

# Stadterneuerung in der Bundesrepublik Deutschland

Autor(en): **Pflaumer, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **100 (1982)**

Heft 1/2

PDF erstellt am: **05.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-74736>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Stadterneuerung in der Bundesrepublik Deutschland

Von Hans Pflaumer, Bonn

In anerkannter Offenheit sprach der Referent einleitend über Wandlungen mit positiven und negativen Vorzeichen, wie sie sich seit etwa 1960 in der deutschen Städtebau- und Siedlungspolitik wiederholt vollzogen haben. Im Vergleich zu den Verhältnissen in der Schweiz können verschiedene symptomatische Feststellungen Pflaumers kaum linear übertragen werden. Dem stehen allein schon regional und strukturell Verschiedenheiten entgegen, beispielsweise in unserer referendumsdemokratischen Verfassung oder schlicht in der Grössenordnung der Aufgaben. Man erinnere sich auch an den unser nördliches Nachbarland schwer belastenden Wiederaufbau nach Kriegsende. Das grossenteils noch vorhandene Strassennetz mit der im Erdboden vielfach intakt gebliebenen Ver- und Entsorgungsstruktur zwang, vorerst in den früheren Bestandesgrenzen aufzubauen. Dabei musste der Wunsch, neu und besser zu planen, zurückgestellt werden. Bezeichnend für diese Nachkriegssituation ist wohl auch, dass ein erheblicher Teil der Vorkriegsüberbauung intakt oder reaktivierbar geblieben ist. Dieser «Altbautenbestand» hat in der heutigen Wohnstruktur der Städte sozialpolitische Bedeutung beibehalten, worauf im Referat wiederholt verwiesen wird.

Auch bei uns in der Schweiz ist das sozusagen traditionell gewordene Charakteristikum nicht unbekannt, dass Vorstellung und Wirklichkeit bezüglich baulicher Entwicklungsphasen mitunter auseinanderklaffen. In solchen akuten Fällen können massgebliche Behörden der deutschen Städte und Länder verhältnismässig rasch reagieren. Dies erklärt sich möglicherweise durch gezielten Einsatz wirksamer dirigistischer Kompetenzen und effizienter staatlicher Finanzhilfe.

## Wertvorstellung und Wirklichkeit

Hierzu ein Beispiel: Im Rahmen des Deutschen Städtetages 1960 machte man sich für die Zukunft zu eigen, dass es den Kern der Städte zu stärken gelte. Die Städtebauer interpretierten dies als Bauen in möglichst hoher Dichte und hohen Geschossflächenzahlen. Mit dem Ergebnis, dass vor allem in Neubaugebieten der sechziger und siebziger Jahre Kernbauten in Stein und Beton in die Höhe schossen (nicht nur in deutschen Landen!). Dieses Vorgehen entsprach nun keineswegs dem Wunsche der in den hohen Verdichtungsgebieten

lebenden Bevölkerung. Als Fazit bleibt, dass Wohnwert, ausgedrückt in Dichte, offensichtlich die Attraktivität der Stadt und die Bindung an diese nicht zu gewährleisten vermag.

## Zur sogenannten «Stadtflucht»

In Deutschland haben in neuerer Zeit empirische Untersuchungen zu einer nüchternen Analyse dieser Erscheinung geführt. Der Referent fasst sie wie folgt zusammen:

- Der Erwerb von Wohneigentum war für 10 bis 20% der Abwanderer ausschlaggebend. Noch in 75% aller Mieterhaushaltungen bleibt Wohnungseigentum ein Wunschtraum.
- Qualitative Ansprüche in der *Wohnausstattung* und an die *Wohnlage* steigern sich. Können diese Wünsche in der näheren Wohnumgebung oder andernorts in der Stadt nicht verwirklicht werden, wandern die Bewohner ab. Während dies den einkommensstärkeren Gruppen eher möglich ist, bleiben die finanziell schwächeren Schichten zurück. An anderer Stelle erfolgt der Hinweis, dass die Städte durch Abwanderung steuerliche Einkommensverluste erleiden, ausgezehrt werden und schliesslich verkommen.
- Bevölkerungsverluste der Städte zufolge verschiedener Abwanderungsmotivationen und eine damit einhergehende allmähliche Auflockerung der (zu) hohen Bau- und Bewohnerdichten bezeichnet Pflaumer als vermeidbar, wenn auch nicht problemlos. Doch sei einzuräumen, dass eine Minderung der Einwohnerzahl zugleich eine Voraussetzung bedeuten könne, um die Qualität alter überlasteter oder hochverdichteter Wohnquartiere zu verbessern.
- Die politische Aufgabe bestehe eigentlich darin, so wird geschlossen, für diese Entwicklung jeweils das richtige Mass zu finden.

## Keine erfolgreiche Erneuerung ohne Neubau

Als Konsequenz des Dargelegten wäre darauf zu schliessen, dass es keine erfolgreiche Erneuerungspolitik ohne Neubau gibt. Da vor allem die Zahl der kleinen Haushalte mit verhältnismässig hohem Wohnflächenbedarf wachsen wird, ist absehbar, dass in den deutschen Kernstädten selbst die notwendigen Flächen hierfür nicht zur Verfügung stehen werden. In Gross- und Mit-

telstädten bestehe in der Bundesrepublik zwar ein Baulückenpotential von rd. 10%. Doch könnte dieses auch bei grossen Anstrengungen innert nützlicher Frist nur teilweise ausgeschöpft werden.

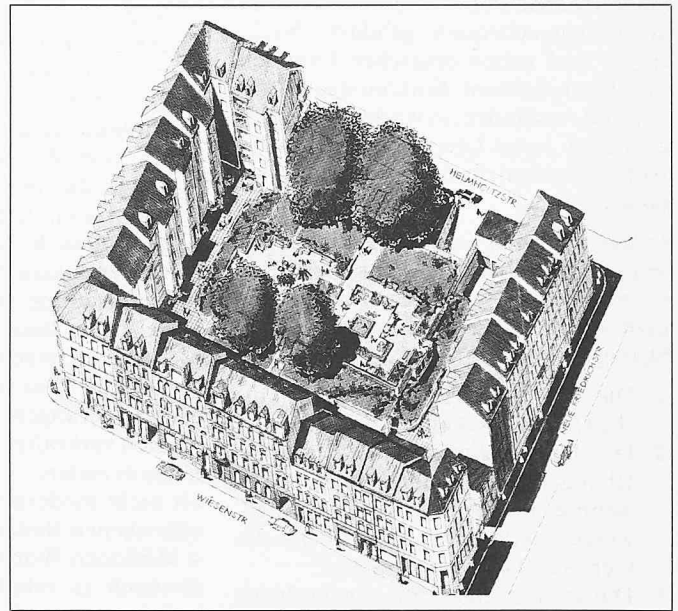
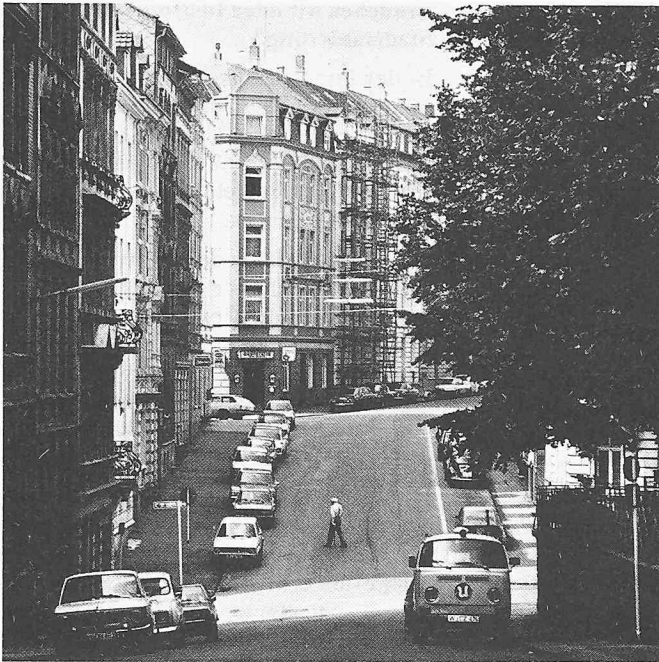
## Strukturwandel der Stadterneuerung

Die Aufgabe der Stadterneuerung hat sich durch Erfahrung strukturell gewandelt. Als vor rund zehn Jahren in der BRD das Städtebauförderungs-gesetz in Kraft trat, stand der Gedanke der Funktionsschwächensanierung im Vordergrund. Das heisst, man hat bestimmte Quartiere daraufhin untersucht, ob sie ihre Wirksamkeit im Stadtganzen erfüllen und hat die Sanierungsmassnahmen darauf abgestellt. Vor dem Hintergrund dieses im Ausmass riesigen Vorhabens wurde dann die Sanierung unversehens zu einer staatlichen Aufgabe. Dies war auch die Zeit, als die «Kahlschlagsanierung» vorherrschte. Die funktionalste und wirtschaftlichste Planung war nach damaliger Auffassung zugleich die beste Planung. Dies hat im Laufe des letzten Jahrzehnts zu dreierlei geführt:

1. Ein starkes Engagement des Staates (Gemeinden, Länder und Bund) war die Folge.
2. Wegen der begrenzten öffentlichen Mittel konnten – auf das Ganze der Bundesrepublik bezogen – nur verhältnismässig wenige Massnahmen in Angriff genommen werden.
3. Durch die hochgesteckten Ordnungsziele und den daraus folgenden grossen Intensitätsanspruch währte die Sanierung über geraume Zeit.

Schliesslich kam man zur Erkenntnis, dass es möglich sein müsste, statt ganze Gebiete der Sanierung zu unterziehen, durch eine behutsame Objektsanierung in vielen Fällen den gleichen oder sogar einen grösseren Effekt zu erreichen. In der Folge erhielt die Modernisierung von Einzelobjekten mit Hilfe obrigkeitlicher Programmierung immer grössere Bedeutung. Die Ausdehnung steuerlicher Vergünstigungen auf Altbauten stimulierte zu einer lebhaften privaten Modernisierungstätigkeit.

Diese begrüssenswerte Entwicklung führte aber auch zu einem Missstand: Wider Erwarten musste man feststellen, dass die Masse der Sanierungsmittel der öffentlichen Hand nicht von den Eigentümern in den eigentlichen Problemgebieten in Anspruch genommen wurde. Vielmehr floss die bisherige Modernisierungsförderung vorwiegend in die Nachkriegsbestände, obwohl die grössere Bedarfsdeckung im älteren Hausbestand liegt. Folglich wurden die herkömmlichen Bautenkontingente



### Beispiel Wuppertal

Für die vielfältigen Aufgaben der Städtebaupolitik in Wuppertal im Rahmen städtebaulicher Programme zur Verschönerung der Stadtlandschaft, der Stadtgestaltung, sei als Beispiel nur ein Stadtviertel, der Baublock 47 im Sanierungsgebiet Elberfeld, herausgegriffen. – Der Baublock war fast vollkommen mit Wohn- und Gewerbegebäuden überbaut. Im Innenhof des Baublockes wurden die dort befindlichen Betriebe ausgelagert, und es wurde nach Entkernung dort eine begrünte Erholungsfläche mit Spielmöglichkeiten für Kinder geschaffen. Einer der Betriebe wurde in den «Gewerbehof Nordstadt» an der Wiesenstrasse verlagert.

Bei diesem Gebäude handelt es sich um ein von der Stadt erworbenes, in der Nähe des Baublocks gelegenes altes Spinnereigebäude mit 4600 m<sup>2</sup> Nutzfläche. Nach dem Umbau

sind dort heute neun Betriebe zu relativ niedrigen Mieten von etwa 2 DM/m<sup>2</sup> Kaltmiete angesiedelt. Die Gründerzeithäuser des Baublocks wurden modernisiert, und unter der Hoffläche entstand eine Tiefgarage. Wuppertal ist heute eine Stadt, in der das Wohnen Freude macht und nicht zuletzt, bedingt durch die Topographie, eine reizvolle Treppenstadt in einer abwechslungsreichen Landschaft.

*Werner Trötschel*

immer stärker (wieder) abgewertet und damit das Unterschiedsgefälle im Wohnbaubereich stets grösser. Dabei erwies sich aber auch, wie schwer der Einsatz öffentlicher Mittel räumlich «feingesteuert» werden kann.

### Folgen für die sozialen Strukturen der Stadt

Nach dem Exodus finanziell besser gestellter Gruppen verstärken die in der

Stadt gebliebenen einkommensschwachen Bewohner das soziale Gefälle. Sie konzentrieren sich vor allem in Quartieren mit einem hohen alten Baubestand von meist schlechter Qualität.

Den Grundvorstellungen in der europäischen Städtebaupolitik entsprechend, sollte in den Städten und Gemeinden eine Mischung sozialer Bevölkerungsgruppen bestehen. Wenn Bewohnerkreise mit niedrigem Ein-

kommen und nur mässigen Zukunftsaussichten in abgewirtschafteten Quartieren leben, wächst die Unrast mit dem zunehmenden Gefühl völliger Benachteiligung und des Abgesägtseins von der restlichen Gesellschaft. Stellt man sich vor, dass während der nächsten Jahre die Arbeitslosigkeit in unserem Nachbarland (weiterhin) zunimmt, so müsste in westdeutscher Sicht dieses an sich schon schwerwiegende Verhängnis mit dem der räumlichen Konzentration un-



heißvoll kumulieren. Denn es ist vor-ausschlagend, dass es dann zu einem extremen Druck der Arbeitslosigkeit gerade in den Bereichen kommen könnte, die heute bereits städtebaulich notleidend sind. Wäre dies der Fall – wie in Amerika und England schon seit längerem – so würde das Wort von der «Unregierbarkeit der Städte» tatsächlich auf einer realen Situation beruhen. Wenn dies zurzeit auch noch nicht soweit gediehen ist, so sind doch Jugendunruhen und Hausbesetzungen ernstzunehmende Rauchzeichen.

### Wohnungspolitische Hintergrund

Der harte Kern der Wohnungsproblematik liegt vor allem in den grossen Städten Deutschlands. Beständig erhöht sich vor allem die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum. Dieser ist, wenn überhaupt, eher in den älteren Nachkriegsbauten zu finden. In vielen Städten haben sich Warteschlangen von Wohnungssuchenden gebildet. Nachfrager sind neben deutschen Familien mit beschränktem Einkommen Rentner und Ausländer; in wachsender Zahl aber auch junge Leute, die zunehmend früher als ehemals das Elternhaus verlassen.

In der örtlichen Sanierungspolitik lassen sich städtebauliche, aber noch deutlicher politische «Modeerscheinungen» demonstrieren. Es hat im Grunde drei Strategien gegeben:

1. Die Flächensanierung: städtebauliche Ordnung schaffen!
2. Die Erhaltungsstrategie: Wiederbelebung des «schönen Alten», auch wenn es manchmal nie so schön gewesen war; 1. und 2. hatten beide die Gebietsaufwertung zum Ziel.
3. Die Sozialstrategie: die gegenwärtige Strategie; hierbei steht der einzelne Bewohner in seinen sozialen Bezügen und Möglichkeiten im Vordergrund: Welche Miethöhe mag er verkraften, wie kann er vor Verdrängung geschützt werden? Auch bei dieser sogenannten Strategie gibt es nach Pflaumer ein «Modeelement» im Bestreben, für starken sozialen Druck eine Lösung zu finden. Hausbesetzungen geniessen nämlich im einzelnen durchaus die Sympathie der Bevölkerung, weil das dahinter steckende Bedürfnis – eine preiswerte Wohnung zu finden – als ein reales grossstädtisches Problem allgemein anerkannt wird.

### Grosse Aufgaben für die Gemeinden

Im vergangenen Jahr haben der Deutsche Städtetag und das Deutsche Institut für Urbanistik eine Schätzung des kommunalen Investitionsbedarfs vorgelegt. Sie zeigt, dass sich der Aufga-

benbereich «Stadterneuerung und Wohnungsmodernisierung» für den Zeitraum 1975 bis 1990 nahezu vervierfachen wird. Dies angesichts der für die nächsten Jahre ohnehin begrenzten finanziellen Möglichkeiten der kommunalen Haushalte. Wenn aber Stadterneuerung zum an vielen einzelnen Punkten ständig vor sich gehenden Erneuerungsprozess wird, dann kann dieses Bestreben innert nützlicher Frist in seiner Breite nicht zum Tragen kommen. Für den Erfolg der Stadterneuerung ist demnach ausschlaggebend, ob der private Anleger im Rahmen der «Sozialstrategie» für Investitionen auf diesem Gebiet und vor allem in den fragwürdigen Fällen gewonnen werden kann. Denn gerade diese sanierungsbedürftigen Gevierte müssen erneuert werden, soll die Stadt auch gegenüber Druck standhalten und dadurch als Ganzes lebensfähig bleiben können.

Die objektbezogene Verbesserung notleidender Bautenkategorien liesse sich fördern, indem der Staat im Einzelfalle vermehrt investiert. Dadurch könnten auch in ihren finanziellen Mitteln eingeschränkte Hauseigentümer modernisieren und die Stadtsanierung liesse sich auf die benachteiligten Gebiete konzentrieren. Eine Schwierigkeit lässt sich aber auch bei diesem Vorgehen kaum vermeiden: Stadterneuerung und Modernisierung verteuern die Mieten! Es sei denn, man würde die Objektsanierung auf einen mittleren Standard beschränken, so dass die eintretenden Mietsteigerungen von den dort Wohnenden verkraftet werden könnten. Gelänge es zudem, noch von jenem früher als nicht modernisierungswürdig abgeschriebenen Bestand von immerhin ca. 4 Millionen Wohneinheiten einen Teil dennoch zu erhalten, ergäbe sich ein weiteres preisgünstiges Wohnungspotential; nämlich für geringer bemittelte Mieter und solche, die eine zwar anständige, wenn auch nicht höchsten Ansprüchen genügende Wohnqualität suchen.

Auf Grund der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung glaubt man in Deutschland mit einer Entspannung auf dem Wohnungsmarkt etwa Mitte der neunziger Jahre rechnen zu können. Vorauszusetzen wäre hierfür, dass im Rahmen einer auch vereinfachten Erneuerung das Wohnumfeld in Planung und Durchführung dennoch aufgewertet wird. Pflaumer: «Wir haben in Deutschland hierfür gesetzliche Rahmenbedingungen verbessert und eine Planungshilfe entwickelt. Erste Erfahrungen können beispielhaft wirken. Im Dialog der Kommunalpolitiker und Planer mit der Bevölkerung wäre jetzt noch die praktische Anwendung auszuweiten.»

### Brauchen wir neue Instrumente zur Stadtsanierung?

In der bundesdeutschen Diskussion ist man sich weitgehend darüber einig, dass das städtebauliche Instrumentarium für die Stadterneuerung an sich ausreichend, im einzelnen aber noch verbesserungsfähig ist.

Im Gesamtbereich der Stadterneuerung soll das bestehende Rechtsinstrument vereinfacht und flexibler gefasst werden, um die vereinfachende Stadterneuerung wirksam zu verbreitern. In Verbindung damit soll die Modernisierung stärker auf städtische Bedarfsschwerpunkte gelenkt und mit der Städtebauförderung verbunden werden.

Vor allem muss das Baulandangebot erweitert werden. Dabei spielen für die Stadterneuerung die erwähnten Baulücken eine Rolle.

### Das Gespräch mit dem Bürger

Bei der Stadterneuerung geht es meist um verhältnismässig begrenzte, doch oft recht unterschiedliche Stadträume.

Gleichwohl hängt der Erfolg wesentlich von der kommunalpolitischen Einstellung der verantwortlichen Behörden ab. Dazu gehört auch das *laufende Gespräch* mit Bewohnern und den Vertretern von Bürgerinitiativen. Unter Gespräch versteht der Gast aus Deutschland allerdings nicht nur Information und Beratung, sondern auch die Fähigkeit des Anhörens, des Aufnehmens neuer Vorschläge und Alternativen.

\*

Die Pro Renova hat im Rahmen ihres Symposiums zur europäischen Stadterneuerung das Gewicht auf Brennpunkte der gesellschaftlichen, geistigen, kulturellen, technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Stadt gelegt.

Mit zu verstehen war die Erhaltung und Erneuerung von Altbauten. Das städtebauliche Erscheinungsbild – soweit es nicht historisch gewachsen ist – wird in unserer Zeit auch von der Planung mitgeprägt. In seiner beruflichen Eigenschaft hat Hans Pflaumer auch diesem Aspekt aus einer uns weniger vertrauten Sicht eingehend Rechnung getragen. Dabei verstand er es, interessante Schlüsse vielfältiger Art aus positiven und negativen Erfahrungen zu ziehen – die letztlich wieder auf Menschliches, auch Allzumenschliches zurückführen.

Mutatis mutandis kann uns das Gebotene zur eigenen Nutzenanwendung dienen, was als weiterer Gewinn aus dem Symposium dankbar zu werten ist. G.R.

2. Teil und Schluss im nächsten Heft