

Stadterneuerung und Denkmalschutz

Michael Krautzberger, Berlin/Bonn

FHTW/TU Berlin, 5. Februar 2004

Stadterneuerung und Denkmalpflege in den östlichen Ländern

- Die Entwicklung seit 1990
- Die Programmvielfalt
- Die Besonderheit der Expertengruppe
- Die Konstruktion und die Leistungen der Deutschen Stiftung Denkmalschutz

Überblick

Wichtige Entwicklungslinien für Denkmalschutz und für die alte Stadt

- Privatisierung des öffentlichen Bauens
- Deregulierung im Bauwesen
- Kooperation statt Regulierung
- Europäisierung der Regelwerke
- Nachhaltigkeitsziele
- Demographische Veränderungen

Das Recht wird von zunehmend von Europa geprägt.

Beispiele

- **das Bauordnungsrecht in seinen materiellen Anforderungen**
- **die verstärkte Privatisierung im Umfeld von Bauaufgaben**
- **das Umweltrecht und**
- **seine Fernwirkung in das öffentliche Planungs- und Baurecht**

Deregulierung als Topos aller politischer Gestaltungskräfte

Nachhaltigkeitsziele

- **Stellen die Siedlungsplanung auf den Prüfstand**
- **Eine Chance für die historische Stadt – wird die gesehen?**
- **Wird sie genutzt?**

Der Bevölkerungsrückgang

Die neue Alterspyramide

- **Was kommt auf die Städte zu?**
- **Gelingt es, daraus Innovation für nachhaltige Siedlungsformen zu gewinnen?**
- **Und für die „kompakte Stadt“?**

- **Ergeben sich daraus Gefahren oder auch Chancen für das Denkmal und die alte Stadt?**
- **Stützt die demographische Entwicklung (Bevölkerungsrückgang und der deutlich höhere Anteil älterer Menschen) ein Besinnen auf „Weniger kann mehr sein“, das Besinnen auf die schon vorhandenen Stadt- und Ortsteile und auf die Qualität der Bestände?**
- **Welche Rückwirkungen können hiervon für den Denkmalschutz erwartet werden?**

Zu den Einzelfragen

- Was hat europäisches Recht mit Denkmalschutz und Stadterneuerung zu tun?

Einflüsse des Europäischen Rechts auf die Planung der Städte

- **Das Beispiel Umweltprüfung**
- **ein neuer Verfahrensansatz**
- **Anglo-amerikanische Tradition**

Beteiligung – ein anderer Stellenwert

- **Notwendig ist die Öffnung für diese neuen Ansätze: mehr Bürgerbeteiligung, mehr Öffentlichkeit**
- **am Beginn der Planung: Festlegung des Untersuchungsrahmens**

weiterhin

- **während der Planung: Internet;
Akteneinsicht**

Und:

- **bei der Umsetzung der Planung:
„Monitoring“**
- **Zwischenruf – Warum nur bei Umwelt?**
- **„Kottbuser Tor“ oder “Godesberger
Altstadt“ – Planungsdisaster?**
- **Eine Chance für Reformen in der lokalen
Politik?**

Verfahrensrecht

- **Erfordert dies auch Rücknahme älterer nationaler Regelungen?**
- **Oder empfiehlt es sich – aus der Sicht des Denkmalschutzes -, europäisches Verfahrensrecht auch für andere als Umweltbelange einzufordern?**
- **Vorab wäre ohnehin zu fragen, was für ein eingengter Umweltbegriff es ist, der die kulturelle Dimension ausspart.**

Umweltbegriff

- **Vorab wäre ohnehin zu fragen, was für ein eingengter Umweltbegriff es ist, der die kulturelle Dimension ausspart.**
- **Der in den USA eingeführte Umweltbegriff umfaßt im Ergebnis alles Belange**
- **„UVP für Ground Zero“?**
- **Nachhaltigkeitsprüfung?**

Vorzüge des europäischen Rechts für den Denkmalschutzgedanken?

- **Das EU-Recht ist zweideutig**
- **Die europäischen Richtlinien zur Umweltprüfung von Projekten und zur Umweltprüfung von Plänen und Programmen schließen aber die kulturelle Dimension ein.**

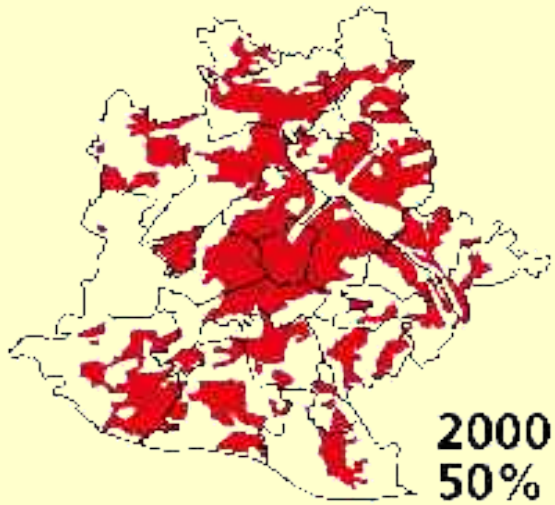
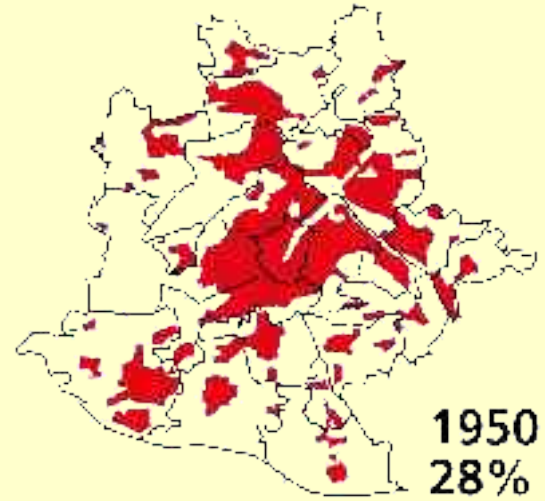
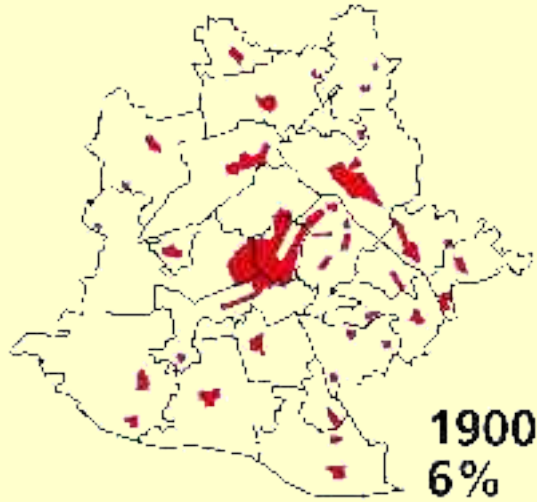
- **Wäre es nicht eine selbstgebaute Falle, den Umweltbegriff national so einzuengen, dass die Verfahren für (eng definierte?) Umweltbelange und allen sonstigen Belangen einer Planung unterschiedlich intensiv ausgestaltet werden**
- **Also kein „Zwei-Klassen-Recht“ zwischen Umwelt- und Denkmalschutz?**

- **Kann auch das deutsche Denkmalrecht selbst an das Verfahrensrecht angepasst werden?**
- **Transparenz von Entscheidungen und**
- **ihrer Grundlagen?**

Nachhaltige Siedlungsentwicklung

- **Die Schere zwischen den Leitbildern der Siedlungsentwicklung und der Wirklichkeit in Deutschland und Europa klaffen seit Jahrzehnten auseinander**
- **Das Beispiel Stuttgart:**

Siedlungsentwicklung



Die Ausgangslage

- **Das Wachstum der Siedlungsfläche in Deutschland verläuft weiterhin dynamisch.**
- **Derzeit wird geschätzt, dass die Siedlungsfläche um täglich 130 ha zunimmt.**
- **Begrenzung des Wachstums der Siedlungsfläche wird seit Jahrzehnten angestrebt.**
- **Aber greifen hier einzelne Instrumente?**
- **Und welche Instrumente?**

Liege es an den Instrumenten?

- **Steuerung durch Regional- und Bauleitpläne?**
- **Sind die Gegenkräfte zu stark?**
- **Blick über den Zaun – Frankreich, Italien UK usw.**

- **Planung kann letztendlich nur das nachvollziehen und absichern, was man gesellschaftlich und politisch will**

- **Bedarf es nicht einer Anstrengung, die quer durch die Politikbereiche geht?**
- **Wie kann man Begrenzungen des Flächenwachstums durchsetzen?**
- **Notwendig ist die Einbettung in eine umfassende politische Strategie**

- **Wichtigster Verbündeter für eine erfolgreiche Trendwende muss die Überzeugung der Bevölkerung sein.**
- **Ist das öffentliche Bewußtsein darauf vorbereitet?**
- **Und: Wird diese notwendige Trendwende als eine Chance für die Stadterhaltung genutzt?**

Gleichwohl:

- **Neue Instrumente werden vorbereitet - „zeitliche Dimension des Baurechts“**
- **Flankierung durch steuerliche Maßnahmen?**
- **Beispiel Bodenwertsteuer**

Privatisierung und Deregulierung

- **Die Tendenz in den Bauordnungen**
- **Auch eine europäische Entwicklung**
- **Gibt es in 10 Jahren noch die „Baugenehmigung“)**

Denkbare Reaktion darauf:

- **Erforderlich ist eine Qualifikationsoffensive:**
- **mit den Architektenkammer,**
- **den Ingenieurkammern,**
- **den Versicherungen,**
- **dem Denkmalschutz**

- **Privatisierung des öffentlichen Hochbaus: Tendenz; („Post“)**
- **Erfordert entsprechend kraftvolle staatliche und kommunale Wahrnehmung der Bauherrenaufgabe und damit der baukulturellen Aufgabe**

- **Die Entwicklungen in den USA und in UK.**
- **Überlassung der Umfeldgestaltung von Stadtviertel (z.B. Innenstädte; Geschäftszonen) an die dortigen Eigentümer und Unternehmen**
- **Beispiele: Öffentlicher Raum, Infrastruktur, Sicherheit**

Stadtumbau

- zur Ausgangslage -

- **Die Stadtentwicklung wird von veränderten demographischen Entwicklungen geprägt**
- **Die gesamtdeutsche Bevölkerung wird bis 2015 um 1 Mio. zunehmen und im folgenden Jahrzehnt um 600 000 abnehmen.**
- **In Westdeutschland nimmt die Bevölkerung zwischen 2000 und 2015 um 2 Mio. zu.**
- **Einzelne Regionen schrumpfen aber schon jetzt**
- **Im gleichen Zeitraum nimmt sie in Ostdeutschland um 1,6 Mio. ab. Die ostdeutschen Städte haben aufgrund des konzentrierten Suburbanisierungsprozesses der 90er Jahre bis zu 25 % ihrer Bevölkerung verloren.**
- **Generelle Bevölkerungsrückgang ab 2015.**

- **Die Bevölkerung wird älter**
- **Der Alterungsprozess erreicht ab 2020 das Maximum**
- **Der Anteil der über 60jährigen steigt von heute 23,6 % auf 30,6 % in 2025 (Zunahme um rd. 30 %)**
- **Der Anteil der über 75jährigen von 7,4 % auf 11,0 % (Zunahme um fast 50 % !).**
- **Im Osten ist der Alterungsprozess besonders ausgeprägt.**

- **Was bedeutet „Schrumpfung“ eigentlich für eine Stadt**
- **Die Leerstände in den Altbaubeständen**
- **Entwicklungen in den neuen, in den alten Ländern**
- **Erste rechtliche Antworten:**
- **Gesamtkonzepte;**
- **als Voraussetzung für Förderungen und rechtliche Interventionen;**
- **Abstimmung mit Bürgern Wohnungswirtschaft usw.;**
- **auch mit dem Umland.**

- **„Schrumpfung“ dürfte ein mindestens so „aggressiv“ ablaufender Prozess werden wie überhitztes Wachstum.**

Worum geht es dabei in der Immobilienwirtschaft?

- Der Vermögenswert des Immobilienbestandes in Deutschland wird auf ca. **€ 7,1 Bill.** geschätzt
- **Immobilien:** Grundstücke, Wohnungsbauten, Gewerbe- und Industriebauten, öffentliche Bauten und Infrastrukturbauten
- **Bruttoproduktionswert** der Nutzung, Betreuung und Veränderung wurde auf ca. **€ 300 Mrd.** geschätzt
- Auf diese **Immobilienwirtschaft** wirken sich die beschriebenen **Veränderungen** unmittelbar und nachhaltig aus.
- Und es betrifft **Jedermann** - Immobilien sind die wichtigste private Anlage

Paradigmenwechsel?

Fehleinschätzungen vermeiden

- **Standortentscheidungen** werden noch schwieriger
- Die **Nachfragesituation** differenziert sich noch stärker
- **Fehleinschätzungen** werden „teuer“, wenn man sich auf Wachstum nicht mehr verlassen kann
- Haben gerade modernisierte **Plattensiedlungen** eine Zukunft?
- Können die **Altbaubestände** erhalten werden?
- **Wohnungsunternehmen** werden in größere finanzielle Schwierigkeiten kommen?
- Und die beleihenden **Banken**?

Was ist zukunftsfähig?

- Welche Siedlungsformen, welche Gebäudetypen sind **zukunftsfähig**?
- Abschätzung von **Risiken** wird für die Wohnungswirtschaft noch wichtiger
- Und für die öffentliche Hand: **Folgekosten** abschätzen
- **Stadterneuerung** und **Eigenheimbau** - keine Eigenläufer mehr?
- Viele sagen: Zukunftsfähig sei z.B. **das Wohneigentum in der kompakten Stadt**

Stadtumbau

ist

Rückbau und kompakte Stadt

Mit welchen Verfahren?

- Stadtumbau ist meist **städtebauliche Sanierung**
- Auch am Anfang der Sanierungspolitik(1960/1970) dominierte das Konzept der **Flächensanierung**
- „**Behutsame Erneuerung**“ ist das Konzept der 80er Jahre
- Neben dem Sanierungs- oder Entwicklungsrecht werden vermutlich im Vordergrund stehen
 - **informelle Planungen**
 - **Absprachen zwischen Gemeinde und Investoren**
 - **Absprache mit Umlandgemeinden**
 - „**Stadtumbauverträge**“

Anpassung der öffentlichen Förderungen

- Programmanforderungen werden immer **komplexer**
- Die öffentliche Hand fördert nach wie vor primär nach sektoralen Zielen - „**Ressortprinzip**“
- Nach Problemlagen (soziales, Wohnungsversorgung, öffentliche Infrastruktur) oder Wirtschaftszweigen - so wie **seit 100 Jahren**
- Die **komplexen Probleme** des Bevölkerungsrückgangs, des Strukturumbruchs und der sozialen Brennpunkte verlangen **andere Programmstrukturen**
- Sie müssen komplex sein, sie müssen sich sehr unterschiedlichen Zielen anpassen, sie müssen **problemorientiert und nicht ressortorientiert** sein
- Beispiele: **EFRE** und Programm „**Die soziale Stadt**“

Komplexere öffentliche Programme

„Die soziale Stadt“

EU – Strukturfonds

Programme in NL, UK, F, USA

Antwort der Sozialen Stadt: Verzahnung von Politik- und Handlungsfeldern



Zentrales Instrument : Integriertes Handlungskonzept

- Wesentliche Fördervoraussetzung
- Ganzheitliche Aufwertungsstrategie
- Im Sinne eines Planungs- und Umsetzungskonzepts
- Inklusive einer Kosten- und Finanzübersicht
- Entwickelt unter Beteiligung aller relevanten Ressorts
- Kontinuierliche Fortschreibung und Aktualisierung
- Grundlage für Bewertung der Umsetzung

Soziale Stadt

Stadtumbau Ost

- Integrierte Entwicklungsprogramme als zentrale Plattform
- Für Konsens und Steuerung
- Bald auch allgemeines Prinzip der städtebaulichen Erneuerung?
- Und wie geht das ohne Bürgerinnen und Bürger?
- Und ohne Investoren?
- Vom Adressaten öffentlicher Konzepte zum Player?

„Baurecht auf Zeit“

§ 5. Inhalt des Flächennutzungsplans

(1) Im Flächennutzungsplan ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. **Der Flächennutzungsplan soll spätestens 15 Jahre nach seiner Aufstellung überprüft und, soweit erforderlich, fortgeschrieben werden.**

§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 BauGB

- (1) Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen.
Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages können insbesondere sein:
1.
 2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, **auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung**, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Abs. 3, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung;

§ 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB

Für Vorhaben, die nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 genehmigt werden und einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Bundes- oder Landesrecht unterzogen worden sind, hat der Eigentümer eine **Verpflichtung zu übernehmen, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen und Bodenversiegelungen zu beseitigen.**

Die Baugenehmigungsbehörde soll durch nach Landesrecht vorgesehene Baulast oder in anderer Weise die Einhaltung der Verpflichtung nach Satz 2 sowie nach Absatz 4 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe g sicherstellen..

- **Genereller Ansatz:**
- **Vertragliche Absprachen mit Augenmaß**
- **verdienen den Vorrang**

Ein neues Bauplanungsrecht?

- **Vertragliche Vereinbarungen über Nutzungen bestimmen die Wirklichkeit**
- **Verträge sind „der Normalfall“**
- **Und schon heute sollte dies prägen**
- **Bei Vorhaben mit „begrenzten Zeithorizonten“)**
- **z.B. bei Windenergie**
- **Vergnügungsstätten**
- **Einkaufszentren**

Schlußbemerkungen

- Nachdenken über „**Nachhaltigkeit**“
- Nachhaltige Strategien bedeuten ja vor allem **integrierte Strategien**
- Drei **Ziele** stehen im Sinne eines Mehrwerts für alle an
- Ökonomie - Soziales - Ökologie
- Und die Interessen der **nachfolgenden Generationen**
- **Raumstrukturen** spiegeln die Sozialgeschichte wieder
- Der Raum hat ein **langes Gedächtnis**

Neue Handlungsperspektiven

- **Auch Schrumpfung und Abriss sind Gestaltung**
- Und eine **Chance** für Bündelung der Kräfte und die Neuverknüpfung der städtischen Räume und Beziehungen - **Synergien**
- Die Chance liegt in der **Wiedergewinnung städtischer Qualitäten**, die vor allem in den Nachkriegsjahren vielerorts verloren ging.
- Sie ist die Möglichkeit, Ziele der Gesellschaft zu definieren, Ressourcen und Handlungsoptionen zu erkennen und das Engagement und die **Potentiale der Zivilgesellschaft** zur Entfaltung zu bringen.
- Das ist der Qualitätsanspruch und damit die **Chance des Stadtumbaus**.
- **Auch Schrumpfung ist Entwicklung.**

Körpergewicht und Zersiedelung

- Eine Studie in den USA kommt zu dem Ergebnis:
- Das Durchschnittsgewicht der Bevölkerung ist geringer in dicht besiedelten Gebieten (z.B. Manhattan)
- Das Gewicht ist höher in den „Urban Sprawl“ Gebieten, also im Stadt-Umland
- Erklärungsversuch: Bewegungsarmut - Autobenutzung
- Also:
- Stadt macht schlank?
- Stadtumland macht dick?
- („Initiative Smart Growth America“)