



Deutsche
Akademie für
Städtebau und
Landesplanung e.V.

UNSERE STÄDTE UND REGIONEN: WAS SICH ÄNDERN MUSS – WIE WIR UNS ÄNDERN MÜSSEN.

**Berliner Erklärung der
Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung**

Impressum

© Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e. V., Berlin
Alle Rechte vorbehalten.

Gestaltung und Satz: Polynox – Büro für Gestaltung, Darmstadt
Druck und Bindung: ESM Satz und Grafik GmbH, Berlin

Auf der DASL-100-Jahre Tagung vom 16. bis 17.09.2022 in Berlin vorgestellt und beschlossen.

UNSERE STÄDTE UND REGIONEN: WAS SICH ÄNDERN MUSS – WIE WIR UNS ÄNDERN MÜSSEN.

Berliner Erklärung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung

Die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung wurde vor 100 Jahren in Berlin gegründet. Die Jubiläumstagung 2022 ebendort fällt in eine Zeit krisenhafter Zuspitzung. Das veranlasst die Akademie, sich in ihrer gesellschaftlichen Mitverantwortung für die Zukunft der Städte und Regionen neu zu bestimmen. Die Berliner Erklärung versteht sich als politischen Anstoß, als Selbstverpflichtung der Akademie und als ein Angebot zur Kooperation an die Fachöffentlichkeit in der Bundesrepublik.

1

PRÄAMBEL

Inzwischen ist es breiter wissenschaftlicher Konsens und in völkerrechtlichen Verträgen festgeschrieben: Wir müssen weltweit die Art und Weise, wie wir produzieren, wohnen, uns bewegen und konsumieren, grundlegend ändern. Die Zeit drängt. Unsere bisherige Lebensweise zerstört unsere Lebensgrundlagen und sprengt die „planetaren Grenzen“. Die Klimakrise als Folge des Ausstoßes von Treibhausgasen und der Abholzung der Regenwälder droht immer weitere Teile der Erde unbewohnbar zu machen. Die rücksichtslose Ausbeutung natürlicher Ressourcen gefährdet die Gesundheit von Mensch und Tier, nimmt ihnen die Lebensgrundlagen, mindert die Biodiversität, zerstört die Ökosysteme, bedroht die Ernährungssicherheit, löst Migrationswellen aus, vergrößert die soziale Ungleichheit und gefährdet den sozialen Zusammenhalt, auch in den wohlhabenden Ländern des globalen Nordens. Sie setzt damit die freiheitlichen Demokratien unter Druck. Dies trifft die Gesellschaften in den verschiedenen Teilen dieser Erde unterschiedlich hart. Auch und gerade in Zeiten, in denen internationale Verträge in erschreckender Weise missachtet werden, verlangt dies eine nie gekannte gesellschaftliche Anstrengung über alle Grenzen und politischen Systeme hinweg – gegen die zerstörerischen Folgen von Erderwärmung und Artensterben und für ein Leben und Wirtschaften nach den Prinzipien der Kreislaufwirtschaft, des Ressourcen- und Klimaschutzes und der Klimaanpassung.

Die postindustriellen Gesellschaften des globalen Nordens hinterlassen den größten ökologischen Fußabdruck. In den nächsten beiden Jahrzehnten muss es gelingen, unsere auf Ausbeutung und Verschwendung beruhende Lebensweise zu transformieren, den Ausstoß von Treibhausgasen und Schadstoffen zu senken und den Verbrauch von nicht erneuerbaren Ressourcen radikal zu vermindern. Damit müssen wir sofort beginnen.

In programmatische Schlagworte gefasst: Verlangt sind eine „Verkehrswende“, eine „Energiewende“, eine „Bodenwende“, eine „Bauwende“ und eine „Agrarwende“. Sie alle finden im Raum statt und müssen in ihrer Raumwirkung zusammen gedacht werden. Dies betrifft die in unserer Akademie vertretenen Fachdisziplinen in ihrem Kern und verlangt von ihnen, sich in ihrer Verantwortung für eine zukunftsfeste räumliche Entwicklung in Stadt und Land grundlegend neu zu positionieren.

2

WAS IST ZU TUN? PARADIGMENWECHSEL FÜR EINE „TRANSFORMATIVE PLANUNG“

Die Raumplanung und die für die räumliche Entwicklung verantwortlichen Fachdisziplinen sind gefordert, ihre Werthaltungen, Ziele, Institutionen und Planungs- und Entscheidungsprozesse zu verändern und an die drängenden Herausforderungen anzupassen. Dieser Paradigmenwechsel erfordert Veränderungen, die unsere Disziplinen selbst nicht erzeugen, für die sie sich aber verstärkt einsetzen müssen:

2.1 Neue Balance im Verhältnis von Mensch und Natur:

Wir müssen traditionelle Vorstellungen der Naturbeherrschung, des immerwährenden Wachstums und des Primats technischer Lösungen, die nicht auf Nachhaltigkeit („nicht mehr Ressourcen entnehmen als hinzukommen“) und Suffizienz („anders produzieren, Ressourcen effizienter nutzen und weniger konsumieren“) beruhen, hinter uns lassen. Dies verlangt einen kulturellen Wandel. Die Zivilgesellschaft muss sich öffnen und die Transformation zu ihrer eigenen Angelegenheit machen. Dies muss sich in einem veränderten Verhalten von Individuen, Haushalten, Gruppen, Organisationen und Unternehmen abbilden, verlangt neue Wertorientierungen und ein Überdenken etablierter Anspruchshaltungen.

2.2 Systemisches Denken und Handeln:

Stadt und Land sind durch „Stoffwechsel“ vielfach miteinander verbunden und müssen immer als ein räumlicher Zusammenhang verstanden werden. Nur dann lassen sich die Konkurrenzen ausgleichen und die gemeinsamen Interessen synergetisch nutzen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für das Etablieren einer Kreislaufwirtschaft. Hierfür ist die institutionelle und fachliche Fragmentierung der Disziplinen zu überwinden. Dies beginnt in der Ausbildung. Nötig ist eine Kultur der Transdisziplinarität: Stadt-, Mobilitäts- sowie Landschafts- und Freiraumplanung, Ver- und Entsorgungsplanung und die raumbezogenen Sozialwissenschaften sind konsequent zu integrieren. Dies bedeutet die Abkehr von bisherigen sektoralen Optimierungslogiken, die das Verhältnis von Fach- und Raumplanung bis heute bestimmen. Sie führen in der Praxis zu Widersprüchen und können in ihren Resultaten die gesellschaftliche Akzeptanz von Planung insgesamt beeinträchtigen. Statt weiterhin funktionale und institutionelle Trennungen zu vertiefen und Flächenansprüche aufzusummieren, sind in Stadt und Land Gebäude und Flächen auf Dauer oder temporär mehrfach nutzbar auszulegen.

2.3 **Kostenwahrheit durchsetzen:**

In vielen für die räumliche Entwicklung entscheidenden Bereichen setzen die Preise Fehlanreize und fördern zu hohem Ressourcenverbrauch, weil sie in großem Umfang externe soziale und ökologische Kosten unberücksichtigt lassen. So sollte beim Bauen die Preisbildung die realen Kosten für die Inanspruchnahme von Flächen, Energie und Material sowie für die Entsorgung der Altbauten abbilden. Damit würden Anreize zur Bestandsentwicklung, zum Umbau und zu einer Verminderung der Flächeninanspruchnahme und des Material- und Energieverbrauchs gegeben. Gleiches gilt für den Transport von Personen und Gütern. Preise, die die ökologischen Kosten der einzelnen Verkehrsarten real abbilden, würden die Kosten für den motorisierten Individualverkehr erhöhen, den Umweltverbund stützen und den Verkehr insgesamt reduzieren. Durch kompensatorische Regelungen können und müssen die gestiegenen Kosten für Bevölkerungskreise mit geringem Einkommen ausgeglichen werden.

2.4 **Vorrang für jeden Bestand:**

Um den Verbrauch von Ressourcen und Energie wirksam zu reduzieren, in einem überschaubaren Zeitraum in eine Kreislaufwirtschaft zu überführen und auf erneuerbare Energien umzustellen, hat der Umbau und die Modernisierung bestehender Gebäude und Infrastrukturanlagen im Sinne der Nachhaltigkeit prinzipiellen Vorrang vor Abriss, Neubau und Erweiterung. Die Normen und Richtlinien, die Wirtschaftlichkeitskalküle (Lebenszyklusbetrachtung) und Maßstäbe für Effizienz sind am Primat der Schonung und Wiederverwendung von Flächen und Materialien sowie des Erhalts der in der gebauten Umwelt gebundenen „grauen“ Energie zu orientieren.

2.5 **Neue Technologien an die Nachhaltigkeitsziele binden:**

Technologischer Fortschritt ist unverzichtbar, muss aber so gestaltet werden, dass er nicht nur wie bisher „mehr aus weniger“ macht, sondern seinen gesamten Wirkungszusammenhang im Blick hält. Dazu gehört auch, sekundäre Effekte wie erhöhten Ressourcenverbrauch durch „Rebound-Effekte“ zu vermeiden. Dies gilt im besonderen Maß für die Digitalisierung. Sie bietet sehr große Potentiale, die für den Umbau zu einer Kreislaufwirtschaft zu nutzen sind. Ohne an Nachhaltigkeitszielen orientierte Regeln besteht aber die Gefahr, den zusätzlichen Verbrauch von Ressourcen noch zu beschleunigen.

3

REFORMAGENDA KONKRET: STELLSCHRAUBEN UND WEICHEN

So, wie wir gegenwärtig planen, lassen sich die Herausforderungen der Transformation räumlicher Entwicklung nicht bewältigen. Die räumliche Planung ist zu langsam, zu verrechtlicht und zu unflexibel. Dadurch werden wichtige Ressourcen falsch genutzt, und Möglichkeiten, angemessene Problemlösungen zu finden, bleiben versperrt. Deshalb sind strukturelle Änderungen in den rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen auf allen Ebenen räumlicher Planung (Bund, Land und Kommunen) dringend erforderlich:

3.1 **Bodenwende umsetzen:**

Der Boden, seine Verfügbarkeit und Nutzung spielen für eine sozial und nachhaltig orientierte Stadt- und Quartiersentwicklung eine zentrale Rolle. Erst in jüngerer Zeit wurden die lokalen Bodenmärkte mit den internationalen Finanzmärkten verknüpft. Die Folgen der Finanzmarktlogiken sind verbreitete Bodenspekulation mit stark angestiegenen Boden-, Kauf- und Mietpreisen in den Großstädten, aber auch auf dem Lande. Die anhaltende Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für neue Wohn- und Gewerbegebiete steht dem Ziel der Klimaneutralität entgegen.

Angesichts dieser Fehlentwicklungen fordern wir, das bodenrechtliche Instrumentarium für die Kommunen umzugestalten und zu ergänzen. Hierzu gehört an zentraler Stelle die Besteuerung der Wertsteigerungen von Immobilien, die ohne eigene Leistungen ihrer Eigentümer entstehen. Diese Steuer zielt zum einen darauf, die Strategien der Immobilieneigner im Sinne der Nachhaltigkeit zu ändern. Zum anderen können die dadurch erzielten Einnahmen der öffentlichen Hand für den Umbau der Infrastruktur im Sinne der Transformation verwendet werden.

Die rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden, Flächen und Gebäude zu erwerben, sind zu verbessern. Kommunaler Grundbesitz ist oft der Schlüssel für erfolgreiche Strategien der Kommunen bei der Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum und bei der Flächenvorsorge für lokales Gewerbe sowie für Infrastruktur und Nahversorgung. Schließlich können so auch leichter Ausgleichsflächen für Stadtklima, Wasser und Artenschutz sowie Verfügungsflächen für die Etablierung einer Kreislaufwirtschaft bereitgestellt werden.

3.2 **Teilhabe und Beteiligung in der Planung neu regeln und ihr „soziales Kapital“ heben:**

Die gegenwärtigen umfassenden rechtlichen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung verhindern Willkür, bieten Schutz gegen die Machtansprüche von Wenigen und sichern die öffentliche Debatte. Allerdings verfehlen sie oft das eigentliche Ziel der Konsensbildung, verhandeln häufig Partikularinteressen und sind überdies mitverantwortlich für zu lange Verfahren. Es ist unstrittig, dass die Mitwirkung an der Meinungsbildung und Entscheidungsvorbereitung in einer parlamentarischen Demokratie zur Legitimation und als Ressource elementar sind. Für die politische Umsetzung müssen sie neu organisiert werden:

- *Informelle* Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung sollten stärker darauf abzielen, die Ressourcen vor Ort zu aktivieren und freizusetzen. Es geht um Plattformen, die die lokalen und regionalen Akteure stärken und zur Teilhabe und Mitgestaltung ermutigen. Sie eröffnen Freiräume, in denen lokales Wissen erzeugt und genutzt wird und die so Erfahrungen von Selbstwirksamkeit erlauben. Die Digitalisierung eröffnet auch dafür neue technische Möglichkeiten, mit denen barrierefreie Zugänge erleichtert und jüngere Zielgruppen besser erreicht werden können.
- Die *formellen* Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der räumlichen Planung sind mit einer Anpassung des Bau- und Planungsrechts zu reformieren. Es geht darum, Teilhabe an Entscheidungen zu ermöglichen, nicht aber, die Wege im Detail vorzugeben. Das Ziel ist Mitwirkung in Verantwortung. Durch eine repräsentative Auswahl oder eine aufsuchende Beteiligung können die Interessen der Teile der Gesellschaft stärker berücksichtigt werden, die in der Regel weniger präsent und durchsetzungsfähig sind.

3.3 **Institutionelle Strukturen verändern und Rechtsrahmen reformieren:**

Räumliche Planung ist institutionell im föderalen System der Bundesrepublik verankert. Das Bau-, Planungs- und Umweltrecht ist darin komplex eingebunden. Das BauGB ist in seiner systematischen Grundausrichtung seit 1960, also seit 60 Jahren, unverändert. Durch zahlreiche Novellierungen hat sich die Regelungsdichte erheblich erhöht. Im BauGB verankert ist eine ausgeprägte Polarität zwischen einer starken kommunalen Bauleitplanung auf der einen Seite und einer schwachen Regionalplanung auf der anderen Seite, ergänzt um ein komplexes System der Städtebauförderung, das seit einem halben Jahrhundert gleichen Linien folgt. Dieser über lange Zeit stabile institutionelle und rechtliche Rahmen der Planung in der Bundesrepublik hat sich in der Vergangenheit bewährt, kann aber dem gegenwärtigen Transformationsprozess nicht mehr gerecht werden. Die Verfahren sind dafür zu schwerfällig, überdifferenziert, und oft in sich widersprüchlich. Wir fordern eine grundlegende Reform des institutionellen Kontexts und des rechtlichen Rahmens der räumlichen Planung, die die Verfahren vereinfacht, beschleunigt und für Experimente öffnet:

- Für die Planwerke sind die rechtlich verbindlichen Aussagen auf elementare Festlegungen zurückzuführen. Notwendig ist eine anwendungsfreundlichere Weiterentwicklung des Rechts, ohne dessen Steuerungskraft zu mindern.

- Die Arbeitsteilung und die Verflechtung zwischen überörtlicher und kommunaler Planung sind so neu zu bestimmen, dass die übergeordneten Ziele in klaren Vorgaben des Bundes und der Länder gefasst, im Übrigen aber auf kommunaler Ebene die Handlungsmöglichkeiten bei der Anwendung des Fachplanungs- und Baurechtes sowie bei der Verwendung von Fördermitteln vergrößert werden.
- Die regionale Planungsebene muss gestärkt werden, von der institutionalisierten Regionalplanung bis zu neuen politisch verfassten Formen informeller moderierender Tätigkeit und interkommunaler Kooperation.
- Die Verfahren sind für Ausnahmen, Modelle oder Reallabore zu öffnen.
- Die Rationalisierungs- und Beschleunigungspotenziale der Digitalisierung für die Vorbereitung und Durchführung der Planverfahren sind vollständig zu nutzen.

3.4 **Sozialen Ausgleich sichern und Gemeinwohl stärken:**

Die notwendigen Veränderungen in der Nutzung des Raumes werden auch tief in unsere Lebensbedingungen und Lebensweisen eingreifen. Die Transformation kann nur gelingen, wenn die damit verknüpften Strategien stets die unterschiedlichen ökonomischen Möglichkeiten der sozialen Gruppen im Blick halten und dafür Sorge tragen, dass die damit verbundenen Lasten gerecht verteilt sind. Sie muss so gestaltet werden, dass sie die soziale Spaltung in der Gesellschaft nicht vertieft, sondern vermindert.

Die öffentliche Daseinsvorsorge ist ein wesentliches soziales Element der Transformation. Sie muss gestärkt werden, um den ökonomischen Verwertungslogiken einen gesellschaftlich verhandelbaren Wert und Nutzen gegenüberzustellen. Verknüpft mit genossenschaftlichen Formen der Selbsthilfe kann sie helfen, Basisdienstleistungen und Mindestversorgungsstandards in strukturschwachen Regionen zu sichern. Daher sind solche Dienstleistungen und Projekte aus der Zivilgesellschaft zu fördern, die durch den Markt selbst nicht bereitgestellt werden können. Oft bieten sie vorbildhafte und neue Lösungen, wie der Bestand gesichert und umgenutzt werden kann. Damit diese Projekte ihre besondere transformatorische Kraft entfalten können, braucht es flexiblere Genehmigungsverfahren, eine einfachere Steuerung der Bodennutzung und oft auch finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand.

3.5 **Leitlinien der Planung und Gestaltung neu justieren:**

Es bedarf der räumlichen Leitbilder als Konkretisierungen einer „gerechten, grünen und produktiven Stadt“ (Neue Leipzig Charta), die die planetaren Grenzen respektieren. Sie helfen, die Zukunft von Stadt und Region anschaulich und erstrebenswert zu machen. Es bedarf aber genauso der Prozessprinzipien, die der Unsicherheit und Widersprüchlichkeit zukünftiger Entwicklungen Rechnung tragen: Nutzungsoffenheit der Lösungen, Mehrfachnutzungen/Mehrgewinnstrategien, Befristung und Reversibilität von Maßnahmen, Experiment als Routine. Durch Bauen und Landwirtschaft nach dem Kreislaufprinzip und durch Nutzungsverflechtungen und -überlagerungen auf Flächen und im Baubestand wird sich die gewohnte Ästhetik von Städten und Landschaften verändern. Architektur, Städtebau und Landschaftsplanung sind gefordert, neue Maßstäbe für die Schönheit unserer Umwelt zu entwickeln und zu vermitteln.

4

UNSERE VERANTWORTUNG – UNSER SELBSTVERSTÄNDNIS

Die anstehende Transformation räumlicher Strukturen fordert das Fach- und Rollenverständnis der planenden Berufe heraus. Sie verlangt von uns, dass wir uns grundlegend neu orientieren. Dabei bestehen eine Reihe in sich widersprüchlicher Herausforderungen, die in der Sache selbst liegen:

- Systemischer Wandel ist notwendig, zugleich sind Macht und Ressourcen dafür erst noch zu gewinnen.
- Ergebnisoffenheit ist die Voraussetzung ehrlicher Teilhabe, zugleich sind harte Ziele für eine erfolgreiche Transformation räumlicher Strukturen vorgegeben.
- Der institutionelle Rahmen soll durch Vereinfachung gestärkt werden, zugleich muss dessen Substanz bewahrt werden.
- Schnelles Handeln ist dringlich, zugleich benötigen demokratische Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsteilhabe Zeit.

Diese Widersprüche kann die räumliche Planung nicht auflösen, aber sie müssen ihr gegenwärtig und diskutierbar sein. Die DASL versteht sich in dieser Lage als Anwältin des Gemeinwohls. Angesichts der planetarischen Bedrohungen verpflichten sich ihre Mitglieder in diesem Sinne zur Parteilichkeit.

Das gegenwärtige Selbstverständnis räumlicher Planung basiert noch zu sehr auf den Prämissen einer ohne ihre „planetaren Grenzen“ gedachten Wachstumsgesellschaft. Die heutigen Herausforderungen verlangen eine Selbstverpflichtung des Berufsstands auf das übergreifende Ziel der Transformation und auf die darin angelegten Werte und Gewichtungen. Dieses Selbstverständnis erfordert ein Denken und Handeln in Systemzusammenhängen und Kreisläufen, eine starke Prozessorientierung sowie die Bereitschaft und Fähigkeit zur Kooperation in transdisziplinären Zusammenhängen.

Die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung bekennt sich zu diesem Selbstverständnis, setzt sich mit ihrem Können und Mut für diese Transformation ein und bietet an, hier mit anderen Gruppen und Institutionen zusammenzuarbeiten.

Berlin, im September 2022



**Deutsche
Akademie für
Städtebau und
Landesplanung e.V.**

Herausgeber:

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e. V.

Bismarckstraße 107, 10625 Berlin

Tel 030 230 822 31

info@dasl.de

www.dasl.de

Berlin 2022

1. Auflage, 2022