gremium sich auch in der Presse widerspiegeln. Auf diese Weise kann auf Bauherren und Architekten Druck ausgeübt werden, die Qualität zu steigern. Im Einzelfall hat dies sogar dazu geführt, dass sich ein Bauherr einen anderen Architekten gesucht hat.

Solche eigenen formalisierten Verfahren zur Qualifizierung der Neubauvorhaben gibt es in Köln nur teilweise, auch wenn hier eine engere Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik geplant ist. Traditionell werden auch in Köln Wettbewerbsverfahren zur Qualifizierung von baulichen Aufgaben durchgeführt. Viele Wettbewerbsergebnisse sind in der vergangenen Zeit allerdings nicht umgesetzt worden.

Vorhaben, die über Wettbewerbe behandelt werden, werden – wie auch in München – nicht mehr zusätzlich im Gestaltungsbeirat beraten, um Widersprüche zwischen Wettbewerbsergebnis und Entscheidungen der Gestaltungskommission zu vermeiden. Wettbewerbe werden bei eigenen kommunalen Bauvorhaben größerer Art bzw. bei größeren Bauvorhaben auf Flächen durchgeführt, die die Stadt verkauft. Zudem besteht die Möglichkeit, dass Bauherren aus eigenem Antrieb sich auf einen Wettbewerb einlassen.

Der Gestaltungsbeirat der Stadt Köln ist wie die Kommission für Stadtgestaltung in München ebenfalls ein Instrument zur gestalterischen Qualifizierung von städtebaulichen Planungs- und Entscheidungsprozessen. Im Gegensatz zu München ist der Kölner Gestaltungsbeirat allerdings nicht öffentlich. Es findet zwar auch hier eine enge Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung statt, den Vorsitz in Köln hat jedoch ein freier Architekt. Wettbewerbe und Gestaltungsbeirat können als klassische Qualitätssicherungsverfahren bezeichnet werden, sind aber nach Einschätzung von Bernd Streitberger in Köln nicht immer geeignet, die städtischen Interessen auch wirklich zu sichern. Deswegen gibt es in jüngerer Zeit in Köln Überlegungen zu neuen Instrumenten und Verfahren, die zur Sicherung von Planungsstandards beitragen sollen. Dazu gehören ein Masterplan Innenstadt und ein Handlungskonzept für den öffentlichen Raum, in dem dieser mit verbindlichen Gestaltungsstandards hierarchisiert werden soll. Solche generellen Planungen sollen für die Einzelvorhaben zukünftig eine Orientierung bieten.

SCHLUSSGEDANKEN

Unser Beitrag soll verdeutlichen, dass nicht nur offensichtliche Erklärungen – wie beispielsweise das historische Erbe oder die aktuelle wirtschaftliche Situation einer Stadt – die Qualität der gebauten Umwelt in deutschen Städten bestimmen. Vielmehr sind Unterschiede in der Qualität der gebauten Umwelt auch auf lokal spezifische Spielregeln und Verfahrensweisen zurückzuführen, in denen die Akteure des Bau- und Planungsgeschehens in spezifischen Konstellationen das Bau- und Planungsgeschehen beeinflussen und im Idealfall qualifizieren. Dabei ist eine gewisse „Resonanz für Baukultur“ – wie es Karl Ganser in einem Interview mit uns ausgedrückt hat – in der städtischen Bevölkerung eine wesentliche Bedingung. Solche Regelungen des Bau- und Planungsgeschehens in ihrem spezifischen Umfeld sind also wichtiger Bestandteil der kommunal spezifischen Planungskulturen, die ganz wesentlich zu einer Qualifizierung der gebauten Umwelt beitragen können.

Katharina Brzenczek, 1979, Dipl.-Geogr., Arbeitsbereich Stadt- und Regionalforschung am Geographischen Institut der Universität Bonn
Claus-C. Wiegandt, 1958, Prof. Dr. Dipl.-Geogr., SRL, Arbeitsbereich Stadt- und Regionalforschung am Geographischen Institut der Universität Bonn

LITERATUR

- BMVBW (Hg.) (2001):** Statusbericht Baukultur in Deutschland. Ausgangslage und Empfehlungen. Berlin
- Matz, R. (2005):** Fassade. Köln. Architektur Straßen Öffentlichkeit. Köln
- Selle, K. (2005):** Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund