

ALTSTADTERNEUERUNG IN DEUTSCHLAND

Günter Mertins

GÜNTER MERTINS

DR., PROFESOR TITULAR (EM.) DE LA FACULTAD DE GEOGRAFÍA
UNIVERSIDAD PHILIPPS DE MARBURG (ALEMANIA)
CORRESPONDENCIA: FACULTAD DE GEOGRAFÍA, UNIVERSIDAD PHILIPPS DE
MARBURG, DEUTSCHHAUSSTRASSE 10
D35037 MARBURG (ALEMANIA)
mertins@staff.uni-marburg.de

ABSTRACT

In a very brief presentation the author acknowledges the reasons behind the renovation of the historical towns in the old West Germany followed by the legal foundation, efforts and public financing and the results that came from that process. It is in this context that some municipalities played a central role in the conservation efforts by emphasizing their political action in the functional revitalization of their cities and the resulting economic growth. To finish the author makes reference to similar processes in the old East Germany after the reunification, a process that was largely funded by the subsidies from the European Union.

KEY WORDS: *Renovation of historical centers, to revitalize, fundamentals legislation of renovation.*

RESUMEN

En forma corta se presentarán inicialmente las razones que llevaron a la renovación de centros históricos en Alemania Occidental (RFA), seguidas de los fundamentos legislativos, de las medidas (sobre todo los aportes financieros públicos) y de los resultados al respecto. En este contexto algunos municipios jugaron un papel importante ya que en parte realizaron intensos esfuerzos a través de dichas medidas para la revitalización funcional de sus centros históricos (almacenes especializados, turismo, gentrificación) y con ello el fortalecimiento de su fuerza económica. Para finalizar se hace referencia a la renovación de centros históricos en la antigua República Democrática Alemana (RDA) después de la reunificación, la que fue además subsidiada en esta parte por los subsidios de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: Renovación de centros históricos, revitalización, bases legislativas.

ZUSAMMENFASSUNG

In kurzer Form werden zunächst die Gründe, die zur Altstadt-erneuerung (in Westdeutschland) führten, dann die legislativen Grundlagen dafür, die Maßnahmen (vor allem die öffentlichen finanziellen Förderungen) und die Resultate dargestellt. Dabei spielen auch die z.T. sehr intensiven Bemühungen vieler Gemeinden eine Rolle, durch diese Maßnahmen zur funktionalen Revitalisierung (Spezialgeschäfte, Tourismus, Gentrification) ihrer Altstädte und damit zur Stärkung ihrer Wirtschaftskraft allgemein beizutragen. Abschließend wird auf die Altstadterneuerung in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik nach der Wiedervereinigung eingegangen, die dort zusätzlich durch EU-Beihilfen unterstützt wird.

1. VORBEMERKUNG

Unter „Altstadt“ werden in Deutschland gewöhnlich die Stadtviertel verstanden, die vor dem Beginn der Industrialisierung, d.h. vor 1830/50 entstanden sind. Viele von ihnen haben im Zuge der späteren Entstehung von innerstädtischen Geschäfts- und Dienstleistungsvierteln (Central Business-Distrikt in Großstädten) sowie durch Kriegseinwirkungen ihre originäre Bausubstanz verloren. An ihrer Stelle sind moderne Zweckbauten mit z.T. globalen Stilelementen getreten. Vielfach wird auch der Begriff „Innenstadt“ gebraucht, der zusätzlich aber Randzonen der Altstadt umfasst. Diese weisen fast immer eine gründerzeitliche Bausubstanz auf, entstanden zwischen ca. 1835/40 und 1910/14 und sind gekennzeichnet durch einen eklektizistischen Baustil (Heineberg, 2006).

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich fast ausschließlich auf Westdeutschland, da in der ehemaligen DDR –von wenigen kultur-/architektonisch herausragenden Beispielen abgesehen– aus finanziellen und ideologischen Gründen (Altstädte: „Hochburgen“ und urbanistischer Ausdruck der Bourgeoisie) keine Renovierungsmaßnahmen stattfanden.

2. SOZIOÖKONOMISCHE UND BAUSTRUKTURELLE MERKMALE DER ALTSTÄDTE NACH DEM ZWEITEN WELTKRIEG

Die Altstädte oder die Teile derselben, die während des Zweiten Weltkrieges nicht oder nur geringfügig zerstört wurden, waren in den 1950/1960er Jahren und z.T. bis weit in die 1970er Jahre hinein generell durch folgende Kriterien und Prozesse gekennzeichnet:

- eine hohe Wohndichte (Personen/Wohnung), vor allem auch durch die z.T. angeordnete Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen aus den ehemaligen deutschen Ostprovinzen, aus Tschechien und der Slowakei;
- eine defizitäre und schlechte Wohninfrastruktur (Heizung, sanitäre Installationen etc.);
- fehlende Investitionen in den vorhergehenden 20-30 Jahren, d.h. dass grundlegende Reparaturarbeiten unterblieben waren, so dass
- z.T. deutliche bauliche Verfallserscheinungen auftraten (Außenwände, Dächer, Fenster, Treppen etc.); eine Folge war die Anfang der 1960er Jahre einsetzende
- Abwanderung von Hauseigentümern und Mietern, die meistens der Mittelschicht angehörten, an den Stadtrand oder in ländliche Umlandgemeinden, wo sie dem neuen Standard entsprechende Einfamilienhäuser erbaut hatten oder mieteten (Beginn der Suburbanisierung in Westdeutschland);
- einen Abriss vieler historischer Gebäude a) zum Zwecke der Straßenerweiterung/-begradigung, um die Stadt „autogerecht“ zu machen und b) in der ersten Phase der Altstadterneuerung, um die Altbauten durch seinerzeit moderne, zweckmäßige Gebäude zu ersetzen. Diese Phase

wird als städtebauliche Sanierung bezeichnet, auch –nach den Kriegsschäden– als die der „zweiten Zerstörung“, weil der sogenannten Flächensanierung große Teile der Altstädte zum Opfer fielen.

Gerade dieser Sanierungsprozess, der dem der Altstadterneuerung überhaupt nicht entspricht, macht aber deutlich, dass in sehr großen Teilen der deutschen Bevölkerung –wie auch aber unter der in anderen europäischen Staaten– das Bewusstsein für die kulturhistorisch-architektonischen-urbanistischen Werte der Altstädte nur sehr gering ausgeprägt war. Nur so lässt sich dieser „Modernisierungsprozess“ großer Altstadtteile erklären (Albers, 1992; Heineberg, 2006).

3. LEGISLATIVE GRUNDLAGEN DER ALTSTADTERNEUERUNG

Am 23.06.1960 trat das Bundesbaugesetz in Kraft. Es war das erste umfassende Gesetz in Deutschland, das verbindlich die Kommunalplanung in zweistufiger Form regelte: den vorbereitenden Flächennutzungsplan für die gesamte Gemeinde und den für alle dortigen Grundeigentümer verbindlichen Bebauungsplan.

Bereits bei den Beratungen zu diesem Gesetz, das für Neubaumaßnahmen und städtisches Flächenwachstum (Urbanisierung) konzipiert wurde, war erkennbar geworden, dass dieses planungsrechtliche Instrumentarium zur Lösung der städtebaulichen und sozialen Probleme in den Altstadtgebieten nicht ausreichte. Hier bestanden die Aufgaben vor allem darin, überalterte Stadtviertel mit ungesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen und baulichen Verfallserscheinungen, z.T. auch mit abbruchreifer Bausubstanz zu erneuern und funktionale Schwächen durch strukturellen Umbau zu beheben. Als Folge dieser Erkenntnisse und des einsetzenden allgemeinen Wertewandels in der Gesellschaft zeichnete sich eine Veränderung in der städtebaulichen Zielsetzung ab: Neben dem städtebaulichen Wachstum (Neubauten!) gewann

die Erhaltung und Erneuerung vorhandener urbanistischer Strukturen an Bedeutung. Daher setzte sich auch die Auffassung durch, dass die Erneuerung von Altstadtvierteln aufgrund ihrer regionalen und lokalen kulturhistorisch-architektonischen Werte im öffentlichen Interesse liegt und so von der öffentlichen Hand, d.h. von den Gemeinden, veranlasst, gelenkt und durch den Einsatz erheblicher öffentlicher Finanzmittel gefördert werden müsse (Zinkahn, 1978).

Aufgrund dieser Überlegungen und Diskussionen trat am 01.08.1971 das sog. Städtebauförderungsgesetz in Kraft, als ein räumlich und zeitlich (bis Ende 1986) limitiertes Gesetz. Nachdem bereits vorher wichtige Teile des Städtebauförderungsgesetzes, die sich auch bei der Aufstellung von Bebauungsplänen bewährt hatten, ins Bundesbaugesetz überführt worden waren, wurden die planerischen und städtebaulichen Aufgaben am 08.12.1986 im Baugesetzbuch neu gefasst und dabei das Städtebauförderungsgesetz dort in angepasster Form integriert (Söfker, 2007). Neben dem Wunsch nach einheitlichen baugesetzlichen Regelungen stand dahinter auch die Tatsache, dass die Altstadterneuerung in Westdeutschland de facto abgeschlossen war.

Blieben in der ersten Phase der Altstadterneuerung (ab Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre) die Erneuerungsmaßnahmen auf die historischen Altstädte beschränkt, wurden seit Anfang der 1980er Jahre auch die gründerzeitlichen Stadtviertel einbezogen. Dafür reichten die planungsrechtlichen Grundlagen des neuen Baugesetzbuches aus.

4. MASSNAHMEN DER ALTSTADTERNEUERUNG

Der dem Gesetz zugrunde liegende Begriff der Altstadterneuerung bezieht sich nicht auf einzelne Objekte (Gebäude), sondern auf ein größeres Gebiet, das auch mehrere Stadtviertel umfassen kann. Die Maßnahmen müssen sich durch die Erneuerung von Gebäuden positiv auf den Zustand und die Funktion der Umgebung, d.h. des Stadtviertels auswirken. Das entscheidende Kriterium für

die Notwendigkeit der Erneuerung eines Stadtviertels bilden vorhandene städtebauliche Missstände (Langhagen-Rohrbach, 2005; Söfker, 2007).

4.1 Vorbereitende Untersuchungen

Am Anfang jeder Altstadterneuerung stehen umfangreiche vorbereitende Untersuchungen. Die bauliche, infrastrukturelle, funktionale und soziodemografische Bestandsaufnahme jedes Gebäudes bzw. jeder Parzelle bildet die Grundlage für eine umfassende, detaillierte Struktur-analyse. Gleichzeitig liefert sie die Grundlagen für die Beurteilung der Notwendigkeit einer städtebaulichen und funktionalen Erneuerung.

Bereits in diesem vorbereitenden Stadium muss die Gemeinde mit den Hauseigentümern, den Mietern und Pächtern im Untersuchungsgebiet Kontakt aufnehmen und sie über die geplanten Maßnahmen informieren. Gleichzeitig muss die Gemeinde die Grundzüge für einen Sozialplan ausarbeiten (vgl. Kap. 4.2).

4.2 Festlegung des Erneuerungsgebietes, Bebauungs- und Sozialplan

Nach Abschluss der vorbereitenden Untersuchungen und der Feststellung der Erneuerungsnotwendigkeit muss das Gemeindeparlament das Erneuerungsgebiet per Beschluss förmlich festlegen und abgrenzen. Für die Erneuerung und Neugestaltung eines Gebietes oder eines Stadtviertels ist danach stets ein Bebauungsplan (nach dem Bundesbaugesetz) aufzustellen und ebenfalls vom Gemeindeparlament zu beschließen. In ihm werden die Maßnahmen festgelegt, die den "Außenbereich" betreffen: Außenwände, Fassadengestaltung, Dächer, Fenster, Hofflächen, öffentliche Flächen (Straßen, Plätze, Parks, Begrünung), Gebäudenutzung (Geschäfte, Büros, Wohnungen) etc.

Gleichzeitig ist der Sozialplan aufzustellen und zu beschließen. In ihm soll geregelt werden, dass die dort lebenden Mieter

und Pächter durch die Erneuerungsmaßnahmen keine Nachteile erleiden. Das umfasst z.B. die kostenlose Umsiedlung während der baulichen Erneuerungsmaßnahmen in Ersatzwohnungen, finanzielle Hilfen beim Wohnungswechsel oder bei der Verlagerung von Kleinbetrieben in andere Stadtteile, aber auch eine umfassende Beratung der Hauseigentümer, vor allem derjenigen, die nicht in der Lage sind, die Erneuerungsmaßnahmen an ihrem Haus zu finanzieren. Die gesetzliche Einführung des Sozialplans beruht auf der Erkenntnis, dass jede städtebauliche Erneuerung einen Eingriff in menschliche Lebensumstände, nachbarschaftliche Beziehungen, Eigentumsverhältnisse und sozio-ökonomische Strukturen bedeutet. Ständige Partizipationen, Diskussionen zwischen den Betroffenen, den Planern und Kommunalpolitikern sowie auch entsprechende Unterstützungen sollen die gerade für die Mieter durch die Erneuerungsmaßnahmen entstehenden sozioökonomischen Probleme mildern bzw. verträglich machen.

4.3 Durchführung der Altstadterneuerung

Grundsätzlich wird zwischen Ordnungsmaßnahmen und Baumaßnahmen unterschieden. Alle Baumaßnahmen sind vom Eigentümer zu tragen (Vogt, 1997). Nimmt er dazu zinsgünstige Kredite des sozialen Wohnungsbaus in Anspruch, so besteht Mietpreisbindung, d.h. die Mieten werden öffentlich, meist von der Gemeinde, festgesetzt. In diesen Fällen ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, dass die Mieter dort auch nach der Renovierung wohnen können. Finanziert der Hauseigentümer die Renovierung über Bankkredite, richtet sich die Mietpreishöhe nach Angebot und Nachfrage, liegt aber immer höher als die vorherige. Das kann dann oft zum Wechsel der Mieter in preisgünstigere Wohnungen führen.

Die Ordnungsmaßnahmen umfassen die gesamten Planungen, die Umzugskosten für die Mieter während der Renovierungsarbeiten, evtl. Abrissmaßnahmen, die Verlagerung kleinerer Betriebe an neue Standorte, die umfangreichen Beratungen,

Maßnahmen im Rahmen des Sozialplans etc. Diese Kosten werden zu je einem Drittel vom Bund, dem betreffenden Bundesland und der jeweiligen Gemeinde getragen (Söfker, 2007; Zinkahn, 1978). Darin dokumentiert sich das große öffentliche Interesse an der Erneuerung bzw. Erhaltung von kulturhistorisch-architektonisch wertvollen Altstadtvierteln.

Bei den Planungs- und Renovierungsmaßnahmen kommen regelmäßig vielfältige rechtliche, technische und wirtschaftliche Probleme auf, die oft die Erfahrung und die Verwaltungskapazität einer Gemeinde überfordern. Den Gemeinden ist es daher gesetzlich erlaubt, dafür einen sog. „Sanierungsträger“ zu kontrahieren, z.B. ein gemeinnütziges Wohnungs- oder Siedlungsunternehmen.

Die Gemeinden verfügen –als verantwortliche Träger der Renovierung– über bestimmte juristische Mittel, um die Maßnahmen in dem festgeschriebenen Renovierungsgebiet (Stadtviertel) zügig durchführen zu können: Das Vorkaufsrecht (falls z.B. ein Eigentümer sein Gebäude nicht renovieren will oder kann), das Modernisierungs- und Baugebot (falls z.B. ein Eigentümer diese Maßnahmen hinauszögert); ferner bedarf der Grundstücks- und Hausverkauf in dem Renovierungsgebiet während der Renovierungsmaßnahmen ihrer Genehmigung, ebenfalls gilt das für bauliche Veränderungen etc. (Zinkahn, 1978).

Der Abschluss der Renovierungsarbeiten (oft nach ca. 8-10 Jahren) wird durch das Gemeindeparlament festgestellt und damit die förmliche Festlegung des Renovierungsgebietes (mit allen legislativen Verboten und Geboten) aufgehoben.

5. ERFOLGE DER ALTSTADTERNEUERUNG IN WESTDEUTSCHLAND

In den 1970er und 1980er Jahren boomte die Altstadterneuerung in Westdeutschland (Langhagen-Rohrbach, 2005; Vogt, 1997). Neben der öffentlichen Förderung trugen dazu auch die Bemühungen vieler Gemeinden bei, durch diese Maßnahmen zur funktionalen Revitalisierung (Spezialgeschäfte, Tourismus, Gentrification) und Stärkung der Innenstädte beizutragen. Zu den

eigentlichen Renovierungen kamen die „angepassten“ Neubauten (anstelle besonders stark zerfallener, abgerissener Altbauten), vor allem aber wie Wohnumfeldverbesserungen (Plätze, Begrünungen, Bänke etc.) und die Anlage von Fußgängerzonen (Hohn & Hohn, 2001; Langhagen-Rohrbach, 2005). Zum Teil schlug dieser Renovierungsboom Anfang der 1980er Jahre in eine durchaus umstrittene „nostalgische Inszenierung“ um, d.h. in die Imitation längst verlorener historischer Gebäude und/oder Ensembles, z.B. am Römerberg in Frankfurt am Main.

Insgesamt kann die Renovierung der Altstädte in Westdeutschland aber als voller Erfolg bezeichnet werden. Das beweist auch die Übertragung der Vorschriften zur Renovierung von Altstädten auf die ehemalige Deutsche Demokratische Republik, was bereits im Rahmen des Staatsvertrages vom 18.05.1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik geschah (Söfker, 2007).

6. ALTSTADTSANIERUNG IN OSTDEUTSCHLAND

„Rettet die Altstädte“ lautete eine der wichtigsten Forderungen der Bürgerbewegungen in der Deutschen Demokratischen Republik Ende der 1980er Jahre, da Anspruch und Wirklichkeit der Altstadterneuerung dort seit ca. 1980 besonders weit auseinanderklafften. Zwar wurden 1975 als Beitrag zum Europäischen Jahr des Denkmalschutzes 22 Altstädte zum bauhistorischen Erbe erklärt, die es zu erhalten galt, und 1982 wurde die „Einheit von Wohnungsneubau, Modernisierung und Erhaltung“ als baupolitisches Postulat formuliert, aber der Bau von Großwohnsiedlungen am Stadtrand hatte eindeutige Priorität. Daher fehlten sowohl die finanziellen und materiellen Ressourcen als auch das Fachpersonal für umfassende Strategien der Altstadterneuerung.

Nach der Wiedervereinigung gab es einen akuten Handlungsbedarf für die Stadterneuerung, wobei Sicherung und Erhalt

der Bausubstanz in den historischen Zentren sowie die behutsame Modernisierung von Stadtvierteln aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg den Schwerpunkt bilden (Hohn & Hohn, 2002). Dieser baulichen Erneuerung wird im Rahmen integrierter Strategien weiterhin ein hoher Stellenwert zukommen.

LITERATUR

- ALBERS, G. (1992): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. 2. Auflage, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- HEINEBERG, H. (2006): Stadtgeographie. 3. Auflage, Paderborn-München-Wien-Zürich: Ferdinand Schöningh (UTB für Wissenschaft: Uni-Taschenbücher, 2166).
- HOHN, A. & U. Hohn (2002): Stadterneuerung. In: Leibniz-Institut für Länderkunde (Ed.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5 „Dörfer und Städte“, 116-119.
- LANGHAGEN-ROHRBACH, C. (2005): Raumordnung und Raumplanung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft (Geowissen Kompakt).
- MÜLLER-IBOLD, K. (1996): Einführung in die Stadtplanung. 3 Bände, Stuttgart.
- SÖFKER, W. (2007): Einführung. In: Baugesetzbuch 40, IX-XLI.
- VOGT, J. (1997): Abiturwissen, Raumstruktur und Raumplanung. Stuttgart-München-Düsseldorf-Leipzig: Ernst Klett Verlag.
- ZINKAHN, W. (1978): Einführung. In: Bundesbaugesetz 11, VII-XXXII.