



In Verbindung mit Hans Herzfeld †, Rudolf Hillebrecht,
Friedrich Mielke und Alexander Mitscherlich †
herausgegeben von Otto Borst

Rudolf Stich, Mainz
Denkmalschutz zwischen Bund, Land und Gemeinde

Klaus-Dieter Koopmann, Bonn
Finanzierung von Altstadtsanierung

Gerd Stuhmann, Bonn
Steuerrecht und Stadtsanierung

Wilfried Ehbrecht, Münster
Arbeit mit Städteatlanten

Edvard Jahn, Berlin
Altstadtsanierung: zum Beispiel Spandau



Die alte Stadt. Zeitschrift für
Stadtgeschichte, Stadtsoziologie
und Denkmalpflege

In Verbindung mit Hans Herzfeld †,
Rudolf Hillebrecht, Friedrich
Mielke und Alexander Mitscherlich †
herausgegeben von Otto Borst

Band 2 / 1983. Zehnter Jahrgang

Redaktionskollegium: Dr. Otto Borst, Professor für mittlere und neuere Geschichte und ihre Didaktik an der Pädagogischen Hochschule Esslingen, Mozartweg 32, 7300 Esslingen (Schriftleitung) – Dr. Hans Joachim Fliedner, Leiter der Volkshochschule und des Stadtarchivs Offenburg, Ritterhaus-Museum, Ritterstr. 10, 7600 Offenburg – Dr. Henning Grabowski, Wiss. Ass. am Geographischen Seminar der Universität Münster, Königsberger Str. 79, 4400 Münster (Westf.) – Dr. Rainer Jooß, Professor für mittlere und neuere Geschichte und ihre Didaktik an der Pädagogischen Hochschule Esslingen, Föhrenweg 1, 7300 Esslingen – Professor Dr. Hermann Korte, Direktor des Instituts für Arbeitssoziologie und Arbeitspolitik der Ruhr-Universität Bochum, Steinweg 18, 4830 Rheda-Wiedenbrück – Architekt Dipl.-Ing. Hellmut Richter, Ministerialrat im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde, Nadistr. 20, 8000 München 40 – Redaktionslektorat: Eduard Theiner, Hölderlinweg 10, 7305 Altbach – Redaktionssekretärin: Ursula Bioly, Marktplatz 16, 7300 Esslingen am Neckar.

Die Zeitschrift erscheint jährlich in Vierteljahresbänden mit einem Gesamtumfang von etwa 390 Seiten. Der Bezugspreis im Abonnement beträgt jährlich DM 104,-; Vorzugspreis für Studierende gegen jährliche Vorlage einer gültigen Studienbescheinigung DM 84,- einschließlich Versandkosten und Mehrwertsteuer; Einzelbezugspreis für den Vierteljahresband DM 28,- einschließlich Mehrwertsteuer und zuzüglich Versandkosten ab Verlagsort. Preisänderungen vorbehalten. Abbestellungen sind nur 6 Wochen vor Jahresende möglich.

Verlag, Vertrieb und Anzeigenverwaltung: W. Kohlhammer GmbH, 7000 Stuttgart 80, Heßbrühlstraße 69, Postfach 800430, Tel. 78631. Verlagsort: Stuttgart. Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Graphischer Großbetrieb, Stuttgart. Printed in Germany.

Redaktionelle Zuschriften und Besprechungsexemplare werden an die Anschrift der Schriftleitung erbeten: 7300 Esslingen am Neckar, Marktplatz 16, Postfach 269, Tel. (0711) 357670. Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie fotomechanische und andere Vervielfältigungen bedürfen der schriftlichen Genehmigung des Verlages.

Verlag W. Kohlhammer Stuttgart Berlin Köln Mainz

Rudolf Stich

Maßnahmen der Stadterhaltung und des Denkmalschutzes im Spannungsfeld zwischen Bundes- und Landesrecht sowie zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Einwirkung

I. Ein praktischer Fall zur Einführung in die Problematik – II. Die sachinhaltlichen Wechselbeziehungen zwischen Städtebaurecht, Denkmalschutzrecht und Bauordnungsrecht: A. Die sachinhaltlichen Wechselbeziehungen zwischen dem Städtebaurecht und dem Denkmalschutzrecht B. Die sachinhaltlichen Wechselbeziehungen zwischen dem Städtebau- und Denkmalschutzrecht und den örtlichen Baugestaltungsvorschriften nach Bauordnungsrecht – III. Die Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen für die verschiedenen Maßnahmen der Stadtgestaltung und Gestalterhaltung: A. Festlegung von Erhaltungsbereichen nach § 39h BBauG B. Unterschutzstellen von Denkmalbereichen nach Landesdenkmalschutzrecht C. Ergänzende Baugestaltungsvorschriften nach Bauordnungsrecht – IV. Zusammenfassende und abschließende Überlegungen

I. Ein praktischer Fall zur Einführung in die Problematik

Erlauben Sie mir,¹ daß ich Sie in die Problematik und Vielschichtigkeit des Themas mit einem praktischen Fall einführe. Mit diesem Fall hatten wir uns an der Universität Kaiserslautern in unserem Lehr- und Forschungsgebiet »Verwaltungs- und Rechtslehre des Bauwesens, der Raumplanung und des Umweltschutzes« im Rahmen der Beratungstätigkeit zu befassen, für die wir vor allem den kommunalen und staatlichen Behörden immer zur Verfügung stehen, weil sie auch uns wichtige Einblicke in die Verwaltungspraxis vermittelt. Ich darf Ihnen den Fall im Gewand des Klausurtextes vorstellen, den wir an die Teilnehmer der nächsten Diplomprüfung in den Fachrichtungen »Architektur« sowie »Raum- und Umweltplanung« zur Bearbeitung ausgegeben haben: »In der kreisfreien Stadt L., die sich stolz »Gartenstadt« nennt, stehen in einer Straße gegenüber einer Parkanlage 28 stattliche Bürgerhäuser aus der Jahrhundertwende. Sie haben überwiegend gegliederte Fassaden aus Buntsandstein und tragen durchweg in bildhauerischen Gestaltungselementen die Merkmale der Gründerzeit und des Jugendstils. Zwischen ihnen befinden sich drei Wohnhäuser, die nach dem letzten Krieg ohne besondere architektonische Merkmale mit verputzten Fassaden errichtet worden sind. Außerdem liegen zwischen ihnen noch zwei Baulücken.

Da der Eigentümer eines der stattlichen Bürgerhäuser einen Baugenehmigungsantrag für einen Anbau in moderner Bauweise mit vorgehängter Aluminiumfassade eingereicht hat,

¹ Um einen Anmerkungsapparat erweiterte Fassung eines Vortrags, den der Vf. auf Einladung der Arbeitsgemeinschaft Die alte Stadt am 17. 9. 1982 in Offenburg im Rahmen der IX. Internationalen Städtetagung »Die alte Stadt morgen« gehalten hat.

beauftragt der Oberbürgermeister das Stadtbauamt mit der Prüfung, welche Maßnahmen ergriffen werden könnten, um

- die Bürgerhäuser aus der Jahrhundertwende vor einem Abbruch sowie vor verunstalten und störenden Um- und Anbauten zu bewahren,
- zu verhindern, daß auf den Grundstücken, auf denen keine Bauten aus der Zeit vor dem letzten Krieg stehen, Neu-, Um- und Erweiterungsbauten vorgenommen werden, die den städtebaulichen und baugestalterischen Gesamteindruck stören.

Welche Maßnahmen kommen dafür in Betracht? Welche Zuständigkeiten sind für sie gegeben? In welchen Verfahrensgängen werden die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet und durchgeführt? Welche Rechtswirkungen haben sie? Wie steht es bei diesen Maßnahmen um die Beteiligung der betroffenen Grundstückseigentümer, der Bürger allgemein und des Stadtrats?«

Da unser Thema nur die Stadtgestalt im Spannungsverhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht sowie zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Einwirkung zum Gegenstand hat, brauchen wir nicht auf alle diese Fragen eine Antwort zu suchen. Vor allem die Frage nach der Beteiligung der betroffenen Grundstückseigentümer und der Bürger allgemein brauchen wir nicht weiterzuverfolgen, nicht ohne den Hinweis freilich, daß bei der Stadtgestaltung und der von ihr umfaßten Gestalterhaltung *nicht nur ein zweiseitiges Spannungsverhältnis* aus der Mitwirkung kommunaler und staatlicher Stellen entsteht. Nicht selten kommt es zu einem erheblichen Spannungsverhältnis auch zwischen der »Verwaltung« auf der einen Seite und den betroffenen Grundstückseigentümern andererseits. Es führt im Hinblick auf die drohenden – und auch angedrohten – verwaltungsgerichtlichen Anfechtungs- und Normenkontrollprozesse sowie zivilgerichtlichen Entschädigungsstreitigkeiten² in nicht wenigen Fällen dazu, daß Maßnahmen der Stadtgestaltung – einschließlich der Gestalterhaltung – zunächst hinausgezögert werden und schließlich ganz unterbleiben.

Doch lassen wir uns durch diese nicht gerade erfreulichen Aspekte, die jedoch alles andere als erdichtet sind, nicht davon abhalten, die Aufgabe, die wir uns gestellt haben, zu lösen und dabei am praktischen Fall die notwendigen Erkenntnisse für die Bewältigung der Problematik unseres Themas zu gewinnen. Greifen wir die *erste Frage* der Klausuraufgabe auf, *welche Maßnahmen in Betracht kommen*, so bieten sich *drei Möglichkeiten* an, für die wir näher untersuchen wollen, ob wir sie zur Lösung des Falles ergreifen können oder müssen, nämlich

- die Festlegung der Häuserreihe als städtebaulichen Erhaltungsbereich nach § 39h BBauG,

² S. Zur Entschädigungsproblematik vor allem das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 8. 6. 1978, III ZR 161/76, DVBl. 1979 S. 232 = NJW 1979 S. 210; ferner *Moench*, Denkmalschutz und Eigentumsbeschränkung, NJW 1979 S. 1545 ff.; auch *Fahrenbruch*, Enteignende Wirkung denkmalrechtlicher Entscheidungen, BWVPr. 1979 S. 198 ff., mit Ergänzungen von *Denzel*, BWVPr. 1980 S. 45 f.

- die Unterschutzstellung der Häuserreihe als Denkmalbereich (Denkmalzone, bauliche Gesamtanlage, Ensemble) nach Landesdenkmalschutzrecht und
- ergänzende örtliche Baugestaltungsvorschriften nach Landesbauordnungsrecht.

II. Die sachinhaltlichen Wechselbeziehungen zwischen Städtebaurecht, Denkmalschutzrecht und Bauordnungsrecht

Wir werden uns demnach bei der Bearbeitung unseres Falles mit *drei Maßnahmearten* zu befassen haben, die *drei verschiedenen Rechtsgebieten zugeordnet* sind, von denen eines dem Bundesrecht angehört, während zwei dem Landesrecht entstammen. Diese erste Feststellung läßt bereits die Schwierigkeiten ahnen, die sachinhaltlich sowie zuständigkeits- und verfahrensmäßig mit der Lösung einer praktischen Stadtgestaltungsaufgabe verbunden sind. Wir können diese Schwierigkeiten aber nicht alle auf einmal angehen. Vielmehr müssen wir zunächst ohne Rücksicht auf die Zuständigkeits- und Verfahrensfragen untersuchen, in welchem sachinhaltlichen Verhältnis die drei angesprochenen Maßnahmearten nach Städtebau-, Denkmalschutz- und Bauordnungsrecht zueinander stehen. Dabei haben wir zuerst die Wechselbeziehungen aufzuhellen, die zwischen dem Städtebaurecht und dem Denkmalschutzrecht bestehen.³

A. Die sachinhaltlichen Wechselbeziehungen zwischen dem Städtebaurecht und dem Denkmalschutzrecht

Nicht deutlicher als an der Gesetzesbestimmung über die Festlegung von städtebaulichen Erhaltungsbereichen nach § 39h BBauG läßt sich darstellen, welche Wechselbeziehungen sachinhaltlich zwischen dem Städtebaurecht des Bundes und dem Denkmalschutzrecht der Länder *nach und nach* entstanden sind, Wechselbeziehungen, die heute ein erhebliches materielles Spannungsverhältnis zwischen beiden Rechtsgebieten hervorbringen.

Das *BBauG in seiner ersten Fassung von 1960*⁴ nannte unter den für die Bauleitplanung erheblichen Belangen auch die »Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes« (§ 1 Abs. 5); das war damals die einzige bundesrechtliche Aussage zu unserem Thema. Erst das *StBauFG von 1971*⁵ gab den Gemeinden auf, in den Bebauungsplänen für Sanierungsgebiete »auf die Erhaltung von Bauten, Straßen, Plätzen oder Ortsteilen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung Rücksicht zu nehmen« (§ 10 Abs. 1 Satz 2).

³ S. dazu ganz allgemein *Eberl*, Das Recht des Denkmalschutzes in der Bundesrepublik Deutschland und seine Beziehungen zum Städtebau, BayVbl. 1980 S. 710 ff.; weiterhin *Kummer*, Denkmalschutz als gestaltendes Baurecht, München (Verlag Heinz Moos) 1981; ferner *Watzke*, Zur Konkurrenz von Denkmalschutz- und städtebaulichem Erhalterungsrecht, ZfBR 1981 S. 10 ff. und S. 57 ff.

⁴ Vom 23. 6. 1960, BGBl. I S. 341.

⁵ Vom 27. 7. 1971, BGBl. I S. 1125.

Da mit der »geschichtlichen« und der »künstlerischen« Bedeutung Merkmale angesprochen waren, die man nach allgemeiner Auffassung (auch) mit dem Begriff des (Kultur-)Denkmals verbindet, fügte der Bundesgesetzgeber vorsichtshalber den Halbsatz an: »landesrechtliche Vorschriften über den Schutz und die Erhaltung von Bau- und Naturdenkmälern bleiben unberührt.« Allerdings waren im Jahre 1971 Vorschriften über den Schutz von Baudenkmalern, sei es aus der Vorkriegs- oder der Nachkriegszeit, kaum vorhanden. Die heute geltenden Landesdenkmalschutzgesetze wurden überwiegend erst in den Jahren 1973 bis 1980 erlassen.⁶ Das StBauFG von 1971 als erste sachinhaltliche Erweiterung des Städtebaurechts seit dem Inkrafttreten des BBauG von 1960 war auch in anderer Hinsicht ein Wegbereiter. Es enthielt Regelungen über »Gebote«, mit denen gegenüber privaten Grundstückseigentümern Maßnahmen zum Vollzug von Festsetzungen der Bebauungspläne für Sanierungsgebiete (§§ 19, 20: Abbruchgebot, Baugebot) und zur sonstigen Herbeiführung der städtebaulichen Ordnung (§ 21 Modernisierungsgebot) angeordnet werden konnten.

Mit der großen Baurechts-Novelle von 1976⁷ wurde die Rücksichtnahme auf »die erhaltenswerten Ortsteile, Bauten, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung« noch vor der Rücksichtnahme auf »die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds« in den seitdem geltenden Katalog der für die Aufstellung von Bauleitplänen wichtigen Belange eingestellt (§ 1 Abs. 6 Satz 2 BBauG). Auch wurde das allgemeine Städtebaurecht mit einer ganzen Palette von Planvollzugs- und Ordnungsgeboten ausgestattet (§§ 39a bis i BBauG).⁸ Unter ihnen war die Gesetzesbestimmung über die

⁶ Baden-Württemberg: Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz) vom 25. 5. 1971, GBl. S. 209, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. 5. 1978, GBl. S. 286. – Bayern: Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz) vom 25. 6. 1973, GVBl. S. 328, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. 2. 1981, GVBl. S. 27. – Berlin: Gesetz zum Schutz von Denkmälern in Berlin (Denkmalschutzgesetz Berlin) vom 22. 12. 1977, GVBl. S. 2540. – Bremen: Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz) vom 27. 5. 1975, GBl. S. 265. – Hamburg: Denkmalschutzgesetz vom 3. 12. 1973, GVBl. S. 466. – Hessen: Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmäler vom 23. 9. 1974, GVBl. I S. 450, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. 9. 1980, GVBl. I S. 333. – Niedersachsen: Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz vom 30. 5. 1978, GVBl. S. 517. – Nordrhein-Westfalen: Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Land Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz) vom 11. 3. 1980, GV.NW. S. 266, ber. in GV.NW. 1980 S. 716. – Rheinland-Pfalz: Landesgesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler (Denkmalschutz- und -pflegegesetz) vom 23. 3. 1978, GVBl. S. 159. – Saarland: Gesetz Nr. 1067 zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler im Saarland (Saarländisches Denkmalschutzgesetz) vom 12. 10. 1977, Amtsbl. S. 993. – Schleswig-Holstein: Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale i.d.F. vom 18. 9. 1972, GVBl. S. 165, geändert durch Gesetz vom 9. 12. 1974, GVBl. S. 453.

⁷ Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 18. 8. 1976, BGBl. I S. 2221.

⁸ Die sogen. Beschleunigungs-Novelle von 1979, d. h. das Gesetz zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionen im Städtebaurecht vom 6. 7. 1979, BGBl. I S. 949, hat bezüglich dieser Gebote keine Änderungen gebracht.

»Erhaltung baulicher Anlagen« in § 39h BBauG⁹ vor allem aus dem kommunalen Bereich mit der Begründung gefordert worden, daß keine ausreichenden Rechtsinstrumente vorhanden seien, mit denen man in innerstädtischen Bereichen den ständig weiter um sich greifenden Abbruch historisch, künstlerisch und sonst wertvoller Bausubstanz durch die private Hand verhindern könne. Gewiß bestanden 1976 bereits in einigen Bundesländern Denkmalschutzgesetze, die den Schutz von baulichen Gesamtanlagen ermöglicht hätten (s. etwa § 19 des bad.-würt., Art. 1 Abs. 2 des bayer. und § 19 des hess. Denkmalschutzgesetzes). Doch war von dieser gegenüber dem früheren Denkmalschutzrecht neuen Möglichkeit der Unterschutzstellung ganzer Straßenzüge oder Plätze damals noch nicht in merklichem Umfang Gebrauch gemacht worden.

Bei § 39h BBauG handelt es sich anders als bei den Vorschriften über das Bau- und Pflanzgebot, das Nutzungsgebot, das Abbruchgebot sowie das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§§ 39b bis e BBauG) auch nicht um eine unmittelbare Ermächtigung zum Erlassen von »Erhaltungsgeboten« als Verwaltungsakten zur Einzelfallregelung. Vielmehr ermächtigt die Gesetzesbestimmung die Gemeinden zunächst nur zur Schaffung rechtlicher Regelungen in Satzungsform, die ihrerseits die Rechtsgrundlagen für Einzelentscheidungen bereitstellen sollen: Die Gemeinden können entweder in einem Bebauungsplan (Satzung gemäß § 10 BBauG) oder in einer sonstigen Satzung Gebiete bezeichnen, in denen die Genehmigung für den Abbruch, den Umbau oder die Änderung von baulichen Anlagen – soweit dies für unser Thema von Interesse ist – deshalb versagt werden kann, 1) weil die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder 2) weil die bauliche Anlage von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist.

Interessant ist, daß der Bundesgesetzgeber hier nicht wie in § 1 Abs. 6 Satz 2 BBauG von »geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung« spricht, sondern mit dem Wörtchen »insbesondere« die geschichtliche und die künstlerische Bedeutung gewissermaßen unter den (Ober-)Begriff der städtebaulichen Bedeutung unterordnet. Er bringt damit zum Ausdruck, daß bauliche Anlagen, die eine geschichtliche oder künstlerische Bedeutung haben, in aller Regel auch für das Ortsbild und damit städtebaulich bedeutsam sind. Daß der so verstandene Sinn des Gesetzeswortlauts im Einklang mit der herrschenden gesellschaftspolitischen Auffassung steht, kann keinem Zweifel unterliegen. Erfüllen bauli-

⁹ Zum Rechtsinhalt und zur praktischen Bedeutung dieser Regelung: Battis / Krieger, Zur praktischen Bedeutung des § 39h BBauG für die Stadterhaltung, DVBl. 1981 S. 479 ff.; Gutschow, Erhaltungssatzungen nach § 39h BBauG – die Erfahrungen der ersten drei Jahre, StTag 1980 S. 179 ff.; Schmidt-Eichstedt, Die Satzung zur Erhaltung baulicher Anlagen nach § 39h des novellierten Bundesbaugesetzes, StTag 1979 S. 143 ff.; Hörst, Erhaltung baulicher Anlagen unter stadtgestalterischen Aspekten, StGdRat 1979 S. 92 ff.; zu verweisen ist auch auf die Kommentierungen zu § 39h BBauG in den Kommentaren zum BBauG, etwa von Schlichter / Stich / Tittel, 3. Aufl. 1979.

che Anlagen von geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung *nicht aber auch die Merkmale eines Baudenkmals* im Sinne des Kulturdenkmalschutzes? Und weisen Erhaltungsbereiche nach § 39h BBauG, wenn sie in erster Linie bauliche Anlagen von geschichtlicher und künstlerischer Bedeutung umfassen, *nicht auch die Eigenschaften eines »Denkmalbereichs«* (einer »baulichen Gesamtanlage«, einer »Denkmalzone«, eines »Ensembles« usw.) im Sinne des Denkmalschutzrechts auf? Die Antwort auf diese Fragen muß sich dem Denkmalschutzrecht der Länder entnehmen lassen.

Nun kann aber den bundeseinheitlichen Tatbestandsmerkmalen des § 39h BBauG zum Vergleich *kein einheitlicher Denkmalbegriff* gegenübergestellt werden. Es ist schade, daß die Länder im Bereich des Denkmalschutzes nicht wie auf anderen Gebieten ihrer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten (etwa im Bauordnungs-, Polizei- und Straßenrecht) darum bemüht waren, durch die gemeinsame Erarbeitung eines »Gesetzesmusters« für das Denkmalschutzrecht zu im wesentlichen übereinstimmenden landesrechtlichen Regelungen zu gelangen. Hinter diesem meinem Bedauern steckt nicht etwa eine Tendenz zum Unitarismus, sondern die Sorge des Hochschullehrers, der sich auch um die wissenschaftliche Durchdringung von Recht und Praxis dieses öffentlichen Aufgabenbereichs bemühen möchte, sich dabei aber bezüglich der sachinhaltlichen wie der verfahrens- und organisationsrechtlichen Regelungen mit einer *Normenvielgestaltigkeit* konfrontiert sieht, wie sie sich wohl in keinem anderen öffentlichen Tätigkeitsfeld ein zweites Mal vorfindet.¹⁰ Der Sorge des Wissenschaftlers entsprechen die Sorgen der Praxis, die jeweils in »ihrem« Land mit »ihrem« Denkmalschutzgesetz und vielleicht einem sog. Referentenkommentar im wesentlichen allein dasteht.

Daraus folgt, daß die Frage nach dem rechtlichen Verhältnis der »Erhaltungsbereiche« nach § 39h BBauG, soweit sie vornehmlich aus baulichen Anlagen von geschichtlicher und künstlerischer Bedeutung bestehen, zu den »Denkmalbereichen« (oder wie sie sonst genannt werden) nach dem Landesdenkmalrecht *eigentlich für jedes Land gesondert beantwortet werden* müßte. Doch geht es uns im vorliegenden Zusammenhang zunächst um grundsätzliche Erkenntnisse. Greifen wir deshalb aus den landesrechtlichen Regelungen eine ältere und die neueste Begriffsbestimmung des Denkmals und des Denkmalbereichs heraus. Das *bad.-württ. Denkmalschutzgesetz von 1971* bezeichnet als Kulturdenkmale Sachen, Sachgesamtheiten und Teile von Sachen, »an deren Erhaltung aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht« (§ 2 Abs. 1). An die gleichen sachinhaltlichen Voraussetzungen knüpft die Unterschutzstellung von »Gesamtanlagen« an, als die »insbesondere Straßen-, Platz- und Ortsbilder« in Frage kommen (§ 19 Abs. 1). Das *nordrh.-westf. Denkmalschutzgesetz von 1980* definiert Denkmäler als »Sachen, Mehrheiten von Sachen und Teile von Sachen, an

¹⁰ S. dazu Näheres bei Stich, Umweltschutz im Städtebau-, Bauordnungs- und Denkmalschutzrecht, in: Grundzüge des Umweltrechts, herausgegeben von Salzwedel im Auftrag des Arbeitskreises für Umweltrecht, Berlin 1982; S. 232 ff.: Denkmalschutz im Landesrecht.

deren Erhaltung und Nutzung ein öffentliches Interesse besteht. Ein öffentliches Interesse besteht, wenn die Sachen bedeutend für die Geschichte des Menschen, für Städte und Siedlungen oder für die Entwicklung der Arbeits- und Produktionsverhältnisse sind und für die Erhaltung und Nutzung künstlerische, wissenschaftliche, volkskundliche oder städtebauliche (!) Gründe vorliegen.« (§ 2 Abs. 1). »Denkmalbereiche sind Mehrheiten von baulichen Anlagen, und zwar auch dann, wenn nicht jede dazugehörige einzelne bauliche Anlage die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt. Denkmalbereiche können Stadtgrundrisse, Stadt-, Ortsbilder und -silhouetten, Stadtteile und -viertel, Siedlungen, Gehöftgruppen, Straßenzüge, bauliche Gesamtanlagen und Einzelbauten sein sowie deren engere Umgebung, sofern sie für deren Erscheinungsbild bedeutend ist. Hierzu gehören auch handwerkliche und industrielle Produktionsstätten, sofern sie die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen.« (§ 2 Abs. 3). Gewissermaßen beiläufig ist der wichtige Hinweis geboten, daß nach beiden Denkmalbegriffen die Herkunft einer Sache »aus vergangener Zeit« *nicht unbedingt eine Voraussetzung für die Denkmaleigenschaft* bildet. Lediglich Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein lassen als Denkmäler nur Sachen »aus vergangener Zeit« zu, ohne sich freilich irgendwie festzulegen, wie weit diese Zeit zurückliegen muß.

Und weiter ist festzustellen, daß wie in Nordrhein-Westfalen in nicht wenigen anderen Ländern die »städtebauliche Bedeutung« baulicher Anlagen ebenfalls ein *Grund für die Unterschutzstellung als einzelnes Baudenkmal oder als Denkmalbereich* sein kann. Damit drängt sich unweigerlich der Eindruck auf, daß in diesem Punkte eine scharfe Grenzziehung zwischen den Geltungsbereichen des Städtebaurechts des Bundes und des Denkmalschutzrechts der Länder nach dem heutigen Stand der Entwicklung des Bundes- und Landesrechts nicht mehr möglich ist.¹¹ Im sachlichen Norminhalt beider Rechtsgebiete sind vielmehr die *Überschneidungen und Überdeckungen* angelegt. Statt einer Grenzlinie, wie man sie vom Verfassungsrecht her erwarten würde, ist eine Grenzzone gegeben, in der eine Art gemeinsamer Herrschaft, ein Recht des beiderseitigen Zugriffs besteht. In dieser Grenzzone liegen vor allem die Bereiche mit baulichen Anlagen von geschichtlicher oder

¹¹ § 39a Abs. 3 BBauG stellt hierzu ausdrücklich klar, daß bei der Anwendung der §§ 39b bis h »die landesrechtlichen Vorschriften, insbesondere über den Schutz und die Erhaltung von Baudenkmalern, unberührt« bleiben. Damit ist aber entgegen der Meinung von Eberl, BayVBl. 1980 S. 712 (rechts unten) nicht gesagt, daß die Denkmalschutzgesetze diesen Geboten »vorgehen«. Der Bundesgesetzgeber wollte nur hervorheben, daß es nicht seine Absicht war (und vom Verfassungsrecht her auch gar nicht sein konnte), durch die Gebotsregelungen irgendwelche vergleichbaren oder ähnlichen Regelungen im Recht der Länder, vor allem in ihrem Denkmalschutzrecht, zu »verdrängen«. Vgl. dazu auch Schlichter in Schlichter / Stich / Tittel (s. A 9), § 39a BBauG RdNr. 5: »... besteht ein Interesse daran, daß unabhängig von § 39h der Schutz, den die Baudenkmalere nach dem Landesrecht – und dort ohne Rücksicht auf Bebauungsplan oder Satzung – genießen, unangetastet bleibt. Bei Abbruch- und Modernisierungsgeboten ist deswegen der landesrechtliche Denkmalschutz zu beachten...«

künstlerischer Bedeutung, die entweder nach Bundesrecht als städtebauliche Erhaltungsgebiete oder nach Landesrecht als Denkmalbereiche ausgewiesen werden können.

Damit ist zugleich gesagt, daß die Behörden, wenn sie für die Anwendung beider Erhaltungsinstrumentarien zuständig sind, die *Wahl* haben, *welchen von beiden Wegen sie einschlagen*.¹² Selbstverständlich unter der Voraussetzung, daß gleichzeitig die Tatbestandsmerkmale des Bundes- und des Landesrechts vorliegen. In dieser Hinsicht soll aber nicht die Frage unterdrückt werden, ob denn wirklich an die »Denkmalwürdigkeit« eines bebauten Bereichs keine höheren Anforderungen zu stellen sind als an seine »bloß« städtebauliche Erhaltungswürdigkeit. Geht es allerdings um die Beurteilung von Bereichen mit baulichen Anlagen von geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung, so ist vom Wortlaut der bundesrechtlichen und der landesrechtlichen Normen her kaum ein Unterschied festzustellen. Auch ist das im Denkmalschutzrecht jeweils ausdrücklich hervorgehobene »öffentliche Interesse« im Städtebaurecht nicht etwa entbehrlich; es muß dort in der Gestalt der »städtebaulichen Bedeutung« gewahrt sein.¹³

Rechtswissenschaftlich ist die Ausräumung derartiger Zweifelsfragen sicher interessant. Für den Verwaltungspraktiker ist eine solche *Zweigleisigkeit eher verwirrend* als erfreulich. Er ist deshalb auch nicht besonders glücklich darüber, wenn ihm dargelegt wird, daß beide Erhaltungsinstrumente von ihren Anwendungsvoraussetzungen her, soweit es um bauliche Anlagen von geschichtlicher und künstlerischer Bedeutung geht, im wesentlichen keine Unterschiede aufweisen und ihm deshalb die Möglichkeit der Wahl offensteht. Mißtrauisch fragt er danach, wo denn nun eigentlich die Verschiedenheiten liegen, die es doch geben müsse, weil sonst eines der beiden Rechtsinstrumente überflüssig wäre. Und er vermutet mit Recht, daß diese Unterschiede im Verfahren, in den Zuständigkeiten und in den Rechtswirkungen bis hin zu eventuellen Entschädigungspflichten liegen können. Doch können wir die dahingehende Wißbegierde des Verwaltungspraktikers noch nicht befriedigen, weil zuerst noch das sachinhaltliche Verhältnis des Städtebaurechts und des Denkmalschutzrechts zu den Vorschriften des Bauordnungsrechts über das Erlassen von örtlichen Baugestaltungsvorschriften geklärt werden muß.

B. Die sachinhaltlichen Wechselbeziehungen zwischen dem Städtebau- und Denkmalschutzrecht und den örtlichen Baugestaltungsvorschriften nach Bauordnungsrecht

Im vorausgegangenen Abschnitt sind wir zu dem Ergebnis gelangt, daß wir die Häuserreihe mit den 28 stattlichen Bürgerhäusern einschließlich der zwischen ihnen liegenden neueren Wohngebäude und Bauplätze entweder nach § 39h BBauG als städtebaulichen Erhaltungsbereich festlegen oder nach Denkmalschutzrecht als Denkmalbereich unter

¹² Vgl. auch *Battis / Krieger*, DVBl. 1981 S. 481, und *Watzke*, ZfBR 1981 S. 12 ff. (»weitreichende Parallelen«).

¹³ So auch *Battis / Krieger*, DVBl. 1981 S. 481.

Schutz stellen können. Nach dem Städtebau- und dem Denkmalschutzrecht erhalten wir damit aber verlässliche *Zugriffsmöglichkeiten nur bei baulichen Maßnahmen, die sich auf die erhaltenswerten baulichen Anlagen beziehen*.¹⁴ Es muß aber auch sichergestellt werden, daß auf den Grundstücken mit den neueren Gebäuden und auf den noch unbebauten Grundstücken keine baulichen Maßnahmen ergriffen werden, die den städtebaulichen Gesamteindruck stören. Dabei kommt den örtlichen Baugestaltungsvorschriften nach dem Bauordnungsrecht der Länder eine bedeutsame Rolle zu.

¹⁴ Die Denkmalschutzgesetze der Länder haben zwar die Zugriffsmöglichkeiten auf Gesamtheiten von baulicher Anlagen erweitert, die sich daraus ergebenden Besonderheiten aber noch kaum angesprochen, geschweige denn in sachangemessenen Regelungen bewältigt. So kann ihnen keine eindeutige Antwort auf die Frage entnommen werden, ob ein in eine Gesamtanlage (Denkmalbereich usw.) einbezogene bauliche Anlage für sich genommen auch noch als Einzeldenkmal unter Schutz gestellt werden kann; der Hess. Verwaltungsgerichtshof bejaht dies in dem Urteil vom 24. 3. 1981, IX OE 37/79, ESvGH Bd. 31 S. 191 (vgl. auch den Beschluß des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 1. 12. 1981, 10 L 1325/81, NVwZ 1982 S. 457; dazu *Gahlen*, Denkmaleigentum von Gebäudegruppen, NVwZ 1982 S. 423). Auch zu den Rechtsfolgen der Unterschutzstellung einer Gesamtanlage, insbesondere hinsichtlich der in sie einbezogenen nicht selbst denkmalgeschützten baulichen Anlagen, kann man den Denkmalschutzgesetzen keine klaren Aussagen entnehmen; es wird in der Kommentarliteratur insoweit auf die allgemein für Veränderungen geltenden Beschränkungen verwiesen (vgl. etwa *Eberl / Schiedermaier / Petzet*, Bayer. Denkmalschutzgesetz, 2. Aufl. 1975, Art. 6 Erl. 1, 6 f. und 25). Selbst das Denkmalschutzgesetz für Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 1980 läßt es an einer aus sich selbst heraus verständlichen Regelung für seine Denkmalbereiche fehlen. Immerhin enthält es wichtige Aussagen über den Inhalt der Satzung, mit der Denkmalbereiche unter Schutz gestellt werden (§ 5 Abs. 2): In der Satzung ist das Gebiet zu bezeichnen, in dem Maßnahmen gemäß § 9 erlaubnispflichtig sind. Es ist anzugeben, aus welchen Gründen das Gebiet als Denkmalbereich festgesetzt wird. Dabei sollen Pläne oder zeichnerische, photographische oder photogrammetrische Darstellungen der zu schützenden Silhouette, der baulichen Abfolge der Stadt- oder Ortsbilder, Gesamtanlagen oder Einzelbauten mit der für ihr Erscheinungsbild notwendigen Umgebung (Freiräume, Freiflächen, Sichtbezüge) beigelegt werden. Der Plan oder die Darstellung ist zum Bestandteil der Satzung zu erklären. Der Satzung ist das Gutachten des Landschaftsverbandes gemäß § 22 Abs. 3 (im Rahmen seiner Beratungs-, Unterstützungs- und Mitwirkungsfunktion) beizufügen. Der in bezug genommene § 9 (Erlaubnispflichtige Maßnahme) gibt für die nicht selbst denkmalgeschützten baulichen Anlagen innerhalb eines Denkmalbereichs aber nur den Hinweis, daß der Erlaubnis der Unteren Denkmalbehörde bedarf, wer »in der engeren Umgebung von Baudenkmalern oder ortsfesten Bodendenkmalern Anlagen errichten, verändern oder beseitigen will, wenn hierdurch das Erscheinungsbild des Denkmals beeinträchtigt wird« (Abs. 1 Buchst. b). Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn entweder »Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen« oder »ein überwiegendes Interesse die Maßnahme verlangt« (Abs. 2). Die Erlaubnis kann mit Auflagen und Bedingungen erteilt werden, soweit dies zum Schutz des Denkmals erforderlich ist (Abs. 4). Es muß bezweifelt werden, ob diese geringen sachinhaltlichen Beurteilungsansätze unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten im Hinblick auf das bauliche Schicksal der nicht denkmalgeschützten baulichen Anlagen innerhalb von Denkmalbereichen als genügend angesehen werden können. – Deshalb wird es für erforderlich gehalten, ergänzende örtliche Baugestaltungsvorschriften zu erlassen.

Nach den im wesentlichen übereinstimmenden Regelungen der Landesbauordnungen können die Gemeinden örtliche Bauvorschriften erlassen unter anderem über

- die äußere Gestaltung baulicher Anlagen sowie von Werbeanlagen und Warenautomaten zur Durchführung baugestalterischer Absichten in bestimmten, genau abgegrenzten bebauten oder unbebauten Teilen des Gemeindegebiets; dabei können sich die Vorschriften über Werbeanlagen auch auf deren Art, Größe und Anbringungsort erstrecken;
- besondere Anforderungen an bauliche Anlagen, Werbeanlagen und Warenautomaten zum Schutz bestimmter Bauten, Straßen, Plätze oder Ortsteile von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung sowie von Baudenkmalern und Naturdenkmälern; dabei können nach den örtlichen Gegebenheiten insbesondere bestimmte Arten von Werbeanlagen und Warenautomaten ausgeschlossen und auf Teile baulicher Anlagen und auf bestimmte Farben beschränkt werden;
- geringere als die in den Abstandsregelungen vorgeschriebenen Maße zur Wahrung der bauhistorischen Bedeutung oder der sonstigen erhaltenswerten Eigenart eines Ortsteils; dabei sind die Ortsteile in der Satzung genau zu bezeichnen

(§ 82 Abs. 1 Nrn. 1, 2 und 5 der Musterbauordnung, Fassung Okt. 1981).

Es bedarf keiner näheren Erläuterung, daß mit diesem umfassenden Katalog möglicher örtlicher Baugestaltungsvorschriften alle Regelungen getroffen werden können, die erforderlich sind, um in einem städtebaulichen Erhaltungs- oder in einem Denkmalschutzbereich auch die »anderen« baulichen Anlagen und Grundstücke einer städtebaulichen Gestaltungsordnung zu unterwerfen, die gewährleistet, daß auf die baulichen Anlagen von geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung von ihrer Umgebung her keine Verunstaltungen und Störungen einwirken. Es wäre ein Irrtum, nähme man an, dies könne man auch mit der 1976 neugefaßten und dabei erheblich erweiterten Regelung über die Zulässigkeit von Bauvorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemäß § 34 BBauG erreichen, weil sie fordere, daß ein Vorhaben sich in die Eigenart seiner näheren Umgebung »einfügen« müsse und auch das Ortsbild nicht beeinträchtigen dürfe. Dieses *Einfügen* bezieht sich im wesentlichen nur auf die Art und das Maß der baulichen Nutzung, auf keinen Fall auf die Baugestaltung, die nicht in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fällt.¹⁵

Auf der anderen Seite ermächtigen die Landesbauordnungen mit den angeführten Bestimmungen die Gemeinden zum Erlassen von örtlichen Baugestaltungsvorschriften, die

¹⁵ Das hat erstmals das Oberverwaltungsgericht Berlin in dem Urteil vom 3. 7. 1981, 2 B 56.80, BauR 1981 S. 550 wie folgt formuliert: Aufgrund des § 34 Abs. 1 BBauG können nur solche Beeinträchtigungen des Ortsbilds abgewehrt werden, die auch durch Festsetzungen in einem Bebauungsplan verhindert werden könnten. Das Vorhandensein der Ermächtigung, im Bebauungsplan Festsetzungen über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen zu treffen, reicht nicht aus, aufgrund der bodenrechtlichen Vorschrift des § 34 Abs. 1 BBauG Gestaltungsanforderungen zu stellen.

über die Abwehr von Verunstaltungen hinaus »positiver Baupflege« dienen.¹⁶ Auch deshalb sind die Regelungen über die örtlichen Baugestaltungsvorschriften besonders dafür geeignet, die Erhaltungswirkungen einer Festlegung nach § 39h BBauG oder die Schutzwirkungen eines Denkmalbereichs hinsichtlich der baulichen Vorgänge in der Umgebung der baulichen Anlagen von geschichtlicher oder künstlerischer und damit städtebaulicher Bedeutung im Sinne der Erhaltung des geschichtlich-künstlerischen Gesamteindrucks wirkungsvoll zu ergänzen.

Doch ist dabei immer in Betracht zu ziehen, daß »positive Baupflege« nicht bedeutet, man könne mit örtlichen Baugestaltungsvorschriften auch vorhandene städtebauliche Mißstände baugestalterischer Art beseitigen. Derartige örtliche Bauvorschriften »greifen« immer nur bei Neu-, Um-, Aus- und Wiederaufbauten. So gibt es beispielsweise keine rechtliche Möglichkeit, den Eigentümer eines verputzten Hauses, dessen hohe Fachwerkqualität aufgrund von älteren Bildern bekannt ist, zur Beseitigung des Putzes und Wiederinstandsetzung des Fachwerks anzuhalten. Aber es ist in vielen Fällen ja schon ein städtebaulicher Gewinn, wenn in der Umgebung geschichtlich und künstlerisch bedeutsamer baulicher Anlagen nicht noch weitere »Fremdkörper« entstehen. Und schließlich ist noch klarzustellen, daß örtliche Baugestaltungsvorschriften, wie schon ausgeführt, die Festlegung eines städtebaulichen Erhaltungsbereichs und die Unterschutzstellung eines Denkmalbereichs zwar wirkungsvoll zu ergänzen, daß sie diese Maßnahmen aber nicht zu ersetzen oder überflüssig zu machen vermögen. Kann man mit ihnen Neu-, Um-, Aus- und Wiederaufbauten beeinflussen, so versagen sie gegenüber dem Abbruch einer baulichen Anlage. Ihm kann man nur mit einer Erhaltungsfestsetzung nach § 39h BBauG oder mit der Schaffung eines Denkmalbereichs nach Landesdenkmalschutzrecht begegnen.

III. Die Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen für die verschiedenen Maßnahmen der Stadtgestaltung und Gestalterhaltung

Sehen wir nunmehr einigermaßen klar bezüglich der Wechselwirkungen, in denen die verschiedenen Instrumente der Stadtgestaltung und Gestalterhaltung sachinhaltlich zueinander stehen, so haben wir als nächstes die Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen zu untersuchen, die bei ihrer Anwendung einzuhalten sind. Dies soll entsprechend unserer Themenstellung vor allem unter dem Gesichtspunkt geschehen, ob und inwieweit diese Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen bei ihrem praktischen Vollzug zu einem Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Einwirkung führen müssen.

¹⁶ S. dazu etwa Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 30. 6. 1981, 11 A 392/80, BRS Bd. 38 Nr. 138 (erster Leitsatz): Die Ermächtigung, eine Satzung zur Durchführung baugestalterischer Absichten zu erlassen, beschränkt sich nicht auf die Abwehr von Verunstaltungen, sondern umfaßt auch das Anlegen strengerer Maßstäbe, als es die allgemeinen gestalterischen Vorschriften der Landesbauordnung zulassen.

A. Festlegung von Erhaltungsbereichen nach § 39h BBauG

Zuständig für die Festlegung von Erhaltungsbereichen nach § 39h BBauG sind die *Gemeinden*. Ihnen kommt diese Befugnis aufgrund des ihnen verfassungsrechtlich verbürgten Rechts zu, »alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln« (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes). Sie ist eine *wichtige Ergänzung* der etwas überschwenglich als »Planungshoheit« bezeichneten Befugnis, die Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BBauG), sowie der weiteren Befugnis, bei der Entscheidung über Baugenehmigungsanträge durch die Erteilung ihres Einvernehmens mitzuwirken (§§ 31, 36 BBauG).

Die Gemeinden können für die Festlegung von Erhaltungsbereichen *zwei Wege* wählen: Sie können entsprechende Festsetzungen in einem Bebauungsplan vornehmen oder eine besondere Satzung erlassen (beide Möglichkeiten werden in der Praxis angewandt). Bei der *Aufnahme in den Bebauungsplan* ist das gesamte Aufstellungsverfahren (mit Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, der betroffenen Grundstückseigentümer und der Allgemeinheit) einzuhalten, das sich seit einiger Zeit immer länger hinauszieht. Manche Gemeinden bevorzugen deshalb die »sonstige Satzung«, die nach den gemeinderechtlichen Regelungen in einigen Ländern unmittelbar dem Stadtrat zur Beschlußfassung vorgelegt werden kann und mit der Veröffentlichung nach der Beschlußfassung rechtsverbindlich wird. Leicht kommt es dann aber zur *Konfrontation mit den Grundstückseigentümern*, die es nicht mehr so einfach hinnehmen, mit Eigentumsbeschränkungen „überrascht“ zu werden. Es empfiehlt sich deshalb, auch beim Erlaß einer sonstigen Satzung nach § 39h BBauG eine Anhörung der Betroffenen vorausgehen zu lassen, die zudem die Gemeinde frühzeitig erkennen läßt, ob und welche Schwierigkeiten sie beim Vollzug der Erhaltungsfestlegungen zu erwarten hat.

Gleich welchen Weg die Gemeinden wählen, *immer* steht denjenigen, die aus dem Vollzug der Erhaltungsfestlegungen einen Nachteil zu erwarten haben, der *Normenkontrollantrag* an das Oberverwaltungsgericht bzw. den Verwaltungsgerichtshof des Landes offen (§ 47 der Verwaltungsgerichtsordnung). Da bei Normenkontrollanträgen gegen Bebauungspläne im Hinblick auf die immer wieder festgestellten Verfahrens- und Abwägungsfehler eine *recht hohe »Erfolgsquote«* zu verzeichnen ist,¹⁷ gilt die sonstige Satzung als »anfechtungssicherer«. Allerdings liegt uns auch ein Bebauungsplan für einen Innenstadtbereich einer nordrhein-westfälischen Großstadt vor, der gleichzeitig Festsetzungen für eine städtebauliche Neugestaltung, für die städtebauliche Erhaltung und für die Baugestaltung enthält und zudem bis jetzt noch nicht mit dem Normenkontrollantrag angegriffen worden ist.¹⁸

¹⁷ Kritisch hierzu Stich, Zur Notwendigkeit einer Nichtvorlagebeschwerde bei Normenkontrollentscheidungen in Bundesbaurechtssachen, DVBl. 1982 S. 173 ff.

¹⁸ Stadt Bielefeld, Stadtbezirk Mitte, Bebauungsplan Nr. III 1/01.19-1 »Klosterplatz«.

Wie der Bebauungsplan mit Erhaltungsfestsetzungen, so bedarf auch die »sonstige Satzung« nach § 39h BBauG der *Genehmigung durch die höhere (staatliche) Verwaltungsbehörde*. Sie darf die Genehmigung nur versagen, wenn der Bebauungsplan mit den Erhaltungsfestsetzungen oder die sonstige Erhaltungssatzung nicht in einem ordnungsgemäßen Verfahren zustande gekommen ist oder inhaltlich dem BBauG widerspricht. Ist die Genehmigungsbehörde damit auch *eindeutig auf eine Rechtskontrolle beschränkt*, so kommt es wegen der sachinhaltlichen Rechtmäßigkeit dennoch *immer wieder zu Streitigkeiten* zwischen der Gemeinde und der Genehmigungsbehörde. Schuld daran sind Tatbestandsmerkmale wie die städtebauliche, insbesondere geschichtliche oder künstlerische Bedeutung als *sogen. unbestimmte Gesetzesbegriffe*, die zwar keine Ermessensspielräume eröffnen und deshalb in ihrer Anwendung durch die Gemeinde auch in vollem Umfang verwaltungsgerichtlich überprüfbar sind, die aber *ohne Wertung* und damit ohne den Einsatz subjektiver Betrachtungsweisen *nicht angewendet werden können*. Entsteht in dieser Hinsicht zwischen der Gemeinde und der höheren (staatlichen) Verwaltungsbehörde Streit, der zur Verweigerung der Genehmigung führt, so kann die Gemeinde das Verwaltungsgericht anrufen. Eine *Beteiligung der Denkmalschutzbehörden ist in § 39h BBauG nicht vorgesehen*. Sie wird allerdings über die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 2 Abs. 5 BBauG) dann wirksam, wenn die Erhaltungsfestsetzungen in einen Bebauungsplan aufgenommen werden.

Der *zweite Berührungspunkt der kommunalen Selbstverwaltung mit der staatlichen Verwaltungstätigkeit* ist dann gegeben, *wenn die Gemeinde nicht selbst Baugenehmigungsbehörde* ist. Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Abbruchs, eines Umbaus oder einer Änderung von baulichen Anlagen wird nämlich von der Baugenehmigungsbehörde *im Einvernehmen mit der Gemeinde* getroffen (§ 39h Abs. 5 BBauG). An die Entscheidung der Gemeinde über ihr Einvernehmen ist die Baugenehmigungsbehörde (nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts) gebunden. Allerdings ist diese Entscheidung der Gemeinde lediglich Rechtsanwendung und nicht Ermessensausübung. Erst vor kurzem hat der Bundesgerichtshof eine Gemeinde zum *Schadensersatz* verurteilt, die durch *rechtswidriges Verweigern des Einvernehmens* die Erteilung einer Baugenehmigung längere Zeit hinausgezögert hatte.¹⁹

B. Unterschutzstellen von Denkmalbereichen nach Landesdenkmalschutzrecht

Es wurde bisher fast als ein unverrückbarer Grundsatz angesehen, daß Denkmalschutz Staatsaufgabe sei und deshalb von kommunalen Stellen, die mit Denkmalschutzaufgaben betraut waren, als »Auftragsangelegenheit« bzw. »im übertragenen Wirkungskreis« wahrgenommen wurde.²⁰ Das *nordrh.-westf. Denkmalschutzgesetz von 1980* hat diesen Bann-

¹⁹ Urteil vom 26. 4. 1979, III ZR 100/77, ZfBR 1980 S. 52.

²⁰ S. dazu etwa Hönes, Denkmalschutz – Eine Aufgabe der Gemeinden? DÖV 1979 S. 286 ff., auch DÖV 1981 S. 957 f.

kreis durchbrochen: Denkmalschutz und Denkmalpflege obliegen dem Land, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden (§ 1 Abs. 2). Untere Denkmalbehörden sind die Gemeinden (§ 20 Abs. 1 Nr. 3). *Denkmalbereiche werden durch Satzung der Gemeinde*, die der Genehmigung der Oberen Denkmalbehörde (Regierungspräsidenten für die kreisfreien Städte, Oberkreisdirektoren als untere staatliche Verwaltungsbehörden für die übrigen Gemeinden) bedarf, *unter Schutz gestellt* (§ 5 Abs. 1 Satz 1). Denkmalbereiche können *auch in einem Bebauungsplan* festgesetzt werden; auf diese Festsetzungen sind die Vorschriften des BBauG anzuwenden (§ 6 Abs. 4). Das nordrhein-westfälische Gesetz enthält auch ausführliche Bestimmungen über den Inhalt einer Denkmalbereichssatzung (§ 5 Abs. 2) und über das Verfahren bei der Unterschutzstellung von Denkmalbereichen (§ 6). Es wäre erfreulich, wenn sich diese »Kommunalisierung« des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege bewähren würde, weil sie geeignet sein könnte, auch die Zuständigkeits- und Verfahrensschwierigkeiten zu vermindern, die bisher gerade bei der Frage unvermeidlich sind, ob ein Bereich mit geschichtlich oder (und) künstlerisch bedeutsamen baulichen Anlagen nach Städtebau- oder nach Denkmalschutzrecht erhalten werden soll.

In unserem Ausgangsfall hatte *unter der Geltung des »herkömmlichen Systems«* (in Rheinland-Pfalz) die Verwaltung einer kreisfreien Stadt zu entscheiden, ob sie die Häuserreihe nach Städtebaurecht oder nach Denkmalschutzrecht behandeln sollte. Ergriff sie die *Mittel des Denkmalschutzes*, so war im Einvernehmen mit der Denkmalfachbehörde eine entsprechende *Rechtsverordnung* vorzubereiten. Der Entwurf dieser Rechtsverordnung war in der Gemeinde einen Monat zur Einsicht öffentlich auszulegen. Ort und Zeit der Auslegung waren mindestens eine Woche vorher öffentlich bekanntzumachen und dabei war darauf hinzuweisen, daß jeder, dessen Belange durch die Unterschutzstellung berührt wurden, spätestens bis zu zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist bei der unteren Denkmalschutzbehörde (= Verwaltung der kreisfreien Stadt) Bedenken und Anregungen vorbringen konnte. War diese öffentliche Auslegung des Verordnungsentwurfs durchgeführt, so war die *lediglich vom Oberbürgermeister zu unterzeichnende Rechtsverordnung* (der Stadtrat war mit ihr überhaupt nicht zu befassen) öffentlich bekanntzumachen (= Verkündung); damit trat sie in Kraft. Hätte sich unser Fall nicht in einer kreisfreien Stadt, sondern *in einer kreisangehörigen Gemeinde* abgespielt, so wäre die *Gemeinde vor der Unterschutzstellung lediglich zu »hören«* gewesen; sie hätte wohl auch noch während der öffentlichen Auslegung (s. oben) »Bedenken und Anregungen« vorbringen können. Allerdings gibt es *auch landesrechtliche Regelungen*, die es vom *Einvernehmen der Gemeinde* abhängig machen, ob ein Denkmalbereich unter Schutz gestellt wird.²¹ Das erscheint der städtebaulich weittragenden Bedeutung dieser Maßnahme eher angemessen als das bloße Anhören. Ob die Rechtsverordnung mit der Normenkontrolle angegriffen werden kann, richtet sich nach Landesrecht. Auch über die *Genehmigung von Veränderungen* an einem im Denkmalbereich gelegenen schutzwürdigen Gebäude hätte nach der

²¹ § 19 Abs. 1 des bad.-württ. Denkmalschutzgesetzes.

für unseren Fall maßgebenden Rechtslage die untere Denkmalschutzbehörde im Einvernehmen mit der Denkmalfachbehörde zu entscheiden gehabt, ohne irgendeine Beteiligung der Gemeinde. Dies dürfte der Bedeutung des Schutzes von Einzeldenkmälern und Denkmalbereichen für das Stadtbild ebenfalls nicht angemessen sein.

C. Ergänzende Baugestaltungsvorschriften nach Bauordnungsrecht

Nach der Neufassung der Bayer. Bauordnung²² werden jetzt *in allen Ländern die örtlichen Bauvorschriften von den Gemeinden in der Form von Satzungen erlassen* oder in Bebauungspläne als eine besondere Form von Satzungen (§ 10 BBauG) übernommen.

Ergehen diese Satzungen *im Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden*? Sicher ist die Bauaufsicht, deren näherer Ausgestaltung das Bauordnungsrecht (= Bauaufsichtsrecht) dient, in allen Ländern erklärtermaßen eine Staatsaufgabe. Auch sieht das Gemeinderecht vor, daß den Gemeinden durch besondere gesetzliche Ermächtigung die Befugnis eingeräumt werden kann, Satzungen in Auftragsangelegenheiten zu erlassen. Als eine dahingehende Ermächtigung können die Bestimmungen der Landesbauordnungen über die örtlichen Bauvorschriften angesehen werden.²³ Auf der anderen Seite wird durch die Bestimmung der Satzung als Rechtssetzungsmittel *sichergestellt, daß die demokratisch gewählte Gemeindevertretung die örtlichen Bauvorschriften beraten und beschließen muß*. Für sie ist, wie oben schon dargelegt wurde, die Satzung mit den örtlichen Baugestaltungsvorschriften ein *Mittel zu »positiver Baupflege«*, das sie in aller Regel aus städtebaulichen Gründen ergreifen wird, und zudem nicht selten zu dem Zweck, den im wesentlichen Art und Maß der baulichen Nutzung festsetzenden *Bebauungsplan in baugestalterischer Hinsicht zu ergänzen*, oder auch, um in einem Erhaltungsbereich nach § 39h BBauG denselben Zweck zu erreichen. Es ist auch *kaum vorstellbar, daß die Aufsichtsbehörde der Gemeinde* in bezug auf den Inhalt einer Baugestaltungssatzung *fachliche Weisungen erteilt*, obwohl die Fachaufsicht gerade das Wesen der Staatsaufgabe mitbestimmt.

Jedenfalls ist durch die Wahl der Satzung als Werkzeug der Rechtssetzung gewährleistet, daß die Gemeindevertretung mit den örtlichen Baugestaltungsvorschriften befaßt wird. Ob ein besonderes »Vorverfahren« einzuhalten ist, hängt vom jeweiligen Bauordnungs- und Gemeinderecht ab. So schreibt die *Niedersächsische Bauordnung* vor, daß für das Erlassen von örtlichen Bauvorschriften als Satzungen die *Vorschriften des BBauG für das Verfahren bei der Aufstellung von Bebauungsplänen* mit Ausnahme des § 6 Abs. 2 und 3 *entsprechend gelten*. Fehlt es an einer dahingehenden landesrechtlichen Vorschrift, so

²² In der Fassung der Bekanntmachung vom 2. 7. 1982, GVBl. S. 419.

²³ Vgl. in ähnlichem Sinne *Grosse-Suchsdorf / Schmaltz / Wiechert*, Niedersächsische Bauordnung – Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 1978, § 97 NBauO RdNr. 2: »Auch im Verhältnis zur Gewichtigkeit der Bauleitplanung, die den Gemeinden in eigener Verantwortung obliegt, erscheint die Zuordnung der örtlichen Bauvorschriften zum übertragenen Wirkungskreis nicht gerade angemessen.«

braucht die Satzung lediglich vom Rat nach Erörterung beschlossen und öffentlich bekanntgemacht zu werden. Nach meiner Auffassung und Erfahrung hat die niedersächsische Methode trotz ihrer sachlichen und verfahrensmäßigen Schwierigkeiten *letztlich eine größere Effektivität der örtlichen Bauvorschriften* zur Folge als die in anderen Ländern mögliche »Nacht-und-Nebel-Methode«. Allerdings führt dieser wenig »bürgerfreundliche« Weg allein noch nicht zur Aufhebung einer Baugestaltungssatzung in einem Normenkontrollverfahren, sofern dies nach Landesrecht zulässig ist. In allen Bundesländern besteht die Möglichkeit, *örtliche Bauvorschriften als Festsetzungen in Bebauungspläne* zu übernehmen. Inwieweit auf ihr Zustandekommen, ihre Genehmigung und ihre Anwendung, einschließlich der Gewährung von Ausnahmen und Befreiungen, das Bundes- oder das Landesrecht anzuwenden ist, regelt jeweils das Landesrecht.

Die *Entscheidung* darüber, *ob ein Bauvorhaben*, für das die Baugenehmigung beantragt ist, *die örtlichen Bauvorschriften einhält*, hat *allein die Baugenehmigungsbehörde* zu treffen; gleiches gilt für die Gewährung von Ausnahmen und Befreiungen. Die Landesbauordnungen lassen es nicht zu, daß die Gemeinden sich in ihren örtlichen Bauvorschriften eine eigene Genehmigungsbefugnis einräumen oder die positive Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde, insbesondere über Anträge auf die Gewährung von Ausnahmen und Befreiungen, von ihrem Einvernehmen abhängig machen.²⁴ Dies gilt selbst für den Fall, daß sich örtliche Bauvorschriften auf bauliche Maßnahmen beziehen, die genehmigungs-(und anzeige-)frei sind. Die *Gemeinde kann* in einem solchen Fall lediglich *von der Baugenehmigungsbehörde verlangen*, aufgrund ihrer generellen Pflicht dafür zu sorgen, daß die baurechtlichen Vorschriften sowie die sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften über die Anordnung, die Errichtung, die Instandhaltung, die Änderung, die Benutzungsänderung und den Abbruch baulicher Anlagen eingehalten werden, und zu diesem Zweck die nach pflichtgemäßem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen (§ 87 Abs. 1 Satz 1 der rheinl.-pfälz. Landesbauordnung 1974).

Im übrigen ist man nach einigen stadtgestalts-schädlichen Fehlgriffen beim Erlassen sogen. *Freistellungs-Verordnungen (1979/80)* »problembewußt« geworden. Im Rahmen der *gegenwärtigen Welle von Novellierungen des Bauordnungsrechts*, bei der einerseits die Tendenz zur Ausweitung des Katalogs der genehmigungs-(und anzeige-)freien Baumaßnahmen stark ist, *achtet man* auf der anderen Seite doch *sehr darauf, daß das Orts- und Landschaftsbild nicht in Mitleidenschaft gezogen wird*. So bedürfen etwa nach Art. 66 Abs. 3 der neugefaßten Bayer. Bauordnung *keiner Baugenehmigung* 1) Änderungen der äußeren Gestaltung genehmigungsbedürftiger baulicher Anlagen durch

²⁴ Manche Landesbauordnungen geben den Gemeinden zwar die Befugnis, in örtlichen Bauvorschriften die Genehmigungs- bzw. Anzeigebedürftigkeit bestimmter baulicher Anlagen anzuordnen, die sonst genehmigungs- bzw. anzeigefrei sind. Eine zusätzliche Verpflichtung, für eine bauliche Maßnahme eine gesonderte gemeindliche Genehmigung einzuholen, kann aber in einer Baugestaltungssatzung ebensowenig wie in einem Bebauungsplan festgelegt werden; dafür fehlt es an jeglicher Rechtsgrundlage.

- a) die Änderung von Fenstern oder Türen und den dafür bestimmten Öffnungen in vorhandenen Gebäuden, soweit diese dem Wohnen dienen,
 - b) die Errichtung und Änderung von Fenstern, die in der Dachfläche liegen,
 - c) Verkleidungen und Verblendungen,
- 2) die Errichtung und Änderung von Sonnenkollektoren in der Dachfläche, in der Fassade oder auf Flachdächern, 3) die Änderung tragender oder aussteifender Bauteile innerhalb von Wohngebäuden. *Doch gilt dies nicht* in Gebieten, in denen örtliche Bauvorschriften über die Gestaltung nach Art. 91 bestehen, ferner nicht für Baudenkmäler einschließlich Ensembles und für bauliche Anlagen in der Nähe von Baudenkmalern im Sinne des Art. 1 des Denkmalschutzgesetzes.

IV. Zusammenfassende und abschließende Überlegungen

Nachdem wir auch die Zuständigkeits- und Verfahrensbesonderheiten jeder der drei Maßnahmenteilen erörtert haben, die wir für die Erreichung unseres städtebaulichen Erhaltungsziels in Betracht ziehen müssen, können wir insgesamt das folgende Fazit ziehen:

Der *praktische Fall*, den wir zum Ausgangspunkt unserer Untersuchungen genommen haben, umfaßt zwar nicht alle denkbaren Varianten der Stadtgestaltung und Gestalterhaltung. Immerhin *verkörpert er eine städtebauliche Aufgabe, die derzeit in fast allen Städten und Gemeinden der Bundesrepublik in vielfacher Gestalt zur Lösung ansteht*. Zudem hat er uns davon abgehalten, über das Verhältnis der kommunalen Selbstverwaltung als Träger der Bauleitplanung zur staatlichen Einwirkung in der Gestalt von staatsaufsichtlichen Genehmigungen und staatlicher Denkmalschutzfähigkeit generell zu theoretisieren.

Zunächst hat uns die praktische Aufgabe dazu gezwungen, die *sachinhaltliche Seite* der Instrumente für die Stadtgestaltung und Gestalterhaltung klarzulegen und zueinander in bezug zu setzen. Dabei hat sich eine *Gemengelage von Bundes- und Landesrecht mit nicht geringen Abgrenzungsproblemen* und bereits in den Bundes- und Landesgesetzen angelegten *Überdeckungen und Überschneidungen* aufgetan. Auch haben sich schon in dieser Stufe der Betrachtungen *landesrechtliche Unterschiede* in der Zuordnung von Stadterhaltungsmaßnahmen zum Bereich der Selbstverwaltung hier und der staatlichen Verwaltungstätigkeit dort gezeigt. Weiterhin sind Regelungen zu erörtern gewesen, bei denen es *zweifelhaft* ist, *ob* sie den Gemeinden eine Befugnis im Rahmen ihrer *Selbstverwaltung* oder im übertragenen Wirkungskreis (bzw. als Auftragsangelegenheit) einräumen.

Am Übergang von den Erörterungen zum Sachinhalt der einschlägigen Regelungen des Bundes- und Landesrechts zur Untersuchung der *Zuständigkeits- und Verfahrensnormen* ergab sich die Feststellung, daß *das gleiche Ziel*, nämlich eine Häuserreihe von überwiegend geschichtlich-künstlerischer Bedeutung zu erhalten, *nach dem Städtebaurecht* durch die Gemeinde ohne Beteiligung der Denkmalschutzbehörde und *nach dem Denkmalschutzrecht* der meisten Länder durch die staatliche Denkmalschutzbehörde im wesentli-

chen ohne Mitwirkung der auf das bloße »Anhören« beschränkten Gemeinde angegangen werden kann. Entsteht daraus für Kommunalbehörden, die auch untere Denkmalschutzbehörden sind, die »Qual der Wahl«, so bringen die Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen *auch noch andere Probleme* mit sich, wie vor allem die der »Prüfungssintensität« im Verfahren zur Genehmigung einer Erhaltungssatzung, in dem die höhere (staatliche) Verwaltungsbehörde an sich »kraft Gesetzes« auf die Rechtsprüfung beschränkt ist, die zahlreichen »unbestimmten Gesetzesbegriffe« mit ihren Wertbezügen die Genehmigungsbehörde jedoch leicht zum »Mitbestimmen« in inhaltlicher Sicht verlocken.

Im Hinblick auf das *Erfordernis, die aufgezeigten Sach-, Zuständigkeits- und Verfahrensschwierigkeiten abzubauen*, richtet sich der Blick auf den in Nordrhein-Westfalen eingeschlagenen Weg, der es den Gemeinden ermöglicht, auch Denkmalbereiche nach dem Denkmalschutzgesetz wie Erhaltungsbereiche nach dem Städtebaurecht in Bebauungsplänen festzusetzen, in die auch die zur Ergänzung erforderlichen örtlichen Baugestaltungsvorschriften aufgenommen werden können. Eine entsprechende »Harmonisierung« der Sach-, Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen ermöglicht Nordrhein-Westfalen auch für den Fall, daß als Instrument nicht der Bebauungsplan, sondern die eigenständige Satzung gewählt wird. Es wäre erfreulich, wenn wir in einigen Jahren feststellen könnten, daß sich die neuen Möglichkeiten in der Verwaltungspraxis bewähren und anderen Ländern zur Nachahmung empfohlen werden können.

Entscheidend ist natürlich das Gesetz, das erlassen unmittelbar nach Kriegsende, den ganzen Boden von Warschau als staatliches Eigentum erklärt. Was soll übrigens der einzelne Eigentümer mit seinem Schutthaufen, wenn die Gemeinde nicht eingreift und die Straße dazu baut, die Kanalisation, das Licht, das Wasser, die Verkehrsmittel? Tabula rasa, damit ist die erste Voraussetzung für wirklichen Städtebau erfüllt, Aufhebung des Grundeigentums, zum erstenmal hat der moderne Städtebau eine wirkliche Chance, nachdem er seit Jahrzehnten überall gelehrt wird. Entstanden angesichts der steinernen Verheerungen des neunzehnten Jahrhunderts, das das alte Gesicht so vieler Städte zerstört hat, ohne ihnen ein neues geben zu können, ist die Lehre vom modernen Städtebau wohl überall als Lehre anerkannt, aber ohnmächtig gegenüber dem Geld, ein Geduldspiel der Gefesselten, die auf Grund langer Forschung wissen, was man zur Genesung unsrer Städte machen müßte, aber ihre Wissenschaft bleibt ein akademischer Traum, ihr Machen ein ehrbar-geduldiges Handwerk, ein verlorener Kampf gegen Parzellen.

Max Frisch, die Tagebücher, 3. 9. 1948

Klaus-Dieter Koopmann

Finanzierung und Förderung der Altstadtsanierung unter besonderer Berücksichtigung der Modernisierungsförderung¹

1. Altstadtsanierung nach dem Städtebauförderungsgesetz – 2. Bisheriges Bundesengagement – 3. Finanzierungs- und Förderungsprobleme – 4. Modernisierungsförderung – 5. Novellierung des StBauFG – 6. Ausblick

1. Altstadtsanierung nach dem Städtebauförderungsgesetz

Die Altstadtsanierung trifft inzwischen in der Bundesrepublik Deutschland in der Öffentlichkeit auf eine breite Akzeptanz, die auch bei den unmittelbar Betroffenen durch die sichtbaren Erfolge – vorwiegend in Klein- und Mittelstädten – in den letzten Jahren mehr und mehr zugenommen hat. Geblieben ist jedoch angesichts vielfach negativer Eindrücke aus früherer Sanierungspraxis immer noch eine kritische Distanz vieler Bürger. Das Städtebauförderungsgesetz aus dem Jahre 1971 hat sich im Bereich der Sanierung alter Städte grundsätzlich bewährt. Mit zunehmender Erfahrung haben die Gemeinden die im Gesetz angelegte Flexibilität und Strategieneutralität besser erkannt und effektiver genutzt. Die Praxis hat dabei auch die häufig vorgetragene Behauptung widerlegt, das Gesetz sei mit Kahlschlagsanierung gleichzusetzen. Der Wandel zur Praxis der erhaltenen Erneuerung war eben auch *mit* dem Gesetz möglich.²

¹ Überarbeitete, aber auf den neuesten Stand gebrachte Fassung eines Vortrags, den der Vf. auf Einladung der Arbeitsgemeinschaft Die alte Stadt am 18. September 1982 auf der Tagung »Die alte Stadt morgen« in Offenburg gehalten hat. Ein Teil der Ausführungen ist inzwischen auch wiedergegeben im Rahmen eines Aufsatzes des Verfassers zum Thema »Stadterneuerung unter veränderten finanziellen Rahmenbedingungen«, in: Städte- und Gemeindebund 1982, S. 337.

² Vgl. GEWOS-Dokumentation »Städtebauförderung« (Heft 02.027 der Schriftenreihe des BMBau); ebenso: Erfahrungsbericht der AG Bamberg – Lübeck – Regensburg, Zehn Jahre Städtebauförderungsgesetz, 1982; Krautzberger, Erfahrungen mit dem städtebaulichen Sanierungsrecht, Mitteilungen der Heimstätten 1/1982; erste Ergebnisse einer Untersuchung zur Erfolgskontrolle der Sanierungsmaßnahmen in Ba.-Württ. (Pressemitteilung des BW IM Nr. 170/1982 vom 19. 10. 1982) sowie verschiedene Untersuchungen zu Einzelfragen des StBauFG (veröffentlicht in der Schriftenreihe des BMBau). – Eine aktuelle bundesweite Erfolgskontrolle i. S. einer Wirkungsanalyse und Instrumentenkontrolle zum StBauFG führt 1983/84, verbunden mit einer Befragung aller Gemeinden des Bundesprogramms (ausgenommen Ba.-Wü.), Prof. Dr. Schäfer, Berlin, im Auftrag des BMBau i. V. m. dem difu Berlin durch. Ergänzend dazu hat das Institut für Stadtforschung Berlin im Auftrag des BMBau Anfang ds. Jahres mit einem Forschungsprojekt begonnen, mit dem das »Zusammenwirken öffentlicher Förderungen in Stadterneuerungsgebieten« anhand von 10 Fallstudien untersucht werden soll.

Wenngleich auch die Väter des Gesetzes sehr wohl die Flächensanierung vor Augen hatten, haben die Elemente der erhaltenden Erneuerung – wenn auch spät – noch Eingang in das Gesetz gefunden. Erhaltung und Modernisierung stehen gleichrangig neben Abbruch und Neubebauung. Das Gesetz ist damit offen für verschiedene Ziele und Strategien und somit auch für die Aufgaben der Stadterhaltung und des Denkmalschutzes. Es muß insoweit von den Gemeinden ausgefüllt werden. Bausubstanzerhaltung und Erhaltung der Sozialstruktur wurden im Städtebauförderungsgesetz erstmals bundesgesetzlich geregelt und miteinander verbunden. Stadtbildpflege und Denkmalschutz haben damit auch erstmals städtebauliche Bedeutung erhalten und wurden im Rahmen der Städtebauförderung durchführbar, d. h. insbesondere auch finanzierbar, gemacht.

Heute haben sich städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen, denen nicht so gravierende städtebauliche Mißstände zugrundeliegen, auch außerhalb des Städtebauförderungsgesetzes entwickelt; sie werden teilweise auch in speziellen Landesprogrammen gefördert.³ Hier wird Altstadterneuerung mit den zeitlich begrenzt wirksamen und verfahrensmäßig aufwendigeren Instrumenten des Bundesbaugesetzes durchgeführt, also mit Veränderungssperre, Vorkaufsrecht, Erhaltungssatzung. Das Städtebauförderungsgesetz verfügt dagegen bei nur *einem* Beschluß über die förmliche Festlegung automatisch über das wirksamere Steuerungsinstrument des § 15.

Wenn heute allgemein kritisiert wird, daß das Verfahren der Sanierung zu umständlich, aufwendig, zu kompliziert sei, dann ist dem insbesondere bei sogenannten einfachen Erneuerungstatbeständen, d. h. Wohnumfeldmaßnahmen und erhaltenden Maßnahmen der Modernisierung und Instandsetzung, sicher zuzustimmen, obwohl auch hier das Gesetz Möglichkeiten eines schnellen und einfachen Vorgehens bietet: Zielgerichtete zeitlich kurze Untersuchungen, förmliche Festlegung, BPlan-Aufstellungsbeschluß und »offene Planung«, Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes, frühzeitige Modellmodernisierungen, Anreiz-Förderungen für die Modernisierung und Instandsetzung und dann frühzeitige Entlassung der Gebiete, wenn die notwendigen Anstöße für Privatinitiativen und -investitionen gegeben sind.

Die Praxis der sogenannten »offenen Bebauungsplanung« hat sich mehr und mehr herausgebildet; sie kann auf Bedürfnisse und Alternativkonzepte eher eingehen. Das bedeutet für die Durchführung einer Sanierungsmaßnahme, daß sie sich hinsichtlich der Realisierung der Bauvorhaben zunächst am Sanierungskonzept (häufig in Form eines Rahmenplans⁴) orientieren kann.

Das Konzept wird aufgrund der sich wandelnden Bedürfnisse und Erkenntnisse auch unter Einfluß der Bürgerbeteiligung und der Investorenwünsche noch während der Durch-

führungsphase fortgeschrieben und am Ende zur planungsrechtlichen Sicherung des Erreichten festgeschrieben. Eine solche flexible Planung kann sowohl der erhaltenden Erneuerung als auch einer grundlegenden Umgestaltung und gebietsbezogenen Funktionsverbesserung dienen. Die Gemeinde kann zudem die Sanierung zügiger durchführen, wenn mit den Baumaßnahmen so früh wie möglich begonnen werden kann.

Der Wandel von den Konzepten der Flächensanierung zur erhaltenden Erneuerung geht – wie bekannt – auf verschiedene Ursachen zurück; meinungsbildend waren dabei sicher auch die Aktivitäten des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz und die Appelle und Aktionen im Rahmen des Europäischen Denkmalschutzjahres 1975. Sehr eindrucksvoll hat die Arbeitsgemeinschaft Bamberg-Lübeck-Regensburg die Erfahrungen mit dem Städtebauförderungsgesetz unlängst in ihrer Dokumentation dargestellt. Auch unser Haus hat vor kurzem eine Dokumentation zu »Zehn Jahren Städtebauförderung« vorgelegt und darin auch die guten Erfolge in der Altstadtsanierung aufgezeigt.⁵

2. Bisheriges Bundesengagement

Die Finanzierungsverantwortung für die Stadterneuerung liegt in der originären Zuständigkeit der Gemeinde. Bund und Länder wirken neben der Bereitstellung des Rechtsinstrumentariums an dieser kommunalen Aufgabe durch die Hergabe erheblicher Förderungsmitel mit. Dadurch soll das Niveau gemeindlicher Erneuerungsinvestitionen allgemein erhöht werden.⁶ Nur einige Hinweise und Anmerkungen zur bisherigen Bundesförderung:

Der Bund hat sog. »zweckmäßige Maßnahmen zur Gesundung von Altbaugebieten (Altstadtsanierung)« bereits im Jahre 1956 im Rahmen von Versuchs- und Vergleichsbauten gefördert. Später schlossen sich die sogenannten Studien und Modellvorhaben an, die auch der Erprobung und Vorbereitung des Gesetzes dienten. Für 122 Maßnahmen gab der Bund bis zum Inkrafttreten des StBauFG 141,5 Mio DM. Ab 1971 hat er dann im Rahmen des Bund-Länder-Programms nach § 72 StBauFG jährlich einen bestimmten Finanzrahmen zur Verfügung gestellt, der von 100 Mio im Jahre 1971 auf 260 Mio DM im Programmjahr 1981 anstieg, um im Jahr 1982 auf 220 Mio DM wieder zu fallen. Für das laufende Programmjahr 1983 hat die neue Bundesregierung den ursprünglich vorgesehenen Rahmen von ebenfalls 220 auf 280 Mio DM aufgestockt. Die zusätzlichen Mittel in Höhe von 60 Mio DM konnten im Februar d. J. im Rahmen eines maßnahmebezogenen Nachtragsprogramms verteilt werden.⁷ Im Bundesprogramm wurden damit bisher insgesamt 745 städtebauliche Sanierungs- und 41 Entwicklungsmaßnahmen in rund 570 Städten und Gemeinden mit einer Bundesbeteiligung von 2,73 Mrd DM gefördert. Hinzu kommen noch einmal 1,7 Mrd DM Bundesmittel für über 3300 Einzelvorhaben in den

³ Insbesondere in Ba.-Württ. (Wohnumfeldprogramm), Hbg. (SIKS), NW (Städtebaul. Einzelmaßnahmen, künftig vorrangig Wohnumfeldverbesserungen).

⁴ Vgl. z. B. dazu Erl. d. IM Schl.-H. vom 14. 1. 1980 über die Planung städtebaulicher Maßnahmen nach dem StBauFG (n. v.).

⁵ zu beidem vgl. A 2.

⁶ Vgl. auch Koopmann, Städtebauförderung – Rückblick, Ausblick, BBauBl. 1980, S. 639.

⁷ Zur »Städtebauförderung des Bundes in 1983« vgl. Runkel, BBauBl. 1983, Heft Juni.

städtebaulichen Sonderprogrammen der Jahre 1974 und 1975 und im Programm für Zukunftsinvestitionen.

Gerade das ZIP hat mit seinem Programmbereich »Historische Stadtkerne« für die Stadterhaltung und Denkmalpflege ganz wesentliche Impulse gegeben. Zahlreiche kulturhistorisch bedeutsame Bauwerke wurden erhalten und erneuert sowie einer neuen, meist öffentlichen Nutzung zugeführt. Auch die Neugestaltung städtebaulich und geschichtlich bedeutsamer Ensembles, Plätze und baulicher Anlagen hat zur Stadterhaltung und Stadtbildpflege wesentlich beigetragen. Im Investitionsbereich »Historische Stadtkerne« wurden allein 580 Modernisierungen/Aus- und Umbauten, das waren 23% aller geförderten Vorhaben, mit einem Bundesmittelanteil von 206,87 Mio DM (d. h. 22% der gesamten Bundesmittel) gefördert. Darin enthalten sind allein 97,28 Mio DM (10,2%) für 206 historische Gebäude, die anschließend einer öffentlichen Nutzung zugeführt werden konnten. Rund $\frac{2}{3}$ der im Bundesprogramm nach § 72 StBauFG geförderten Maßnahmen sind Altstadtsanierungen. Hinzu kommen noch über 20 Modellvorhaben im Rahmen des Programms »Experimenteller Wohnungs- und Städtebau«. Das zeigt eindrucksvoll, welchen Schwerpunkt die Gesetzesanwendung gesetzt hat. Zu diesen Leistungen der Städtebauförderung kommen noch die Förderung der Wohnungsmodernisierung und die Neubauförderung für den sozialen Wohnungsbau, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll. Wichtig sind die Neubauförderungsmittel, die nach § 17 II. WoBauG für sogenannte Ausbauten eingesetzt werden und damit gegenständlich auch der Modernisierung zugute kommen. Die steuerlichen/indirekten Förderungen werden im Beitrag Stuhmann dieses Bandes dargestellt.⁸

In der Modernisierungsförderung nach dem Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetzes (ModEnG) wurden seit 1974 bis einschließlich 1982 rd. 1,7 Mrd DM Bundesmittel für insgesamt 600 000 Wohnungen zur Verfügung gestellt. Hinzu kommen noch 435 Mio DM für 350 000 Wohnungen in Sonderprogrammen.⁹ Den Bundesleistungen im Bereich der Städtebauförderung müssen auch die zum Teil ganz erheblichen finanziellen Anstrengungen der Länder gegenübergestellt werden: 1971 bis 1981 7,4 Mrd DM für Programme *ohne* Bundesbeteiligung; davon allein 6,3 Mrd DM in NW.¹⁰ Die im StBauFG verankerte finanzielle Beteiligung des Bundes hat die Fachpolitik der Stadterneuerung und -entwicklung inzwischen in *allen* Bundesländern fest verankert und ist ein Garant für eine bundesweite Niveausteuerung in diesem so wichtigen gemeindlichen Aufgabenbereich. Bei Würdigung dieser staatlichen Subventionen müssen auch die Leistungen im Bereich der Stadterhaltung und Stadtbildpflege hervorgehoben werden. In der Sanierung wurde – nicht zuletzt auch durch die städtebaulichen Sonderprogramme – für den Denkmalschutz

⁸ Vgl. Seite 124 dieses Bandes.

⁹ Vgl. *Eisel*, Förderung der Modernisierung, BBauBl. 1979, S. 342; *ders.*, Zahlen zur Wohnungsmodernisierung und deren Förderung nach dem ModEnG, BBauBl. 1981, S. 154.

¹⁰ Vgl. GEWOS-Dokumentation »Städtebauförderung« (s. A 2), S. 56 ff.

viel getan. Das tritt bei der Kritik und Ungeduld der Denkmalpfleger häufig in den Hintergrund. Von keiner anderen Seite erhält die Denkmalpflege eine so hohe und wirkungsvolle Unterstützung wie von der Städtebauförderung.

3. Finanzierungs- und Förderungsprobleme

3.1 Die Vorteile der Städtebauförderung sind zu sehen

- in ihrer gesetzlichen Verankerung,
- in der politischen Absicherung durch gemeinsame Finanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden,
- in der relativ pauschalen Hergabe der Förderungsmittel (Prinzip der Gesamtmaßnahmenförderung),¹¹
- in der Förderungsart der zins- und tilgungsfreien Vorauszahlungen bei einem revolving-Einsatz der Einnahmen,¹¹
- in der Flexibilität des Mitteleinsatzes, da die Mittel nicht projektgebunden sind,
- in der investiven Wirkung der Stadterneuerungsmaßnahmen mit gebietsbezogenen und außergebietlichen Anstoß- und Ausstrahlungseffekten *und*
- in der beschäftigungspolitischen Bedeutung, und zwar sowohl für kurzfristige Beschäftigungseffekte als auch für mittel- und langfristige Beschäftigungs- und Wachstumseffekte.

3.2 Im Hinblick auf die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen und die dadurch bedingte Haushaltslage bei Bund, Ländern und Gemeinden, aber auch im Hinblick auf einen effektiveren Mitteleinsatz hat eine Änderung der Durchführungs- und Förderungsstrategien in der Stadterneuerung eingesetzt. Neben den sozialen Folgen der Sanierung liegt das Hauptproblem für die laufenden Maßnahmen in der finanziellen Sicherstellung ihrer Fortführung bis hin zum Abschluß. Zudem droht die Gefahr, daß neue Maßnahmen kaum noch oder nur in geringem Umfang in die Förderungsprogramme aufgenommen werden können, was andererseits zu noch größeren Qualitätsunterschieden zwischen Erneuerungsgebieten führen würde. Dem hohen Erneuerungsbedarf steht ein stagnierendes bzw. von den Kaufkraftwirkungen her fallendes Förderungsvolumen bei Bund, Ländern und Gemeinden gegenüber. Allein im Bundesprogramm der Städtebauförderung melden Gemeinden und Länder in den letzten Jahren mehr als das Dreifache dessen als Bedarf an, was der Bund als Förderungsvolumen bereitstellen kann.

Es ist im Hinblick auf die bekannte Haushaltslage des Bundes zweifelhaft, ob der Bund künftig eine deutlichere Vorreiterfunktion übernehmen kann. Das 1983 mit 280 Mio DM erreichte Niveau stellt schon einen erfreulichen Erfolg bisheriger Bemühungen um die

¹¹ Vgl. dazu im einzelnen *Koopmann*, Förderung und Abrechnung städtebaulicher Maßnahmen nach dem StBauFG, StGB 1980, S. 329; *ders.* in: *Bielenberg*, StBauFG, zu Nrn. 2 und 51 Landes-StBauFVwV.

Erhöhung der Bundesmittel dar. Nach den Erklärungen des Bundesbauministers soll bei den anstehenden Haushaltsverhandlungen für das Jahr 1984 eine Verstärkung der Städtebauförderung mindestens auf diesem, möglichst aber auf einem noch höheren Niveau angestrebt werden, damit die laufenden Sanierungsmaßnahmen fertiggestellt und andere Städte und Gemeinden ins Förderungsprogramm aufgenommen werden können.¹²

In den Ländern ist das Engagement sehr unterschiedlich. Baden-Württemberg¹³ und Nordrhein-Westfalen stehen mit ihren landeseigenen Sanierungsprogrammen bisher an der Spitze. In Nordrhein-Westfalen ist die Programmentwicklung jedoch finanziell stark rückläufig, so daß auch hier das Bundesprogramm künftig stärkeres Gewicht erhält.¹⁴ Förderungen außerhalb des Bund-Länder-Programms gibt es dann noch in geringerem Umfange in Bayern, Hessen, im Saarland und für 1983 auch in Schleswig-Holstein. Abgesehen von Bayern¹⁵ ist hier mit wesentlichen Aufstockungen nicht zu rechnen. Berlin und Hamburg beteiligen sich im Bundesprogramm mit einem wesentlich höheren Anteil als zwei Drittel der Kosten.

An die Kommunalhaushalte muß in diesem Zusammenhang die Frage gestellt werden, ob sie bei einer notwendigen Prioritätenverschiebung zugunsten investiver Ausgaben die Stadterneuerung favorisieren wollen und auch die Bundes- und Landesmittel weiterhin, ggfs. auf höherem Niveau, komplementieren können.

Der Bund beteiligt sich ab 1983 nicht mehr an der Modernisierungsförderung nach dem ModEnG. In Übereinstimmung mit einem entsprechenden Appell der Länder will sich der Bundesbauminister bei den anstehenden Haushaltsverhandlungen für 1984 dafür einsetzen, die weitere Bundesbeteiligung noch einmal zu überdenken.¹⁶ Der Erfolg dieser Bemühungen ist z. Z. völlig offen und eher negativ abzuschätzen. Die Landesmittel der Denkmalpflege reichen bekanntlich bei weitem nicht aus, um den hohen Bedarf zu decken! Die Förderung der Dorferneuerung ist seitens des Bundes auf das ZIP beschränkt geblieben.¹⁷ Aus der für die alten Universitätsstädte bedeutsamen Studentenwohnraumförde-

rung hat sich der Bund bereits 1981 zurückgezogen. Hinzu kommt noch die Ungewißheit, ob die befristeten Steuerermäßigungen der §§ 82 a ff. EStDVO für die Modernisierung und Instandsetzung am 30. Juni 1983 endgültig auslaufen oder verlängert werden.

3.3 In Anbetracht des enger werdenden Rahmens dieser »Subventionslandschaft« müssen die Städtebauförderungsmittel künftig in Abkehr von der bisher eher extensiven Förderung noch wirksamer eingesetzt werden. Im Verbund mit anderen direkten Förderungsprogrammen und steuerlichen Anreizen müssen private Investitionen mehr noch als bisher aktiviert werden. Die Stadterneuerung braucht mehr privates Kapital. Die vom Gesetz vorgesehenen Finanzierungsquellen »Ausgleichsbeträge« und »Veräußerungserlöse« durch Privatisierung müssen zudem von den Gemeinden stärker genutzt werden. Dabei ist aber zuzugestehen, daß gerade diese Finanzierungsmöglichkeiten bei einer vorwiegend erhaltenden Erneuerung von geringerer Bedeutung sind. Die Werterhöhungen beschränken sich auf Lagevorteile und Verbesserungen der Infrastruktur sowie des Wohnumfeldes. Der Modernisierungsaufwand für die Gebäude selbst »schlägt« – wenn überhaupt – auf den Bodenwert nicht in gleichem Maße durch wie eine grundlegende Umgestaltung eines Gebiets.¹⁸

Dennoch sollte alles versucht werden, die – wenn auch geringen – sanierungsbedingten Werterhöhungen für die Finanzierung der Altstadtsanierung nutzbar zu machen. Hier können die Möglichkeiten der frühzeitigen Festsetzung von Ausgleichsbeträgen genutzt werden, d. h. durch Vorauszahlungen, vorzeitige Festsetzung, Ablösungen und endgültige Veranlagungen bei vorzeitiger Entlassung einzelner Grundstücke oder Teilgebiete.¹⁹ Die Zahl der abgeschlossenen oder abzuschließenden Sanierungsmaßnahmen nimmt deutlich zu. Das Ergebnis einer entsprechenden Umfrage unseres Hauses zur Aufhebung der förmlichen Festlegung bestätigt dies. Ein Indiz dafür sind außerdem die inzwischen 158 »ausfinanzierten« Maßnahmen des Bundesprogramms nach § 72 StBauFG. Damit stellen sich immer dringender Rechtsfragen zur Satzungsauflösung, zur förderungsrechtlichen Abrechnung und insbesondere zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen.²⁰ Die Länder drängen immer mehr auf Abschluß und Abrechnung der Maßnahmen.

Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen rückt damit zunehmend in den Mittelpunkt der Diskussion in den Gemeinden. Dabei kann die kommunalpolitische Hemmschwelle überwunden werden mit dem Hinweis auf das knappe Mittelvolumen in der Städtebauförderung und auf die sonst bestehende ungleiche Belastung der Betroffenen. Es ist eben

¹² Rede auf der Frühjahrstagung der Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten e.V. am 24. 3. 1983: Probleme und Aufgaben der Wohnungs- und Städtebaupolitik, Bulletin Nr. 32, S. 273.

¹³ Vgl. *Hieber*, Stadterneuerung mit breiter Wirkung – Ein Bericht über Baden-Württemberg –, *Bauwelt* 1983, Heft Juni.

¹⁴ Zur Entwicklung der Städtebauförderung NW vgl. Heft 4 der Schriftenreihe des MLS »Städtebauförderung in NW 1971–1980« und MLS *Zöpel*, Erhaltende Stadterneuerung in alten Industrielandschaften, Rede vom 8. 7. 1982 und Orientierungshilfe zur Wohnungsfeldverbesserung in der Städtebauförderung, Kurzinformation des MLS, Heft 9/82.

¹⁵ Dort ist eine Aufstockung des Bayer. Städtebauförderungsprogramms von 6,5 Mio auf je 18 Mio DM für 1983 und 84 vorgesehen.

¹⁶ Vgl. BM Dr. *Schneider*, Bauwirtschaft als Konjunkturmotor – Wohnungsbau mit Vorrang, »Bau-Trends«, Dokumentation zur BAUMA 8.–14. 4. 1983.

¹⁷ Seitdem laufen Bemühungen des Bundeslandwirtschaftsministers, die Dorferneuerung zum festen Bestandteil der Förderung innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« zu machen, die aber bisher ohne Erfolg geblieben sind.

¹⁸ Vgl. *Bielenberg*, StBauFG, zu § 2 AusgleichsbetragV Rdnrn. 27, 28.

¹⁹ Die Möglichkeiten und Voraussetzungen vorzeitiger Erhebung sind zusammengestellt in einem Arbeitsgruppen-Papier des Verfassers zu der unter A 21 genannten Tagung in Lemgo.

²⁰ Hierzu wird auf die Dokumentation der Tagung des Städtebauinstituts München vom 14./15. 10. 1982 mit Vorträgen zu diesen Themen verwiesen, vgl. Arbeitsblätter 1/1982 »Abschluß und Abrechnung von Sanierungsmaßnahmen«.

kommunalpolitisch auf Dauer nicht zu vertreten, daß Wertabschöpfungen in der Umlage und bei der Privatisierung bereits erfolgt sind, eine entsprechende Belastung aber bei den übrigen ebenso begünstigten Grundstücken gar nicht oder erst viel später erfolgt. Zudem besteht eine beitragsrechtliche Disparität darin, daß Erschließungsbeiträge und KAG-Beiträge außerhalb förmlich festgelegter Gebiete häufig bereits erhoben wurden, in Sanierungsgebieten aber nicht erhoben werden können. Ermittlung und Erhebung von Ausgleichsbeträgen müssen in der Verwaltungs-, insbesondere Bewertungspraxis erst noch eingeübt werden.²¹

Großflächige Sanierungsmaßnahmen mit vorwiegend Abbruch- und Neubaumaßnahmen, umfassende Straßenneubauten und Erschließungsanlagen stehen künftig – jedenfalls auf absehbare Zeit – nicht im Vordergrund. Die meisten Sanierungsmaßnahmen dieses Typs haben oder werden noch durchgreifende Konzeptänderungen erfahren, vor allem in Richtung auf: Kleinteiligkeit, Überschaubarkeit – auch in zeitlicher Hinsicht –, mehr erhaltende Erneuerung, geringere Standards, stärker bewohnerorientiert. Jedoch wird es auch weiterhin Flächensanierungen geben müssen, aber diese mehr punktueller Art. Eine Abkehr vom Prinzip der perfekten »Totalerneuerung und -förderung« mit möglichst frühzeitiger Teilentlassung und Aufhebung der Sanierungssatzung ist notwendig.²² Stärkere Zurückhaltung sollte in Zukunft geübt werden bei den Ausgaben für den Grunderwerb, für großzügige Erschließungsmaßnahmen – z. B. auch Tiefgaragen –, für kosten- und insbesondere folgekostenträchtige Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen sowie für förderungsaufwendige Betriebsverlagerungen. Hier kommt es jedoch auch auf die Einzelsituation an.²³

Auf die Modernisierungsförderung wird unter 4. gesondert eingegangen. In diesem Sinne wurden und werden die laufenden Sanierungen von den Ländern – mit zum Teil unterschiedlichen Förderungsprioritäten – überprüft. Baden-Württemberg hat das z. B. bereits 1979/80 mit der Einführung eines sogenannten Kostenrahmens verbunden;²⁴ Nordrhein-Westfalen hat im Frühjahr 1982 – auch erzwungen durch erhebliche Haushaltskürzungen im Bereich der Städtebauförderung – eine einschneidende Überprüfungaktion aller Sanierungsmaßnahmen mit einer Kostenminderung von 60% abgeschlossen.²⁵

²¹ Dem diente auch die gemeinsame Tagung des Städtebauinstituts Berlin und der Fachhochschule Lemgo vom 4.–6. 5. 1983 zu Fragen des Abschlusses und der Abrechnung von Sanierungsmaßnahmen sowie insbesondere zu Fragen der Wertermittlung und Erhebung von Ausgleichsbeträgen.

²² Vgl. dazu im einzelnen *Koopmann*, Stadterneuerung (s. A 1).

²³ Das Thema »Einfache und kostensparende Stadterneuerung« hat der BMBau für 1983 im Rahmen seiner Modellvorhaben ausgeschrieben und erwartet dazu Vorschläge von den Gemeinden und Ländern; er wird sich an ausgesuchten Vorhaben mit 50 v. H. der Kosten beteiligen.

²⁴ Vgl. Wohnungs- und Städtebauprogramm 1980 und Nachtrag 1981/1982, Veröffentlichung des IM Ba.-Württ.

²⁵ Veröffentlichung Nr. 4 des MLS NW (vgl. A 14).

3.4 Die Bundesregierung hat auf den wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Beitrag von städtebaulichen Erneuerungsinvestitionen wiederholt hingewiesen.²⁶ Zu diesem Ergebnis kommen neben der bereits erwähnten Gewos-Dokumentation zu 10 Jahren Städtebauförderung auch eine Untersuchung des Berliner Instituts für Stadtforschung über »Kommunale Stadterneuerungspolitik und Investitionsverhalten privater Eigentümer in Stadterneuerungsgebieten«²⁷ und eine Untersuchung des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Universität Köln zu den »Wirkungen der Konjunkturprogramme 1974 und 1975 sowie des Zukunftsinvestitionsprogramms auf Konjunktur, Raumordnung und Gemeindeentwicklung«.²⁸ Alle Untersuchungen bestätigen, daß Investitionen zur Stadterneuerung als Instrument der Konjunktur-, Struktur- und Wachstumspolitik in besonderer Weise geeignet sind. Es schließen sich regelmäßig private und öffentliche Folgeinvestitionen an. Öffentliche Vorleistungen und private Investitionen sind entscheidende Faktoren für das Gelingen der Stadterneuerung. Eigentümer, die Fördermittel erhalten, investieren regelmäßig auch überdurchschnittlich hohe Summen und frühzeitiger. Von erneuerten Gebieten gehen Anstoßeffekte auf unmittelbare Nachbarbereiche aus; als Folge nehmen dort Erneuerungsinvestitionen zu. Diese Ausstrahlungseffekte erreichen vor allem private Einzeleigentümer. So schafft Sanierung Bautätigkeit und damit Beschäftigung.

Die gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Anstoßeffekte städtebaulicher Erneuerungsinvestitionen werden in der Untersuchung zum ZIP besonders hervorgehoben. Die Investitionen der Gemeinden im Rahmen der Stadterneuerung haben danach einen hohen, regional gestreuten Beschäftigungseffekt, und zwar sowohl hinsichtlich einer kurzfristigen Beschäftigungsbelebung als auch bei der Erzielung langfristiger Beschäftigungs- und Wachstumseffekte. Die 950 Mio DM Bundesmittel des ZIP haben Investitionen in fünffacher Höhe ausgelöst. Die durch die Bundesmittel induzierte Gesamtnachfrage wird rechnerisch auf 11 Mrd DM beziffert, ein besonders hervorzuhebender Multiplikatoreffekt also. Neueste Untersuchungen in Baden-Württemberg zeigen, daß über diese unmittelbaren Wirkungen (in fünffacher Höhe) hinaus der gebietsbezogene mittelbare Anstoßeffekt mit (im Durchschnitt) dem Fünfzehnfachen der eingesetzten Bundesmark beziffert werden kann; die übergeordneten Ausstrahlungseffekte sind dabei noch nicht berücksichtigt.²⁹ Es gibt keinen anderen öffentlichen Aufgabenbereich, der eine so hohe Anstoßwirkung auf private und öffentliche Bauinvestitionen hat.

²⁶ Regierungserklärung vom 13. 10. 1982, Bulletin Nr. 93 vom 14. 10. 1982; Pressemitteilungen des BMBau vom 24. 2. 1983, vgl. auch BBauBl. 1983, S. 121.

²⁷ Heft 02.025 der Schriftenreihe des BMBau.

²⁸ Vgl. *Freund* und *Zabel*, Kommunalinvestitionen in Konjunkturprogrammen, Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 64, 1982; vgl. auch *Zabel*, Stadterneuerung im ZIP, Heft 02.029 der Schriftenreihe des BMBau.

²⁹ Vgl. die unter A 2 genannte Erfolgskontrolle.

Im Hinblick auf diese ökonomischen Wirkungen sollte die Stadterneuerungspolitik bei wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Initiativen mehr genutzt werden. Der Investitionsbedarf in der Stadterneuerung ist außerordentlich hoch und wird im Laufe der 80er Jahre aufgrund zunehmender Verlagerung öffentlicher Aufgabenschwerpunkte weiter anwachsen.³⁰ In Anbetracht der enormen Probleme und quantitativen Aufgaben der Altstadtsanierung, z. B. in Bamberg, Lübeck, Regensburg oder auch in Heidelberg, Limburg, Mainz, Marburg, wird aber auch deutlich, daß eine nachhaltige Problemlösung mit den herkömmlichen Mitteln der direkten und indirekten Förderung auf bisherigem Niveau nicht oder nur unzulänglich bei einem dauernden Kampf gegen den baulichen Verfall zu bewältigen sein wird. Einerseits wird hier die Forderung nach einer Ausweitung der Förderungstöpfe bei Bund, Ländern und Gemeinden noch auf Jahre aktuell bleiben, andererseits werden Mittel und Wege gefunden werden müssen, diese Aufgaben auch bei Ausbleiben höherer Fördermittel zu bewältigen. Dazu sollten auch unkonventionelle Maßnahmen überlegt werden, z. B. auch Stiftungen zur Stadterhaltung (wie in Holland) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eigener Art.

4. Die Modernisierungsförderung³¹

Im Rahmen der Altstadtsanierung gehört die Modernisierung und Instandsetzung zu den wichtigsten, aber auch zu den besonders schwierigen und kostenintensiven Teilaufgaben. Finanzierungs- und Förderungsprobleme in diesem Bereich bestimmen deshalb heute auch mehr die Sanierungspraxis als Fragen des gesetzlichen Instrumentariums oder Konzeptdiskussionen und das insbesondere in Städten mit überproportional hohem Anteil historischer Bausubstanz.

Bei der direkten staatlichen Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sind verschiedene Programme oder Förderungsmöglichkeiten zu unterscheiden:

1. Die Förderung im Rahmen eines Modernisierungsprogramms nach dem Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz (ModEnG),
2. die Förderung durch spezielle Landesprogramme der Modernisierungsförderung (außerhalb des ModEnG),
3. die Förderung durch kommunale Programme, insbesondere in großen Städten, und
4. die Förderung im Rahmen städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz.

Den ersten drei Förderungsmöglichkeiten ist der wohnungspolitische Ansatz gemeinsam. Ihr Ziel ist primär die Verbesserung der Wohnverhältnisse. Bei der Modernisierung nach

³⁰ Dazu ist auch eine entsprechende Entschließung der Ministerkonferenz der ARGEBAU vorbereitet.

³¹ Vgl. zum folgenden *Lüers-Koopmann*, Modernisierungsförderung nach dem Städtebauförderungsgesetz, Göttingen 1980; *Koopmann*, in: *Bielenberg*, StBauFG, zu Nrn. 21–26 StBauFVwV.

dem Städtebauförderungsgesetz stehen dagegen städtebauliche Anlässe im Vordergrund. Der Bund beteiligt sich – wie gesagt – ab 1983 nicht mehr an der Modernisierungsförderung nach dem ModEnG. Er hat insofern – jedenfalls vorläufig – Prioritäten zugunsten der Wohnungsneubauförderung und der Städtebauförderung gesetzt. Landeseigene Modernisierungsprogramme gibt es 1983 nur in den Ländern Baden-Württ., Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westf. und Schleswig-Holstein. Kommunale Programme können lokal von großer Wirkung sein, haben aber bundesweit keine entscheidende Bedeutung. Somit konzentriert sich der hohe Förderungsbedarf zunehmend auf das Städtebauförderungsgesetz und die daran gebundenen Programme. Hier wird aber die Modernisierungspraxis und -förderung vielerorts den quantitativen Problemen ohnehin schon nicht mehr gerecht.

Das Städtebauförderungsgesetz regelt die Kostenverteilung zwischen Gemeinde und Eigentümer bei der Durchführung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen nach entschädigungsrechtlichen Gesichtspunkten. Wenn die Gemeinde im öffentlichen Interesse die Modernisierung oder Instandsetzung bestimmter erhaltenswerter Gebäude durchsetzen will, muß sie den unrentierlichen Teil der Kosten nach § 43 übernehmen. Das ist der Teil, den der Eigentümer aus den Erträgen des Gebäudes nicht erwirtschaften kann. Dieses für den Eigentümer sehr attraktive, aber für die Gemeinde kostenintensive Prinzip der Kostenerstattung gilt nicht nur für Maßnahmen in städtebaulichen Sanierungsgebieten, sondern auch außerhalb solcher Gebiete, soweit die Gemeinde aufgrund eines Bebauungsplans im Wege eines Gebots oder einer Vereinbarung die Modernisierung oder Instandsetzung einzelner Gebäude durchsetzen will (§ 39 e Abs. 4 BBauG). Das Kostenerstattungsprinzip des Städtebauförderungsgesetzes hat deshalb für den gesamten Städtebau Bedeutung. Auf die Einzelheiten der Berechnung braucht hier nicht weiter eingegangen zu werden.³² Die dabei ermittelten hohen Kostenerstattungsbeträge sind in der Vergangenheit immer wieder auf berechtigte Kritik gestoßen. Sie können auch mit Städtebauförderungsmitteln nicht mehr grenzenlos abgedeckt werden. Deshalb hat sich in der Praxis die Pauschalierung der Kostenerstattung weitgehend durchgesetzt und eingespielt. Die Höhe der Pauschalierung reicht dabei von 60% bis 20% herunter, in der Regel liegen die Beträge zwischen 30% und 50% der förderungsfähigen Modernisierungs- bzw. Instandsetzungskosten.

Diese Entwicklung, d. h. die Abkehr vom Entschädigungscharakter, auch im Vereinbarungsfall nach § 43 Absatz 3, und die Betonung der Förderungskomponente, ist aus Gründen eines sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung zu begrüßen. Mit den zum Teil sehr hohen Kostenerstattungsbeträgen sind zwar in der Vergangenheit sehr schöne und sichtbare Erfolge, insbesondere in den historischen Altstädten, erzielt worden; eine Breitenwirkung kann jedoch damit im Hinblick auf das begrenzte Mittelvolumen der Städtebauförderung nicht erreicht werden.

³² Vgl. dazu *Lüers-Koopmann* (s. A 31) und die einschlägigen Landesrichtlinien zu § 43 StBauFG.

Die Pauschalierung hat aber klare Grenzen, wenn es um den besonderen Erhaltungsaufwand bei Gebäuden von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung geht, wie § 43 Abs. 3 Satz 2 Städtebauförderungsgesetz die Gebäude abgrenzt. Danach können bekanntlich bei diesen Gebäuden »neben« Modernisierungskosten auch die Kosten für Maßnahmen zur Erhaltung, Erneuerung und funktionsgerechten Verwendung des Gebäudes in die Berechnung des Kostenerstattungsbetrags einbezogen werden, d. h. auch hinsichtlich dieser Kosten gilt das Erstattungsprinzip. Voraussetzung ist aber stets die Durchführung von »Modernisierungsmaßnahmen«, nicht also Instandsetzungsmaßnahmen allein. Die besonderen Erhaltungsmaßnahmen können also als Annex-Maßnahmen in die Modernisierungsvereinbarung einbezogen, nicht allerdings zum Gegenstand eines Gebots gemacht werden. Das Gebäude muß im Bebauungsplan als erhaltenswert ausgewiesen oder in einem Gutachten der zuständigen Landesbehörde als erhaltenswert bezeichnet sein. Art und Umfang der Maßnahmen und die damit verbundenen Kosten werden in vielen Fällen bestimmt durch Verfügungen und Auflagen der Denkmalpflege. Einschließlich dieser Kosten dürfen in diesen Fällen die Modernisierungskosten 100% der Kosten eines vergleichbaren Neubaus auch übersteigen; so sehen es die Förderungsrichtlinien der Länder vor.

Soweit die Kostenerstattungsbeträge auch mit Bundesfinanzhilfen abgedeckt werden sollen, dürfen nach der Verwaltungsvorschrift des Bundes,³³ ab 1. Januar d. J. nach entsprechenden Landesvorschriften, die reinen Kosten der Denkmalpflege *nicht* angesetzt werden, da diese Aufgaben der Denkmalpflege in der Alleinzuständigkeit der Länder liegen. Das sind z. B. denkmalpflegerische Maßnahmen, die über die Erhaltung und Instandsetzung der Gebäudesubstanz hinausgehen; eine schwierige Abgrenzungsfrage, die in der Praxis sicher recht pragmatisch gelöst wird. Auch einige Länder, z. B. Baden-Württemberg und Niedersachsen, lehnen insoweit eine Mitförderung aus Landesmitteln der Städtebauförderung ab, um die Denkmalpflege hier nicht aus der Pflicht zu entlassen.

Auch der totale Abbruch eines Gebäudes von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und der Wiederaufbau unter Verwendung (in Baden-Württemberg: »eines erheblichen Teils«) alter Gebäudeteile und Wiederherstellung der historischen Architektur kann ausnahmsweise als Fall einer Modernisierung i. S. v. § 43 Abs. 3 Satz 2 StBauFG anerkannt und gefördert werden. Hier haben sich jedoch die Länder eine besondere Zustimmung vorbehalten.

Obwohl bereits weitgehend pauschale Kostenerstattungen eingeführt sind, kommt die Praxis – wie gesagt – den quantitativen Problemen nicht nach. Im Hinblick auf den hohen Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf in den Altstädten einerseits und die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen andererseits ergeben sich für die Modernisierungspraxis und -förderung noch stärker als bisher Notwendigkeiten einer Reduzierung

³³ Nr. 25.4 StBauFVwV des Bundes vom 14. März 1979 (Beilage zum BAnz. Nr. 57 vom 22. März 1979).

des Subventionsaufwandes, einer stärkeren Streuung in den Wirkungen und einer Konzentration auf soziale Probleme einerseits und investitionsanstoßende Maßnahmen andererseits. Einige Gedanken dazu sollen anregen und zusammenfassen, ohne jedoch dabei den Anspruch der Vollständigkeit zu erheben. Die Überlegungen sind in der täglichen Sanierungspraxis inzwischen vielerorts schon Selbstverständlichkeit geworden:

- a) Die Modernisierungsstrategie sollte noch flexibler gestaltet werden und stärker differenzieren; sie sollte mehr auf Breitenwirkung zielen. Teilziele setzen heißt z. B. auch stufenweises Vorgehen in der Erreichung von Modernisierungszielen, weniger umfassende Maßnahmen, auch einfache Instandsetzungen. Die berühmte Frage nach dem Standard muß immer wieder neugestellt werden.³⁴ Jedoch ist hier zuzugestehen, daß das alles bei historisch wertvoller Bausubstanz nur schwer abzugrenzen ist.
- b) Durch frühzeitige Modellmodernisierungen sollten Zeichen gesetzt werden, damit die Bauphase der Sanierung »positiv« beginnt. Durch diese Beispiele sollen Eigentümer motiviert und Privatinitiativen geweckt werden.³⁵
- c) Durch rechtzeitige und intensive Bau- und Finanzierungsberatung der Eigentümer können Fehlplanungen und Kosten vermieden und der Aufwand direkter Förderung in Einzelfällen reduziert werden.³⁶
- d) Öffentliche Maßnahmen im Wohnumfeld sind als Anstöße manchmal wichtiger als die Modernisierungsförderung selbst, weil dadurch Privatinvestitionen häufig schneller in Gang kommen.
- e) Die Gemeinde sollte sich mit öffentlichen Maßnahmen und Förderungen zurückziehen, sobald der notwendige positive Umstrukturierungs- und Erneuerungsprozeß in Gang gekommen ist, auch mit der Konsequenz einer längeren Zeitspanne der »zügigen Durchführung« oder aber verbunden mit einer Aufhebung der förmlichen Gebietsfestlegung.
- f) Von der Möglichkeit der Pauschalierung der Kostenerstattung muß noch stärker und mit geringeren Prozentsätzen Gebrauch gemacht werden. Zudem sind m. E. auch reine Anreizförderungsprogramme mit festen Förderungsbeträgen nach § 39 des Städtebauförderungsgesetzes möglich. Dabei muß auch eine bessere Abstimmung mit den

³⁴ Vgl. u. a. *Planco*, Querschnittuntersuchung zu Modellvorhaben des Bundes, Heft 02.032 der Schriftenreihe des BMBau, S. 223; *Schmitz/Meisel*, Modernisierung im Mindeststandard, Gemeinnütziges Wohnungswesen 2/1983, S. 79; vgl. auch A 23.

³⁵ Vgl. auch Vorschläge von *Siebel*, Ergebnisse und Methoden vorbereitender Untersuchungen nach § 4 StBauFG, Veröffentlichung des BMBau – ohne Nr. –, S. 88.

³⁶ Vgl. z. B. zu Erfahrungen in Frankfurt: *Altenburger/Schirmer*, Zur Anwendung des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes, *Bauwelt* 1982, Heft 48; zu Esslingen: *Weeber + Partner* mit ihren Untersuchungen zur Modernisierungsberatung in Pliensauvorstadt und Oberesslingen; beim laufenden Modellvorhaben des Bundes in Nürnberg-Gostenhof bildet die Frage der Beratung zur Vermeidung öffentlicher Förderungen einen Schwerpunkt der projektbegleitenden Untersuchung.

Steuervorteilen erfolgen,³⁷ d. h. Zurückziehen der direkten Programmförderung, wo sich Steuervorteile als ausreichender Anreiz beweisen. Hier werden direkte Programmförderungen nur noch gerechtfertigt sein für stadtgestalterischen und denkmalpflegerischen Mehraufwand und zur Durchsetzung sozialer Ziele der Sanierung, dann aber regelmäßig verbunden mit Miet- und Belegungsbindungen.

- g) Es sollte eine stärkere Verbindung mit § 17 II. WoBauG gesucht werden, d. h. Neubaumittel des sozialen Wohnungsbaues sollten in die »Modernisierung durch Ausbau« gelenkt werden. Diese Möglichkeit nutzt z. B. Berlin schon immer, Bayern und Nordrhein-Westfalen forcieren sie im Rahmen ihrer neuesten Förderungsrichtlinien.
- h) Modernisierungsmaßnahmen sollten künftig weniger im Treuhandvermögen bzw. im Eigentum der Gemeinde durchgeführt werden, weil dadurch zuviel Förderungsvolumen auf längere Zeit gebunden wird. Stattdessen sollten Gebäude – wo notwendig – angekauft und möglichst schnell wieder privatisiert werden und das in Verbindung mit einer Modernisierungsvereinbarung und evtl. auch mit einer Ablösungsvereinbarung hinsichtlich der Ausgleichsbeträge.
- i) Die Modernisierung durch Mieter wird sicher künftig breiteren Raum einnehmen und einen – wenn auch nicht entscheidenden – Beitrag zur Stadterneuerung leisten. Selbsthilfe kann in der Modernisierung z. B. dadurch angeregt werden, daß sich die Modernisierung auf das Gebäude, die tragenden Teile, Fassaden, Dachstuhl, Treppenhäuser und sanitäre Grundeinrichtungen beschränkt, also auf die Substanzerneuerung und bautechnische Mindestausstattung; die Maßnahmen in der Wohnung aber von den Bewohnern oder künftigen Mietern im übrigen in Eigenleistung durchgeführt werden.
- k) Auch bei Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Denkmalschutz wird künftig stärkere Zurückhaltung geübt werden müssen. Auflagen der Denkmalpflege sollten noch mehr als bisher an Kostengrößen, am Standard und deren Finanzierbarkeit orientiert werden.³⁸ Eine gute und enge Zusammenarbeit ist dabei noch wichtiger als in Zeiten reichlich fließender Förderungsprogramme. Prioritäten können hier nur gemeinsam gesetzt werden.
- l) Von verschiedenen Seiten wurde der Vorschlag gemacht (vielleicht auch schon hier und da praktiziert?), eine Art »Subventionswettbewerb« durchzuführen, bei dem ein begrenztes Förderungsangebot gewissermaßen auf dem Stadterneuerungsmarkt, hier also auf dem Modernisierungsmarkt, meistbietend an diejenigen vergeben werden könnte, die dafür den größten Modernisierungsaufwand bieten; eine überlegenswerte Idee zur Weckung von Privatinitiative.

³⁷ In diesem Zusammenhang erscheint es notwendig, stärker auf die Möglichkeiten der §§ 82 g und h EStDVO hinzuweisen; es besteht der Verdacht, daß diese Vorschrift zu wenig genutzt wird.

³⁸ Vgl. *Planco*-Untersuchung (s. A 34), S. 223.

5. Novellierung des StBauFG

Trotz der grundsätzlich guten Erfahrungen mit dem Städtebauförderungsgesetz fordert die kommunale Praxis, unterstützt insbesondere von den norddeutschen Ländern, eine Novellierung des Gesetzes. Dabei soll der Sanierungsbegriff an die veränderte, erweiterte Problemlage der Stadterneuerung angepaßt und das Verfahren der Sanierung insgesamt vereinfacht werden. Insbesondere sollen Maßnahmen der sog. einfachen Stadterneuerung (auch als »Maßnahmen mittlerer Intensität« bezeichnet) erfaßt werden.³⁹ Durch die enge Verkopplung von Erneuerungsmaßnahmen und »automatische« Geltung des besonderen Bodenrechts im StBauFG sowie durch die Verklammerung mit einem besonderen Förderungsverfahren wird für viele Gemeinden eine zu hohe Schwelle für die Einleitung – dann auch förderungsfähiger – Stadterneuerungsmaßnahmen nach dem StBauFG gesetzt. Das Förderungsrecht ist zudem bisher nicht ausreichend auf den Anreiz privater Investitionen und damit auf Breitenwirkung ausgerichtet. Die kommunale Praxis fordert außerdem eine größere Flexibilität und Selbständigkeit beim Einsatz der Städtebauförderungsmittel. Die Anwendung des besonderen bodenrechtlichen Instrumentariums soll noch stärker in eigener Verantwortung durch die Gemeinden entschieden werden können. Zudem soll das Instrumentarium insgesamt vereinfacht werden.

Ausgelöst durch die Entschließungen von Bundesrat und Bundestag anlässlich der Beratung der Novelle zum BBauG und StBauFG im Jahre 1979⁴⁰ und bei Beratung der Baulandnovelle 1981⁴¹ und auf der Basis der Ergebnisse eines Verwaltungsplanspiels im Juni 1980⁴² hat die Fachkommission Städtebauförderung der ARGEBAU⁴³ einen entsprechenden umfassenden Novellierungsvorschlag erarbeitet. Daran haben Vertreter des Bundes, der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände mitgewirkt. Dieser Entwurf (umfassende »große Lösung« einer Novelle) hat nach Diskussionen in den letzten Wochen innerhalb der ARGEBAU zu einem Kompromiß geführt, nach dem fast alle Länder die

³⁹ Zur Fachdiskussion in den letzten Jahren vgl.: *Gahlen*, Stadterneuerung – Überlegungen zur Fortentwicklung der Städtebauförderung, Städte- und Gemeinderat 1979, S. 233; *Krautzberger*, Überlegungen zur Fortentwicklung des Rechts der Stadterneuerung, Städte- und Gemeindebund 1980, S. 12; *ders.*, Vom Sanierungsrecht zum Recht der Stadterneuerung?, BBauBl. 1980, S. 420; *Hieber*, Was ist »einfache Stadterneuerung« und soll man sie gesetzlich regeln?, DÖV 1981, S. 246; *von Einem*, Rückzug aus der Bodenwertabschöpfung, DÖV 1981, S. 252; *Krautzberger*, Auf dem Weg zu einem allgemeinen Stadterneuerungsrecht – Notwendigkeit und mögliche Struktur – Städte- und Gemeindebund 9/1981, S. 250; *Koopmann*, Stadterneuerung unter veränderten finanziellen Rahmenbedingungen (s. A 1); *Köhler*, Angleichung des StBauFG an die Erfordernisse der erhaltenden Stadterneuerung, BBauBl. 1983, S. 135.

⁴⁰ Bt.-Drucks. 8/2451 und 2835.

⁴¹ BR-Drucks. 232/81 (Beschluß-Drucks.), S. 37.

⁴² Planspiel zur Novellierung des StBauFG, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1980.

⁴³ Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder.

Forderung nach einer Novellierung auf der Basis einer »kleinen Novelle« unterstützen wollen, in der aber alle o. g. dringenden Forderungen kommunaler Praxis abgedeckt sein sollen. Ein entsprechender politischer Beschluß der Ministerkonferenz der ARGEBAU wird in Kürze erwartet. Daneben wird auch eine Bundesratsinitiative des Landes Niedersachsen erwartet.⁴⁴ Ziel der Bundesregierung ist es, das auf das Bundesbaugesetz, das Städtebauförderungsgesetz und das Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz zersplitterte Städtebaurecht zu vereinheitlichen und in *einem* Gesetzeswerk, dem *Baugesetzbuch*, zusammenzufassen.⁴⁵ Eine »kleine Novelle« soll nach den Vorstellungen der Länder dieses langfristige Ziel nicht verbauen, sondern durch eine Trennung von Boden- und Förderungsrecht einen ersten Schritt in diese Richtung machen.

Der Novellierungsentwurf der ARGEBAU⁴⁶ enthält neben der geforderten Fortentwicklung des Sanierungsbegriffs (Erweiterung um Mängelbeseitigungen und Präventivsanierungen) eine Erleichterung des Sanierungsverfahrensrechts. Als Normalfall der städtebaulichen Erneuerung soll das »einfache Verfahren« eingeführt werden, bei dem es zur Förderung nur einer Gebietsabgrenzung durch Ratsbeschluß und Anerkennung des Landes bedarf. Daneben soll den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet werden, die Anwendung der besonderen bodenrechtlichen Vorschriften des Sanierungsrechts durch besonderen Satzungsbeschluß herbeizuführen, wenn das zur Behebung städtebaulicher Mißstände für die weitere Vorbereitung, Förderung und Durchführung der Sanierungsmaßnahme erforderlich ist. Das betrifft insbesondere das Bodenpreisrecht, d. h. die §§ 15, 23, 25, 41.

Gerade für die erhaltende Erneuerung erwähnenswert ist der Vorschlag des Entwurfs, den Bebauungsplan als generelle Verpflichtung, wie es hier § 10 des Gesetzes vorsieht, zu streichen, so daß die Gemeinde auch in Sanierungsgebieten nach § 1 Abs. 3 BBauG abwägen kann, ob sie mit oder ohne Bebauungsplan vorgehen möchte. In den Sanierungsbegriff sollen auch sog. »Maßnahmen zur Erhaltung der Bebauung eines Gebiets aus städtebaulichen Gründen« einbezogen werden. Dieser Erhaltungsgedanke soll aus § 39h BBauG übernommen und in das StBauFG eingefügt werden. Zur Sicherung auch des Erhaltungsgedankens sollen bereits aufgrund der Beschlußfassung nach § 4 für den Zeitraum der vorbereitenden Untersuchungen Baugesuche zurückgestellt werden können, eine Forderung aus dem Bereich der alten Städte, die allerdings bei einer »kleinen Novelle« nicht berücksichtigt werden soll. Schließlich soll auch das Förderungsrecht verbessert und vereinfacht werden. Die Position der Gemeinde beim Einsatz der Städtebauförderungsmitel des Bundes und der Länder soll gestärkt und das Förderungsverfahren gleichzeitig vereinfacht werden, jedenfalls soweit das mit Bundeszuständigkeit möglich ist. Über das

⁴⁴ Entsprechend der RegErkl. von MP Albrecht vom 22. 6. 1982.

⁴⁵ Vgl. BM Dr. *Schneider*, Bulletin Nr. 32/83, S. 276, und Nr. 35/83, S. 306 sowie RegErkl. vom 4. 5. 1983, Bulletin Nr. 43-83.

⁴⁶ Bisher nicht veröffentlicht, vgl. zu den Grundzügen einer »großen Lösung« aber die oben (A 38) genannten Aufsätze von *Köhler* und *Koopmann*.

auch in der Dokumentation Bamberg – Lübeck – Regensburg kritisierte Förderungsverfahren in den Ländern wird sicher noch intensiv nachgedacht werden müssen. Hier sind sicher eine Reihe von Vereinfachungen und Verbesserungen noch möglich, die auch der Rechnungsprüfung genüge tun.

In das Boden- und Förderungsrecht des Gesetzes sollen sich die in verschiedenen Ländern außerhalb des StBauFG entwickelten Förderungsprogramme wieder mit einem instrumentellen Mindeststandard einfügen können. Insbesondere sollen die Rahmenbedingungen für private Investitionen und Selbsthilfe durch eine stärkere Betonung der Anreizförderung für Maßnahmen des Wohnungsbaus sowie der Modernisierung und Instandsetzung verbessert werden. Es soll ein »Fördertatbestand« der Modernisierung und Instandsetzung mit dem Ziel neu in das Gesetz eingefügt werden, die hohen Kostenerstattungsbeiträge des § 43 mit ihrem Entschädigungscharakter auf die reinen Gebotsfälle und die Fälle besonderer Vereinbarungen, insbesondere zur Erhaltung historisch wertvoller Gebäude, zu reduzieren. Dadurch würde eine stärkere Konzentration des Mitteleinsatzes auf notwendige Anreizförderungen mit größerer Breitenwirkung, d. h. anderen Finanzierungen und Förderungen nachrangige Spitzenfinanzierungen, erreicht. Auch die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung durch Mieter soll als Fördertatbestand ausdrücklich anerkannt werden.

Zur Erleichterung innerstädtischer Bauinvestitionen soll in § 45 eine Spitzenfinanzierungsmöglichkeit in Sanierungsgebieten für besondere städtebaulich- und sanierungsbedingte Mehrkosten eröffnet werden, und zwar gleichermaßen für den freifinanzierten und den sozialen Wohnungsbau sowie für gewerblich, öffentlich oder zu Wohnzwecken genutzte Gebäude. Beide Spitzenfinanzierungsmöglichkeiten der Modernisierung und des Neubaus sollen die bisherigen Disparitäten in diesem Bereich weitgehend aufheben, d. h. das städtebauliche Interesse an den Neubau- oder Erhaltungsmaßnahmen soll je nach den Sanierungszielen – wiederum strategieneutral – durch Förderung eines Spitzenbetrags honoriert werden können. Das sollte sich insbesondere auf gestalterische Probleme positiv auswirken.

Und noch ein wichtiger Tatbestand aus den Novellierungsüberlegungen für die Sanierung von Altstädten: Zur Durchführung der Baumaßnahmen sollen – jedenfalls nach dem Entwurf zur »großen Lösung« – auch »bauliche Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung des Ortsbildes und der Stadtgestalt« zählen. Das bedeutet gleichzeitig, daß diese Durchführungsmaßnahmen auch Fördertatbestand sein können. Es handelt sich dabei um die vielen Gestaltungsfragen, die bisher nicht im Zusammenhang mit einer förderungsfähigen Ordnungs- oder Baumaßnahme gelöst werden konnten. Damit hat der Erhaltungsgedanke bei den Novellierungsüberlegungen deutlich Pate gestanden.

6. Ausblick zur Bestandspolitik

An der sich jetzt öffnenden Diskussion um die Novellierung des Städtebauförderungsgesetzes sollten sich die alten Städte intensiv beteiligen. Gleichzeitig sollte auf die gesamtwirt-

schaftliche, soziale, kulturelle und kommunalpolitische Bedeutung der Altstadtsanierung und auf den hohen Förderungsbedarf in diesem Bereich weiterhin mit Nachdruck hingewiesen werden. Eine entsprechende Entschließung wurde am Ende der Tagung in Offenburg gefaßt.⁴⁷ Die so umfassenden und vielfältigen Aufgaben der Altstadtsanierung können nur »Arm in Arm« von Gemeinden, Ländern und Bund einerseits sowie Sanierern und Denkmalpflegern andererseits gemeinsam fortgeführt werden. Dabei ist eine Erhöhung und Verstetigung des öffentlichen Förderungsvolumens von Bund und Ländern besonders wichtig. Die Gemeinden müssen in diesem Bereich Perspektiven kennen und von einem gesicherten Förderungsniveau ausgehen können.

Für die alten Städte ist es besonders wichtig zu wissen, in welchem Verhältnis künftig Neubau- und Bestandspolitik zueinander stehen werden. Nach den Erklärungen der Bundesregierung sollen Stadterneuerung und Bestandspflege neben dem Neubau gleichwertige Säulen der Wohnungs- und Städtebaupolitik sein.⁴⁸ Im Hinblick darauf wird u. a. die Entwicklung der Förderungsanteile sowohl bei der direkten als auch bei der indirekten Förderung zu beobachten sein, d. h. wie weit wird es gelingen,

- die Städtebau- und Modernisierungsförderungsmittel zu erhöhen,⁴⁹
- Wohnungsbauförderungsmittel für den Ausbau nach § 17 II. WoBauG in die Bestandförderung zu lenken,
- die Steuerermäßigung nach § 7b EStG auch für den Bestand zu erhalten, jedenfalls da und soweit sie zum Anreiz notwendiger Bestandsinvestitionen aus *städtebaulichen* Gründen weiterhin erforderlich ist,⁵⁰
- die am 30. Juni 1983 auslaufende Frist der Steuerbefreiung nach §§ 82 a und 82 g zu verlängern.⁵¹

Der Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf in der Stadterneuerung sollte künftig einheitlich und gebietsbezogen⁵² im Rahmen eines Gesetzes und eines Programms gefördert und dabei noch stärker auf den Anreiz privater Investitionen ausgerichtet werden.⁵³

⁴⁷ Abgedruckt in *Stuhrmann*, S. 124 ff.

⁴⁸ Vgl. Ausführungen von BM Dr. *Schneider* vom 24. März 1983 (A 12).

⁴⁹ Die Haushaltsverhandlungen für 1984 werden Ende Juni 1983 abgeschlossen sein.

⁵⁰ Zur öffentlichen Diskussion um eine Überprüfung dieser Steuererleichterungen für den Bestand vgl. statt vieler: *Kornemann*, Der Altwohnungsmarkt und seine Grenzen, Gemeinnütziges Wohnungswesen 2/1983, S. 69, sowie *Gustafsson* und *Hoppe*, Die Bedeutung des Immobilienmarktes für die Wohnungsversorgung, Bauwelt 1983, S. 428.

⁵¹ Eine Entscheidung wird im Rahmen der Haushaltsverhandlungen für 1984 getroffen.

⁵² Zur Erforderlichkeit fortgesetzter räumlich konzentrierter Modernisierungsförderung vgl. auch GEWOS-Gutachten »Möglichkeiten und Grenzen bestandsorientierter Wohnungspolitik«, dargestellt von *Schneider-Düsseldorf*, Gemeinnütziges Wohnungswesen 3/1983, S. 124.

⁵³ Vgl. BM Dr. *Schneider*, Bauwirtschaft als Konjunkturmotor (s. A 16), und Leitlinien zur Neugestaltung der Wohnungsbauförderung, BBauBl. 1983, S. 133.

Vom Sachzusammenhang bietet sich dafür das Städtebauförderungsgesetz an.⁵⁴ Voraussetzung ist selbstverständlich eine ausreichende finanzielle Ausstattung des Städtebauförderungsprogramms. Damit würde der bisher vorrangig wohnungswirtschaftlich-wohnungspolitische Ansatz der Modernisierungsförderung durch eine mehr kommunalpolitisch-städtebauliche Aufgabenstellung ersetzt. Die Vorteile dieser Zusammenführung liegen in der einheitlichen planerischen Vorbereitung und städtebaulichen Einbindung der Modernisierung in Stadterneuerungskonzepte, in einem gezielten, gebietsbezogenen Mitteleinsatz und in dem erweiterten Förderungsansatz, der Instandsetzungsmaßnahmen und sozialpolitische Maßnahmen einschließt und nicht nur auf Wohnungen begrenzt ist, sondern auf die gesamte Gebäudemodernisierung einschließlich gewerblich sowie öffentlich genutzter Gebäude und insbesondere auch Erhaltungsmaßnahmen an historisch wertvoller Bausubstanz umfaßt. Durch eine dann einheitlich von der Gemeinde gesteuerte Modernisierungsförderung wäre ein wirtschaftlicher und sparsamer Mitteleinsatz nach kommunalpolitischen Prioritäten gewährleistet. Für die wohnungspolitische Breitenförderung der Modernisierung blieben immer noch die Ausbauförderung nach § 17 II. WoBauG und die indirekte, steuerliche Förderung. Damit würde zugleich in Anbetracht der in den 80er Jahren wachsenden Bedeutung der Bestandspolitik der Grundstein gelegt für ein einheitliches Förderungsrecht, das die Modernisierung und Instandsetzung mit einer Verbesserung der städtebaulichen Rahmenbedingungen verbinden würde und das sich langfristig einfügen würde in das inzwischen mit breitem Konsens politisch angestrebte Ziel eines neuen einheitlichen Städtebaurechts.⁵⁵

⁵⁴ So bereits BMF Dr. *Stoltenberg* in seiner Rede als Ministerpräsident von Schleswig-Holstein am 16. Mai 1981 in Westerland (Pressemitteilung der Presse- und Informationsstelle der Landesregierung).

⁵⁵ Vgl. A 45.

Das Wohnen im Grünen ist seit Anfang dieses Jahrhunderts als Ideal verkündet und in aller Welt schon mehrmals verwirklicht; ist es richtig oder führt es zu einem Zerfall der Stadt? Lebendigkeit der früheren Städte: Wohnplatz – Arbeitsplatz – Feierabendplatz als örtliche Einheit; dagegen heute die örtliche Trennung von Wohn-Stadt und Kultur-Stadt. Wie stellen sich die sowjetischen Soziologen dazu? Die Satelliten-Stadt, wenn auch versehen mit Kino und Schule und so weiter, wird nie ein gesellschaftlicher Brennpunkt; die City andererseits, nicht mehr bewohnt und nur noch besucht, verliert notwendigerweise an Intensität. Das ist die Erfahrung, daher die Frage: ist in der Industriegesellschaft, wo der Arbeitsplatz nicht mehr in der City sein kann und auch der Wohnplatz nicht mehr am Arbeitsplatz, überhaupt die Stadt noch möglich? Und wenn nicht, womit ersetzen wir die Stadt als gesellschaftlicher Brennpunkt?

Max Frisch, Die Tagebücher, 22. 6. 1968 (nach einer Stadtrundfahrt mit dem Oberbaumeister der Stadt Gorki)

Steuerrecht und Stadtanierung

I. Öffentliche Förderung des Baubereichs – II. Prinzipien der Einkunftsermittlung bei der Nutzung von Gebäuden – III. Einzelheiten der steuerlichen Förderung von Altbauten – IV. Weitere vorgesehene Förderungsmaßnahmen?

I. Öffentliche Förderung des Baubereichs

In der Nachkriegszeit sind erhebliche öffentliche Mittel in den Baubereich eingesetzt worden. Das Förderungsziel war zunächst auf die vordringliche Schaffung neuer Wohnungen gerichtet; der noch vorhandene Baubestand war vernachlässigt. Dieses Ziel wurde unterstützt durch steuerliche Maßnahmen. Das Steuerrecht dient zwar grundsätzlich zur Erzielung von Einnahmen zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs. Schon seit jeher ist aber anerkannt, daß die Besteuerung auch sozial-, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Vorstellungen einbeziehen kann. Nach neuer Auffassung¹ kann die Erzielung von Einnahmen Nebenzweck, die anderen Zielsetzungen können dagegen Hauptzweck der Besteuerung sein. Das Steuerrecht kann deshalb als maßgebendes Steuerungsinstrument im Bereich der Wohnungsbaupolitik eingesetzt werden. Zunächst beschränkte sich die steuerliche Unterstützung auf den Neubau von Wohnungen, vornehmlich durch die erhöhten Absetzungen nach § 7b des Einkommensteuergesetzes. Ende der fünfziger Jahre wurde über die Neubauförderung hinaus auch der vorhandene Gebäudebestand in die Förderung durch steuerrechtliche Maßnahmen allmählich einbezogen. Es handelt sich hierbei um folgende Maßnahmen, die zunächst nur grundsätzlich erwähnt werden sollen: a) 1958 wurde die Modernisierungsförderung durch § 82a der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung (EStDV)² in Form erhöhter Absetzungen der Herstellungskosten des Gebäudes eingeführt mit dem Ziel, die Altbauwohnungen an die im sozialen Wohnungsbau übliche Ausstattung anzugleichen. Unter Altbauwohnungen wurden zunächst die vor dem Währungsstichtag 21. 6. 1948 vorhandenen Wohnungen verstanden; b) 1971 wurden durch Einfügung des § 82g EStDV³ die Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen in die Förderung einbezogen; die Förderung ist ebenfalls als erhöhte Absetzungen der zu diesem Zwecke aufgewandten Herstellungskosten des Gebäudes ausgestaltet; gleichzeitig

¹ § 3 Abgabenordnung vom 16. 3. 1976, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1977 Teil I S. 269.

² EStDV vom 13. 3. 1959, BGBl. I S. 120.

³ EStDV 1971 vom 9. 2. 1972, BGBl. I S. 126.

wurden Erhaltungsaufwendungen, die zu diesem Zweck angefallen sind, zur Verteilung auf mehrere Jahre zugelassen; c) 1977 wurden Abschreibungsvergünstigungen für Herstellungskosten an kulturhistorisch und städtebaulich wertvollen Gebäuden nach § 82i EStDV⁴ eingeführt; ebenfalls wurde die Verteilung größeren Erhaltungsaufwands an diesen Gebäuden auf mehrere Jahre zugelassen; schließlich wurde im Jahre 1977 die Abschreibungsbegünstigung des § 7b EStG auf die Anschaffungskosten von Altbauten ausgedehnt.⁵

Angesichts des progressiv ausgestalteten Steuertarifs d. h. steigende Steuerbelastung mit steigendem Einkommen⁶ können die Entlastungswirkungen durch die erhöhten Absetzungen, aber auch durch die Verteilungsmöglichkeit der Erhaltungskosten eines Gebäudes je nach Höhe des Einkommens erheblichen Umfang erreichen und damit einen beachtlichen Finanzierungsanreiz geben, wie ich im folgenden darstellen möchte.

II. Prinzipien der Einkunftsermittlung bei der Nutzung von Gebäuden

Zunächst sollen zum besseren Verständnis kurz die Prinzipien der Einkunftsermittlung bei der Nutzung von Gebäuden geschildert werden. Ich beschränke mich auf die Beurteilung von Gebäuden im Privatvermögen des Eigentümers, die dieser selbst bewohnt oder an Dritte vermietet. In beiden Fällen erzielt der Gebäudeeigentümer Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, wie der technische Ausdruck des Einkommensteuergesetzes lautet.⁷

Die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung werden, wenn das Gebäude vermietet wird, durch Gegenüberstellung der Mieteinnahmen und der Werbungskosten ermittelt. Nutzt der Eigentümer das Gebäude teilweise durch Selbstbewohnen, teilweise durch Vermietung, muß er als Einnahmen aus der selbstgenutzten Wohnung die ortsübliche Vergleichsmiete ansetzen. Nutzt der Eigentümer das Gebäude dagegen teilweise zu eigenen beruflichen oder gewerblichen Zwecken, braucht er keinen Nutzungswert anzusetzen, kann jedoch die Werbungskosten in vollem Umfang abziehen.

Zu den Werbungskosten gehören alle mit dem Gebäude in Zusammenhang stehenden Aufwendungen, insbesondere Schuldzinsen, Reparaturkosten, Verwaltungskosten, Steuern sowie auch die Gebäudeabschreibungen.⁸ Die Abschreibungen richten sich grundsätz-

⁴ EStDV vom 5. 12. 1977, BGBl. I S. 2443; geändert durch Verordnung vom 12. 7. 1978, BGBl. I S. 1027 und vom 27. 11. 1978, BGBl. I S. 1829.

⁵ Gesetz über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude vom 11. 7. 1977, BGBl. I S. 1213.

⁶ vgl. § 32a Abs. 1 Einkommensteuergesetz (EStG): ab zu versteuerndem Einkommen von 18 000 DM / 36 000 DM (Alleinstehende / zusammenveranlagte Ehepaare) steigt der Steuersatz von 30,8 v. H. auf 56 v. H. bei 130 000 DM / 260 000 DM.

⁷ § 21 EStG.

⁸ vgl. § 9 EStG.

lich nach der üblichen Nutzungsdauer des Gebäudes (das EStG unterstellt eine Nutzungsdauer von 50 Jahren).⁹ Die Werbungskosten müssen in dem Jahr abgezogen werden, in dem sie angefallen sind.¹⁰ Eine Ausnahme wird bei größerem Erhaltungsaufwand bei Wohngebäuden nach § 82b EStDV zugelassen. Hiernach können größere Aufwendungen für die Erhaltung von Gebäuden, die überwiegend Wohnzwecken dienen, auf 2 bis 5 Jahre gleichmäßig verteilt werden. Ein Gebäude dient dabei überwiegend Wohnzwecken, wenn die Grundfläche der Wohnzwecken dienenden Räume des Gebäudes mehr als die Hälfte der gesamten Nutzfläche beträgt.¹¹

Diese Vorschrift enthält also eine Abweichung vom System der Einkunftsermittlung. Die Abweichung kann als steuerliche Förderungsmaßnahme angesehen werden. Die mehrjährige Verteilung erlaubt nämlich, insbesondere bei schwankender Höhe des jährlichen Einkommens, eine optimale Steuerentlastung zu erzielen.

Bei in vollem Umfang selbstgenutzten Wohngebäuden werden die Einkünfte nach § 21 a EStG pauschaliert mit 1 v. H. des maßgebenden Einheitswerts ermittelt. Schuldzinsen können bei diesen Häusern nur in beschränktem Umfang, andere Aufwendungen überhaupt nicht gesondert abgezogen werden, weil die Kosten im pauschalierten Nutzungswert bereits berücksichtigt worden sind. Ausnahmen von diesem Prinzip bestehen bei den erhöhten Absetzungen.¹² Diese können in voller Höhe abgezogen werden. Die normalen Absetzungen (also regelmäßig 2 v. H. des Anschaffungs- oder Herstellungswerts jährlich) sind mit dem Pauschalbetrag abgegolten. Daraus ergibt sich, daß die eben aufgezählten erhöhten Absetzungen auch bei voll selbstgenutzten Gebäuden, das werden insbesondere Einfamilienhäuser sein, eine beachtliche Entlastungswirkung zur Folge haben können. Eine weitere Ausnahme von dem Prinzip, daß alle Werbungskosten mit dem Pauschalbetrag abgegolten sind, besteht darin, daß Aufwendungen für die erstmalige Durchführung von Modernisierungs- und Energieeinsparungsmaßnahmen, die Erhaltungsaufwand sind, nach § 82a Abs. 3 EStDV gesondert vom Nutzungswert abgezogen werden können. Ergibt sich bei der Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung ein negativer Betrag, kann dieser mit positiven Einkünften aus anderen Einkunftsarten, z. B. solchen aus nichtselbständiger Arbeit, ausgeglichen werden¹³ und damit das steuerpflichtige Einkommen vermindern.

III. Einzelheiten der steuerlichen Förderung von Altbauten

1. Angesichts der geschilderten Systematik der Einkunftsermittlung stellt der Abzug von Werbungskosten keine steuerliche Förderung dar. Als Förderungsinstrument läßt sich

⁹ § 7 Absatz 4 EStG.

¹⁰ § 11 Absatz 2 EStG.

¹¹ Abschnitt 55 Absatz 1 der Einkommensteuer-Richtlinien, Bundessteuerblatt (BStBl.) Sondernummer 1/1982.

¹² Hierzu gehören § 7b EStG, §§ 82a, 82g, 82i EStDV.

¹³ vgl. § 2 Absatz 3 EStG.

allerdings die Verteilung von Werbungskosten auf mehrere Jahre bezeichnen, zu der ich bereits Ausführungen gemacht habe.

Als Instrument der gezielten einkommensteuerrechtlichen Förderung bleiben im wesentlichen die erhöhten Absetzungen. Hierzu ist in aller Kürze folgendes zu sagen:

a. Erhöhte Absetzungen nach § 7b EStG

Diese Vorschrift, die in der Öffentlichkeit allgemein bekannt sein dürfte, begünstigt – wie ich bereits ausgeführt habe – nicht nur den Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern, sondern auch die Anschaffung derartiger Gebäude. Die erhöhten Absetzungen betragen 5 v. H. der Anschaffungskosten eines Altbaus, wobei allerdings der abschreibungsbegünstigte Betrag auf 200 000 DM bei Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen bzw. auf 250 000 DM bei Zweifamilienhäusern beschränkt ist. Allgemein bekannt ist auch, daß die erhöhten Absetzungen acht Jahre lang in Anspruch genommen werden können und daß die Inanspruchnahme der erhöhten Absetzungen insgesamt nur bei einem Projekt pro Steuerpflichtigem möglich ist.

b. Erhöhte Absetzungen nach den Vorschriften der Einkommensteuerrückführungsverordnung

Die erhöhten Absetzungen nach § 82a EStDV, die Modernisierungs- und Energiesparmaßnahmen in Altbauten begünstigen, sind zulässig, wenn das Gebäude bei Modernisierungsmaßnahmen vor dem 1. Januar 1961 und bei Energiesparmaßnahmen vor dem 1. 1. 1958 hergestellt worden ist. Die erhöhten Absetzungen betragen 10 v. H. jährlich und können zehn Jahre lang in Anspruch genommen werden. Der abschreibungsbegünstigte Betrag ist der Höhe nach nicht beschränkt, so daß auch kostspielige Aufwendungen in vollem Umfang mit 10 v. H. jährlich abgesetzt werden können. Die erhöhten Absetzungen nach § 82a EStDV sind – im Gegensatz zu § 7b EStG – nicht auf Wohngebäude beschränkt; auch bei betrieblich oder beruflich genutzten Gebäuden sind die erhöhten Absetzungen nach § 82a EStDV zulässig.

Begünstigt sind enumerativ aufgezählte Maßnahmen, nämlich

1. Wohnungsabschluß mit oder ohne Vorraum in der Wohnung,
2. Kochraum mit Entlüftungsmöglichkeiten, Wasserzapfstelle und Spülbecken, Anschlußmöglichkeit für Kohle-, Gas- oder Elektroherd; entlüftbare Speisekammer oder entlüftbarer Speiseschrank,
3. neuzeitliche sanitäre Anlagen,
4. ein eingerichtetes Bad oder eine eingerichtete Dusche je Wohnung sowie Waschbecken,
5. Anschlußmöglichkeit für Ofen oder gleichwertiges Heizgerät,
6. elektrische Brennstellenanschlüsse und Steckdosen,
7. Heizungs- und Warmwasseranlagen,
8. Fahrstuhl Anlagen bei Gebäuden mit mehr als vier Geschossen,

9. Anschlüsse an die Kanalisation und an die Wasserversorgung,
10. Umbau von Fenstern und Türen.¹⁴

Die Vergünstigung des § 82 a EStDV ist bis zum 30. 6. 1983 beschränkt; das bedeutet, daß bis zu diesem Zeitpunkt die entsprechenden Arbeiten abgeschlossen sein müssen.

c. Erhöhte Absetzungen nach § 82 g EStDV

Diese Vorschrift gewährt erhöhte AfA in den Fällen, in denen die Gemeinde nach § 39 e BBauG¹⁵ ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot anordnet, sowie in den Fällen, in denen sich der Eigentümer eines geschichtlich, künstlerisch oder städtebaulich bedeutsamen Gebäudes nach § 43 StbauFG¹⁶ vertraglich zu Baumaßnahmen verpflichtet, die der Erhaltung, Erneuerung und funktionsgerechten Verwendung des Gebäudes dienen.

Die erhöhten Absetzungen betragen ebenfalls 10 v. H. der Herstellungskosten; sie können ebenfalls zehn Jahre lang in Anspruch genommen werden. § 82 g EStDV läuft ebenfalls zum 30. 6. 1983 aus.

In diesem Zusammenhang muß ein Wort zu dem Unterschied zwischen steuerlichen Herstellungskosten und steuerlichem Erhaltungsaufwand gesagt werden. Da grundsätzlich die erhöhten Absetzungen nur bei Herstellungskosten zulässig sind, kommt diesem Unterschied aus steuerlicher Sicht erhebliche Bedeutung zu. Bei bestehenden Gebäuden liegen Herstellungskosten regelmäßig nur dann vor, wenn an dem Gebäude etwas Neues, bisher nicht Vorhandenes geschaffen wird oder das Gebäude durch die Baumaßnahme wesentlich in seiner Substanz vermehrt, in seinem Wesen verändert oder über seinen bisherigen Zustand hinaus deutlich verbessert wird. So hat die Rechtsprechung die Abgrenzung vorgenommen.¹⁷ Außerdem sind nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung Aufwendungen, die im Anschluß an die Anschaffung eines Gebäudes gemacht werden (sog. anschaffungsnahe Aufwendungen), als Herstellungskosten zu behandeln, wenn sie im Verhältnis zum Kaufpreis hoch sind und durch die Aufwendungen im Vergleich zu dem Zustand des Gebäudes im Anschaffungszeitpunkt das Wesen des Gebäudes verändert, der Nutzungswert erheblich erhöht oder die Nutzungsdauer erheblich verlängert wird.¹⁸

Die theoretisch nachvollziehbare Abgrenzung ist aber im praktischen Bereich im Einzelfall sehr schwierig. Der Bundesfinanzhof hat eine Vielzahl von Entscheidungen zur Abgrenzung beider Kostenarten erlassen, die allerdings jeweils auf einen ganz bestimmten Einzelfall zugeschnitten waren. So gehören beispielsweise nicht zu den Herstellungskosten,

¹⁴ Anlage 7 zur EStDV; vgl. G. Stubrmann, Die Information für Steuer und Wirtschaft (1978), S. 535.

¹⁵ Bundesbaugesetz vom 18. 8. 1976, BGBl. I S. 2256.

¹⁶ Städtebauförderungsgesetz vom 18. 8. 1976, BGBl. I S. 2318.

¹⁷ Bundesfinanzhof (BFH) vom 9. 11. 1976, BStBl. II 1977 S. 279; vom 7. 12. 1976, BStBl. II 1977 S. 281; vom 24. 7. 1979, BStBl. II 1980 S. 7.

¹⁸ BFH vom 22. 8. 1966, BStBl. III S. 672; vgl. auch Blümich-Falk-Uelner, Kommentar zum EStG, 11. Aufl. § 21 EStG Rz 86.

sondern zu den Erhaltungsaufwendungen, der Einbau einer neuen, modernen Heizungsanlage in einen Altbau, der Einbau moderner sanitärer Einrichtungen sowie der Ersatz bestehender Fenster durch moderne Fenster.¹⁹ Als Herstellungsaufwand werden nach der Rechtsprechung nur noch verhältnismäßig wenige Maßnahmen gewertet werden können. Als Beispiele ist an Aufwendungen für einen Anbau, für den Einbau einer Fahrstuhlanlage, für den Ausbau des Dachgeschosses oder für die Aufteilung von Großwohnungen in Kleinwohnungen zu denken.²⁰

Angesichts der Verteilungsmöglichkeit von Erhaltungsaufwand, also von Werbungskosten, auf zwei bis fünf Jahre²¹ wirkt sich die Einengung des Herstellungskostenbegriffs grundsätzlich nicht steuerverschärfend aus. Allerdings ist die Verteilungsmöglichkeit auf vermietete bzw. teilweise selbst genutzte Wohngebäude beschränkt. Der Eigentümer eines in vollem Umfang selbst bewohnten Hauses kann von der Verteilungsmöglichkeit nur Gebrauch machen, wenn es sich um Erhaltungsaufwand im Rahmen von Modernisierungs- und Energieeinsparungsmaßnahmen handelt. Handelt es sich dagegen um Aufwendungen im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen oder handelt es sich um Erhaltungsaufwand an kulturhistorisch- und städtebaulich wertvollen Gebäuden, ist ihm die Verteilungsmöglichkeit versagt, weil dieser Erhaltungsaufwand mit dem pauschalierten Nutzungswert abgegolten ist. Es besteht also insoweit eine gegenüber der Behandlung von Modernisierungs- und Energiesparmaßnahmen abweichende Rechtslage, die teilweise auch als unbefriedigend kritisiert wird.

d. Erhöhte Absetzungen nach § 82 i EStDV

Die nach dieser Vorschrift zulässigen erhöhten Absetzungen sind ebenfalls bis zu 10 v. H. der Herstellungskosten jährlich möglich und können zehn Jahre lang in Anspruch genommen werden. Voraussetzung für die Inanspruchnahme der erhöhten Absetzungen ist, daß die Gebäude nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften Baudenkmäler sind. Die Steuervergünstigung hängt demnach allein von der Art des Objekts und nicht davon ab, ob das Gebäude innerhalb oder außerhalb eines bestimmten Gebietes liegt.²²

Die Entscheidung, ob im Einzelfall das Gebäude zu den Baudenkmalern zu zählen ist, wird von der nach landesrechtlich zuständigen Stelle, regelmäßig die Denkmalschutzbehörden, getroffen. Diese Behörden müssen durch eine Bescheinigung die Eigenschaft des Gebäudes als Baudenkmal bestätigen. Es ist darauf verzichtet worden, im Steuergesetz eine Definition des Begriffs des Baudenkmals vorzunehmen. Vielmehr meinte der Gesetzgeber, durch Anknüpfung an die landesrechtlichen Vorschriften einen einheitlichen Begriff des Baudenkmals zur Anwendung zu bringen. Maßgebend ist also immer der in den Denkmal-

¹⁹ Vgl. Blümich – Falk – Uelner (s. A 18) § 21 Rz 73.

²⁰ Vgl. Abschnitt 157 Abs. 3 der Einkommensteuer-Richtlinien.

²¹ § 82 b EStDV.

²² Vgl. zu dieser Vorschrift G. Stubrmann, Betriebs-Berater (1978), S. 150.

schutzgesetzen der Länder definierte Begriff des Baudenkmals. Durch die Anknüpfung der steuerlichen Vergünstigung an den Denkmalschutzbegriff, der z. B. die Eigentümer öffentlicher Aufsicht unterwirft und ihnen Einschränkungen in der Verfügungsbefugnis auferlegt, wird sichergestellt, daß die steuerlichen Vergünstigungen regelmäßig nur den Eigentümern von Gebäuden zugutekommen, die aufgrund öffentlich rechtlicher Vorschriften in der Verfügbarkeit über ihr Gebäudeeigentum im allgemeinen Interesse beschränkt und besonderen Unterhaltungspflichten unterworfen sind. Begünstigt ist auch ein Gebäude, das für sich gesehen nicht den Begriff eines Baudenkmals erfüllt, aber wegen seiner Einbettung in eine Gruppe von Gebäuden erhaltenswert ist, weil es auf die städtebauliche Bedeutung, nicht auf die künstlerische Qualität ankommt. Hiernach ist ein Gebäude erhaltenswert, das Teil einer nach Landesrecht geschützten Gesamtanlage oder Gebäudegruppe ist. Die erhöhten Absetzungen sind in diesem Fall beschränkt auf die Herstellungskosten, die auf die schützenswerten Teile des Gebäudes entfallen. Auch Teile von Gebäuden können Baudenkmäler sein, z. B. das Kellergewölbe, ein einzelnes Geschoß, die Fassade oder das Portal eines im übrigen nicht schützenswerten Gebäudes. Nicht dagegen sind begünstigt Gartenanlagen oder das Gebäudeinventar, auch wenn sie als Teil eines Denkmals anzusehen sind.

Ohne Bedeutung ist ferner der Zeitpunkt der Fertigstellung des begünstigten Bauwerks. Um aber zu verhindern, daß z. B. ein erhaltenswertes Gebäude völlig neu gestaltet wird und lediglich die äußere Fassade stehenbleibt oder bauliche Eingriffe vorgenommen werden, die mit denkmalpflegerischen Vorstellungen nicht vereinbar sind, enthält § 82i EStDV die Einschränkung, daß nur solche Herstellungskosten erhöht abgesetzt werden können, die nach Art und Umfang zur Erhaltung des Gebäudes als Baudenkmal und zu seiner sinnvollen Nutzung erforderlich sind. Ob eine Baumaßnahme des Eigentümers eines solchen Gebäudes diese Voraussetzung erfüllt, hat die nach Landesrecht bestimmte Behörde zu entscheiden. Nach Auffassung der Finanzverwaltung kommt auch dann die Vergünstigung des § 82i EStDV in Betracht, wenn ein denkmalgeschütztes Gebäude wegen einer Straßenbaumaßnahme abgerissen und an einer anderen Stelle wieder aufgebaut wird, sofern die Denkmalschutzbehörde dem Abbruch und der Umsetzung des Baudenkmals zustimmt. Die Finanzverwaltung geht davon aus, daß die Behörde auch die gesamte Baumaßnahme fürsorglich begleitet.

Die Finanzverwaltung selbst ist an die Bescheinigung der Denkmalschutzbehörde gebunden.²³ Diese Bescheinigung kann weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht von der Finanzverwaltung überprüft werden. Nur wenn offensichtlich ist, daß die Bescheinigung für eine Baumaßnahme erteilt worden ist, bei der die Voraussetzungen des § 82i EStDV nicht erfüllt sind, kann die Finanzverwaltung die bescheinigende Behörde veranlassen, die Bescheinigung nochmals zu überprüfen. Dagegen hat die Finanzverwaltung zu entscheiden, ob ein Gebäude im steuerlichen Sinne vorliegt und ob im Einzelfall Herstel-

²³ Abschnitt 160 Absatz 2 der Einkommensteuer-Richtlinien.

lungs- oder Erhaltungsaufwand anzunehmen ist. Die Entscheidung, ob steuerrechtlich ein Gebäude vorliegt, bei dem auch Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung erzielt werden, kann von Bedeutung sein, wenn z. B. an einem Stadtturm oder einer Burganlage Aufwendungen vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist auch noch von Bedeutung, wie ein etwaig gezahlter Zuschuß für derartige Baumaßnahmen steuerrechtlich zu beurteilen ist. Hat der Gebäudeeigentümer einen öffentlichen Zuschuß erhalten, kann er wählen, ob er den Zuschuß als Einnahmen ansetzen will und ihm dann die ungekürzten erhöhten Absetzungen zustehen oder ob er die erhöhten Absetzungen von den um den Zuschuß verminderten Aufwendungen in Anspruch nehmen will.²⁴

Bei der Anwendung der Vorschrift sind bisher keine nennenswerten Probleme aufgetreten. Das gilt auch für die Handhabung des Begriffs »sinnvolle Nutzung des Baudenkmals«. Dieser Begriff wird von den Bescheinigungsbehörden im allgemeinen weit ausgelegt. So wird z. B. die Herstellung von gewerblich genutzten Räumen in einem als Baudenkmal geschützten, bisher nicht gewerblichen Zwecken dienenden Gebäude, z. B. eines früher als Repräsentativbau genutzten Gebäudes noch als sinnvolle Nutzung im Sinne des § 82i EStDV angesehen. Das gilt naturgemäß ebenfalls, wenn ein solches Gebäude in Wohnungen mit den entsprechenden sanitären Anlagen und Einrichtungen umgewandelt wird.

Das Bundesfinanzministerium hat im Rahmen eines Berichts der dem Finanzausschuß des Deutschen Bundestags zu erstatten war,²⁵ die Landesdenkmalpfleger um Einzelheiten der Inanspruchnahme der Vergünstigung gebeten. Nach Auskunft der Landesdenkmalpfleger werden die Steuervergünstigungen in erster Linie von mittelständischen Eigentümern privater Wohngebäude in Anspruch genommen. Es handele sich zumeist um umfangreiche Instandsetzungsmaßnahmen, die vorwiegend an Baudenkmalern vorgenommen werden, die im Jahr 1977 oder später angeschafft worden sind. Dabei steht häufig verhältnismäßig niedrigen Anschaffungskosten ein Mehrfaches an Renovierungsaufwand gegenüber, der regelmäßig als anschaffungsnaher Aufwand den Herstellungskosten zuzurechnen ist. Nach Auffassung der Landesdenkmalpfleger trägt das Gesetz als Ergänzung zu den direkten Hilfen erheblich zur Erhaltung geschützter Bausubstanz bei. Anders als bei den §§ 82a, 82g EStDV ist die Steuervergünstigung für kulturhistorisch und städtebaulich schützenswerte Gebäude in der Geltungsdauer unbeschränkt.

e. Außergewöhnliche Belastungen nach § 33 EStG

Bei nicht der Einnahmeerzielung dienenden Baudenkmalern (z. B. Türmen, Toren, Mauern u. ä.) können Aufwendungen, die weder Betriebsausgaben noch Werbungskosten sind, als außergewöhnliche Belastung nach § 33 EStG anerkannt werden. Voraussetzung ist, daß – die Erhaltung des Baudenkmals wegen seiner Bedeutung für Kunst, Geschichte oder Wissenschaft im öffentlichen Interesse liegt,

²⁴ vgl. Abschnitt 163 Absatz 1 der Einkommensteuer-Richtlinien.

²⁵ Schreiben des Bundesministers der Finanzen IV B 1 – S 2198 b – 15/81 vom 24. 7. 1981, nicht veröffentlicht.

- der Eigentümer bereit ist, das Baudenkmal den geltenden Bestimmungen der Denkmal- und Archivpflege zu unterstellen,
- die Erhaltungsaufwendungen im Einvernehmen mit den zuständigen staatlichen Stellen gemacht werden.²⁶

Einbezogen in diese Vorschrift können z. B. auch Schlösser sein, die steuerrechtlich als Liebhaberei gewertet werden.

Außergewöhnliche Belastungen können das der Besteuerung unterliegende Einkommen mindern und damit zu einkommensteuerlichen Entlastungen führen.

2. Andere Erleichterungen für kulturhistorisch- und städtebaulich bedeutsame Gebäude finden sich in einer Reihe weiterer Steuergesetze.

a. Vermögensteuer

Bauwerke sind nur mit einem geringen Teil ihres Wertes für vermögensteuerliche Zwecke anzusetzen, wenn ihre Erhaltung wegen ihrer Bedeutung für Kunst, Geschichte oder Wissenschaft im öffentlichen Interesse liegt und die jährlichen Kosten in der Regel die erzielten Einnahmen übersteigen.²⁷ Bei der Vermögensfeststellung dürfen sie in bestimmten Fällen ganz außer Ansatz bleiben. Einzelheiten werden in § 115 des Bewertungsgesetzes aufgeführt.

b. Erbschafts- und Schenkungssteuer

Grundbesitz oder Teile von Grundbesitz, deren Erhaltung wegen ihrer Bedeutung für Kunst, Geschichte oder Wissenschaft im öffentlichen Interesse liegt, die jährlichen Kosten in der Regel die erzielten Einnahmen übersteigen und die Gegenstände in einem den Verhältnissen entsprechenden Umfang der Forschung oder der Volksbildung nutzbar gemacht werden, sind mit 60 v. H. ihres Wertes von der Erbschaftssteuer befreit.²⁸ In vollem Umfang steuerbefreit sind Kulturdenkmale, wenn über die genannten Voraussetzungen hinaus der Eigentümer bereit ist, die Gegenstände den geltenden Bestimmungen der Denkmalpflege zu unterstellen und die Gegenstände sich mindestens zwanzig Jahre im Besitz der Familie befinden bzw. im Verzeichnis national wertvollen Kulturguts oder national wertvoller Archive eingetragen sind.²⁹

c. Auch bei der Grundsteuer gibt es Steuerbefreiungen, nämlich für Grundbesitz mit Kulturdenkmälern.³⁰

d. Bei der Grunderwerbsteuer ist der bis zum 31. 12. 1982 verwirklichte Erwerb eines Grundstücks mit einem Kulturdenkmal in einigen Länder-Grunderwerbsteuergesetzen von

²⁶ Verwaltungsanordnungen der Finanzminister der Länder.

²⁷ § 4 Vermögenssteuergesetz vom 17. 4. 1974, BGBl. I S. 949 in Verb. mit § 115 Bewertungsgesetz vom 26. 9. 1974, BGBl. I S. 2370.

²⁸ § 13 Absatz 1 Nr. 2 Buchst. a Erbschaftssteuergesetz (ErbStG) vom 17. 4. 1974, BGBl. I S. 933.

²⁹ § 13 Absatz 1 Nr. 2 Buchst. b ErbStG.

³⁰ § 4 Nr. 5 Grundsteuergesetz vom 7. 8. 1973, BGBl. I S. 965.

der Besteuerung ausgenommen. Die Steuerbefreiung setzt voraus, daß das Grundstück auf Betreiben oder mit Zustimmung der zuständigen Denkmalschutzbehörde erworben wurde und der Denkmalpflege oder Zwecken der Kultur, Kunst oder Wissenschaft gewidmet wird.

Auch diese steuerlichen Maßnahmen sollten dazu beitragen, die Erhaltung schützenswerten Gebäudebestandes zu unterstützen. Ab 1. 1. 1983 gilt ein neues, bundeseinheitliches Gesetz.³¹

IV. Weitere vorgesehene Förderungsmaßnahmen?

Zur Erhaltung kulturhistorisch und städtebaulich wertvoller Gebäude sind in der Vergangenheit weitere steuerliche Förderungsmaßnahmen verlangt worden. So ist z. B. die Forderung gestellt worden, die erhöhten Absetzungen zumindest im Erstjahr über 10 v. H. hinaus auf 30 v. H. zu erhöhen. Des Weiteren ist angeregt worden, auch die Anschaffung von Baudenkmalern zu begünstigen. Schließlich ist auch die Auffassung geäußert worden, daß die Verteilung von Erhaltungsaufwand durch Sanierungsmaßnahmen oder durch Maßnahmen an kulturhistorisch und städtebaulich wertvollen Gebäuden auch bei in vollem Umfang selbst genutzten Gebäuden zugelassen werden sollte.

Die Bundesregierung hat bisher weitergehende steuerliche Förderungsmaßnahmen abgelehnt, weil sie der Meinung ist, daß die vorhandenen steuerlichen Anreize zur Aktivierung privater Investitionen ausreichen. Der Förderung auch der Anschaffung von Baudenkmalern steht entgegen, daß hierbei ein Anreiz für besonders finanzstarke Käufer gegeben würde, die weniger an der Erhaltung eines Gebäudes, vielmehr an steuerlichen Entlastungsmaßnahmen interessiert sind. Diese kritische Beurteilung wird auch von Landesdenkmalpflegern geteilt. Der Anhebung der Abschreibungssätze auf z. B. 30 v. H. ist entgegenzuhalten, daß der Finanzierungsanreiz von 10 v. H. bereits im Verhältnis zur normalen Absetzung sehr hoch ist und bei einer Anhebung des Abschreibungssatzes der Finanzierungsanreiz überproportional dimensioniert wäre. Der Anregung, die Verteilung von Erhaltungsaufwand auch bei den genannten Maßnahmen bei selbstgenutzten Gebäuden zuzulassen, steht die Erwägung entgegen, daß eine weitere Zulassung des Abzugs von Kosten die pauschalierte Nutzungswertbesteuerung nach § 21 a EStG noch mehr als schon bisher durchlöchern würde. Das ließe sich aber weder steuerpolitisch noch steuersystematisch ohne weiteres vertreten. Ob die Steuervergünstigungen der §§ 82 a, 82 g EStDV über den 30. 6. 1983 hinaus verlängert werden, ist noch offen, wenn auch nicht ausgeschlossen. Allerdings ist es zweifelhaft, ob die sog. Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen des § 82 a EStDV im bisherigen Umfang aufrechterhalten werden.

³¹ Ab 1. 1. 1983 sind die bisher vertretenen Vorschriften zur Grunderwerbsteuer aufgehoben und durch das Grunderwerbsteuergesetz vom 17. 12. 1982, BGBl. I S. 1777 ersetzt worden. Es gilt nunmehr – bis auf einige in diesem Zusammenhang nicht einschlägige Ausnahmen – ein einheitlicher Steuersatz von 2 v. H. für alle Erwerbsfälle.

Die psychosozialen Folgen von Sanierung und wie man ihnen begegnen kann

1. Ziel und Inhalt des Beitrags – 2. Situationsbeschreibung im Hinblick auf die Grundlagen und die Auswirkungen – 3. Zur Einordnung in die Gemeindepsychologie – 4. Die didaktisch-methodische Umsetzung des Konzepts eines Partizipations-Kompetenz-Trainings als primäre Prävention

I.

Ausgehend¹ von einer überschlägigen gemeindepsychologischen und -soziologischen Betrachtung des Problemzusammenhangs von Stadtsanierung, Beteiligung von Betroffenen und psychischen Störungen einerseits und einem kurzen Hinweis auf die positiven Erfahrungen mit einer auf Beteiligung in einem anderen gesellschaftlichen Sektor bezogenen Arbeit mit Betroffenen innerhalb der letzten sechs Jahre andererseits, soll hier ein didaktisch-methodischer Leitfaden für ein Training mit der Zielgruppe der von städtebaulichen Planungs- und Sanierungsvorhaben unmittelbar Betroffenen vorgestellt werden. Das Training, verstanden als eine Maßnahme primärer Prävention, ist gerichtet auf den Erwerb bzw. die Steigerung von sogenannter Partizipations-Kompetenz. Es verfolgt damit die Absicht, Gesetzauftrag und soziale Wirklichkeit im Problembereich von Sanierung und Stadtbau mit ihren z. T. sehr bedeutsamen pathogenen Folgen einander wieder ein Stück näher zu bringen.

Das Partizipations-Training setzt an bei Defiziten wie z. B. eingeschränkten Artikulationsfähigkeiten gegenüber Planern, unzureichenden Fähigkeiten zur Kooperation und zur Arbeit in Gruppen oder geringen Gesetzeskenntnissen. Damit ist bereits auch einiges zur Skizzierung der Ausgangslage für die beteiligungsberechtigten Bürger in städtischen Sanierungsgebieten gesagt.

II.

Zuvor noch eine Definition: Unter »Sanierung« sollen Eingriffe verstanden werden, durch die ein Stadtviertel zur Behebung städtebaulicher Mißstände, vor allem durch den Abbruch von Bauten und anschließender Neubebauung oder auch durch eine Modernisierung von Häusern bedeutend verbessert oder wesentlich umgestaltet wird.² Was nun den

¹ Vortrag beim Zweiten Kongreß für Klinische Psychologie und Psychotherapie im Februar 1982 in Berlin.

² Vgl. Institut Wohnen und Umwelt (Hrsg.), Planungs begriffe. 3. Aufl., Opladen 1978.

legalistischen (nicht den legitimatorischen) Bezugsrahmen von Partizipation bei Sanierungsvorhaben angeht, kann die Berechtigung zur Beteiligung bzw. Partizipation – ich verwende die beiden Begriffe als Synonyme – in erster Linie aus den Bestimmungen des Bundesbaugesetzes (BBauG)³ und des Städtebauförderungsgesetzes (StBauFG)⁴ hergeleitet werden. Dabei möchte ich in diesem Rahmen allerdings nicht auf die gewiß interessante Frage nach dem ihnen zugrunde liegenden Partizipationsverständnis und im Anschluß daran: nach der möglichen Reichweite dieser Regelungen eingehen. Auch kann der Begriff der »Beteiligung« hier nicht weiter entfaltet und diskutiert werden wie auch seine Differenz zu den Begriffen »Mitberatung« und »Mitbestimmung« nicht herausgearbeitet werden.

Bekanntlich sieht das BBauG in § 2 a die Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung vor. Es heißt dort in Abs. 2: »Die Gemeinde ... hat allgemein Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben (Anhörung). Öffentliche Darlegung und Anhörung sollen in geeigneter Weise und möglichst frühzeitig erfolgen...« Entsprechend gilt nach § 1 des StBauFG: »Den Betroffenen soll Gelegenheit gegeben werden, bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen mitzuwirken.« Im Hinblick auf die Neugestaltung des Sanierungsgebietes und im Zusammenhang mit der Aufstellung eines sog. Sozialplanes heißt es dann in § 8 (2) StBauFG: »Die Gemeinde soll während der Dauer der Durchführung der Sanierung die Erörterungen mit den unmittelbar Betroffenen fortsetzen und dabei namentlich Berufs-, Erwerbs- und Familienverhältnisse, Lebensalter, Wohnbedürfnisse, soziale Verflechtungen sowie örtliche Bindungen und Abhängigkeiten der Betroffenen berücksichtigen.« Schließlich heißt es dort in § 9 StBauFG: »Die Gemeinde soll mit den Eigentümern..., den Mietern, Pächtern und anderen Nutzungsberechtigten oder mit deren Beauftragten möglichst frühzeitig die beabsichtigte Neugestaltung des Sanierungsgebietes und die Möglichkeit ihrer Beteiligung an der Durchführung der Sanierung erörtern...« Für die sog. Erörterung wird im übrigen vom Gesetzgeber wiederum hingewiesen auf die Beteiligungsmodalitäten im Rahmen der Bauleitplanung.

Auf diese rechtlich vorgegebenen Chancen der Beteiligung von Bürgern – es muß ebenfalls an dieser Stelle unterbleiben, auf die Fragwürdigkeit des Begriffes »Bürger« näher einzugehen – heben nun Modelle und Verfahren institutionalisierter Partizipation ab. (Auch Bürgerinitiativen will ich hier einmal ausklammern). Es sind dies Modelle und Verfahren einmal von seiten der Kommunalverwaltungen wie z. B. Planungsbeiräte, Bürgerforen oder einfach nur Informationsveranstaltungen, zum anderen von seiten der Sozialwissenschaften wie etwa *Davidoff*⁵ und *Peattie*⁶ Anwaltsplanung oder *Dienels*

³ Bundesbaugesetz in der Fassung vom 18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2256).

⁴ Städtebauförderungsgesetz vom 27. 7. 1971, geändert durch die Novelle zum Bundesbaugesetz vom 18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2221).

⁵ Vgl. P. *Davidoff*, Anwaltsprinzip und Pluralismus in der Planung. In: L. *Lauritzen* (Hrsg.), Mehr Demokratie im Städtebau. Hannover 1972.

⁶ Vgl. L. R. *Peattie*, Überlegungen zur Anwaltsplanung. In: L. *Lauritzen* (s. A 5).

Planungszelle.⁷ Sie suchen die Betroffenen über diese Verfahren vermehrt in den Planungsprozeß einzubeziehen und wollen einen Beitrag zur Aktivierung aller Betroffenen leisten, wobei das Erreichen der Gesamtheit der Bürger als Ideal- und Zielzustand aufscheint. Fast alle dieser Vorschläge und Handlungskonzeptionen sind in den letzten Jahren wiederholt einer mehr oder minder fundamentalen Kritik unterzogen worden. Ich verweise dabei auf deutsche Arbeiten wie die von *Hollihn* in *Atteslanders* »Soziologie und Raumplanung«⁸ oder das Schlußkapitel von *Pieper* in seiner »Soziologie im Städtebau«.⁹

Die kritischen Beiträge beziehen sich insbesondere auf den Sachverhalt, daß die bislang vorliegenden Partizipationsmodelle nur schlecht oder gar nicht in der Lage waren, das Problem der Mobilisierung, speziell der der Unterschichten, zu lösen und den durch empirische Untersuchungen bis heute immer noch unzureichend ausgeleuchteten Zirkel, der sich wahrlich als Teufelskreis darstellt, zu durchbrechen. Er ist bestimmt aus: 1) Apathie und einer damit gleichsam automatisch einhergehenden Nichtbeteiligung am Planungsprozeß 2) den erzwungenen Wegzug aus der vertrauten Umwelt eines engen sozialen Netzwerkes in aller Regel in Gebiete, die, will man ein paar Merkmale aufführen, keine zu früher vergleichbaren Nachbarschaftskontakte, dafür aber ein höheres Mietpreinsniveau, längere Fahrzeiten zur Arbeitsstätte aufweisen und auf der anderen Seite eine weniger gut entwickelte Infrastruktur ihren neuen Bewohnern anbieten können 3) daraus sich ergebende psychischen Beeinträchtigungen und als deren Folge: vermehrte Apathie mit einer Tendenz zum Rückzug aus weiteren sozialen Bereichen wie etwa Freundes- und Bekanntenkreise, Freizeitgruppen oder gar der angestammten Berufswelt.

Vor allem die erzwungene Herauslösung aus eingespielten, soziale Bezüge stiftenden und bedeutungsvollen Verankerungen und Ligaturen (im Sinne von *Dahrendorf* als »oft mit emotionalen Gewichten geladenen Bindungen«)¹⁰ führt zur Beeinträchtigung seelischer Gesundheit. Seit *Frieds* häufig zitierter aber auch kritisierte Untersuchung der »Trauer um ein verlorenes Zuhause«¹¹ wissen wir um den Zusammenhang von Verlust der alten Wohnsituation im Zuge von Sanierungsmaßnahmen und Trauerreaktionen unter der besonderen Randbedingung einer starken Bindung an das Quartier. Auf ähnliche Ergebnisse verweisen im übrigen die Studien von *Herlyn* u. a. zu »Sozialplanung und Stadterneuerung«,¹² von *Theis* zum »Ende einer Arbeitersiedlung«¹³ oder von *Kasl* zu »Effects of Housing on Mental and Physical Health«.¹⁴ Sie betonen allesamt, daß

⁷ Vgl. *P. C. Dienel*, Die Planungszelle. Opladen 1978.

⁸ *F. Hollihn*, Partizipation und Raumplanung. In: *P. Atteslander* (Hrsg.), Soziologie und Raumplanung. Berlin – New York 1976.

⁹ *R. Pieper*, Soziologie im Städtebau. Stuttgart 1979.

¹⁰ *R. Dahrendorf*, Lebenschancen. Frankfurt a. M. 1979, S. 51.

¹¹ *M. Fried*, Grieving for a lost home. In: *L. J. Duhal* (ed.), The urban condition. New York 1963.

¹² *U. Herlyn* u. a., Sozialplanung und Stadterneuerung. Stuttgart 1976.

¹³ *R. Theis*, Das Ende einer Arbeitersiedlung. In: Stadtbauwelt 46 (1975).

¹⁴ *S. V. Kasl*, Effects of housing on mental and physical health. In: Housing in the Seventies Working Papers 1. National Housing Policy Review 1976.

erzwungener Wohnungswechsel in jedem Fall einen Einbruch in die Lebensverhältnisse bedeute – man könnte auch von einem »life event«¹⁵ reden –, der wiederum Streß erzeuge und in Abhängigkeit der je spezifisch zur Verfügung stehenden Verarbeitungsmöglichkeiten erhebliche Auswirkungen auf die seelische Gesundheit habe.

In der Kritik an den bislang vorliegenden Beteiligungsmodellen, die im Anschluß an die Verabschiedung der o. a. Gesetze entworfen wurden, scheint mir nun ein überaus wichtiger Aspekt noch nicht genügend betont worden zu sein. Hält man nämlich die Modelle in vergleichender Absicht nebeneinander, fällt auf, daß sie hauptsächlich davon ausgehen, daß jene Betroffenen etwas an Argumenten beitragen und sich beteiligen können, die genügend über die anstehende Sachlage informiert sind. Sie suchen demnach auf der Informationsebene den Bürgern zu begegnen und mit ihnen zu arbeiten. Allerdings vernachlässigen sie dabei in der Regel die dahinterliegende grundsätzliche, weil Voraussetzung für eine informierte inhaltliche Beteiligung schaffende Ebene des angemessenen und in unserer Gesellschaft an Normen gebundenen Umgangs mit den Handlungspartnern in unterschiedlichen Herrschaftspositionen (hier: die Behördenvertreter) und Soziallagen (Mieter, Pächter, Hausbesitzer) sowie mit der Situation selbst (die hier z. B. durch Gesetze, Verordnungen, Geschäfts- und Nutzungsordnungen definiert wird). Die Modelle geben weniger gut Antwort auf die Frage: Wie partizipiert man in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit? Welche Kompetenzen sind dafür notwendig?

Meine These dabei ist, daß gerade die Erfahrung und die damit verbundenen Gefühle, betroffen zu sein von der Sanierungsmaßnahme, sich deshalb in den Prozeß einmischen zu wollen, wenn nur irgendwo dafür ein Anknüpfungspunkt vorhanden wäre, wenn man die geeigneten Mittel zur Verfügung stehen hätte – sie aber in der Tat nicht hat und typischerweise ohnmächtig reagieren muß etwa in der Form: »Ich kenne mich da nicht aus! Ich weiß gar nicht, wie ich mich dort und dann verhalten soll, wie ich da überhaupt etwas machen kann!« – einen wesentlichen Teil der konstatierten Apathie ausmachen, jedoch von den vorliegenden Partizipationsmodellen zu wenig beachtet werden. Sie wiederum setzen bei den Betroffenen zu viel an Fähigkeiten und Fertigkeiten voraus und müssen deshalb auch mittelfristig scheitern. Sie gehen davon aus, daß die Betroffenen zu reden verstehen (i. S. der Spielregeln der Rhetorik) und ihre Bedürfnisse deutlich anmelden können. Sie setzen voraus, daß die Ängste und Unsicherheiten gegenüber Planern und Politikern ihnen nicht die Sprache verschlagen, daß sie sich mit geschickt vorgetragenen Argumenten Gehör zu verschaffen, wenn nicht sogar durchzusetzen vermögen; daß sie gruppenspezifischen Zwängen gegenüber resistent sind. Kurz: Es wird angenommen, daß die Betroffenen sozusagen partizipationskompetent sind und für die im Beteiligungsprozeß ablaufenden Interaktionen die adäquaten Verhaltensstile bereits entwickelt haben. So daß

¹⁵ Siehe etwa *M. Tausig*, Measuring life events. In: Journal of Health and Social Behavior 23 (1982); für eine Zusammenfassung von Resultaten *S.-H. Filipp* (Hrsg.), Kritische Lebensereignisse. München 1981.

ihnen deswegen nur noch genügend Sachinformationen für eine Auseinandersetzung mit den Planern und Gemeindevertretern zu vermitteln seien; m. a. W.: daß der Erwerb bzw. die Steigerung von Beteiligungs-Kompetenz eine Frage der Eingabe der richtigen Informationen sei.

III.

Nun geht es mir allerdings nicht darum, hier ein weiteres Partizipationsmodell vorzuschlagen. Analog zu meinen Bemühungen in einer strukturell ähnlich gelagerten Situation, der Beteiligung von Eltern aus den Unterschichten in der Schule,¹⁶ möchte ich vielmehr im Kontext gemeindepsychologischer Überlegungen mit ihren Prinzipien: eher bzw. mehr Prävention als Therapie sowie Steigerung von Kompetenz statt Reduktion psychischer Belastung *ex post fact*¹⁷ (besonders im Gefolge erzwungener geographischer Mobilität nach einer Sanierung) die Umriss eines Trainings zum Erwerb und zur Entwicklung von Partizipations-Kompetenz vorstellen. Eine Kompetenz, welche die Betroffenen dazu fähig machen soll, an so etwas wie Bürgerforen oder Planungszellen überhaupt erst und mit Gewinn teilnehmen zu können. Nebenbei gehe ich davon aus, daß Beteiligung für sich allein genommen und unabhängig von den durch sie erzielten Resultaten schon psychisch gratifikationsfähig ist und i. S. eines bedeutsamen Stimulans für eine kumulative und daher immer wieder Belohnungen bringende Partizipation auch in anderen sozialen Sektoren wie etwa Freizeitvereinigungen, Gewerkschaft, Parteien oder Kirchen fungieren kann. Auf einer mehr theoretischen Ebene wird hierdurch auch die aufgezeigte Lücke in der sozialen Kette von Gesetzesvorgabe, vorgeschlagenen Partizipationsmodellen mit bereits aktivierten Betroffenen und einer sozial gerechten Entscheidungsfindung im Planungsprozeß für eine Sanierung geschlossen.

In Anlehnung an den Kompetenzansatz der Gemeindepsychologie,¹⁸ welcher spricht von *lebenspraktischen* (etwa der Umgang mit Behörden bzw. ihren Vertretern), *sozialen* (etwa Konflikte angemessen zu lösen), *leistungsthematischen* (etwa die Aufgabe der Mitarbeit in einer Planungszelle konzentriert, ausdauernd und regelmäßig zu erfüllen), *kreativen Kompetenzen* (etwa Flexibilität und Einfallsreichtum in auswegslos erscheinenden Planungssituationen) und jenen zur *Krisenbewältigung* (etwa bei Konfrontationen mit Mißerfolgen, wenn man sich nicht durchsetzen kann, wenn die kommunalen Vertreter mehr Macht haben) ergeben sich für ein solches Training vor allem die folgenden generellen Lehrziele:

¹⁶ Vgl. etwa S. Tasseit, Mitbestimmen in der Schule. Bausteine für einen Grundkurs im Bereich der Elternbildung. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 24 (1976) oder *ders.*, Zu den Bedingungen sozialer Planung: Konzeption und Praxis eines Mitbestimmungstrainings für die von sozialer Planung Betroffenen. In: Neue Praxis 9 (1979).

¹⁷ Vgl. etwa S. J. Korchin, Modern clinical psychology. New York 1976.

¹⁸ Siehe G. Sommer / H. Ernst, Gemeindepsychologie. München – Wien – Baltimore 1977; vgl. für eine Kurzfassung Psychologie heute 9 (1982), H. 2: Kompetenzen: Die Fährte zur psychischen Gesundheit.

- vermitteln und Einüben von Fähigkeiten und Fertigkeiten im Bereich von Rede-, Verhandlungs- und Versammlungstechniken;
- Einüben von kooperativen, solidarisch-helfenden aber auch kritischem Verhalten in Gruppen;
- Kennenlernen und Handhaben bzw. Umgehen mit den Möglichkeiten, die einem Gesetze und Verordnungen lassen.

Sie dienen direkt dem Aufbau von kognitiven, emotionalen und motorischen Verhaltensweisen zur effektiven Auseinandersetzung mit dem konkreten und kritischen Lebensereignis (life event) einer anstehenden Sanierung und der damit verbundenen, in Ohnmacht erlebten Drohung, wegziehen zu müssen.

IV.

Die didaktisch-methodische Umsetzung der Ziele kann im Rahmen eines ungefähr 30 Zeitstunden dauernden Kurses als Lernangebot geschehen. Ein Angebot, das im Kontext der Gemeinwesenarbeit von Sozialarbeitern/-pädagogen gemacht werden kann oder von Mitarbeitern von Erwachsenenbildungsstätten, die auf Stadtteilarbeit eingerichtet sind. Mehrjährige Erfahrungen aus der beteiligungsbezogenen Elternarbeit zeigen, daß vor allem bei Nutzung von Möglichkeiten eines Bildungsurlaubs sich die Chance erhöht, den angezielten Adressatenkreis aus den Unterschichten unmittelbar erreichen zu können.

Abschließend sollen die möglichen Themenstellungen eines solchen Trainingsangebotes kurz angedeutet werden:

- I. Kennenlernen der Teilnehmer und des Kursleiters (Partnerinterviews, schriftliche Befragung der Teilnehmer zu ihren Eingangskenntnissen);
- II. Entscheidungsspiel: »Wie soll in unserem Wohnviertel saniert werden? Was soll dabei alles bedacht werden?«
- III. Anhand einer Falldarstellung: »Was sind und wo stehen unsere Teilnahmerechte?« (Instruktion und Kleingruppenarbeit).
- IV. In einem Rollenspiel: »Die Partner im Planungsprozeß«: welche Macht, Interessen, Einflußnahmestrategien haben sie? Wie artikulieren sie sich?
- V. Anhand von Protokollen: Durchspielen eines bereits anderenorts gelaufenen Planungsprozesses, bei dem die Mieter keine Chance hatten. Dabei Durchsprechen der eigenen Gefühle und Erfahrungen.
- IV. Vorbereitung einer Sitzung, bei der die Betroffenen auf Kommunalpolitiker und Planer treffen (Behandlung z. B. von Geschäftsordnungsfragen, Organisationsproblemen u. ä.).
- VII. Durchspielen einer solchen Sitzung: Ein Betroffener übernimmt den Vorsitz, hält eine kurze Rede und leitet die Diskussion (Rede- und Versammlungstraining).
- VIII. Kritik am durchgeführten Kursus.

Fallstudie und Vergleich. Zur Möglichkeit sozialgeschichtlicher Arbeit mit Städteatlanten¹

1. Von der Fallstudie zum Vergleich: Lingen in der Frühneuzeit – 2. Geschichte, Aufbau und Programm des Deutschen Städteatlas – 3. Zur Darstellung sozialgeschichtlicher Probleme: a) Gesellschaft, Verfassung und Wirtschaft im Mittelalter b) Frühneuzeitliche Städtetypen c) Wandel des 19. Jahrhunderts – 4. Ausblick auf die geplante Ergänzung durch Verbreitungskarten

1. Von der Fallstudie zum Vergleich: Lingen in der Frühneuzeit

Es war das Jahr 1597, als die Truppen der niederländischen Generalstaaten unter Führung des Statthalters Moritz von Nassau-Oranien zum drittenmal nach 1590 und 1591 den Versuch unternahmen, die spanische Festung Lingen an der Ems, den »Schlüssel zu Friesland« zu erobern. Damit sollte in einer ersten Atempause des Bruderkrieges zwischen den mehr und mehr calvinistisch bestimmten nördlichen und den katholischen südlichen Provinzen der spanischen Niederlande der vielleicht entscheidende Vorstoß gegen die wachsende Bedrohung der niederländischen Ostflanke geführt werden; denn die Festung behinderte einerseits die Verbindung zu und zwischen den Glaubensverwandten in Bentheim, Steinfurt und Ostfriesland, ermöglichte andererseits eine Rückeroberung des erst drei Jahre zuvor den Spaniern abgenommenen Groningen, wobei die sich unter dem Wittelsbacher Ernst, dem Kölner Erzbischof und Kurfürsten, festigenden geistlichen Fürstentümer Nordwestdeutschlands keine geringe Rolle spielten. Der Unabhängigkeitskrieg der Niederlande – 1597 eigentlich nur noch der nördlichen Provinzen – von der spanischen Krone dauerte zu dieser Zeit bereits mehr als dreißig Jahre, und es sollten beinahe noch fünfzig Jahre vergehen, bis die nördlichen Provinzen im Frieden von Münster 1648 ihre Souveränität anerkannt erhielten, was gleichbedeutend mit der Lösung von der spanischen Herrschaft und vom Heiligen Römischen Reich deutscher Nation war.²

¹ Dem Druck liegt die geringfügig überarbeitete und um die Anmerkungen ergänzte Fassung eines Vortrages zugrunde, den ich auf Einladung der Arbeitsgemeinschaft Die alte Stadt im Rahmen der VII. Internationalen Städtetagung »Die alte Stadt morgen« am 27. Juni 1980 in Salzburg gehalten habe. Der Vortrag wurde durch eine Serie von 65 Dias in Doppelprojektion unterstützt, deren Reproduktion in diesem Rahmen selbstverständlich unmöglich ist. Stattdessen wird in den entsprechenden Anmerkungen jeweils auf die Fundorte verwiesen. Vgl. zum Kolloquium außerhalb dieser Zeitschrift auch Á. Ságvári, Neue Auffassungen auf dem Gebiet der Stadtgeschichte, in: Budapester Rundschau 14, Nr. 35, 1980, S. 4; Ch. Engeli, Aufgaben und Möglichkeiten der vergleichenden stadtgeschichtlichen Forschung, in: IMS 1980, Heft 2, S. 34–36.

² Der Zusammenhang ist am besten zu erarbeiten mit Allgemeine geschiedenis der Nederlanden, Bd. VI und VII, Haarlem 1979/80.

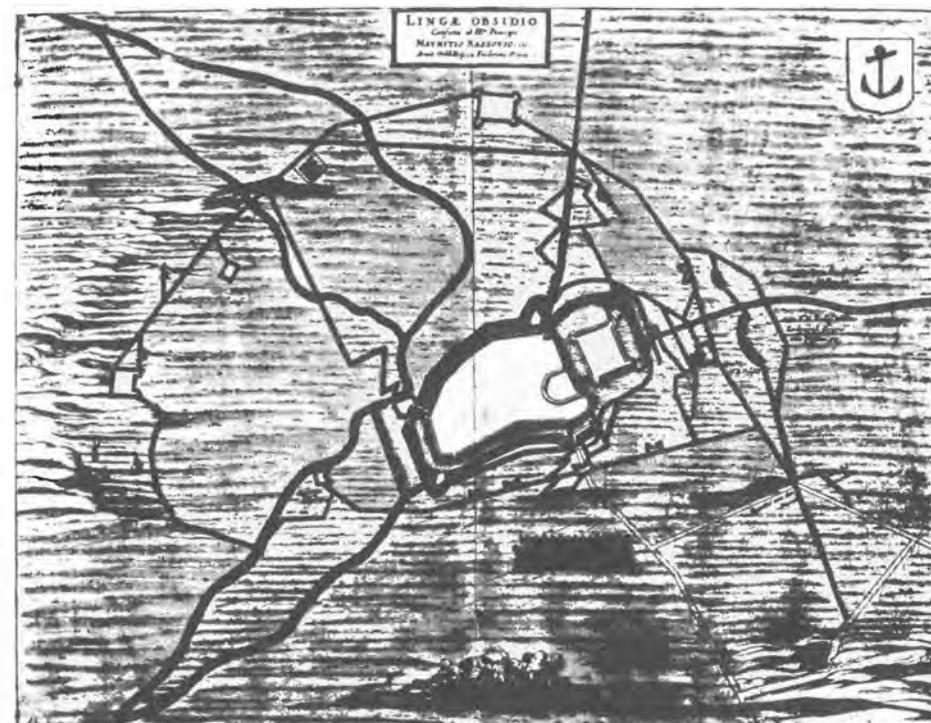


Abb. 1 Die Festung Lingen zur Zeit der Belagerung durch Moritz von Oranien 1597 (!). Vgl. bei Anm. 4.

Anfang Oktober 1597 hatte Moritz von Oranien in raschem Vormarsch die spanischen Stützpunkte im Osten der Niederlande, Groenlo, Enschede, Oldenzaal und Ootmarsum, eingenommen, sich am 26. Oktober bei Nordhorn mit dem calvinistischen Grafen Arnold II. von Bentheim vereinigt und zwei Tage später bei Emsbüren die Ems überschritten: Die Belagerung Lingens begann: »Es war eine Stadt mit Wällen, Mauern und Bollwerken gut gesichert, überdies durch ein Kastell verstärkt, denn abgesehen davon, daß sie durch mehrere runde Werke aus aufgeworfener Erde befestigt war, wurde sie durch eine doppelte Reihe von Mauern und Gräben, durch drei Bollwerke, durch zwei Dämme, die Ravelins heißen, und eine 600 Mann starke Besatzung geschützt, und zwar durch drei Fähnlein Fußtruppen und eine Reiterschwadron...«³ Ein nach Nordosten ausgerichteter Belagerungsplan läßt die Stellung der Generalstaaten, d. h. der Oranier und Friesen gegenüber der Burg erkennen, während die mit ihnen verbündeten Engländer die Straßen nach Osten,

³ Statt weiterer Nachweise W. Ehbrecht, Die Phasen des Ausbaues der Festung nach Altkarten und Ansichten aus dem 16. und 17. Jahrhundert, in: ders. (Hg.), Lingen 975–1975. Genese eines Stadtprofils, Lingen 1975, S. 96–100, bes. S. 97.

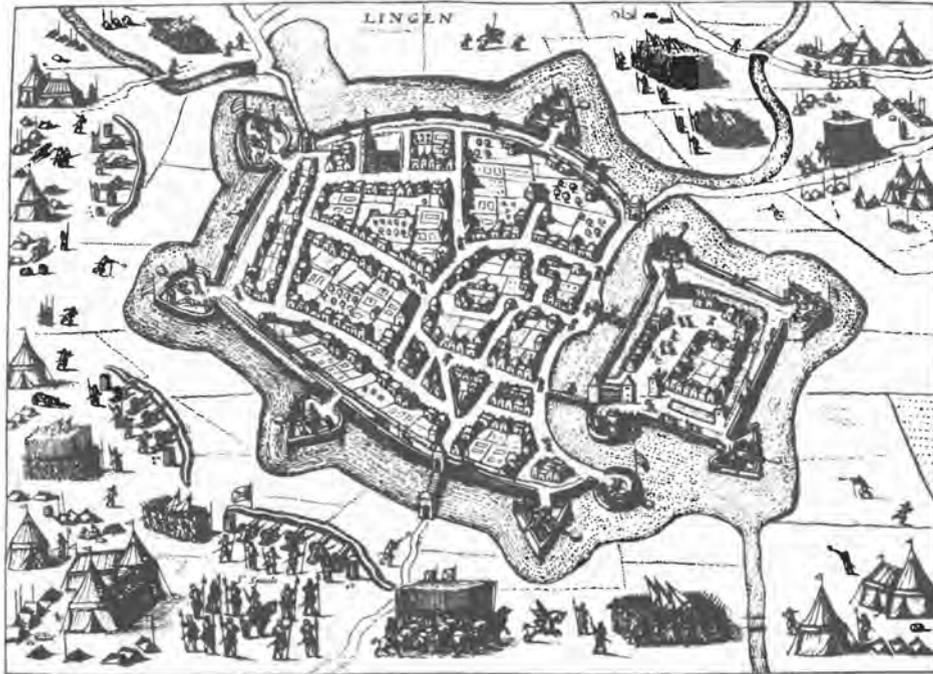


Abb. 2 Belagerung Lingens durch Spinola 1605: »Topographie« der Stadt um 1550? Vgl. bei Anm. 5.

d. h. nach Osnabrück, die Schotten den westlichen Zugang von der Ems und der sie begleitenden Nord-Süd-Straße sperren.⁴

Über die innerstädtische Situation sagt dieser typische Festungsplan natürlich nichts aus. Er ist übrigens im Titel falsch datiert, denn 1605 mußte die oranische Besatzung bereits vor dem spanischen General Spinola kapitulieren. Wie Lingens Innenstadtbereich 1597 ausgesehen haben mag, zeigt eine ebenso mit der Belagerung Spinolas verbundene Vogelschau.⁵ Die Kombination von mittelalterlicher Mauer, vorgelagertem Wall und Graben macht aber im Vergleich zu dem zuvor genannten Festungsplan deutlich, daß wenigstens in diesen Teilen der Ansicht in etwa die Topographie der Zeit um 1550 sichtbar wird, als Habsburg das Erbe der Tecklenburger Grafen angetreten hatte. Insbesondere die »herzförmigen« Bastionen weisen nach kunsthistorischem Urteil auf mediterranen Einfluß. Noch die Spanier müssen dieses Festungssystem verändert haben, wie eine um 1560 entstandene, durch die Exaktheit von Wege- und Wassernetz bestechende Karte des in Brüsseler

⁴ Abb. 1 nach Ehbrecht (s. A 3) Tafel VII, 1 mit S. 271.

⁵ Abb. 2 ebd. VII, 2 mit S. 271 und in W. Ehbrecht (Bearb.), Lingen, in: H. Stoob (Hg.), Deutscher Städteatlas II, 8, Dortmund 1979.



Abb. 3 Lingen vor 1597? Vgl. bei Anm. 7.

Diensten die Städte der spanischen Niederlande aufnehmenden Jacob van Deventer zeigt.⁶ Wie in mittelalterlicher Zeit sind Burg und Stadt getrennt befestigt, vor die Mauer sind mehrere Wälle mit zwischenliegenden Gräben gezogen. Der Ausgang der Stadt nach Norden liegt noch in Nachbarschaft zur alten Kirche: von hier aus gelangt man über einen Mühlenstau zu einem Prozessionsweg, der zu einer Marienkapelle und einem Antoniuspital führt. Da die Bedeutung der Festung seit Ausbruch des Krieges 1568 ständig wuchs, ging der Ausbau weiter: kleinere Bastionen sicherten die Zugangswege, die vielleicht eine dritte auf die Eroberung Spinolas bezogene, in einer Reihe von Einzelheiten wieder fehlerhafte Ansicht zeigt.⁷ Schon hier wird deutlich, wie wenig verlässliche Aussagen zur Topographie aus diesen älteren Ansichten zu gewinnen sind.⁸

⁶ Bibliotheca Nacional Madrid, Sección de Manuscritos, Ms. Res. 200. Eine Schwarz-weiß-Reproduktion bei Ehbrecht (s. A 5). Zu Jacob Roelofs, genannt van Deventer (+ 1575 in Köln) und seinem ebenso wichtigen zeitgenössischen Kollegen in der spanisch-niederländischen Kartographie Christian s'Grooten (+ 1608 in Kalkar): S. J. Fockema Andreae, *Geschiedenis der kartografie van Nederland, 's-Gravenhage* 1947, S. 23–29; A. W. Lang, Textband zu H. Mortensen / A. Lang, *Die Karten deutscher Länder im Brüsseler Atlas des Christian s'Grooten (1573)*, Göttingen 1959.

⁷ Abb. 3 nach Ehbrecht (s. A 3) Tafel VI, 2 mit S. 271. Eine farbige Reproduktion in A. Hoffmann / K.-H. Vehrung, *Festschrift zur 1000-Jahr-Feier Stadt Lingen (Ems)*, Lingen 1975, S. 17.

⁸ Zum Realitätsgehalt von Ansichten vgl. jetzt M. Schmitt / J. Luckhardt, *Realität und Abbild in Stadtdarstellungen des 16. bis 19. Jahrhunderts*, Münster 1982.

Denn wenn auch die erste oranische Besetzung Lingens nur acht Jahre umfaßte, nämlich von der Einnahme durch Moritz am 13. November 1597 bis zur neuerlichen Übergabe an die Spanier am 18. August 1605, so gestalteten die Oranier doch in dieser Zeit Grund- und Aufriß der Stadt ebenso völlig um wie das Sozialgefüge.⁹ Selbstverständlich war die Änderung des Kirchenwesens: Am 17. März 1598 schworen die von Moritz eingesetzten Bürgermeister ihren Treueid, gleichzeitig versicherten sie ihm, der reformierten Lehre zum Durchbruch zu verhelfen. Schon ein Gelöbnis der Bürger am folgenden Tag bedeutete den offiziellen Übergang der Stadt zur calvinistischen Konfession, für die die bisherige katholische Pfarrkirche freigemacht wurde. In der Tat aber spielten die Altgläubigen weiterhin eine nicht unbedeutende Rolle, bis ihnen schließlich 1717 die Preußen wieder gestatteten, ihren Gottesdienst wenigstens in Privathäusern zu feiern. 1597/98 war diese Entwicklung jedoch nicht abzusehen: Die Auswechslung der kirchlichen und kommunalen Führung, die sich in der Anlage eines Bürgerbuches abzeichnende Konsolidierung der oranischen Verwaltung deuteten nicht gerade auf ein Intermezzo hin. Vor allem in der Topographie hinterließen die acht Jahre bis heute deutliche Spuren. Rechnungen, Bauanweisungen und Planstudien belegen dabei das persönliche Interesse Moritz' von Oranien.¹⁰ Unmittelbar nach der Eroberung 1597 wurden die inneren Gräben gefüllt, das Mühlentor endgültig aus der Nachbarschaft der Kirche nach Westen in die Verlängerung der Großen Straße verlegt, so daß eine geradlinige Verbindung von der Ems zur Burg entstand: die Öffnung der Stadt zum oranischen Westen und ihre Verstärkung gegen die von Osten und Süden zu erwartenden Angriffe des Reiches und der Spanier wirkten auf den Grundriß. Durch jene Maßnahmen wurde eine sechseckige Gesamtanlage erreicht, die abweichend von den theoretischen Konzeptionen der Oranier an einer getrennten Befestigung von Burg und Stadt festhielt.¹¹ Ob hierfür allein die knappe Zeit oder vielleicht auch die Zusammensetzung der Lingener Bevölkerung ausschlaggebend war, ist kaum zu entscheiden. Das neue oranische Lingen war zwar noch nicht vollendet, als Spinola 1605 im Handstreich die Stadt zurückgewann, aber es hatte die unverwechselbaren Konturen erhalten, die noch heute deutlich die Altstadt eingrenzen.

⁹ Ehbrecht (s. A 3), ebd.; H.-D. Homann, Lingen im Zeitalter der Glaubenskämpfe (1493–1702), S. 54–81; H. Höing, Lutheraner, Reformierte, Katholiken – zum Toleranzverständnis im 18. Jahrhundert, S. 101–114.

¹⁰ W. Tenfelde, in: Kivelingsfest 1975, Lingen 1975, nach S. 54.

¹¹ Die genannten Planstudien sahen 1604 durchaus die gemeinsame Befestigung von Burg und Stadt vor, doch erfolgte ja bereits 1605 die Einnahme durch die Spanier. Zum Festungsbau grundlegend heute G. Eimer, Die Stadtplanung im schwedischen Ostseereich 1600–1717, Stockholm, 1961, vgl. auch H. Eichberg; Militär und Technik. Schwedenfestungen des 17. Jahrhunderts in den Herzogtümern Bremen und Verden, Düsseldorf 1976, V. Schmidtchen, Bombarden, Befestigungen, Büchsenmeister..., Düsseldorf 1977, vor allem aber E. Taverne, In't land van beloofte: in de nieuwe stad. Ideaal en werkelijkheid van de stadsuitleg in de Republiek 1580–1680, Maarssen 1978, auch K. Krüger, Albrecht Dürer, Daniel Speckle und die Anfänge frühmoderner Stadtplanung in Deutschland, in: MVG Nürnberg 67, 1980, S. 79–97.

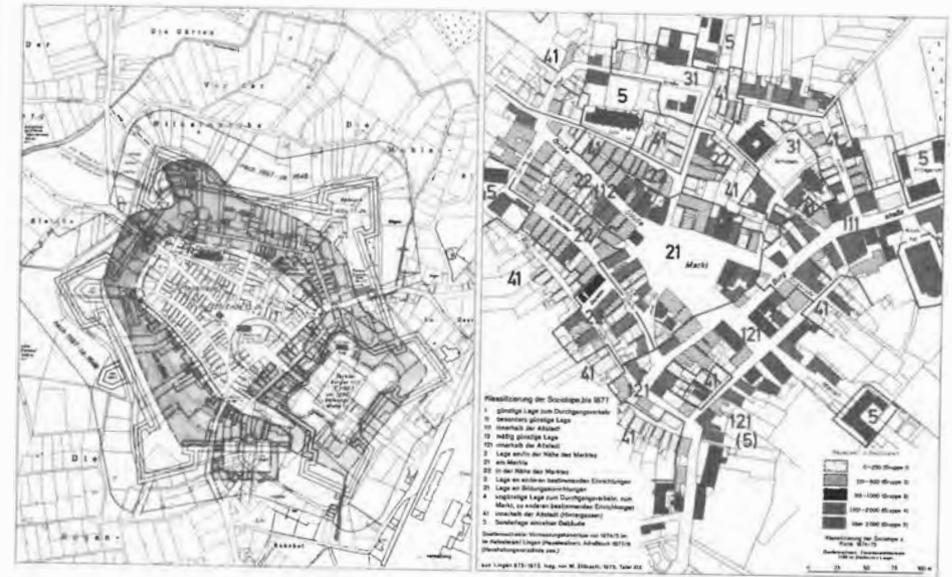


Abb. 4 Wachstumsphasen der Stadt Lingen (Interpretationskarte). Vgl. bei Anm. 12 und 42.

Die durch die Planungsmaßnahmen der Oranier im Norden der Stadt gewonnenen Freiflächen nutzte man in den folgenden Jahren für die Baracken der Garnison.¹² Dadurch ergab sich in der zweiten 1633 beginnenden und bis 1702 reichenden oranischen Phase Lingens die Möglichkeit, hier in Nachbarschaft zum Zentrum der Stadt eine Hohe Schule (1697) zu erreichen, die bis zu ihrer Aufhebung 1819 ein wichtiger calvinistischer Ausbildungsplatz wurde. Die sich auch hierin äußernde Vorherrschaft der reformierten Konfession verhinderte nicht das Weiterbestehen des katholischen Bekenntnisses, sie stand in preußischer Zeit auch nicht einer Entwicklung entgegen, die die Stadt zu einem beliebten Zufluchtsort für Glaubensflüchtlinge machte. Trotzdem aber waren Belastungen der Bevölkerung in konfessioneller und wirtschaftlicher Hinsicht selbstverständlich, konnten Konflikte zwischen den verschiedenen Sozialgruppen der Einwohnerschaft nicht ausbleiben. Dieselbe Zeit stieß die Entwicklung der Stadt in einer Weise voran, daß ihr im Gegensatz zu vielen anderen Städten durch die neuen Formen landesfürstlicher Verwaltung und Bildung zukunftsreiche Aufgaben zufielen. Die aus Lingen stammende preußische Beamtenfamilie der Danckelmann ist dafür ein bekanntes Beispiel: Sylvester Danckelmann war schon in der zweiten Phase der oranischen Herrschaft führend in der Verwaltung von Stadt und Grafschaft, von seinen sieben Söhnen machte sich vor allem Eberhard

¹² Einen ersten, wahrscheinlich in Einzelheiten auf längere Sicht zu korrigierenden Eindruck von den Wachstumsphasen der Stadt bei Ehbrecht (s. A 5) und hier Abb. 4.

Christoph als Erzieher und Berater des ersten preußischen Königs Friedrich einen Namen.¹³

Seit die Stadt im 13. Jahrhundert als Emssperre durch die Tecklenburger Grafen gegründet worden war, kennzeichnete die Zweipoligkeit von Burg und Stadt, von herrschaftlicher Verwaltung und Bürgerschaft, ihre Geschichte. Lingens Stellung in einer sich im späteren Mittelalter ausbildenden gleichnamigen tecklenburgischen Grafschaft, seine aus der territorialen Entwicklung folgende Verknüpfung mit der europäischen Geschichte des 16. und 17. Jahrhunderts und die jeweiligen Widerspiegelungen im Sozialgefüge dieser Kleinstadt, begründeten die Aufnahme Lingens in den Deutschen Städteatlas.¹⁴

Da dabei neben dem topographischen Wandel auch Fragen der Sozialgliederung einer Kleinstadt, des Zusammenlebens verschiedener Konfessionen, der akademischen Bildung und der landesfürstlichen Verwaltung, also auch sozialgeschichtliche Bereiche angesprochen werden, ist dieses Beispiel herausgegriffen worden, um über Entstehung und Ziele des Deutschen Städteatlas und verwandter Vorhaben zu informieren und gleichzeitig Möglichkeiten ihrer Verwendung aufzuzeigen. Um von vornherein Mißverständnissen vorzubeugen, muß betont werden, daß solche Unternehmen nicht in erster Linie sozialgeschichtlicher Forschung dienen sollen, aber – wie ich glaube – doch erfolgversprechend dafür eingesetzt werden können. Wir wollen deshalb nach einem zweiten Abschnitt über das Programm des Deutschen und des Westfälischen Städteatlas in einem dritten Abschnitt aus der Stadtgeschichte Lingens drei für die Sozialgeschichte wichtige Problembereiche ableiten und nach deren Darstellung in den bisherigen Blättern des Deutschen Städteatlas fragen, nicht ohne im Einzelfall auch vergleichbare Karten aus anderen Publikationen zu berücksichtigen.

Die dem Thema vorangestellten Untersuchungs- und Darstellungsprinzipien »Fallstudie« und »Vergleich« haben schließlich zweierlei im Auge: Einmal ist jedes dieser Atlasblätter eine Fallstudie, die im Ganzen oder in einzelnen Phänomenen mit anderen Städten in Beziehung gesetzt werden kann und soll. Daraus folgt, daß noch während der laufenden Atlasarbeit Ergebnisse des Einzelblattes Lingen in eine geplante Verbreitungskarte der »Städtischen Raum-, Bau- und Festungsmuster der frühen Neuzeit« eingehen können, ebenso die an diesem Beispiel so deutlich zu zeigende Frage der Glaubensflüchtlinge in eine städtische Konfessionsprobleme aufgreifende Verbreitungskarte einfließen

¹³ H.-J. Warnecke, Die Familie Danckelman, in: Ehbrecht (s. A 3), S. 115–144. Grundsätzlich H. Stooß, Über frühneuzeitliche Städtetypen (zuerst 1966), in: ders., Forschungen zum Städtewesen in Europa I, Köln – Wien 1970, S. 246–284.

¹⁴ H. Stooß (Hg.), Deutscher Städteatlas, Lieferung I, Dortmund 1973 (mit den Einzelblättern Bad Mergentheim, Buxtehude, Dortmund, Gelnhausen, Isny, Neuwied, Öhringen, Regensburg, Schleswig, Warburg); Lieferung II, Dortmund 1979 (mit den Einzelblättern Burghausen, Freiberg, Friedrichstadt, Fritzlar, Goslar, Köln, Königsberg, Lingen, Marsberg, Memel, Oppeln, Saalfeld, Saarbrücken, Torgau, Weiden).

kann.¹⁵ Hierüber werden im abschließenden vierten Abschnitt noch einige Bemerkungen zu machen sein. Zum anderen aber stehen diese im Rahmen der Atlasunternehmen geleisteten Arbeiten in Wechselwirkung zu größeren vorausgegangenen, begleitenden oder erst angeregten Untersuchungen, die ihrerseits wieder auf Fallstudien und Vergleiche abzielen. So sind bei Lingen bereits Grundprobleme der städtischen Entwicklung in einem Sammelband vorab behandelt¹⁶ und durch eine vergleichbare Arbeit zur Nachbarstadt Nordhorn ergänzt worden.¹⁷ Die gerade auch dort angesprochene Frage der Verbreitung von Exulantenstützpunkten ist Teil eines laufenden DFG-Projekts (Vergleich).¹⁸ Ähnlich mehr oder minder umfangreiche Studien erläutern die bereits erschienenen oder vorbereiteten Blätter Goslar,¹⁹ Fritzlar,²⁰ Marsberg,²¹ Schleswig,²² Lübeck,²³ Brakel.²⁴ Generell gilt, daß mit Hilfe des Deutschen Städteatlas und der ihn unterstützenden Arbeiten ausgewählte Städte verschiedener Landschaften, unterschiedlicher Entstehungszeiten und Wachstumsphasen, aber auch von Städten und Stadtteilen verschiedener Struktur (Baukörper, Sozialstruktur, Nutzungsgefüge) und Funktion (in zentralörtlicher, kultureller und politischer Hinsicht) verglichen werden sollen. Die Auswahl der Städte erfolgt entsprechend nach einem typologischen Schlüssel, der auf Entstehung, Größe, Funktion und Geschichte (aussagekräftig) Rücksicht zu nehmen hat, die aber ebenso von quellenmäßigen und technischen Voraussetzungen abhängig ist. Nicht zuletzt war auch die Verteilung auf der Grundkarte zu berücksichtigen.²⁵ Ziel ist dabei immer, allgemeine Züge und Varianten städtischen Lebens zu erkennen.

¹⁵ Zu der geplanten Lieferung von etwa 20 Verbreitungskarten H. Stooß in den Vorbemerkungen zur 2. Lieferung des Deutschen Städteatlas, nähere Hinweise auch in den Akten zum Projekt A 1 des Sonderforschungsbereichs 164 – Vergleichende geschichtliche Städteforschung –, Münster.

¹⁶ Ehbrecht (s. A 3).

¹⁷ M. Schmitt / C. von Looz-Corswarem (Hg.), Nordhorn. Beiträge zur 600jährigen Stadtgeschichte, Nordhorn 1979.

¹⁸ E. Bütfering, Nordhorn und die Grafschaft Bentheim zwischen Luthertum und Calvinismus, ebd. S. 79–97, vgl. Projekt C 6 im Sonderforschungsbereich 164.

¹⁹ H. Stooß, Die Wachstumsphasen der Stadt Goslar bis zur Mitte des 13. Jahrhunderts, in: Harz-Zeitschrift 22/23, 1970/71, S. 59–77.

²⁰ H. Stooß, Fritzlar Stadtgrundriß als Spiegel seiner mittelalterlichen Geschichte, in: Fritzlar im Mittelalter, FS zur 1250-Jahrfeier, Fritzlar 1974, S. 302–320.

²¹ H. Stooß, Doppelstädte, Gründungsfamilien und Stadtwüstungen im engrischen Westfalen (zuerst 1969), leicht greifbar in: ders. (s. A 13), S. 138–186, auch ders., Die Stadt Marsberg bis zum Spätmittelalter, in: Köln – Westfalen 1180–1980, Bd. I, Münster 1980, S. 233–236.

²² H. Stooß, Zur Topographie von Alt-Schleswig, in: Acta Visbyensia V, Visby 1976, S. 117–126, ders., Schleswig – Lübeck – Wisby, in: ZVLübGesch 59, 1979, S. 7–27.

²³ Stooß (s. A 22). Das Blatt Lübeck befindet sich noch in der Vorbereitung zum Druck.

²⁴ Erschienen im Westfälischen Städteatlas Lief. I, Dortmund 1975, dazu H. Schoppmeier, Brakel 836–1803, Geschichte und Struktur, in: H. Engemann (Hg.), FS Brakel 1979, S. 49 ff.

²⁵ SFB-Antrag 1977, S. 12 f.

2. Geschichte, Aufbau und Programm des Deutschen Städteatlas

Die neuere Geschichte der Städteatlanten beginnt eigentlich mit den Arbeiten von Paul Jonas Meier und Karl Otto Müller. Legte letzterer im Nachgang zu seiner 1912 erschienenen Monographie der oberschwäbischen Reichsstädte 1914 eine 13 Städte umfassende Sammlung alter und neuer Stadtpläne vor,²⁶ so begründete Meier einen Niedersächsischen Städteatlas, in dem seit 1922 immerhin 21 Einzelstädte bearbeitet wurden.²⁷ Der Gedanke, die Entwicklung des Städtewesens regional zu verfolgen, ging entsprechend der landesgeschichtlichen Forschung in alle regionalgeschichtlichen Atlasunternehmungen ein, er wurde insbesondere von den Herausgebern der durch die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände geförderten Rheinischen und Westfälischen Städteatlanten aufgegriffen, die es sich zum Ziel gesetzt haben, alle Städte ihres jeweiligen Landesteils entsprechend bearbeiten zu lassen. Vom Rheinischen Städteatlas sind seit 1972 36 Städte in Einzelmappen (zusammengefaßt zu bisher 6 Lieferungen) vorgelegt worden,²⁸ während die seit 1975 erschienenen 2 Lieferungen des Westfälischen Städteatlas bisher 30 Städte umfassen.²⁹ Die Konzeption beider Unternehmungen ist durchaus unterschiedlich, aber aufeinander abgestimmt, so daß in den Kernstücken (Urkataster) der Vergleich möglich bleibt.

Der Westfälische Städteatlas folgt im Aufbau völlig dem Deutschen Städteatlas, von dem seit 1973 zwei Lieferungen mit insgesamt 25 Städten erschienen sind.³⁰ Bei beiden Atlanten besteht eine Wahlmöglichkeit zwischen dem Erwerb von Lieferungsmappen und Einzelblättern. Anders als der Westfälische Städteatlas wird der Deutsche Städteatlas nur eine Auswahl von 70 Städten bringen, da er mit diesem Kontingent Teil eines Europäischen Städteatlas unter Aufsicht der Internationalen Kommission für Städtegeschichte ist.

²⁶ K. O. Müller, Die oberschwäbischen Reichsstädte. Ihre Entstehung und ältere Verfassung. Stuttgart 1912; ders., Alte und neue Stadtpläne der oberschwäbischen Reichsstädte, Stuttgart 1914 (Pläne zu Biberach, Buchau, Friedrichshafen, Isny, Kaufbeuren, Kempten, Leutkirch, Lindau, Pfullendorf, nur Baublöcke, Memmingen, Ravensburg, Überlingen, nur Baublöcke, Wangen).

²⁷ Niedersächsischer Städteatlas, Lief. 1 und Lief. 2, 1922/1933 ff., hg. von P. J. Meier, Lief. 3, 1960/77: Blankenburg, Braunschweig, Celle, Einbeck, Gandersheim, Gittelde, Hameln, Hannover, Hasselfelde, Helmstedt, Hildesheim, Holzminden, Königslutter, Northeim, Oldenburg, Osnabrück, Schöningen, Schöppenstedt, Seesen, Stadtoldendorf, Wolfenbüttel.

²⁸ Rheinischer Städteatlas Lief. I (1972), hg. von E. Ennen, seit Lief. IV Amt für rheinische Landeskunde, bisher 6 Lieferungen (1980): Bad Münstereifel, Bergneustadt, Blankenberg, Blankenheim, Bonn, Brühl, Dollendorf, Dülken, Düren, Duisburg, Erkelenz, Euskirchen, Frechen, Gangelt, Gemünd, Kronenberg, Lechenich, Leichlingen, Linn, Meckenheim, Nideggen, Odenkirchen, Reiferscheid, Rheinbach, Rheindahlen, Ronsdorf, Schleiden, Solingen, Straelen, Uerdingen, Viersen, Wachtendonk, Wald, Wickrath, Zons, Zulpich.

²⁹ H. Stoob (Hg.), Westfälischer Städteatlas, Lief. I, Dortmund 1975 (Ahlen, Arnsberg, Bielefeld, Brakel, Brilon, Dortmund, Hamm, Herford, Iserlohn, Kamen, Neuenrade, Rheda, Schmallenberg, Unna, Warburg), Lief. II, Dortmund 1981 (Attendorf, Bad Salzuflen, Coesfeld, Drensteinfurt, Dringenberg, Enger, Kleinenberg, Lemgo, Lichtenau, Marsberg, Paderborn, Peckelsheim, Salzkotten, Vreden, Warendorf).

³⁰ s. A 14.

Entsprechende Unternehmen sind bereits angelaufen oder werden vorbereitet in England,³¹ Skandinavien,³² Frankreich, Österreich und den Niederlanden.³³ Die der Übersicht zu den bisher erschienenen Blättern des Deutschen Städteatlas unterlegte Karte ist gleichzeitig die Grundkarte für eine beabsichtigte Ergänzungslieferung von etwa 20 Verbreitungskarten, die den Ertrag der Einzelblätter, aber auch der sie begleitenden Untersuchungen in der geschilderten Weise im Vergleich sichtbar machen sollen. Eine solche Ergänzungslieferung wird auch – soweit möglich – die Luftbilder zu den einzelnen Städten bereitstellen, was u. a. aus drucktechnischen Gründen bisher nicht geschehen konnte. Sicher ist schon heute, daß der Deutsche Städteatlas auch eine Zusatzlieferung erhalten wird, die unter den Zeitmarken 1840 und 1945 den Wandel der Städte im industriellen Zeitalter erfassen soll.³⁴

Überblicken wir mit Hilfe des gewählten Beispiels Lingen das Programm eines Atlasblattes, in Wirklichkeit einer Mappe mit einem Faltblatt und mindestens zwei Einlegetafeln, dann trägt jede Titelseite eine ältere Stadtansicht,³⁵ die zwar nicht die älteste oder künstlerisch wertvollste zu sein braucht, aber die topographisch aussagekräftigste sein sollte, wobei, von den Kartonvignetten der Einzelblätter abgesehen, nur über sie auch der Eindruck vom Aufriß der Stadt in einer bestimmten Zeit zu vermitteln ist. In unserem Falle kam die Absicht hinzu, gerade unter der Frage nach Realität und Abbild Überlegungen anzustoßen, die zusätzlich zu den bekannten Problemen der Entstehung, Verfasserschaft und Überlieferung solcher Ansichten die Darstellungsprinzipien im Sinne einer Quellenkunde der älteren Stadtansichten verfolgen sollten. Erst wenn die zeitgemäße Bedeutung der einzelnen in einer solchen Ansicht verarbeiteten, aus ganz unterschiedlichen zeitlichen und technischen Vorlagen stammenden Teile herausgeschält ist, kann eine verlässliche topographische Aussage erhofft werden.³⁶

Zum Kanon eines solchen Atlasblattes gehört auf der Titelseite auch die Abbildung des Stadtsiegels, das das durch Ansichten nur äußerst selten darzustellende Bild der mittelalterlichen Stadt vertritt. Gleichzeitig hat es eine wichtige verfassungsgeschichtliche Aufgabe, indem es bei entsprechender Überlieferung »einen gewissen Abschluß der Gemeindebildung« darstellen hilft.³⁷ Spätestens die eigene Siegfelführung weist bekanntlich aus, daß die

³¹ M. D. Lobel / W. H. Johns (Hg.), Historic towns, Lief. I 1969, II 1975.

³² Scandinavian atlas of historic towns, Odense 1977 ff.

³³ C. van de Kieft / J. C. Visser / G. van Herwijnen (Hg.), Historische stedenatlas van Nederland, Lief. 1: Haarlem, Delft 1979.

³⁴ Vgl. dazu von Stoob die Einleitung in die Lieferungsmappen (s. A 14). Für Lingen wurde bereits der in Anm. 3 genannten Studie ein Luftbild in Senkrechtaufnahme beigegeben, das in seinem Maßstab 1:2500 einen direkten Vergleich mit dem Urkataster, dem Kernstück der Atlanten, ermöglicht.

³⁵ Abb. 2.

³⁶ Vgl. dazu A 8 und die Einführung in W. Ehbrecht (Hg.), Voraussetzungen und Methoden geschichtlicher Stadtforschung, Köln – Wien 1979.

³⁷ Vgl. immer Stoob, Einleitung zur Lieferung I des Deutschen Städteatlas.



Abb. 5 Urkataster Lingen von 1874/75 (Reproduktion der »Schwarzplatte«). Vgl. bei Anm. 39 und 40.

Bürgergemeinde ein rechtsfähiger Verband geworden ist. Daß das vor kurzem aufgefundene älteste Siegel Lingen aus dem Jahre 1394 stammt, ist kennzeichnend für den dort verzögerten Prozeß der Städtebildung. Nach ersten Anläufen im zweiten Jahrzehnt des 13. Jahrhunderts und an der Wende zum 14. Jahrhundert bezeugt erst dieses Siegel die endgültige Ausbildung der Stadtverfassung, einer Schöffenverfassung wie in den meisten Städten des nördlichen Westfalens. Dabei handelt es sich wahrscheinlich nicht um einen ganz zufälligen Fund; denn auch die erste überlieferte Privilegienbestätigung für die Stadt gehört erst in das Jahr 1401,³⁸ als die Stadt gleichzeitig eine der Kleinresidenzen des tecklenburgischen Grafenhauses wurde.

Unser einleitender knapper Griff in die Geschichte einer Stadt sollte hinführen zu der Frage, welche Erkenntnismittel ein moderner historischer Städteatlas bietet, gleichzeitig aber verdeutlichen, vor welche Quellenprobleme jedes die städtische Entwicklung vor dem 19. Jahrhundert behandelnde Unternehmen gestellt wird, wenn es Fragen der Topographie auch mit topographischen Quellen lösen will. Schon der oberflächliche Vergleich von Ansichten und Plänen einer relativ gut dokumentierten Stadt beweist, wie wenig gesicherte Aussagen sich daraus für die Stadtentwicklung ableiten lassen. Da aber ein Städteatlas darüber hinaus den Vergleich mit anderen Städten ermöglichen soll, war die Internationale Kommission für Städtegeschichte gut beraten, als sie in den 1968 für die Edition von Städteatlanten beschlossenen Richtlinien niederlegte, daß der älteste exakt vermessene Plan, in weiten Teilen Europas der um 1830 aus steuerlichen Gründen angelegte Katasterplan, Kern einer solchen Edition sein sollte.³⁹ Der Wunsch nach exakt vermessenen, den Vergleich ermöglichenden Plänen begegnete sich dabei mit der aus der allgemeinen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte abgeleiteten Erkenntnis, daß mit Hilfe dieser Karte der Zustand des Stadtgrundrisses vor den tiefgreifenden Veränderungen der Industrialisierung erfaßt wird. Von dieser Basis aus kann dann die jeweilige Entwicklung nach rückwärts und nach vorwärts diachron verfolgt werden. Da es sich hierbei um die Edition einer Quelle handelt, werden die Originale reingezeichnet, die Farben generalisiert, der Maßstab einheitlich auf 1:2500 gestellt, die Beschriftung aus dem parallel geführten Flurbuch und die für das Relief notwendigen modernen Höhenlinien ergänzt. Im Deutschen und Westfälischen Städteatlas wird die Katasterkarte in das Faltblatt eingelegt und nur einseitig bedruckt, um sie auf dem Leuchttisch benutzen zu können. Der Vergleichbarkeit wegen wird der Maßstab in allen Blättern durchgehalten, so daß bei größeren Städten diese Einlegetafel u. U. die achtfache Fläche (Köln) benötigt. Schließlich sind auf diesen aus der Quelle selbst entwickelten Grundmaßstab alle anderen Maßstäbe bezogen.

Abweichend von der allgemeinen Anlage des Katasters stammt der Lingener Urkataster

³⁸ StA Osnabrück Dep. 29 Nr. 255.

³⁹ Abb. 5. Vorarbeiten zum Deutschen Städteatlas, Institut für vergleichende Städtegeschichte, Münster. Ursprüngliche Maßstäbe 1:500, 1:1000, 1:2000. Der sogenannte Urkataster ist im Deutschen und Westfälischen Städteatlas grundsätzlich vierfarbig, er wird hier für Lingen nur in der »Schwarzplatte« reproduziert.

erst aus den Jahren 1874/75, d. h. aus der zweiten preußischen Zeit,⁴⁰ doch macht sich der Wandel des 19. Jahrhunderts im Grundrißbild noch kaum bemerkbar: als die Grafschaft Lingen 1815 dem Königreich Hannover angegliedert wurde, hob dieses die Hohe Schule auf. An seine Stelle trat das Gymnasium Georgianum, das im Festungsglaci einen Neubau erhielt. Seit 1836 gibt es in Lingen auch wieder eine katholische Kirche, ungefähr an dem Platz, wo die frühere Burgkapelle gelegen zu haben scheint. Inwieweit hier ein Traditionszusammenhang besteht, ist jedoch noch nicht geklärt. Schließlich berücksichtigt das Blatt auch bereits den Bau der Eisenbahn von Münster nach Emden 1856 und verschiedene damit in Verbindung stehende Betriebe in der südlichen Vorstadt. Der Bau des Bahnhofs machte den Durchbruch der Marienstraße notwendig, dem die bisher im Bereich der Burg gelegene Strafanstalt weichen mußte.

Die Vergleichbarkeit innerhalb eines Kartentyps ist für das gesamte Vorhaben auch bei der sogenannten Umlandkarte gegeben, die Ausschnitte der aus militärischen Gründen angelegten und in zeitlicher Nähe zum Urkataster aufgenommenen Urmeßtischblätter zusammenfügt.⁴¹ Für Lingen ist diese auf den generellen Maßstab 1:25 000 gebrachte Karte besonders wichtig, da sie, 1853 entstanden, Stadt und Umland noch vor dem Eisenbahnbau zeigt. Für eine Reihe historischer, aber auch gegenwärtig notwendiger Untersuchungen ist auch die Kenntnis älterer Emsläufe bedeutsam. Hingewiesen sei schließlich auf die Bauerschaft Altenlingen, die als Vorsiedlung der Stadt in ausgeprägter Furtlage im Hochmittelalter eine solche Bedeutung besaß, daß hierher möglicherweise sogar ein Kaiserbesuch Ottos II. 977 zu setzen ist.

Die untere Hälfte dieser zweiten Einlegetafel, die wir wie den Urkataster neben den Text legen können, trägt normalerweise die sogenannte Wachstumsphasenkarte und eine weitere Beikarte, die zum Teil ältere, bereits vor dem Kataster eingetretene Veränderungen dokumentiert. Im Gegensatz zu allen bisherigen Karten handelt es sich dabei nicht um reine Quellenkarten, sondern um Forschungskarten, von denen etwa die Wachstumsphasenkarte im Folgemaßstab 1:5000 die im Textkommentar entwickelte Auffassung des Bearbeiters von Dauer und Wandel des Grundrißbildes vor der Anlage des Katasters erläutert.⁴² Dieser Textkommentar steht jeweils auf der Innenseite des Faltblattes in Form eines historischen Abrisses, häufig ergänzt durch einzelne für die Interpretation notwendige Beikarten. Bei unserem Beispiel ist versucht worden, aus einer Serie von Ansichten zum Teil auf fotomechanischem Wege den unerhört rasanten Ausbau der Festung, von dem wir einleitend sprachen, sichtbar zu machen. Ein Vergleich mit dem in der älteren

⁴⁰ Der dem Atlasblatt vorausgegangenen Studie wurde zusätzlich eine Katasterkarte (schwarz-weiß) im Maßstab 1:5000 beigegeben, die auch die westlich der Stadt gelegenen Gebiete zeigt (alter und neuer Emslauf, Vorläufer des Dortmund-Ems-Kanals).

⁴¹ Abb. 6 (wie A 5), ursprünglicher Maßstab 1:21 133. In der Studie von 1975 wurden weitere Landesaufnahmen berücksichtigt: 1804 in 1:50000 (Tafel XX), 1898/1900 und 1941/53 in 1:25000 (Tafel XXVII) sowie 1972 in 1:50000 (Tafel XXX).

⁴² Abb. 4 (wie A 5).

Umlandkarte: C. F. Gauß/
G. W. Müller, Top. Karte der
Grafschaft Lingen, Bent-
heim, und des Herzogtums
Arensberg, Meppen von 1853,
1:21133, Bl. 72 und 82, Aus-
schnitt verkleinert auf 1:25000.
Original im Staatsarchiv Osnä-
brück, Wiedergabe mit Ge-
nehmigung vom 20.9.1978,
Gesch.-Z. F. II/Me.



Abb. 6 Lingener Umland 1853. Vgl. bei Anm. 41.

Fallstudie vorgelegten Versuch, die Wachstumsphasen der Stadt zu erkennen,⁴³ zeigt wie wechselseitig förderlich die Anfertigung einer größeren Studie und die Bearbeitung eines Atlasblattes sind, ebenso aber auch den hypothetischen Charakter (Innengliederung der Altstadt, Lage der Burg) gerade dieser Karte, die eigentlich einer ständigen Überprüfung bedarf. Inzwischen haben einzelne durch ein Sanierungsvorhaben veranlaßte Bohrungen einen Teil der versuchten Rekonstruktionen bestätigt.⁴⁴ Daß hier eine Zusammenarbeit von historischer Stadtforschung und moderner Stadtplanung und -entwicklung zu sehr direktem Nutzen führen kann, liegt auf der Hand.

Um diesen Erfordernissen entgegenzukommen, enthält jedes Atlasblatt auch den Ausschnitt eines modernen Parzellenplanes, der, wenn es der Maßstab erlaubt, auf der Rückseite des Faltblattes seinen Platz hat. Diese Stadtkarte im Maßstab 1:5000 gibt den Zustand des Innenstadtbereiches kurz vor der Drucklegung des Blattes wieder. Da aber die Edition des gesamten Unternehmens mehr als zwei Jahrzehnte benötigen wird, die

⁴³ P.-G. Schulte, De statu villae Lingen, S. 28–41 mit Tafel IV, 2 und E. G. Neumann, Bau und Wandel im Aufriß der Stadt, S. 82–95 (wie Anm. 3).

⁴⁴ P. Caselitz / H.-W. Heine, Archäologische und anthropologische Ergebnisse der Probegrabungen auf dem Marktplatz Lingen (Ems), Kr. Emsland 1978, in: Nachrichten aus Niedersachsens Urgeschichte 48, 1979, S. 81–112.

Sanierung der Altstädte weiter voranschreitet, sind Aktualität und Vergleichbarkeit dieser Karte problematisch.⁴⁵ Als einzige Alternative bot sich jedoch nur der Verzicht auf die Karte an, eine Entscheidung, die dem Benutzer des Atlas jeden Bezug zum modernen topographischen Stadtbild genommen hätte. In Lingen bedeutete dies etwa, daß bei Vorstellung des Atlasblattes »vor Ort« der Blick vom neuen Rathaus auf einen inzwischen völlig veränderten Markt ging.

3. Zur Darstellung sozialgeschichtlicher Probleme

Überblicken wir die bisher zur Entwicklung der Stadt Lingen gemachten Bemerkungen, so fallen uns folgende, für eine weiterführende sozialgeschichtliche Forschung wichtigen Fragen auf:

- a) Für das ausgehende Mittelalter ist die Stellung einer solchen Kleinstadt im territorialen Herrschaftsaufbau sichtbar zu machen.
- b) Für die oranische Zeit sind nach Funktion, sozialer Gliederung und topographischer Gestalt vergleichbare Festungsstädte dem Lingener Bild gegenüberzustellen. Für das Jahrhundert nach dem Dreißigjährigen Krieg sollten einerseits entsprechende Hochschulen und ihre jeweiligen Einzugsbereiche, aber auch die sozialen Differenzierungen innerhalb der Einwohnerschaft deutlich werden.
- c) Es muß der soziale Aufbau in der Bevölkerung am Vorabend der Industrialisierung beschrieben werden, um den Wandel seit dem 17. Jahrhundert zu erkennen, andererseits aber auch die Entwicklung bis ins 20. Jahrhundert in den Blick nehmen zu können. Diese drei Forderungen nach weiterer sozialgeschichtlicher Forschung verlangen Vergleichsbeispiele, doch wird man diese bei den breitangelegten Zielen des Atlas nicht selbstverständlich erwarten können. Vielmehr handelt es sich ja gerade um Anregungen, die aus der Benutzung eines Atlasblattes entstanden sind, nicht aber um das Gesamtprogramm leitende Vorgaben. Fassen wir aber die aufgeworfenen Fragen unter die allgemeinen Problemfelder »Gesellschaft, Verfassung und Wirtschaft im Mittelalter«, »Frühneuzeitliche Städtetypen« und »Wandel des 19. Jahrhunderts«, dann finden wir schon jetzt in den bisher erschienenen Blättern eine Reihe von ergänzenden Beiträgen:

Zu a) Gesellschaft, Verfassung und Wirtschaft im Mittelalter

Das von uns schon bei unserem Beispiel Lingen beachtete Verhältnis von Burg und Stadt, allgemeiner von Herrschaft und Genossenschaft, wird in fast allen Blättern des Atlas angesprochen. In Mergentheim sind es die Bauphasen der von den Hohenlohe dem Deutschen Orden übertragenen Burg und ein westlich vorgelagerter wahrscheinlicher Königshof, den ebenfalls in staufischer Zeit die Johanniter in die Hand bekamen, die aus

⁴⁵ Dieselben Vorbehalte sind gegenüber Luftbildaufnahmen (s. A 34) zu machen. Die Einführung von Schnittjahren (wie beim Urkataster) hätte bei der langen Laufzeit der Vorhaben jedoch den berechtigten Wunsch nach einem möglichst exakten modernen Plan widersprochen. Hier kann vielleicht eine Abschluslieferung noch Hilfen geben.

dem Kataster herausgelöst, gesondert rekonstruiert werden.⁴⁶ Eine Städte, Burgen und Klöster zwischen Neckar und Main erfassende Verbreitungskarte schichtet die Herrschaftsbildung der Hohenlohe ab, die wie in anderen Fällen in einer vergleichenden Untersuchung vom Bearbeiter des Blattes ausführlich behandelt wurde.⁴⁷ Regionale, besonders das Straßen- und Wegenetz beachtende Übersichten dieser Art tauchen bei einer Reihe von Einzelblättern auf, sie sind die eigentlichen Bausteine für weiterführende Vergleichsuntersuchungen. So sind bei Weiden das Erbe Konradins, der wittelsbachische Herzogsbesitz und die Erwerbungen Karls IV. in der Oberpfalz kartiert,⁴⁸ für das Umland von Frittlar alte Fernwege und Landwehren.⁴⁹ Unter dem Thema Herrschaft und Verkehr an Salzach und Inn wird bei Burghausen der Salzhandel zwischen Berchtesgaden und Schärding dargestellt, wobei neben den Klöstern des Raumes vor allem die salzburgischen und wittelsbachischen Burgen die wirtschaftlichen Interessen signalisieren.⁵⁰ Noch einen Schritt weiter zur mittelalterlichen Wirtschaftskarte geht die auf einen Entwurf Hektor Ammanns zurückgehende, dem Blatt Isny beigelegte Karte der oberdeutschen Leinwand- und Barchentweberei im Mittelalter.⁵¹ Eine den Zusammenhang von Herrschaftsbildung und Städtewesen verfolgende Verbreitungskarte ist für das westfälisch-niedersächsische Grenzgebiet auch unserer Fallstudie Lingen beigegeben, wobei die zeitliche Differenzierung gegenüber einer Typisierung der städtischen Siedlungen jedoch zurücktritt.⁵²

Die wahrscheinlich an ältere Kleinformen anknüpfende städtische Minderform der sogenannten Freiheit steht dann im Mittelpunkt einer die Herrschaftskonzeption der Grafen von Arnberg offenlegenden Karte, die wieder in einer das entsprechende Blatt des Westfälischen Städteatlas begleitenden Untersuchung besonders erläutert wurde.⁵³ Damit ist zugleich angesprochen, wie sehr das Atlasprogramm neben den großen städtischen Zentren auch Klein-, Kümmer- und Minderformen städtischen Lebens berücksichtigt.

Zu innerstädtischen Problemen vermögen eine Reihe von Karten wichtige Hilfe zu geben. Dabei sollte nicht unerwähnt bleiben, daß bereits der niedersächsische Geschichtsatlas eine Karte zur Berufsverteilung Hannovers vor der Mitte des 15. Jahrhunderts beinhaltet.⁵⁴ Im Falle des im Deutschen und Westfälischen Städteatlas behandelten Dortmund fällt die südlich des Hellweges liegende geschlossene Zone von Burgmannshö-

⁴⁶ Deutscher Städteatlas I, 1.

⁴⁷ H. Stob, Zur Städtebildung im Lande Hohenlohe, in: ZbayLg 36 (1973), S. 522–562, dort auch eine Wachstumsphasenkarte von Künzelsau, die das Atlasprogramm ergänzt.

⁴⁸ Deutscher Städteatlas II, 15.

⁴⁹ Ebd. II, 4. ⁵⁰ Ebd. II, 1. ⁵¹ Ebd. I, 5.

⁵² Abb. 7 (s. A 3) Tafel V. Der Entwurf stammt von P.-G. Schulte.

⁵³ Westfälischer Städteatlas I, 2. Vgl. W. Ehbrecht, Territorialwirtschaft und städtische Freiheit in der Grafschaft Arnberg, in: E. Meynen (Hg.), Zentralität als Problem der mittelalterlichen Stadtgeschichtsforschung, Städteforschung A 8, Köln – Wien 1979, S. 125–179. Grundlegend ist hier wie bei der Abb. 7 H. Stob, Minderstädte. Formen der Stadtentstehung im Spätmittelalter (zuerst 1959), in: ders. (s. A 13), S. 225–245.

⁵⁴ G. Schnath (Hg.), Geschichtlicher Handatlas Niedersachsens, Berlin, 1939, 70 ff.

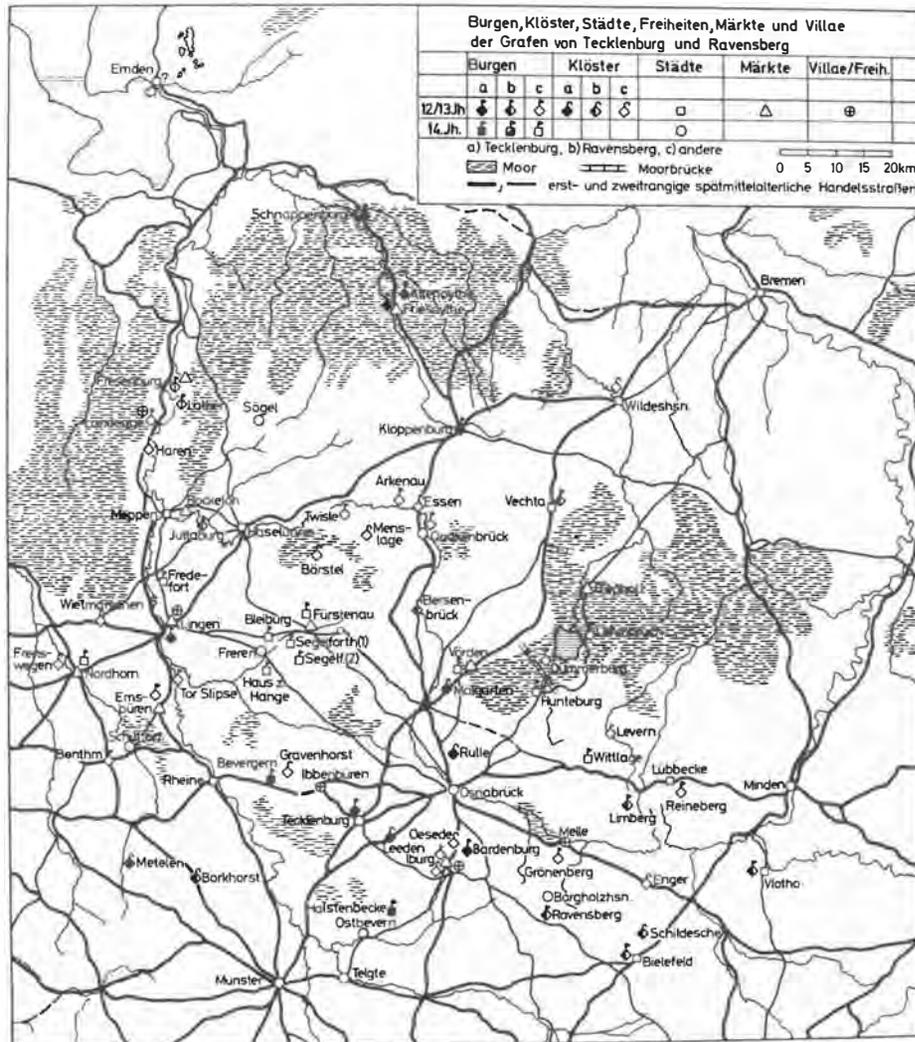


Abb. 7 Versuche der Herrschaftsbildung im nördlichen Westfalen. Vgl. bei Anm. 52.

fen auf.⁵⁵ Im sächsischen Freiberg bilden sie einen Viertelkreis zwischen wettinischer Burg und den sich in staufischer Zeit schnell vervielfachenden Wohnflächen der Bürgergemeinde.⁵⁶

Welche Schwierigkeiten in diesem Prozeß zu überwinden waren, zeigt sich etwa bei der

⁵⁵ Deutscher Städteatlas I, 3, Westfälischer Städteatlas I, 6.

⁵⁶ Deutscher Städteatlas II, 2.

Kartierung des geistlichen Besitzes in Regensburg:⁵⁷ es könnte der Eindruck entstehen, als sei ähnlich wie in Dortmund der Anteil der bürgerlichen Wohnflächen am Gesamtvolumen der durch die Mauern umrissenen Stadt relativ klein. Wie sich deutlich einerseits die bürgerlichen Wohntürme an der Westgrenze des Römerlagers abheben, so konnten doch andererseits Bürger auch auf den hell schraffierten Grundstücken der kirchlichen Institute wohnen und arbeiten. Die Karte ist hier nur eine Hilfe zur Erkenntnis sozialgeschichtlicher Zusammenhänge, sie kann eine genauere Untersuchung der bürgerlichen Freiheiten, der sozialen Einschätzung und der grundsätzlichen Beziehungen zwischen den Bürgern und den weiteren an der Stadt interessierten Kräften nicht ersetzen. Eine Anregung dazu vermittelt auch die Kartierung des Judenviertels vor 1519 im Zentrum der Stadt.

Werfen wir am Beispiel des schwierigsten und umfangreichsten Atlasblattes, an Köln, noch einen Blick auf das sich hier abzeichnende herrschaftliche Interesse an der Entwicklung einer vor allem auf den Markt orientierten Kaufleuteschaft. Im Nordosten der römischen Stadt schließt sich an den Bezirk der bischöflichen Pfalz nach Süden das Judenviertel an, dem außerhalb der römischen Mauer der Markt vorgelagert ist.⁵⁸ Ein Ausschnitt der Katasterkarte zeigt, wie sich im Zusammenhang mit den beiden Verfolgungswellen des 14. und 15. Jahrhunderts genau in diesem Bereich das Rathausensemble ausgedehnt hat, wobei die Ratskapelle mit dem bezeichnenden Patrozinium »Maria in Jerusalem« die bauliche Nachfolge der Synagoge unmittelbar antrat. Der Wiederaufbau des im letzten Kriege zerstörten Rathauses gilt als abgeschlossen, er knüpfte mit guten Gründen an die älteren Bauformen an, doch zeigt die dem Atlasblatt beigegebene moderne Stadtkarte an dieser Stelle nur einen Parkplatz.

In den hier vorgestellten Zusammenhang »städtische Sozialgruppen« im Mittelalter gehören schließlich auch zwei Karten aus der augenblicklich laufenden Arbeit an der Stadtgeschichte Münsters, die ebenfalls einmünden wird in ein entsprechendes Atlasblatt des Westfälischen Städteatlas: sie stellen die Beteiligung von Bürgergruppen an innerstädtischen Kämpfen dar.⁵⁹

⁵⁷ Ebd. I, 8, Entwurf H. Hellenkemper.

⁵⁸ Abb. 8. Deutscher Städteatlas II, 6, die Karte im Atlas mit abgestuften Rottönen. Zur Sache F. Mühlberg, Bau- und Kunstgeschichte des alten Rathauses zu Köln, in: P. Fuchs (Hg.), Das Rathaus zu Köln, Köln 1973, S. 77–90, bes. S. 82.

⁵⁹ Es handelt sich einmal um eine Kartierung von Hausbesitz und Wohnplatz der Anhänger und Gegner der Grafen von Hoya in der Münsterschen Stiftsfehde 1450–1457, zum anderen um die beschlagnahmten Häuser der Täufer in Münster 1535. Beide Entwürfe stammen von K.-H. Kirchoff und sind publiziert: K.-H. Kirchoff, Die Unruhen in Münster/W. 1450–57. Ein Beitrag zur Topographie und Prosopographie einer städtischen Protestbewegung, in: W. Ebbrecht, Städtische Führungsgruppen und Gemeinde..., Städteforschung A 9, Köln – Wien 1980, S. 153–312; ders., Die Täufer in Münster 1534/35, Münster 1973. Die Übertragung auf den exakt vermessenen Kataster des 19. Jahrhunderts und seine »Rückschreibung« bis ins Spätmittelalter ist noch nicht abgeschlossen. Zur Rückschreibung M. Balzer, Untersuchungen zur Geschichte des Grundbesitzes in der Paderborner Feldmark, München 1977; vgl. dazu meine Rezension in: Francia 8 (1980), 1981, S. 575 ff. Zum Stand der Sozialtopographie unten Anm. 68.



Abb. 8 Pfalzbezirk und Judenviertel in Köln. Vgl. bei Anm. 58.

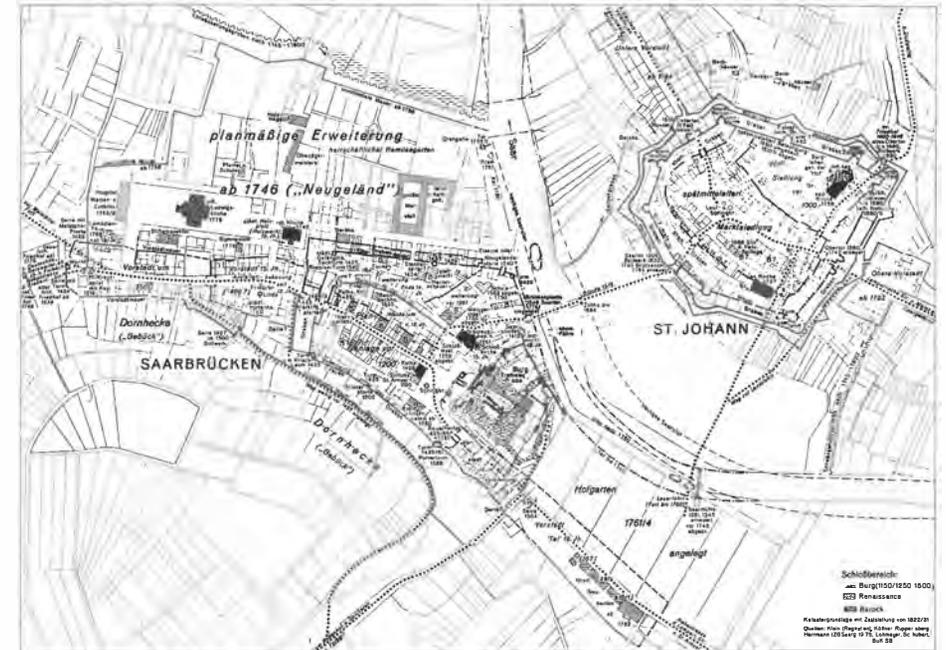


Abb. 9 Wachstumsphasen Saarbrückens. Vgl. bei Anm. 61.

Zu b) Frühneuzeitliche Städtetypen

Rücken schon bei Goslar oder dem sächsischen Freiberg mit dem Bergbau die frühneuzeitlichen Innovationen im Städtewesen in den Blick,⁶⁰ so liegen diese bei den Festungs- und Garnisonstädten oder bei den Residenzen ganz offen auf der Hand. Erinnern wir im ersten Fall an unser Beispiel Lingen, so stellen wir als Residenz etwa Saarbrücken heraus.⁶¹ Erst im 18. Jahrhundert erlebten die beiden Schwesterstädte St. Johann und Saarbrücken durch die merkantilistischen Maßnahmen Wilhelm-Heinrichs von Nassau-Saarbrücken (1738–1768) einen Wiederaufstieg, der nicht zuletzt durch den Handel mit den Niederlanden bewirkt wurde. Parallel ging der barocke Ausbau der Stadt unter dem Fürsten und seinem 1768–1794 regierenden Sohn Ludwig. An der Stelle der mittelalterlichen Burg entstand in den 40er Jahren das neue Residenzschloß, geöffnet zur mittelalterlichen Stadt, die im Norden gleichzeitig durch die Marstallgebäude begrenzt wurde. Von hier aus erfolgte in Fortsetzung der Neugasse (Wilhelm-Heinrich-Straße) mit der Anlage des Ludwigsplatzes nach Westen hin in den 60er und 70er Jahren der dritte architektonische Schwerpunkt fürstlicher Selbstdarstellung. Das gesamte Bild wurde eingegrenzt durch eine keinerlei fortifikatorischen Zwecken dienende, aber nach Überzeugung des Fürsten zur Definition

⁶⁰ Deutscher Städtatlas II, 2 und 5.

⁶¹ Abb. 9, ebd. II, 13, Entwurf H.-K. Junk, H. Klein.

liken, bis 1770 Quäker und Juden. Nach einem aus der Mitte des 19. Jahrhunderts stammenden Verzeichnis der Häuser und ihrer Eigentümer gliederte der Bearbeiter die Einwohnerschaft in vier Sozialgruppen und stellte dabei fest, daß »noch um diese Zeit ... die Wohnsitzverteilung auf sehr vielschichtige Weise von Bekenntnis und Sozialstand beeinflusst (war): Remonstranten und Mennoniten waren sozial gehobene Minderheiten mit großen, günstig gelegenen Grundstücken; die große Mehrheit der ärmeren Einwohner war lutherisch, sie wohnte zu erheblichem Teil unter sich auf Kleingrundstücken der Hinterstadt, abseits des Mittelburgwalls. Konfessionell und sozial gemischt waren dagegen die Bewohner der kleinräumig wechselnden Grundstücksgruppen der Vorderstadt... Dort hatten auch alle erst nach der Stadtanlage zugelassenen Bekenntnisse innerhalb der bürgerlichen Baublöcke ihre Glaubensstätten gefunden«. Die hier noch ausstehende Begleituntersuchung wird einerseits die Klassifizierung offenlegen, andererseits aber auch ähnlich wie in Lingen die Berufsverteilung vergleichen müssen.⁶⁴ Erst durch eine qualifizierte Verwertung aller die Vermögens- und Konfessionsverhältnisse, die Berufsgliederung und die soziale Einschätzung der Wohn- und Arbeitsplätze betreffenden Informationen ist zu erhoffen, daß auch Aussagen über die politische Willensbildung innerhalb der Einwohnerschaft möglich werden. Auch hier kann der Atlas nur Fragen anregen, nicht in der notwendigen Breite behandeln.

Zu c) Wandel des 19. Jahrhunderts

Mit dem Hinweis auf die Friedrichstadter Religions- und Sozialstruktur 1845 haben wir bereits den Zeitschnitt des Urkatasters erreicht, von dem aus Vor- und Rückschreibungen auch der sozialgeschichtlichen Entwicklung möglich sind. Dasselbe, bisher nur zögernd ausgewertete Quellenmaterial stellt eine Reihe von Informationen bereit, die den Wandel des 19. Jahrhunderts unmittelbar erkennen lassen. So ist für Köln eine Wirtschaftskarte erarbeitet worden, die neben den zahlreichen Manufakturen besonders die Hersteller von Eau-de-Cologne kartiert.⁶⁵ Es fällt dabei unter anderem auf, wie sehr die säkularisierten geistlichen Gebäude einer neuen Nutzung zugeführt worden waren.

Sind für diesen Problemkreis die eigentlichen Beiträge auch erst in der das Städtewesen zwischen 1840 und 1945 fassenden Zusatzlieferung zu erwarten, so geben doch etwa über Köln und Friedrichstadt hinaus das Blatt Lingen und der entsprechende Sammelband hier einige Hinweise: Als Lingen zu Anfang des 18. Jahrhunderts erstmals preußisch wurde, waren von den 284 Häusern nur 70 durch Reformierte, die übrigen durch Katholiken bewohnt (1723). Eine lutherische Gemeinde bildete sich erst jetzt durch den Zuzug aus anderen preußischen Landesteilen. Für das Ende dieser preußischen Zeit sind nun nach dem damals aufgestellten Brandkataster die Häuserwerte in der Altstadt auf einer im Atlas

⁶⁴ Ergänzungen sind zu erwarten von H. Menke, *Auspicium Fredericopolis*. Die Anwerbungsversuche zur Niederlassung von Westerschen.

⁶⁵ Deutscher Städteatlas II, 6.

neben den Wachstumsphasen stehenden Beikarte klassifiziert worden. Stellt man dem die Berufsverteilung aus der vorausgegangenen Untersuchung gegenüber, so heben sich in zweifacher Weise der Marktbereich und die Burgstraße hervor: Die im ganzen überdurchschnittlich bewerteten Häuser werden weitgehend von Kaufleuten und Wirten genutzt, während in den verkehrarmen, kleinparzellierten Hintergassen vor allem Kleinhandwerker wohnen. Interessante Wohnlagen besitzen auch die Verwaltungsbeamten an den Straßenecken, z. T. bereits in Stadtrandlage. Die noch bestehende Hohe Schule bildet einen eigenen Kristallisationspunkt. Eine Anschlußuntersuchung soll demnächst die sich aus unseren bisherigen Überlegungen notwendig ergebende Verteilung der Konfessionen klären.

Für den Augenblick müssen wir uns damit bescheiden, mit dem hier vorgestellten sozialtopographischen Bild Lingens 1796 nur einen weiteren Querschnitt vergleichen zu können, der für die Jahre 1875/77 insbesondere die Angaben des Katasterbuches verwandt hat.⁶⁶ Es versteht sich von selbst, daß der Städteatlas bei seinen zahlreichen Aufgaben solche Einzeluntersuchungen im allgemeinen nur anregen, aber nicht selbst durchführen kann. Immerhin ist aber im Westfälischen Städteatlas bei der Bearbeitung des Blattes Ahlen eine ähnliche Beikarte bereits vorgelegt worden.⁶⁷ Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die beiden sozialtopographischen⁶⁸ Karten zu Chemnitz und Potsdam im DDR-Atlas.⁶⁹

⁶⁶ H. Klein, Beiträge zur geographischen Entwicklung des Lingener Raumes im 19. und 20. Jahrhundert, in: *Ehbrecht* (s. A 3), S. 160–198, bes. S. 180ff. mit Tafel XVI, XVIII f. und XXII–XXV; nach Tafel XIX die Reproduktion im Deutschen Städteatlas II, 8. Vergleichbare Untersuchungen für Nordhorn bei H.-J. Schwippe, Sozial-ökonomische und räumliche Strukturen in Nordhorn in der Mitte des 19. Jahrhunderts (s. A 17), S. 169–189.

⁶⁷ Westfälischer Städteatlas I, 1, vgl. auch H.-J. Schwippe, Beiträge zur sozialen und räumlichen Struktur vorindustrieller Städte. Mit Beispielen aus dem östlichen und Kern-Münsterland. Diss. Münster 1975; *ders.*, Zentrale Orte im Ostmünsterland. Zur Anwendung quantifizierender Methoden auf eine amtliche Statistik des frühen 19. Jahrhunderts, in: H. Jäger (Hg.), Probleme des Städtewesens im industriellen Zeitalter, Städteforschung A 5, Köln – Wien 1978, S. 134–158.

⁶⁸ Zur Sozialtopographie Hinweise bei W. Ehbrecht, Zu Ordnung und Selbstverständnis städtischer Gesellschaft im späten Mittelalter, in: *BlldtLg* 110 (1974), S. 83–103, bes. S. 89; jetzt vor allem H.-Ch. Rublack, Probleme der Sozialtopographie der Stadt im Mittelalter und in der frühen Neuzeit, in: *Ehbrecht* (s. A 36), S. 177–193, D. Denecke, Sozialtopographische und sozialräumliche Gliederung der spätmittelalterlichen Stadt. Problemstellungen, Methoden und Betrachtungsweisen der historischen Wirtschafts- und Sozialgeographie, in: J. Fleckenstein / K. Stackmann (Hg.), Über Bürger, Stadt und städtische Literatur im Spätmittelalter, Göttingen 1980, S. 161–202; *ders.*, Die sozio-ökonomische Gliederung südniedersächsischer Städte im 18. und 19. Jahrhundert. Historisch-geographische Stadtpläne und ihre Analyse, *NiedersJb* 52, 1980, S. 25–38; H. Rühling, Bemerkungen zur Sozialstruktur und Sozialtopographie Höxters am Ausgang des Mittelalters, in: B. Diestelkamp (Hg.), Beiträge zum spätmittelalterlichen Städtewesen, Städteforschung A 12, Köln – Wien 1982, S. 130–143; E. François, Koblenz im 18. Jahrhundert. Zur Sozial- und Bevölkerungsstruktur einer deutschen Residenzstadt, Göttingen 1982.

⁶⁹ Atlas zur Geschichte 1, Gotha/Leipzig 1973, S. 98.

Neben jenem vom Deutschen Städteatlas bisher angewandten Verfahren, mit Hilfe des Urkatasters und seinen Fortschreibungen sowie ähnlicher statistischer Quellen die innerstädtische Differenzierung durch Häuserwerte und Berufsverteilung zu erkennen, bietet sich für die Darstellung der durch das Industrie-Zeitalter eingetretenen Veränderungen etwa auch eine Serie der amtlichen Meßtischblätter an, die dann das Umlandblatt aus dem Kanon der Einzelblätter fortsetzen würden. Für Lingen haben wir dabei die Blätter 1898/1900 und 1941/1953, schließlich 1972 (1:50000) vorgeschlagen.⁷⁰

4. Ausblick auf die geplante Ergänzung durch Verbreitungskarten

Kann schon der Deutsche Städteatlas in seinen Einzelblättern neben seiner Darstellung des topographischen Wachstums der Städte nur an ausgewählten Beispielen auch sozialgeschichtliche Fragen behandeln, so ist die beabsichtigte Lieferung von Verbreitungskarten insgesamt nur eine Anregung für die Möglichkeiten weiterer Arbeit. Es ist im Rahmen dieses Unternehmens von vornherein ausgeschlossen, mehr als ein »Minimalprogramm« vorzulegen, wenn man bedenkt, daß die Erarbeitung der Grundkarte allein die Überprüfung von bisher rund 7500 Ortspunkten notwendig machte.⁷¹ Dabei sollten bis 1945 alle Orte berücksichtigt sein, in denen mindestens für eine Generation städtisches Leben nachzuweisen ist. Die Aufnahme der Orte selbst wird, soweit sie sich nicht schon jetzt aus den bisher vorgelegten Arbeiten zum Stadtbegriff ergibt, vor allem durch eine Serie von Karten zur Städtebildung begründet, die damit zum Rückgrat der gesamten Lieferung der Verbreitungskarten werden. Geplant sind bisher eine Verbreitungskarte bis 1250, für die bereits erste, auch ausgedruckte Entwürfe vorliegen.⁷² Daran schließen sich die Zeitschnitte 1251–1450 und 1451–1800 an. Für den vierten Schnitt 1801–1945 ist bereits wieder ein Entwurf gedruckt.⁷³ Ein Kommentar zum Verbreitungsbild, zur zeitlichen Differenzierung oder zur Kategorisierung verbietet sich vor Abschluß des Unternehmens. Da durch ein solches Vorgehen aus der Grundkarte gewissermaßen nur die in den jeweiligen Zeitschnitten sich neu bildenden Städte herausgezogen werden, die Verstärkung sich andererseits ebenso im Wachstum der einzelnen, längst bestehenden Stadt äußert oder natürlich auch zurückgehen kann, wird dieses Programm durch zwei weitere Karten

⁷⁰ Vgl. A 41, ebenso H. Klein, Nordhorn – Wandel von Stadt und Umland als Folge der Industrialisierung (wie A 17), S. 229–274 mit Ausschnitten aus den Landesaufnahmen 1804/05 (1:100000), 1854, 1895/97, 1939/50, 1971 (jeweils 1:25000) und 1972/75 (1:100000), leider hat der Satzspiegel keine maßstabgetreue Wiedergabe ermöglicht.

⁷¹ Stooß (wie A 34).

⁷² H. Stooß, Die hochmittelalterliche Städtebildung im Okzident, in: ders. (Hg.), Die Stadt. Gestalt und Wandel bis zum industriellen Zeitalter, Köln – Wien 1979, S. 131–156 mit Abb. 47.

⁷³ Abb. 12. Entwurf H. Stooß, hier nach ders., Zur Städtebildung in Mitteleuropa im industriellen Zeitalter, in: Jäger (s. A 67), S. 316–341, Abb. 85, dort auch Abb. 86 Reinzeichnung des Katasterplanes von Gütersloh 1822 (1:5000), Abb. 89 Reproduktion des Katasters von Bad Tölz 1858 (1:5000), Abb. 87 Reproduktion eines Parzellenplanes von Bremerhaven 1882.

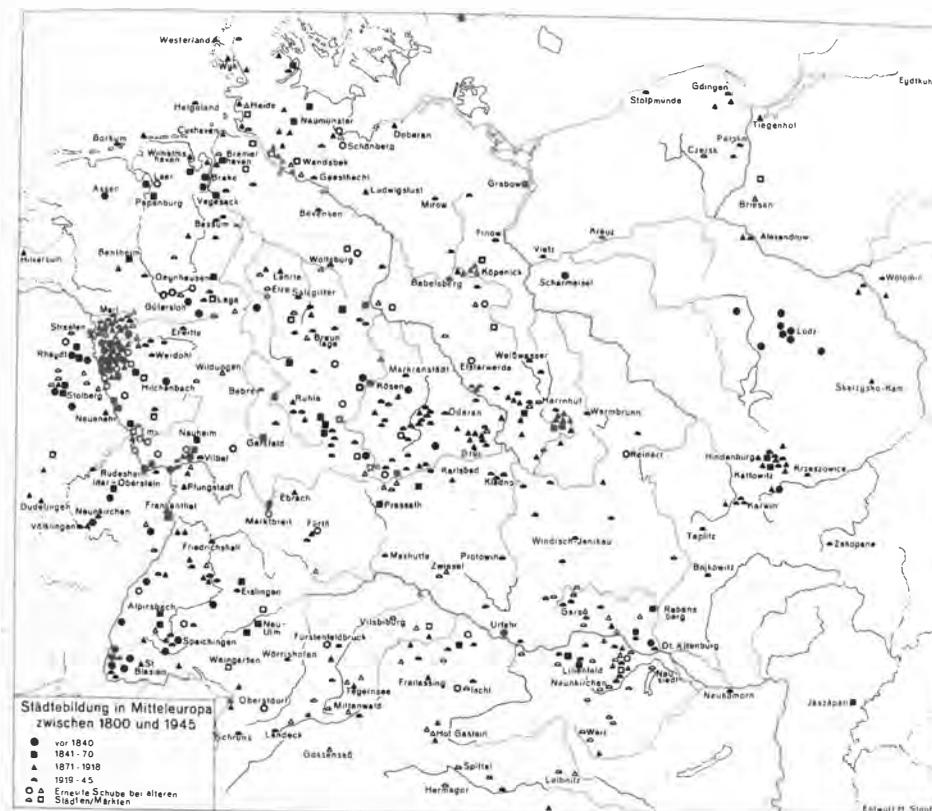


Abb. 12 Verbreitungskarte der Städtebildung von 1800 bis 1945. Vgl. bei Anm. 73.

ergänzt: Einmal soll – wieder in einzelne Zeitschnitte differenziert – eine Karte der Stadterweiterungen entwickelt werden, zum anderen aber wird der Versuch unternommen, die Städte zu kartieren, die im Laufe ihrer Geschichte wieder ihren Stadtcharakter verloren haben.

Das weitere Programm dieser auf etwa 20 Blätter berechneten Lieferung zeichnet sich nur z. T. in den bisher gedruckt vorliegenden Informationen ab.⁷⁴ Hier sind wegen der noch laufenden Überlegungen, der nicht in jedem Fall gesicherten Bearbeitung, der unterschiedlichen Vorarbeiten und der notwendigen Einbeziehung der Ergebnisse aus den Einzelblättern eine Unzahl von Schwierigkeiten einzurechnen, die jedem, der Einblick in ein ähnliches Vorhaben hat, sofort vor Augen stehen. Sicher dürfte sein, daß mehrere Karten Fragen der Begriffs-, Rechts- und Verfassungsgeschichte behandeln. Hier ist auch auf regionale Untersuchungen zurückzugreifen, wie etwa die Karte der westfälischen Stadtverfassungstypen, die aber die Lingener Schöffenverfassung noch nicht verzeichnen

⁷⁴ s. A 15.

konnte.⁷⁵ In diesen Rahmen gehören auch die bereits vorgelegten Vergleiche zu Stadtburgen und bürgerlichen Gemeindebauten im Mittelalter.⁷⁶ Ein Thema wird in diesem Zusammenhang schließlich die Verbreitung innerstädtischer Auseinandersetzungen sein, wie sie bisher nur in drei Karten des DDR-Atlases zur Geschichte versucht worden ist.⁷⁷ Es ist zu erwarten, daß daneben einzelne Karten an ausgewählten Beispielen besondere städtische Konvente und Patrozinien, den Zuzug von Neubürgern, den Wirkungsbereich von einzelnen Messen und Märkten, Fragen des Zunftwesens und der Gesellenwanderung, aber auch des städtischen Bildungswesens berücksichtigen. Für Lingens Hohe Schule ist z. B. bereits der westfälische, nicht aber der niederländische Einzugsbereich für die Jahre 1770–1819 bearbeitet.⁷⁸

Im Vergleich mit entsprechenden Karten der Stadtflächen, Einwohnerzahlen, sozialen Gliederung und Zentralitätsprobleme des 19. Jahrhunderts ergibt sich damit ein Blick auf die grundsätzliche Frage von Dauer und Wandel im mitteleuropäischen Städtewesen, wobei die schon einleitend in den Blick genommenen Karten zum frühneuzeitlichen Städtewesen wahrscheinlich eine wichtige Brückenfunktion erhalten, da sie erkennen lassen, welche Innovationen zwischen der mittelalterlichen Blüte und den grundlegenden Veränderungen des 19. Jahrhunderts das Städtewesen nachdrücklich prägten.

Dazu vor allem mit Hilfe der bisher erschienenen Blätter des Deutschen Städteatlas und einzelner in Verbindung mit ihm entstandener oder entstehender Untersuchungen einige Hinweise zu geben und die Verwendbarkeit für sozialgeschichtliche Arbeiten darzustellen, war Ziel dieses Beitrages.⁷⁹

⁷⁵ C. Haase, Die Entstehung der westfälischen Städte, Münster ³1976, Karte 6 (Rat und Schöffen in den westfälischen Städten und Minderstädten im Mittelalter).

⁷⁶ H. Stooß, Bürgerliche Gemeindebauten in mitteleuropäischen Städten des 12./15. Jahrhunderts, in: J. Schneider (Hg.), Wirtschaftskräfte und Wirtschaftswege I (= FS für Hermann Kellenbenz), Stuttgart 1978, S. 51–72; ders., Le château fort et la ville à la fin du moyen âge Allemand, in: Flaran 1. Châteaux et peuplements, Auch 1979, S. 109–129.

⁷⁷ s. A 69, S. 46 und 48.

⁷⁸ H. H. Blotvogel, Standorte und Einzugsbereiche von Universitäten und Gymnasien in Westfalen im 18. und 19. Jahrhundert, in: Jäger (s. A 67), S. 49–98, hier Abb. 36: Herkunft westf. Studenten an den Akademien in Lingen 1770–1819; vgl. auch ders., Zentrale Orte und Raumbeziehungen in Westfalen vor der Industrialisierung (1780–1850), Münster 1975, Abb. 23, aber auch Abb. 51: Herkunft der Neubürger in Lingen 1780–1809.

⁷⁹ Eine Diskussion der inzwischen zahlreichen Rezensionen zu den Atlasunternehmungen verbot sich im Rahmen eines Vortrages. Sie muß auch bei Fragen der Konzeption dem Herausgeber Heinz Stooß vorbehalten bleiben. Da es im Vortrag vorrangig um die Vorstellung von Arbeiten aus dem Institut für vergleichende Städtegeschichte in Münster gehen sollte, traten naturgemäß andere Zugänge zurück. Für die Stadtgeschichte bieten allgemein E. Ennen, Die europäische Stadt des Mittelalters, Göttingen ³1979, und J. Reulecke (Hg.), Die deutsche Stadt im Industriezeitalter, Wuppertal 1978, die beste Orientierung. Vgl. auch H. Lange (Bearb.), Geschichte in der Kulturarbeit der Städte. Hinweise der Deutschen Städtetage, Köln 1982 (mit ausgewählten bibliographischen Hinweisen).

Edvard Jahn

Altstadtsanierung: zum Beispiel Spandau

Historische Entwicklung

Die heutige Altstadt Spandau, das charakteristische »Ei«, hat sich aus unterschiedlichen Siedlungsteilen entwickelt. Nachdem eine ältere städtische Siedlung – der südlich gelegene Burgwall – an Bedeutung verlor oder auch weil diese slawische Siedlung an Bedeutung verlieren sollte, lassen die Landesherren auf einer Havelinsel nördlich der Einmündung der Spree in die Havel eine neue Burg bauen. Ihr ist eine slawische Dienstsiedlung zugeordnet (»Kolk«). Mit der Burg wird gleichzeitig die Fernstraße Magdeburg – Polen auf das nördliche Spreeufer verlegt. Diese neue Straße umgeht die alten slawischen Siedlungen Burgwall und Köpenick. Straße und Burg begünstigen und schützen deutsche Händler und Handwerker. Sie siedeln im Schutze der Burg an der neuen Straße. Ihre Kirche ist die Nikolaikirche, eine ältere Kirche an dem Ort der heutigen Kirche des 15. Jahrhunderts.

Die Mark Brandenburg geht 1157 endgültig als deutsches Lehen an die Askanier. Südlich der Händlersiedlung um die Nikolaikirche entsteht um 1200 als Folge davon eine askanische Stadanlage mit Markt und Befestigung. Die alte Händlersiedlung mit Kirche bleibt zunächst außerhalb der Befestigungen. Mitte des 13. Jahrhunderts aber – Spandau wird 1232 erstmalig als Stadt erwähnt – erweitert sich die Stadt nach Norden. In die Befestigungen werden jetzt die Flächen der alten Händlersiedlung, die Nikolaikirche und – nach Regulierung des Havelarms (der Flutrinne) und Bau des Mühlendamms – der Kolk einbezogen. Ein neuer Kanal (im Bereich der heutigen Schleusen) trennen Burg und Stadt. Beide liegen als baulich räumliche Elemente klar definiert nebeneinander. Für beide scheinen Voraussetzungen geschaffen zu sein, sich stetig und selbstbewußt zu entwickeln.

Die Stadt Spandau jedoch konnte die wirtschaftlichen Erwartungen des askanischen Markgrafen nicht erfüllen und verliert schnell an Bedeutung. Die Konkurrenz der aufstrebenden Stadt Berlin/Cölln ist zu mächtig. Spandau kann das abgesteckte Stadtgelände lange nicht besiedeln. Die ökonomische Grundlage bleibt schwach. Die Abhängigkeit von den Landesherren wächst. Das ist bis in die jüngste Vergangenheit so geblieben.

Die Burg dagegen wird ständig ausgebaut. Jüngste Untersuchungen zeigen, daß zur Zeit der Askanier dem Burgort Spandau eine große Bedeutung zugemessen wurde, größer als selbst die von Brandenburg. Reste aus dieser Zeit sind der Julisturm und der Palas. Zum Beginn des 16. Jahrhunderts wird die Burg in ein Schloß umgebaut; 1557 wird mit dem Bau der Zitadelle begonnen; das Schloß wird in sie einbezogen. Ihre erste Besatzung erhält die Zitadelle 1580. Die Stadt ist während des Baus und danach mittelbar und unmittelbar zu Dienstleistungen für die Festung verpflichtet. Sie wird zur Garnisonstadt. Vordring-



Erstes Modell der Neuordnung, ohne Stadtteil ›Kolk‹ (diese und die Zeichnungen S. 176–179 von Gerd Neumann)

liches Ziel der räumlichen und baulichen Entwicklung für diesen strategisch so außerordentlich bedeutsamen Ort – letzte Havelüberquerung vor der Residenzstadt Berlin – ist von nun ab für mehr als 300 Jahre die Sicherung des Havelübergangs. Dem hat sich die Entwicklung der Stadt unterzuordnen. Im 19. Jahrhundert gehört Spandau neben den Grenzbefestigungen Köln, Metz, Straßburg und Posen zu den stärksten Festungen Preußens.

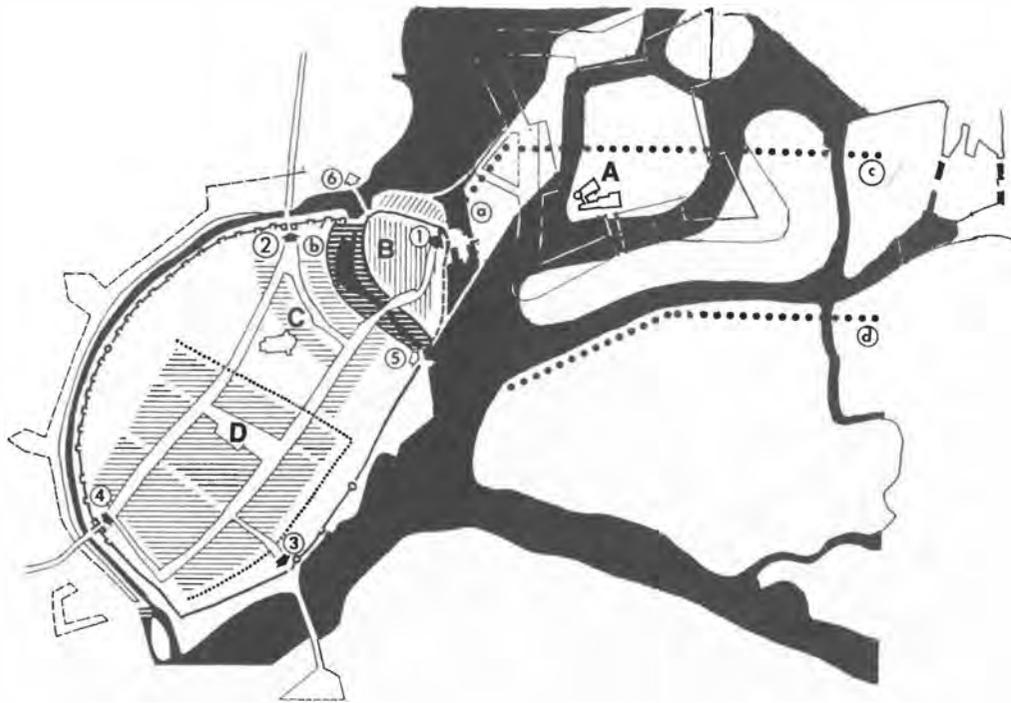
1903 wird die Auflösung der Festung beschlossen. Die Stadt Spandau mit ihren Vororten erfährt einen wirtschaftlichen Aufschwung. Die Altstadt erhält zentralörtliche Funktionen. Der steigende Flächenbedarf verändert in jetzt rascher Folge die vorher über viele Jahrhunderte gleichartige und gleichförmige Bebauung der Stadt mit ein-, zwei-, höchstens dreigeschossigen Häusern. Der Ausbau der Industrievororte östlich der Havel (Siemensstadt), der Eingemeindung Spandaus in Groß-Berlin 1920 macht eine Verbesserung der Verbindung zwischen den westlichen und den östlichen Vororten notwendig. Die alte Flutrinne zwischen Kolk und ehemaliger Händlerstadt wird als mögliches Straßenland zugeschüttet. Der endgültige Ausbau der Straße erfolgt nach dem Zweiten Weltkrieg. Durch ihn werden Kolk und die ehemalige Askanierstadt erneut getrennt, alte Strukturzusammenhänge zerstört. Im Zweiten Weltkrieg wird rund die Hälfte aller Häuser der Altstadt zerstört, darunter auch die Nikolaikirche und nahezu alle Häuser am Markt und damit der Markt selbst.

Der Juliusurm auf der Zitadelle ist von 1873 bis 1919 Lager des Reichskriegsschatzes. Ab 1935 wird auf der Zitadelle das Heeresgasschutzlaboratorium eingerichtet. Umfangreiche Umbauten und Neubauten sind die Folge. Diese – und ältere – Veränderungen werden durch Instandsetzungs- bzw. Rekonstruktionsarbeiten seit 1962 zunächst am Torhaus, dem Juliusurm und dem Palas der ehemaligen Burg wieder beseitigt. Ziel der Arbeit ist schließlich, die Zitadelle entsprechend ihrer historischen Bedeutung, weit über Spandauer und Berliner Grenzen hinaus, herzurichten, zu erhalten und zu sichern. Die Wünsche der Spandauer Bürger, die großen Freiflächen für Spiel und Erholung in der Freizeit zu nutzen, müssen diesem Ziel untergeordnet werden.

Probleme – Ziele der Entwicklung

Die Entwicklung der Spandauer Altstadt seit 1903/1920 zu einem Ortszentrum zunächst für die Stadt, dann für den Bezirk Spandau, der heute 200 000 Einwohner hat, hätte in der radikalen Form, wie sie nach dem Krieg – auch aufgrund dessen Zerstörungen – weiter vorangetrieben wurde, zu einem ebenso radikalen Wandel der Altstadt geführt, wie er vergleichsweise in Berlin (Mitte) zu sehen ist. Aus Anlaß des beabsichtigten Baus eines weiteren Großwarenhouses mit mehrgeschossigem Parkhaus unmittelbar an der wieder aufgebauten Nikolaikirche, aber auch weil Geschichte der Städte, Straßen, Häuser wieder anfang, im Leben der Bürger Bedeutung zu gewinnen, und weil die Einsicht wuchs, daß Qualitäten der überkommenen Stadtgestalt wenigstens solange Wert besitzen sollten, wie sie nicht durch neue Qualitäten ersetzt werden können, wurde gefragt, ob der sich abzeichnende Wandel eigentlich beabsichtigt sei und ob er unabänderlich wäre.

Die Arbeitsgruppe für Stadtplanung Berlin – München, Jahn, Pfeifer, Suhr, wurde daraufhin 1975 beauftragt zu untersuchen, ob Alternativen zu dem vorgezeichneten radikalen Umbruch möglich sind. Die Untersuchungen zeigten zunächst deutlich und scharf Konflikte, die sich aus der eingeleiteten Entwicklung ergaben.



Kartencollage zur Darstellung der geschichtlichen Entwicklung in Spandau

- | | |
|--|---|
| A Burg der Askanier | c Straße nach Berlin vor dem Bau der Zitadelle |
| B Kolk | d Straße nach Berlin nach dem Bau der Zitadelle |
| C Erste deutsche Händler- und Handwerker-siedlung | 1 Altes Tor nach Berlin, aufgegeben infolge Bau der Zitadelle |
| D Askanische Stadtanlage zunächst ohne »C« | 2 Heidetor |
| a Haveldurchstich: Stadt und Burg werden getrennt | 3 Stresowtor |
| b Alter Havelfluß, nach Durchstich bei »a« weitestgehend zugeschüttet: Kolk wird in die Stadt einbezogen | 4 Potsdamer Tor |
| | 5 Neues Berliner Tor |
| | 6 Neues Tor |

Die Altstadt mit ihren alten Strukturen, das »Ei«, die eindeutigen Grenzen zum Umland, die Lage am Zusammenfluß von Spree und Havel, die kleinteiligen Parzellen, das Straßennetz, die engen und weiten Straßen, der Blockzuschnitt, die kleinen Häuser, engen Höfe, das alles droht sich aufzulösen, zu verschwimmen, zu verschwinden. Die Bewohner verlassen die Stadt. Die kleinen Händler und Handwerker verlieren ihre Kunden und schließlich ihre Räume und Höfe.

Die Untersuchungen führten dann – nach öffentlicher Diskussion – zur Nennung von drei gleichberechtigten Zielen:

- ◆ Erhaltung und Ausbau als Wohnort
- ◆ Erhaltung und Ausbau der kulturhistorischen Bedeutung
- ◆ Erhaltung und Ausbau der Zentralität

Auf dieser Grundlage wurde aus einer Reihe von Entwicklungsmodellen dasjenige gewählt, in welches diese drei Ziele zwar gleichberechtigt, aber jedes mit deutlichen Einschränkungen, eingegangen sind. Mit der Entscheidung für dieses Modell wurden die sich abzeichnenden Entwicklungen deutlich korrigiert. Die alte Stadt sollte nicht ein einziges Kauf- und Warenhaus sein oder werden. Sie sollte – statt dessen – aber auch nicht Museum werden.

Sanierungsplanung, Neuordnungsprogramm

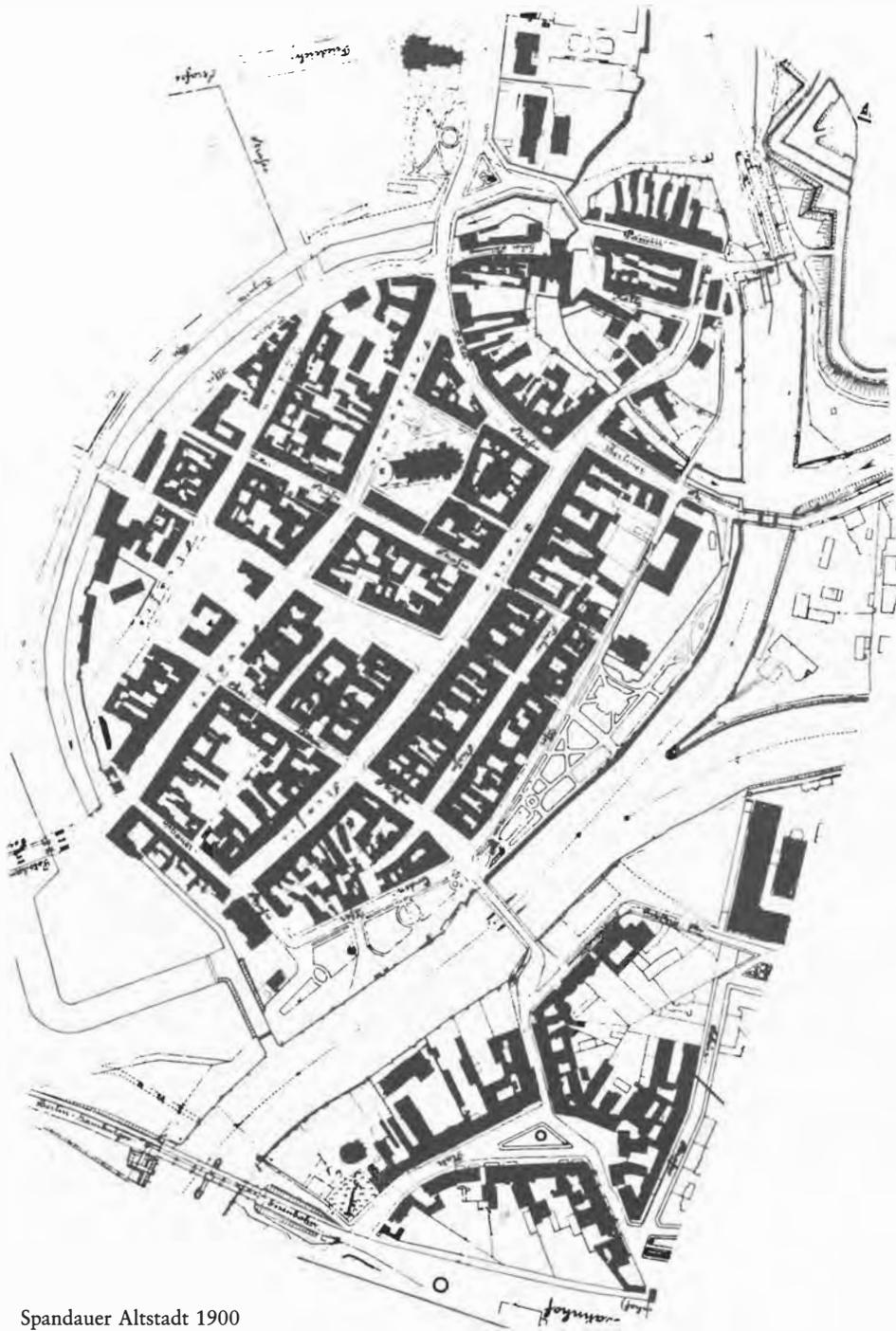
Das Programm für die Neuordnung der Stadt gründet auf den drei oben angegebenen gleichberechtigten Zielen. Zur Durchsetzung dieser Ziele wurden jeweils Reihen von Leitsätzen aufgestellt. Einige seien hier genannt:

- ◆ Altstadt Spandau als Ort städtischen Wohnens

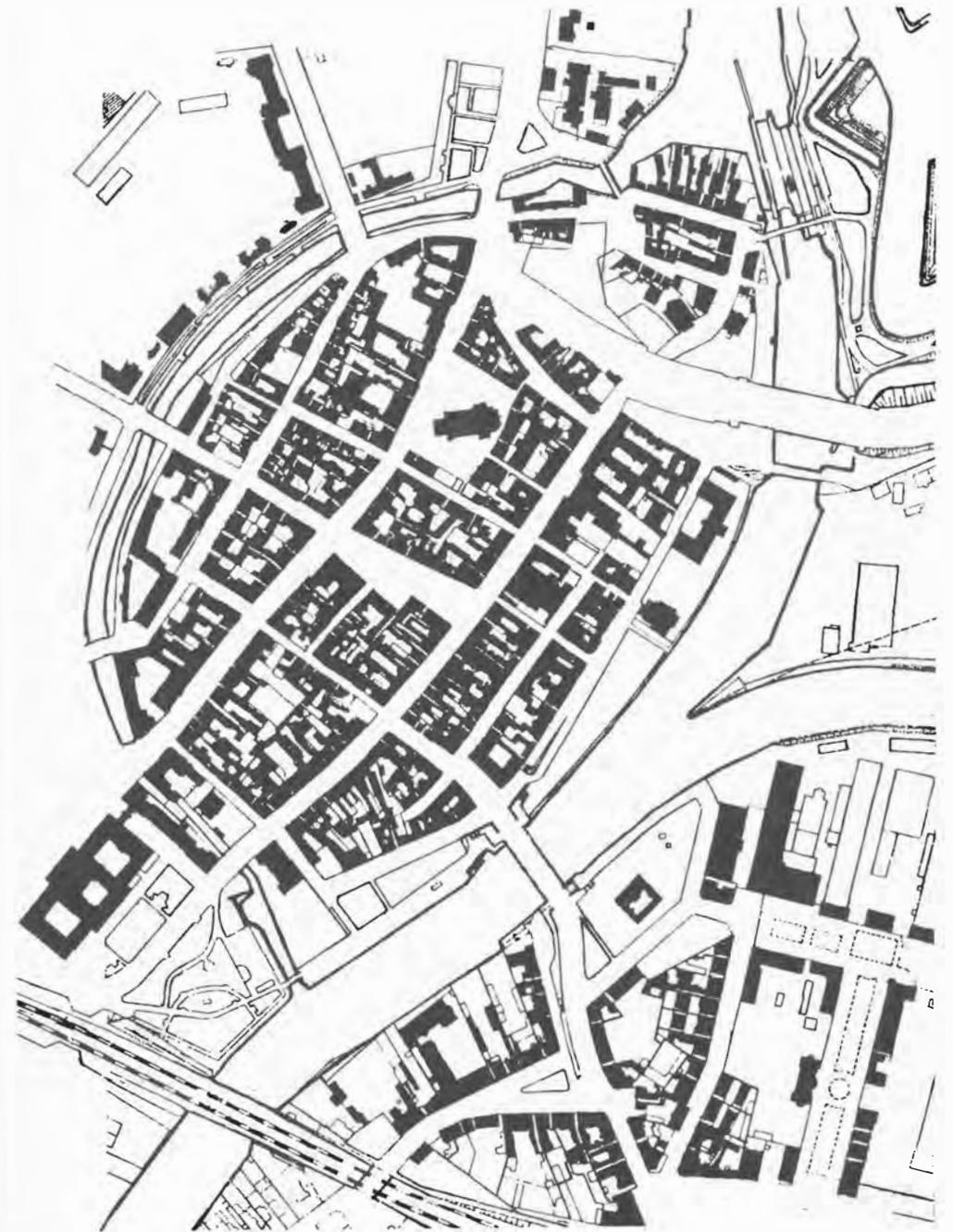
Die Mitte, das Zentrum Spandaus, soll bewohnt sein. Das gleichberechtigte Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten, Kaufen und Verkaufen, Versorgen und Erholen in seinen vielfältigen Formen soll die »Stadt« Altstadt Spandau auch in der Zukunft bestimmen. Der Kolk, die Quartiere an der Havel, am Mühlengraben sind vordringlich als Wohnquartiere zu erhalten und auszubauen. Instandsetzungen, Umbau und Neubau sind so zu betreiben, daß möglichst jeder Bewohner der Altstadt, der bleiben möchte, auch bleiben kann. Unterschiedliche Bau- und Ausbaustandards müssen möglich sein (alte Häuser mit geringer Geschoßhöhe, Häuser ohne Balkone, Terrassen und »ausreichend« Freifläche müssen überleben können). Der Autoverkehr ist aus der Altstadt weitgehend herauszuhalten.

- ◆ Altstadt Spandau als kulturhistorische Stätte

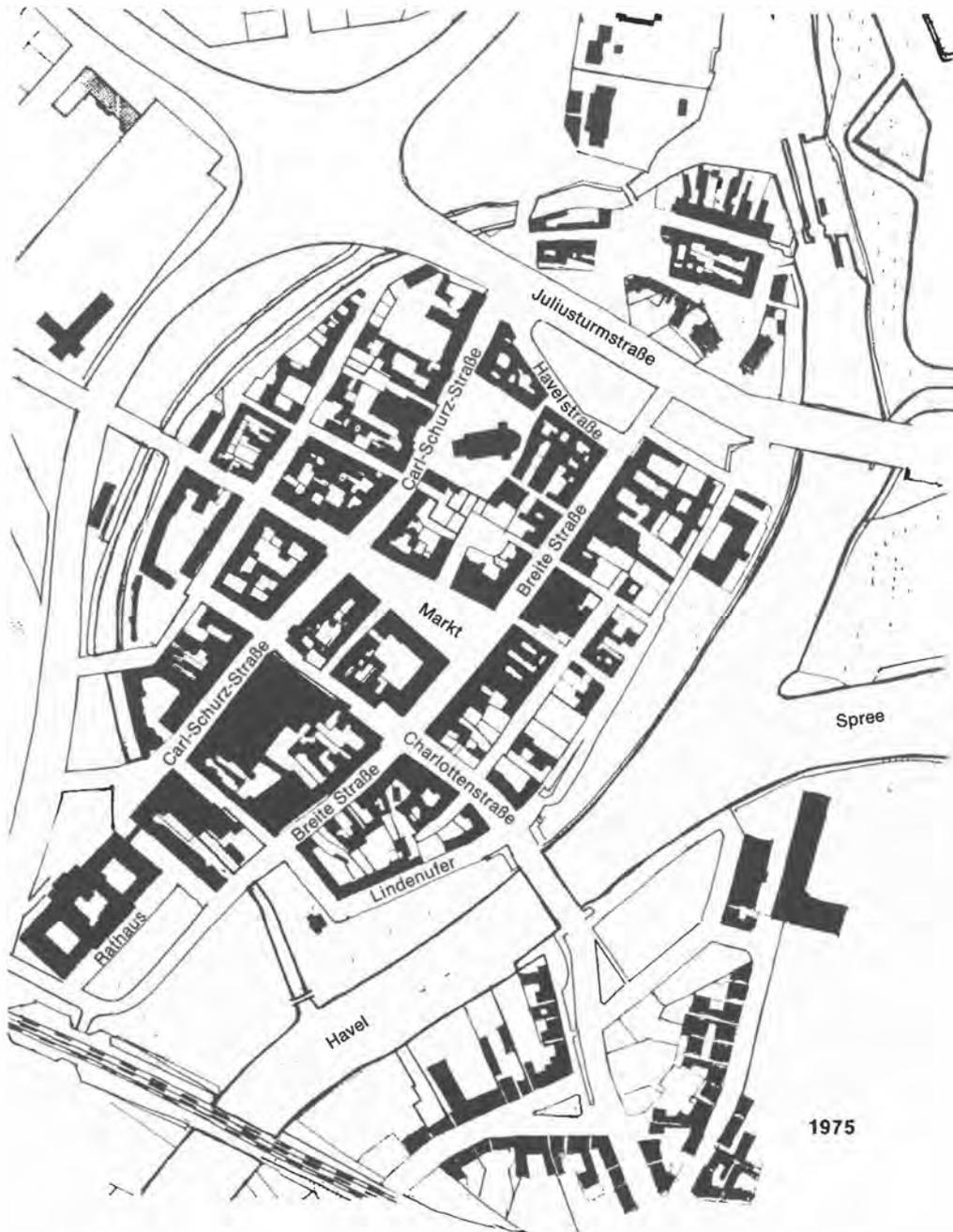
Die Altstadt ist in ihrer Struktur und Gestalt als Ganzes zu erhalten. Vollzogene Einbrüche (Juliusturmstraße) sind nicht reversibel. Korrekturen an für die gesamte Altstadt wesentlichen Punkten (Carl-Schurz-Straße – Neues Tor, Breite Straße – Kolk, Marienkirche) sind erforderlich, um das Ganze wiederherzustellen. Der Stadtgrundriß mit seinen bestimmten Grenzen der Havel einerseits, des Mühlengrabens andererseits, die Straßen mit ihrer Hierarchie, mit ihren Abschlüssen, Einschnürungen, Öffnungen, mit ihren unterschiedlichen Teilräumen, den versetzten Anschlüssen sind zu sichern oder auch wiederherzustellen (Charlottenstraße, Markt). Die historischen Blockränder und Straßennetze sind einzuhalten. Häuser, die als Teile einer Gruppe bestimmend für die Qualität der Räume, der Gestalt insgesamt sind, sind instandzusetzen, zu sichern oder auch zu rekonstruieren, ebenso das heterogene Gefüge aus vielen einzelnen Häusern. Die vielfältigen Gebäudehöhen, die Unordnung der Traufhöhen und -stände, die bestehende Ordnung der Parzellen



Spandauer Altstadt 1900



Spandauer Altstadt 1939



Spandauer Altstadt 1975

sind wesentliche Merkmale der vorhandenen Gestalt und damit auch der zukünftigen. Die alte Dreiteiligkeit in der Einheit – Stadt, Kolk, Zitadelle – sollte ablesbar bleiben, ihre Erkennbarkeit entwickelt werden.

◆ Altstadt Spandau als Zentrum des Bezirks

Die Spandauer Altstadt ist als zentraler Ort des Bezirks Spandau zu sehen. Diese Zentralität soll für die Zukunft erhalten bleiben. Die Ansiedlung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben, Ladenhandwerk und freien Berufen, die die Attraktivität des Zentrums festigen und steigern, muß daher gefördert, die Ansiedlung weiterer Warenhäuser verhindert werden. Zu den kaum mehr vorhandenen kommunalen Einrichtungen sind neue hinzuzuziehen, die in bestehenden Häusern Platz finden. Zur Entwicklung eines Zentrums mit detailliertem und gänzlich anderem Angebot, als es ein »Warenhaus Altstadt« bieten könnte, wird es erforderlich, eine Fußgängerzone unter Einschluß des Marktplatzes und des Nikolaikirchplatzes anzulegen.

Aus den Zielen und Leitsätzen ergaben sich konkrete Aufgaben und Maßnahmen für die Durchführung der Sanierung. Als Instrumente zu deren Durchsetzung wurde das Neuordnungsprogramm mit den Konzeptteilen Nutzung, Gestaltung, Organisation aufgebaut. Die Plankonzepte haben nach ihrem Grad der Detaillierung fast die Qualität von Bebauungsplänen. Ziele, Leitsätze, Instrumente waren nach Erörterung in der Öffentlichkeit, Diskussion und Abstimmung mit dem Bezirksparlament, der Verwaltung und den Trägern öffentlicher Belange Grundlage dafür, die Altstadt Spandau insgesamt als Sanierungsgebiet nach StBauFG förmlich festzulegen. Diese Altstadt ist 21 ha groß. In ihr wohnten 1970 rund 2000 Menschen und arbeiteten 3600 Frauen und Männer in 249 Betrieben. Damit die Bürger angemessen mitwirken könnten, wurde das »Spandauer Modell« eingerichtet: Bürger des Sanierungsgebietes wählen nach Gruppen (Mieter, Beschäftigte etc.) getrennt eine den Stärken der Gruppen entsprechende Zahl von Räten, den Betroffenenrat. Drei Delegierte des Betroffenenrates sitzen in der Sanierungskommission drei Vertretern des Bezirksparlaments gegenüber. Die Kommission wird vom Baustadtrat geleitet, der ebenfalls eine Stimme hat.

Sanierungsplanung, Planung der Neugestaltung

Nach der förmlichen Festlegung wurde beschlossen, nahezu flächendeckend Bebauungsplanentwürfe für die Altstadt erarbeiten zu lassen. Leitende Vorstellung war hierbei, den vielfältigen Interessen, die aus dem differenzierten, multifunktionalen Gefüge des Ortes herrühren, nur mit diesem Rechtsinstrument gerecht werden zu können.

Sechs Architektenbüros bildeten mit Vertretern der Verwaltung eine Arbeitsgruppe, in der auch mit dem Betroffenenrat abgestimmte Bebauungsplanentwürfe angefertigt werden sollten. Grundlage der Arbeit und der Diskussion waren neben dem Nutzungs- und Gestaltungskonzept weiter detaillierte Aussagen zur Gestalt, zur Gestaltung, die in der Gruppe ausgearbeitet wurden.

Für die Gestaltsatzung war zu fragen, wie kann die Verbindung geknüpft werden zwischen Geschichte und zukünftiger Entwicklung, welche Schicht der Geschichte ist überhaupt sichtbar oder sichtbar zu machen, welche Regeln lassen sich aus ihr für die Gestaltung heute ableiten. Die Analyse der vorhandenen Gestaltungselemente führte zu der klassizistischen Epoche des vorigen Jahrhunderts. Aus dieser Zeit stammen die alten Häuser, in dieser Zeit waren offensichtlich das letzte Mal Kraft und Vorstellung vorhanden, eine Stadtgestalt herzustellen (durch Überformung, durch Neubau). Die Regeln für den Umgang mit alter Bausubstanz wie die für Neubauten sind daher aus den Merkmalen der Häuser dieser Zeit hergeleitet und entwickelt. Dabei ging es selbstverständlich nicht darum, das alte Detail wiederzufinden, wohl aber darum, Anschauungen und Eigenschaften zu erkennen, die zu den Details damals führten: ein einfaches Haus, bescheiden, wohl proportioniert, sparsam dekoriert: »preußisch«.

Durchführung der Sanierung

Schon vor Festsetzung der Bebauungspläne, zum Teil mit dem Argument derer Planreife, immer aber auf der Basis der Konzepte der vorbereitenden Untersuchungen und dem sie ergänzenden Entwurf einer Gestaltungssatzung wurde mit einzelnen Ordnungs- und Baumaßnahmen begonnen. Die erforderlichen Erörterungen und die Abstimmung der Sozialpläne erfolgten mit Hilfe des Betroffenenrates. Zu Sanierungsträgern im Sinne des StBauFG wurden drei Gesellschaften bestellt. Die Lenkung übernahm die Sanierungsverwaltungsstelle des Bezirks. Die Vergabe der Mittel obliegt der Senatsverwaltung. Alle Beteiligten treffen sich monatlich zur kontinuierlichen Abstimmung ihrer Absichten und Vorbereitung von Entscheidungen.

Im folgenden werden einige Beispiele dargestellt.

Marktplatz: Der Markt hatte seine über mehrere Jahrhunderte bestehende Form und Größe – beginnend 1920 mit dem Abriß des Rathauses, endend 1975 mit der Aufgabe des räumlichen Abschlusses zur Breiten Straße – endgültig verloren. Seine heute bestehende Form ist eine neue Form. Nach umfangreichen Studien wurde entschieden, diese Form des Marktraums zu erhalten (also keine Rekonstruktion). Seine Wände, sein Boden, die Einrichtungen jedoch sollten überarbeitet werden. Mit der neuen Gestaltung des Marktes – zum Beginn der 750. Jahresfeiern (1982) abgeschlossen – war gleichzeitig der erste Abschnitt der Fußgängerzone fertiggestellt. Der Abschnitt Carl-Schurz-Straße vom Markt bis zum Rathaus außerhalb der Altstadt wird in diesem Jahr folgen. Der weitere Ausbau – die Ausweitung der Fußgängerzone überhaupt – wird überlagert durch den Bau der U-Bahn-Station Havelstraße.

Havelstraße: Die Havelstraße, infolge Kriegszerstörung und Abrissen für den Straßendurchbruch Juliusturmstraße, ist nur noch einseitig vorhanden. Noch als Rest zeichnet sie den Grenzraum zwischen Askanierstadt und Kolk nach. Diese Straße soll erhalten bleiben

und als Raum rekonstruiert werden. Die Juliusturmstraße wird wie ein »Fluß« zwischen den beiden Teilen der Stadteinheit hindurchfließen. Sie ist baulich nicht zu integrieren. Nach dem Bau des U-Bahnhofs an dieser Stelle (Vollendung 1984) wird über diesem Bahnhof die Nordseite der Havelstraße von einer Reihe 2- bis 3geschossiger Einzelhäuser geschlossen. Die Häuser haben zur Juliusturmstraße abschirmende kleine Hinterhäuser. Sie sind als Gewerbehäuser mit ein- und anliegenden Wohnteilen geplant. Es wird versucht, sie im Rahmen von Genossenschaften zu erbauen. Die Genossenschaftler sollen Inhaber mittelständischer Betriebe sein.

Block 308: Charlottenstraße, Breite Straße, Mauerstraße, Lindenufer. Der Block liegt an der Südostecke der Stadt, abseits der Magistralen. Da ein großer Teil seiner Fläche von einem Altmaterialbetrieb genutzt wurde, andere Flächen immer noch Ruinengrundstücke waren, konnte hier im Sinne der Ziele der Sanierung mit dem Bau neuer Wohnhäuser begonnen werden. Der Block erhält einen geschlossenen Rand. Der Rand besteht aus 3- bis 4geschossigen Häusern. Die Häuser entstehen in »Spandauer Mischung«: Jedes Haus ist zunächst ein Individuum für sich und dann auch Teil einer Reihe. Alle Individuen unterliegen gleichen Regeln. Kein Haus muß sich anlehnen, anpassen, aber keins darf sich hervortun. Nahezu jedes der acht hier neu zu bauenden Häuser hatte aufgrund dieser Überlegungen einen eigenen Architekten, wenn auch den gleichen Bauherrn. Das Ergebnis wird noch in diesem Jahr zeigen, ob mit diesen Regeln auf diese Weise verfahren, ob das Ziel erreicht werden kann. Die Häuser werden im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gefördert. Ihre Bewohner sollen vordringlich Bürger der Altstadt sein. Die Häuser der Charlottenstraße wurden oder werden instandgesetzt oder modernisiert. Die »Bedachung« der Wohnhäuser an der Charlottenbrücke, die stärkere Strukturierung dieser Gebäude durch Farbe und einzelne Bauelemente wurde zurückgestellt. Die alten Fachwerkhäuser an der Breiten Straße und an der Fischerstraße wurden nach denkmalpflegerischen Gesichtspunkten untersucht. Ziel ist, die Besitzer in die Lage zu setzen, diese Häuser, gegebenenfalls auch als Denkmal, zu erhalten.

Für den Bau einer Tiefgarage und für die Anlage von Frei- und Spielflächen waren bodenordnende Maßnahmen bzw. Gemeinschaftsverträge erforderlich.

Einzelne alte Häuser, verstreut über die Stadt: Alle Konzepte gingen davon aus, daß von den Häusern, die älter sind als 100 Jahre, möglichst alle erhalten werden sollten. Es handelt sich um 64 Häuser von 200 Altbauten insgesamt. Diese 64 Häuser befinden sich in der Regel in einem solchen Zustand, daß die Herstellung vertretbarer Wohn- oder Arbeitsverhältnisse auf eine Rekonstruktion dieser Gebäude hinausläuft. Verwaltung und politische Gremien wollen die dadurch entstehenden hohen Kosten angesichts der Bedeutung der Häuser für die Gestalt der Altstadt, für die historische Überlieferung tragen helfen, wenn nicht gar ganz tragen. Die Eigentümer jedoch haben aufgrund der hohen Grundstückspreisschätzungen und der daraus zu erwartenden Rendite andere Vorstellun-



Spandauer Hausreihen: Breite Straße am Markt

gen. Die kleinen Häuser (6–8 m breit, 8–10 m tief, rund 2,30 m Höhe im Lichten, 2 Geschosse, Fachwerk, nicht unterkellert, rund 100 qm Nutzfläche auf 2 Geschossen) erscheinen ihnen nicht nutzbar, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht erhaltbar. Hier von Fall zu Fall Lösungen zu finden, die weder den Eigentümer ruinieren, noch den Staat dadurch überfordern, daß er eine Reihe kleinster Häuser kaufen muß, wird auch für die nächsten Monate die vordringliche Aufgabe sein. Einzelne positive Beispiele sind bereits geschaffen (Behnitz, Kolk, Fischerstraße, Charlottenstraße, Breite Straße).

Wie mit diesen alten Häusern umgegangen wird oder umgegangen werden kann, zum einen unter geschichtlich-kulturellem Aspekt, zum anderen unter ökonomischem, stadt-wirtschaftlichem, wird zeigen, in welchem Maße die Altstadt sowohl kulturhistorische



Spandauer Häuser: 1 Fischerstraße; 2 Fischerstraße; 3 Behnitz; 4 Carl-Schurz-Straße

Stätte als auch Geschäftsstadt und damit wirkliches Zentrum des Bezirks Spandau sein kann.

Kosten der Sanierung

Die förmliche Festlegung der Spandauer Altstadt zum Sanierungsgebiet nach StBauFG erfolgte 1978.

Der öffentlichen Hand entstanden zur Durchführung der Sanierung für vorbereitende Arbeiten, Ordnungs- und Baumaßnahmen die folgenden Kosten:

1980 DM 537000,-

1981 DM 1035000,-



Spandauer Hausreihen
1975 Breite Straße



Spandauer Hausreihen
um 1800 Breite Straße



Potsdamer Hausreihen
zum Vergleich



Bauhistorische Entwick-
lung des Spandauer Fach-
werkhauses (oben) zum
»steinernen«, verputzten
Haus, zum Teil aufge-
stockt (unten)

1982 DM 1506000,-

Für die nächsten vier Jahre werden zur Deckung von Kosten erforderliche Mittel in Höhe von 25 Mill. DM geschätzt. Daneben wird modernisiert und gebaut mit Geldern der fördernden Investitionsprogramme der Bundesregierung.

Literaturverzeichnis

Bericht des Senators für Bau und Wohnungswesen über das Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen für den Untersuchungsbereich Spandau Altstadt. Anlage zur Vorlage an das Abgeordnetenhaus (1977) – Berlin und seine Bauten, Teil III und IV (Berlin 1970) – Festschrift 750 Jahre Spandau (1982), u. a.: *M. Erbe*, Wiederaufbau, *J. Grothe*, Festungs- und Garnisonsstadt, *A. v. Müller*, Anfang und früherer Aufstieg, *W. Ribbe*, Zentraler Ort im Mittelalter – *J. Grothe*, Stadt an Havel und Spree (1971) – *G. Jahn*, Die Bauwerke und Kunstdenkmäler von Berlin, Stadt und Bezirk Spandau (1971) – *A. v. Müller*, Zur Entwicklung der Stadt Spandau im frühen und hohen Mittelalter, Einzelveröffentlichung der Historischen Kommission zu Berlin Bd. 18 (1976), S. 86–117 – *G. Neumann*, Spandau Altstadt, Gestaltungsprinzipien (1980, noch unveröffentlicht).

Unter der Leitung Adriaan von Müllers, des Direktors des Museums für Vor- und Frühgeschichte, ist dem örtlichen archäologischen Landesamt gelegentlich routinemäßiger Ausgrabungen ein sensationeller Fund gelungen: drei Meter unter der Erdoberfläche legte man auf dem »Burgwall« bei Berlin-Spandau die hölzernen Fundamente einer achteckigen Taufkapelle aus der zweiten Hälfte des zehnten Jahrhunderts frei. Sie ist mit aller Wahrscheinlichkeit bei einem Slawenaufstand 983 geplündert und in Brand gesetzt worden. Dieser wohl älteste Sakralbau zwischen Elbe und Oder weist mit seinem oktogonalen Umriss auf Vorbilder aus spätrömischer Zeit zurück; das Achteck symbolisiert außerdem die Kaiserkrone. Das Spandauer Baptisterium wurde vermutlich während der Regierungszeit Ottos I. gebaut, der nach 940 die Bistümer Havelberg und Brandenburg gründete. Der gegen die Missionierung gerichtete Slawenaufstand von 983, Thema einer für kommenden Herbst angekündigten Ausstellung im Berliner Vorgeschichtsmuseum, beendete die Herrschaft des römisch-deutschen Kaisertums östlich der Elbe. Die Spandauer Taufkirche stand im Zentrum der slawischen Burg auf der Havelinsel. Das achteckige Bauwerk hatte vermutlich einen Glockenturm. Zwischen den Fundamenten aus gut konservierten Rundhölzern fanden sich noch die Pfosten für das Taufbecken. In unmittelbarer Nähe des Baptisteriums wurde die älteste Sauna außerhalb des russischen Raumes ausgegraben. Nach Meinung der Berliner Archäologen ist das aus dem 11. oder 12. Jahrhundert stammende Gebäude alle zehn Jahre einmal abgebrannt, die Benutzer konnten dabei immer nur das »nackte Leben« retten, Kleider, Münzen und Taschenkämme aus Hirschgeweih blieben zurück.

Rainer Reinisch

Fallstudie Österreich – Erfahrungen bei Stadterneuerungsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung des rechtlichen und finanziellen Sanierungsinstrumentariums

Die Eingrenzung des Problems Stadterneuerung auf die Klein- und Mittelstädte ist zu begrüßen, da sich die Problemlage in Österreich auch als kopflastig herausstellt. Wien als Bundeshauptstadt ist ein Schwerpunkt von ganz eigener Problemstruktur. Die Klein- und Mittelstädte Österreichs haben andere Probleme – die Zusammenfassung jeweils in gemeinsamen Gesetzeswerken bringt Schwierigkeiten.

In Österreich zeigt das Problem der Stadterneuerung und Modernisierung bei den Klein- und Mittelstädten, aber auch ein starkes West-Ost-Gefälle, so hat das Burgenland ein Sanierungsvolumen von 30% der Wohnungen, wogegen Vorarlberg nur 4% aufweist. Die Kopflastigkeit des Problems ist auch ersichtlich aus dem Gesamtösterreichbedarf von 389982 Wohnungen, die eine Sanierung notwendig haben (Ausstattungsgrad IV–V), wovon allein 221462 Wohnungen in Wien situiert sind. Daraus ist ersichtlich, daß die Situation der Klein- und Mittelstädte in Österreich, gemessen an den großen Schwierigkeiten in Wien, nicht dramatisch ist – dort wird das Problem durch den Mieterschutz bzw. die derzeit in Beratung befindliche Neufassung des Mietengesetzes noch aktualisiert.

Unabhängig von dieser besonders für Wien pessimistischen Darstellung lassen sich jedoch klare Erfolgsmeldungen formulieren: Der Anteil an Komfortwohnungen (Ausstattungsgrad I und II mit Bad, WC bzw. Zentralheizung) hat sich von 21% des Gesamtbestandes im Jahre 1961 auf 53% im Jahre 1971 erhöht. 1975 sind es bereits 66%, es ist aber anzumerken, daß davon $\frac{2}{3}$ der Neubauten situiert sind und vom verbleibenden Drittel der modernisierten Wohnungen wiederum 70% in Eigenheimen liegen. Auch wurden im Zeitraum von 1961 bis 1971 die Substandardwohnungen von 30% der Wohnun-

gen auf 20% abgebaut. Trotz alledem sind 1975 noch 32% aller bewohnten Wohnungen verbesserungsbedürftig (Ausstattungsgrad III–V).

Seit Mai 1974 gibt es das Assanierungs- bzw. Stadterneuerungsgesetz in Österreich, das mangelhaft ausgestattete Wohnungen definiert, deren Beseitigung regeln sollte, aber bis heute in der Praxis bis auf ein Forschungsexperiment in Braunau noch nirgends angewandt worden ist. Es stellt sich so die Frage: »Wie geschieht Stadterneuerung und Modernisierung in Klein- und Mittelstädten in Österreich?«

Der Vollständigkeit halber sei doch auch die Situation in der Bundeshauptstadt Wien beleuchtet: Ein architektonisch ausgezeichnet gelungenes Sanierungsbeispiel ist das Blutgassen-Viertel in der Innenstadt von Wien, das aber zu einem Nobelghetto und Prestigedomizil für Freiberufler geworden ist, da der Sanierungsbeauftragte alle Häuser aufgekauft und die alte Bevölkerung vertrieben hat. Ein Projekt »Planquadrat«, das durch eine Bürgerinitiative und Förderung durch den Österreichischen Rundfunk in das Licht der Öffentlichkeit trat, ist nur in Teilbereichen dort saniert worden, wo gemeindeeigene Objekte dies ohne größere Schwierigkeiten ermöglichten. Ein Sanierungsgebiet in Ottakring wird durch einen Sanierungsbeauftragten »Urban-Bau« vorbildlich betreut. Es benötigte jedoch vier Jahre, bis eine Assanierungsverordnung beschlossen wurde und mit der Methode der kleinen Schritte soll zumindest erreicht werden, daß 1981 jede zweite Wohnung Wasser und ein WC im Wohnungsverband haben soll.

Weitere aktualisierte Sanierungsgebiete in Wien sind am Spittelberg, in Hernals, am Ulrichsberg (jeder 3. Einwohner über 60 Jahre; Haushaltseinkommen von S 6650,- bis S 12500,- pro Monat), Storchengrund (durch-

schnittliche Wohnungsgröße 44 m²; 21% haben das Gebiet in den letzten 10 Jahren verlassen). Die Sanierungskosten für Wien werden ohne Verkehrs- und Strukturverbesserungskosten mit S 90 bis 155 Milliarden beziffert. Die Konsequenz aus diesen Ziffern ist die Dringlichkeit, für die Finanzierung eine breite Basis der Trägerschaft zu finden. Darüber hinaus muß eine schnelle Planung effiziente Maßnahmen vorbereiten helfen. Trotzdem es Gebietsuntersuchungen von sanierungsbedürftigen Gebieten in Wien durch Gemeinnützige Wohnbauträger gibt, sind die notwendigen Konsequenzen für die Stadterneuerung in Wien noch nicht gezogen worden.

Ein in diesem Zusammenhang stehender Erfolg läßt sich aus Wien durch die Anwendung des Wohnungsverbesserungsgesetzes und dessen Finanzierungsmöglichkeiten vermelden: Dadurch, daß Mieter als selbständige Antragswerber und besonders Alte und Verarmte durch eine Bürgschaftsübernahme durch das Land als förderungswürdig anerkannt werden, ist ab 1973 eine ständig anwachsende Zahl von Anträgen festzustellen. Heute wird ca. 1 Milliarde Schilling pro Jahr durch dieses Förderungsangebot in Bewegung gesetzt. Es sei aber nicht unerwähnt gelassen, daß zum Teil gute Wohnungen mit diesen Mitteln verbessert werden und Erneuerungen von nicht erneuerungswürdigen Abbruchobjekten nicht ausgeschlossen werden können. Derzeit betreffen 60% der Ansuchen den Wunsch nach Gaszentralheizungen, darüber hinaus werden Bäder und Sanitärinstallationen gefördert. Für das Gesamthaus sind Aufzüge, Fensterverbesserungen und Wärmedämmungen in dieser Förderung vorgesehen.

Die Situation der Stadterneuerung in den Klein- und Mittelstädten ist, was die Förderung und Gesetzeslage anlangt, zwar mit Wien vergleichbar, es kommen aber Erschwerungen dadurch hinzu, weil die sanierungsbedürftige Wohnbausubstanz weit häufiger in historischen Schutzzonen liegt, weil die Eigentumsstruktur wesentlich kleinteiliger ist und weil die oft überalterten Hauseigentümer die Häuser selbst bewohnen und nicht nur als Erwerbsobjekt ansehen.

Aus allen diesen Gründen sind die Barrieren

gegen eine Stadterneuerung und Verbesserung der Wohnungssubstanz noch massiver vorhanden. Einen Anreiz zur Verbesserung bietet jedoch in Einzelfällen der Fremdenverkehr und der gute Standort der Objekte. Positiv zu vermerken ist die Tätigkeit von Wohnbauvereinigungen in einzelnen kleinen Mittelstädten, die die Möglichkeiten des Wohnungsverbesserungsgesetzes und dieser Förderung in Anspruch nehmen. Günstige Auswirkungen haben auch Altstadterhaltungsgesetze der Länder, die jedoch nicht eigentlich von der Sanierungsabsicht getragen sind. Außer in Teilbereichen der Städte Graz, Salzburg und Wien ist durch diese Gesetze nur eine äußere Bilderhaltung formuliert. In Gesamtösterreich sind derzeit ca. 7000 ha als erhaltenswürdige Altstadt anzunehmen. Bei einem Sanierungsaufwand von 56 Millionen Schilling pro Hektar ergibt dies einen Betrag von S 400 Milliarden für die Sanierung in historischen Schutzzonen.

Außer den oben genannten Förderungen gibt es auch Altstadterhaltungsfonds von einzelnen Städten, die aber nicht immer voll in Anspruch genommen werden. Als eine positive Aktivität im Zusammenhang mit der Stadterneuerung muß auch die Fassadenaktion des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung genannt werden, das durch finanzielle Förderung einen bemerkenswerten Erfolg in der Pflege des äußeren Stadtbildes verzeichnen kann. So wurden beispielsweise in der kleinen Stadt Braunau seit 1971 über 170 Fassaden im Zuge dieser Aktion erneuert. Die Organisation der Stadterneuerung läuft in den letzten Jahren über Erneuerungsgesellschaften. So ist in Krems an der Donau die »GEDESAG« seit Jahren erfolgreich tätig. In Linz wurde die »EOS« – Erste oberösterreichische Stadterneuerungsgenossenschaft – gegründet, der elf gemeinnützige Wohnbaugesellschaften angehören. Auch in Braunau wurde die »GEWOG Ranshofen« als sanierungsbeauftragte Wohnbaugesellschaft erfolgreich eingesetzt. In Linz wurde auch für die Erarbeitung des eher theoretischen Unterbaues das Institut für Altstadterhaltung unter dem Vorsitz des dortigen Bürgermeisters gegründet. In Wien ist ein Stadterneuerungsbeirat tätig, der grundsätzliche Empfehlungen ausarbeitet und auch unter dem

Vorsitz des Bürgermeisters steht.

In den letzten Jahren stellt sich heraus, daß die Finanzierung der Stadterneuerung durch Neubauten im Rahmen der Wohnbauförderung erfolgreich ist. Für solche Neubauten in Assanierungsgebieten bzw. Altstadtbereichen werden die Maximalkosten um ca. 20% erhöht und dadurch die Förderung den höheren Baukosten in bereits bebauten Gebieten angepaßt. Bisher hat sich gezeigt, daß die Erneuerung und Modernisierung des Althausbestandes besonders auch in historischen Schutzzonen dann einfach und unkompliziert erfolgt, wenn die Gemeinde das Objekt erwirbt und darüber hinaus bereit ist, die unrentierlichen Kosten und die mit der Sanierung verbundenen kommunalen Lasten voll zu tragen. Besonders die letztgenannten Kosten können beträchtliche Ausmaße annehmen, wenn man beispielsweise bedenkt, daß im Sanierungsgebiet »Ulrichsberg« in Wien 1200 Autos pro Stunde durch die umfassenden Straßen fließen.

Die derzeitige Situation im Zusammenhang mit Stadterneuerung und Modernisierung in Österreich ist eigenartig deshalb, weil im Gegensatz zu vielen anderen Bereichen die Zielvorstellungen der Politik klar formuliert sind und Stadterneuerung vor Stadterweiterung gesetzt wird. Das rechtliche und finanzielle Instrumentarium fehlt jedoch weitgehend oder ist nicht ausreichend praktikabel. Da die Hauseigentümer in

Österreich keine Kapitalisten mehr sind, übernimmt auf Grund gegebener Förderungs- und Gesetzesgrundlagen der Mieter die Erhaltungsfunktion für die von ihm bewohnten Objekte. Diese Mieter sind aber gerade in Sanierungsgebieten alt und einkommensschwach.

Eine Prognose der Entwicklung für die Stadterneuerung in Österreich in der nächsten Zukunft läßt sich schwer stellen. Die Pessimisten weisen darauf hin, daß der Verfall schneller abläuft als die Sanierung, die Optimisten zeigen die großen Leistungen der Erneuerung und des Wiederaufbaues nach dem 2. Weltkrieg auf und meinen, daß diese Kraft auch weiterhin wirksam sein wird. Klar sind jedenfalls die Ziele: Komfortwohnungen mit ausreichend Licht, Luft und Sonne, ausreichend Platz für den ruhenden Verkehr, möglichst unter der Erde oder zumindest an anderer nicht störender Stelle, differenzierte Verkehrsführung und Verkehrsverdünnung in den eigentlichen Wohnzonen, Attraktivierung des öffentlichen Verkehrs, Gestaltung von fußgängerfreundlichen Bereichen, Fußgängerzonen und Spielstraßen, funktionelle Entmischung, so daß störende Funktionen nicht mit den Wohnfunktionen kollidieren, jedoch keine Verfolgung einer Entmischungsideologie, die zu einem Vitalitätsverlust in den einzelnen Bereichen führt – alles in allem: Die Ziele sind klar, die Wege müssen gefunden werden.

Die Autoren

FRITZ STICH (1926), in dieser Zeitschrift erstmals vorgestellt im 2. Jg. 1975, S. 326, ist seit 1970 Inhaber der Professur für Verwaltungs- und Rechtslehre des Bauwesens, der Raumplanung und des Umweltschutzes an der Universität Kaiserslautern. Vorher war er fünf Jahre lang Ministerialbeamter und davor ein Jahrzehnt Verwaltungsrichter. Mitverfasser anerkannter Kommentare zum Bundesbaugesetz, zum Städtebauförderungsgesetz u. a., Verfasser zahlreicher Beiträge zum Denkmalschutzrecht und Beiträge zum Umweltrecht und Denkmalpflegerecht, umfassende Vortragstätigkeit im In- und Ausland, ständiger Referent bei den Städtebau-Instituten in München und Berlin. Zusammen mit Wolfgang Burhenne arbeitet Fritz Stich derzeit an der Grundlieferung der Loseblatt-Sammlung »Denkmalrecht der Länder und des Bundes«.

KLAUS-DIETER KOOPMANN, 1936 in Lingen (Ems) geboren, begann dort mit der Verwaltungslaufbahn bei der Stadtverwaltung, Verw.-Dipl.-Ing., zuletzt Bauverwaltungsamtsleiter, seit 1971 im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Referat Städtebauförderung, Oberregierungsrat. Kommentierung des Förderungsrechts in Bielenberg, StBau FG, verschiedene Fachveröffentlichungen zur Stadterneuerung und zur Städtebauförderung.

GERD STUHRMANN, 1938 in Erfurt/Thüringen geboren. Nach dem 2. Juristischen Staatsexamen 1965 zunächst einige Jahre als Rechtsanwalt tätig. Ab 1966 in der Finanzverwaltung von Nordrhein-Westfalen. Seit Mitte 1973 im Bundesfinanzministerium Bonn in der Steuerabteilung (Referatsleiter Einkommensteuer). 1969 promoviert zum Doktor jur. Zahlreiche Veröffentlichungen von Beiträgen zu steuerrechtlichen Problemen. Arbeitet zur Zeit an einem Kommentar zur Einkommensteuer.

SIEGFRIED TASSEIT (1948), Dipl.-Soz. Universität Mannheim 1972, Tätigkeit in Stadtbauforschung, Erwachsenen- und Lehrerbildung, seit

1979 wiss. Mitarbeiter in der Abteilung für Soziologie und Sozialplanung an der Universität Stuttgart und Gesprächstherapeut (GwG). Mehrere Publikationen zur Partizipation im Bildungsbereich, zur Elternbildung, zur soziologischen Theorie und Änderung von Ernährungsgewohnheiten.

WILFRIED EHBRECHT (1941) ist Akademischer Oberrat am Historischen Seminar der Universität Münster und seit 1979 wiss. Vorstand des Instituts für vergleichende Städtegeschichte in Münster. Nach seiner Arbeit über Landesherrschaft und Klosterwesen im ostfriesischen Fivelgo (1974) hat er sich vor allem als Herausgeber und Mitherausgeber einen Namen gemacht (Lingen 975–1975, Voraussetzungen und Methoden geschichtlicher Städteforschung, Veröffentlichungen des Instituts für vergleichende Städtegeschichte). Zahlreiche Aufsätze zur vergleichenden Städtegeschichte, zum Selbstverständnis der städtischen Gesellschaft im späten Mittelalter, zu den innerstädtischen Konflikten und Bürgerkämpfen in norddeutschen Städten und zur Territorial- und Stadtwirtschaft.

EDVARD JAHN (1931) hat in Berlin Architektur studiert. Danach arbeitete er in Architekturbüros und an der Technischen Universität Berlin, bis er sich selbständig machte. Seit 1965 hat er (zusammen mit Wolfgang Pfeifer und Heinrich Suhr) ein Büro für den Bau und Umbau von Häusern und Städten, Planungen für Städte und Regionen sowie für entsprechende Forschungsarbeiten. Er ist Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.

GERD NEUMANN (1935) hat sich nach dem Studium der Architektur an der Technischen Universität in Berlin selbständig gemacht. Er baute Schulen, ein Hotel, Wohnhäuser und arbeitete auch in der Forschung (Veröffentlichungen). Seine grafischen und plastischen Arbeiten wurden mehrfach ausgestellt. Er ist der Verfasser der Gestaltungsprinzipien für die Spandauer Altstadt.

Berichtigung

In Heft 1/83 dieser Zeitschrift ist unter der Überschrift »Niederlagen des Denkmalschutzes« über eine Sanierungsmaßnahme in Meersburg berichtet worden. Quelle für diese in der Rubrik »Notizen« geführte Meldung war der Bericht aus einer der größten Tageszeitungen Baden-Württembergs. Wie wir der Zuschrift des Sanierungsbeauftragten der Stadt Meersburg, Herrn Dipl.-Ing. Hans-Dieter Schuler, Freier Architekt und Stadtplaner SRL, entnehmen, war dieser Pressebericht in wesentlichen Punkten falsch. Wir bringen im folgenden diese Berichtigung:

Zunächst gilt es festzuhalten, daß die Sanierungsmaßnahme der Stadt Meersburg nicht mit 5 Millionen DM des Landesdenkmalamtes bezuschußt wird, sondern mit 5,4 Millionen DM aus dem Landessanierungsprogramm Baden-Württemberg. Weiterhin hat es sich der Eigentümer nicht so leicht gemacht, wie Ihre Veröffentlichung vermuten läßt. Das gesamte Verfahren zog sich über ca. 3 Jahre hin, ohne daß der Eigentümer vom Landesdenkmalamt einen rechtsmittelfähigen Bescheid bekam. Erst als sich neben den in Ihrem Artikel erwähnten Mandatsträgern auch die Stadt Meersburg im Rahmen der Sanierungsbearbeitung massiv einschaltete, konnten Ergebnisse erzielt werden. Und die sahen objektiv anders aus als in Ihrem Artikel geschildert. In der entscheidenden Phase ging der Streit nicht mehr um ein Gebäude, sondern um eine Wand desselben, eben einen Teil der Stadtmauer. Die Zustimmung zum Abbruch des angebauten Hauses hatte das Landesdenkmalamt bereits erteilt. Bezüglich dieses Stadtmauerteils wurde zunächst ein Gutachten eingeholt, das sich mit der Frage der Durchfeuchtung und der Standsicherheit auseinandersetzte. Das Regierungspräsidium (übrigens ist für Meersburg Tübingen zuständig und nicht Stuttgart) räumte ein, daß die finanzielle Zumutbarkeitsfrage ausschlaggebend sein müsse. Das Gutachten zur Sanierung der Stadtmauer kam auf Kosten zwischen DM 92 000,- und DM 132 000,-. Ein

weiteres Gutachten bezüglich der Baukosten bei Erhalt der Stadtmauer kam einschließlich der vorgenannten Summen zu Mehrkosten in Höhe von DM 360 000,-. Hierin war ein von allen Beteiligten zugestandenes Kostenrisiko nicht enthalten. In den folgenden Verhandlungen bewegte sich die Denkmalschutzbehörde bezüglich der finanziellen Frage stets an der Untergrenze des von den Gutachtern offengelassenen Spielraums. Daraus ergab sich auch der erwähnte Zuschuß mit DM 127 500,-. Da die Förderung der Denkmalpflege »Unvorhergesehenes« nicht kennt, wäre das volle Risiko der Kostenerrhöhung beim Eigentümer verblieben. Dies war er nicht bereit zu tragen. Bereit gewesen wäre er zur Kompromissen im Betriebsablauf durchaus.

Hierzu muß angemerkt werden, daß im vorliegenden Fall nicht nur die Gesichtspunkte der Denkmalpflege von Bedeutung sind. Vielmehr geht es hier auch um strukturelle Fragen im Zusammenhang mit der Zukunft der Meersburger Oberstadt. Sanierungsziel ist für diesen Fall klar der Verbleib des Betriebes am jetzigen Standort, keinesfalls seine Auslagerung. Gerade für die Funktionsfähigkeit der Oberstadt in Meersburg ist eine Durchsetzung mit ganzjährig arbeitenden, nicht störenden Betrieben wichtig, vor allen Dingen mit solchen, die auch keine Anlieferungsprobleme mit sich bringen. Im Abwägungsprozeß zwischen den Belangen der Denkmalpflege, also der Einschätzung des Werts dieses Teils eines Kulturdenkmals und den Belangen der Sanierung zur Zukunftssicherung der Meersburger Oberstadt muß die Entscheidung des Petitionsausschusses nicht wie in Ihrem Artikel als politisch, sondern als absolut richtig bezeichnet werden. Aus der vorstehenden Sachschilderung geht meines Erachtens hervor, daß es sich weder der Eigentümer noch die Stadt Meersburg so leicht gemacht haben, wie in Ihrem Artikel der Eindruck erweckt wird.

H.-D. Schuler, Sanierungsbeauftragter

Notizen

Der saure Regen

Der »saure Regen« scheint plötzlich einer weiteren Öffentlichkeit klar zu machen, was (nicht nur) Denkmalpflegern seit Jahren Schmerzen bereitet: daß nicht nur Wälder, sondern auch *zahlreiche historische Bauwerke zerstört werden und verschwinden*. In Nürnberg beispielsweise sind ständig Steinmetze damit beschäftigt, schwefeldioxid-geschädigte Fassadenteile und Figuren vom Südflügel der Sebalduskirche zu restaurieren bzw. zu erneuern. Der »Säureangriff« macht vor keinem Gebäude und vor keinem Material halt. Die Denkmalschützer und Restauratoren kommen mit ihren Schutzmaßnahmen kaum noch nach. Das Umweltbundesamt in Berlin hat bereits 1980 in einer Studie mit jährlichen Restaurierungskosten von 1,5 Milliarden Mark gerechnet. Beim »Säureangriff« auf Stein bildeten sich schwefelhaltige Salze; Abplatzungen und Absprengungen seien die Folge.

Unter Denkmalschutz gestellt

Die alte Hansestadt Lübeck hat nach einer Mitteilung der Stadt mit 962 geschützten Bauten *die meisten Kulturdenkmale aller Kommunen in der Bundesrepublik*. Allein im vergangenen Jahr seien in Lübeck neunundzwanzig weitere Bauten, darunter siebenundzwanzig Bürgerhäuser in der Altstadt, unter Denkmalschutz gestellt worden.

Schloß und Park Nordkirchen, das »westfälische Versailles«, *sollen unter Denkmalschutz gestellt werden*. Wie das Regierungspräsidium in Münster mitteilte, hat der Regierungspräsident die Gemeinde Nordkirchen aufgefordert, die landeseigenen Teile der Anlage in die Denkmalliste einzutragen. Nach dem Denkmalschutzgesetz von Nordrhein-Westfalen sind die Gemeinden Untere Denkmalbehörden und haben die Denkmallisten zu führen. Eine entsprechende Aufforderung ging der Gemeinde vom Kreis Coesfeld

für denjenigen Teil des Parkes zu, der kürzlich an einen Nordkirchener Bauunternehmer veräußert worden war.

Der Bundesrechnungshof in Frankfurt am Main, 1954/55 von den Architekten Steinmeyer und Dirchke gebaut, ist *in die vorläufige Denkmalschutzliste eingetragen worden*. Die feingliedrige Fassade gilt als charakteristisch für die Architekturauffassung der fünfziger Jahre. Wie das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz mitteilt, war bereits beabsichtigt, diese Fassade nachhaltig zu verändern. Mit der – vorsichtigen – Ausweitung des Denkmalschutzes auch auf Bauten der fünfziger Jahre unseres Jahrhunderts zieht das Landesamt für Denkmalschutz Hessen die notwendigen Konsequenzen aus der zunehmenden Anerkennung der Baukunst der Nachkriegszeit, die als historisch abgeschlossene Epoche bereits eine Generation zurückliegt.

Auch in mageren Zeiten

Fünf Tage lang hat sich der *Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen* (Vorsitzender Karl Trabalski, SPD) in den Niederlanden über die Baupolitik des Nachbarlandes informiert und sich bei der Europäischen Gemeinschaft mit Problemen der Harmonisierung des Bauwesens befaßt. Wie zu erfahren war, sind diese Bestrebungen weiter vorangeschritten, haben bisher jedoch noch zu keiner EG-Richtlinie geführt, die für die Länder bindend in das Bauordnungsrecht hätte umgesetzt werden müssen.

Trotz schwieriger Haushaltslage bleibt die *Landesförderung für Denkmalpflege auch 1983 unverändert*. Darauf wurde in einer Sitzung des Kulturausschusses verwiesen. Der Minister für Landes- und Stadtentwicklung, Dr. Christoph Zöpel (SPD), berichtete, mit 39,5 Millionen Mark aus dem Denkmalförderungsprogramm würden in diesem Jahr 686 denkmalpflegerische Projekte bezuschußt.

Das Bundesinnenministerium hat auch in diesem Jahr seine *Förderungsaktivitäten im Bereich des Denkmalschutzgesetzes fortgesetzt* und für die Erhaltung und den Wiederaufbau von Baudenkmalern besonderer nationaler Bedeutung rund 8,6 Millionen Mark zur Verfügung gestellt. Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann erklärte, die Erhaltung und der Wiederaufbau von Baudenkmalern sei auch in Zeiten einer angespannten Haushaltslage für einen lebendigen Kulturstaat unverzichtbar. Die Erhaltung finde breite Zustimmung in der Bevölkerung. Eine Umfrage habe ergeben, daß 93 Prozent der Jugendlichen den Denkmalschutz für wichtig hielten.

Regierungspräsident Dr. Manfred Bulling will in den nächsten fünf Jahren *60 weitere Stadtkerne schützen*, nachdem Bad Wimpfen, Bietigheim und die Calwer Straße in Stuttgart bereits unter Denkmalschutz stehen.

»Schwerer Schlag«

Die *Übertragung von Zuständigkeiten der unteren Denkmalschutzbehörden auf die Gemeinden* und Verwaltungsgemeinschaften mit Baurechtszuständigkeit bezeichnet die Architektenkammer in Baden-Württemberg als schweren Schlag, gegen die Bemühungen, zu einem sinnvollen und sachlich vertretbaren Denkmalschutz zu kommen. Zwar solle die Kompetenzverlagerung nur für Gebäude gelten, dennoch scheint für die Architektenkammer diese Teilung nicht unproblematisch.

Museen

Mit der Ausstellung »Lebensbilder – Zeitbilder« wird das *Deutsche Plakatmuseum* in Essen im Mai eröffnet. Die Ausstellung soll einen »plakativen Überblick« von den Jahren 1890 bis 1925 vermitteln. Das Museum, das bereits annähernd zwanzig Jahre besteht, feiert damit seinen Einzugs in die erste dauerhafte Bleibe. Zu den ältesten Stücken der insgesamt 60 000 Drucke umfassen-

den Sammlung gehören Blätter aus dem ausgehenden 17. Jahrhundert, bei denen es sich meist um öffentliche Bekanntmachungen von Monarchen an ihre Untertanen handelt.

Aus der Arbeit der Restauratoren

Der *Kruzifix vom Hauptaltar der Nürnberger St.-Lorenz-Kirche* gehört nicht – wie bisher angenommen wurde – zu den frühen, sondern den späten Werken des spätmittelalterlichen Bildschnitzers Veit Stoß. Das meint der Restaurator Eike Oellermann, der feststellte, daß es sich bei der polychromen Fassung des lebensgroßen Werkes um eine barocke Übermalung handelt. Der Kirchenvorstand hat der Freilegung der ursprünglichen Fassung zugestimmt.

Das »Paradies«, ein Meisterwerk des Malers Jacopo Tintoretto (1518 bis 1594) im Dogenpalast von Venedig, wird restauriert. Das 24,6 × 7,6 Meter große Ölgemälde war von Tintoretto zusammen mit dem Sohn Domenico in den Jahren 1588 bis 1590 geschaffen worden. Die schweren Schäden rühren meist von unsachgemäßen Restaurierungen her.

Wandmalereien aus der Frührenaissance sind im Zuge der Restaurierungen zum Luther-Jahr 1983 in den Predigtkirchen des Reformators in Saalfeld und Neustadt in der Nähe von Erfurt entdeckt worden. Die Restauratoren legten in der Saalfelder Johanniskirche eine »Himmelswiese« mit etwa 240 ungewöhnlich detailgetreuen Kräutern und Blumen frei. Ähnliche Bilder seien im Chor der Stadtkirche von Neustadt, in der Luther 1524 predigte, gefunden worden.

Aktionen vor Ort

Die Stadtverwaltung Offenburg hat kein Rechtsinstrument, um in der Oststadt mit Hilfe einer Satzung größere Erneuerungsmaßnahmen mit »nachteiligen städtebaulichen Auswirkungen« zu verhindern. Nach Auffassung der CDU-Gemeinderatsfraktion kann die Wohnbevölke-

rungsstruktur mit Hilfe des sozialen Mietrechts erhalten werden. Die Stadt wollte für die dicht bebauten Teile der Oststadt den Erhalt ortsbildprägender, städtebaulich und baugeschichtlich bedeutender Gebäude sicherstellen. Nach Ablehnung der Satzung will sich der Oberbürgermeister vorbehalten, von Fall zu Fall den Gemeinderat auf mögliche nachteilige Auswirkungen hinzuweisen.

Im Jahre 1972 wurde von der Stadtgemeinde Braunau am Inn eine Altstadtfassadenaktion ins Leben gerufen, mit dem Zweck, Hauseigentümer bei der Sanierung und Erhaltung historischer Fassaden finanziell und fachlich zu unterstützen. Nach 12jähriger Laufzeit findet die Fassadenaktion mit Ende 1983 ihren Abschluß. In diesen Jahren wurden 198 Fassaden neu gestaltet und es kann gesagt werden, daß fast alle Objekte an den bedeutendsten Straßen und Plätzen restauriert wurden. Die Gesamtkosten betragen S 10,8 Millionen, wovon fast 4,0 Millionen an Subventionen ausbezahlt wurden. Diese öffentlichen Mittel wurden zu je einem Drittel vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, vom Amt der Oö. Landesregierung und von der Stadtgemeinde zur Verfügung gestellt. Für die Gemeinde Braunau bedeutete dies Kosten in Höhe von ca. S 1,2 Millionen.

Die Förderungsrichtlinien wurden gemeinsam mit dem Bundesdenkmalamt erarbeitet, im Laufe der Aktion mehrmals geändert und den örtlichen Gegebenheiten angepaßt. Die wesentlichen Maßnahmen waren Baumeisterarbeiten, Maler- und Anstreicherarbeiten sowie die künstlerische Ausgestaltung der Fassaden. Die Förderungshöhe wurde für jedes Objekt nach einem festgelegten Schlüssel berechnet, wobei die Höchstgrenze der Subvention mit 45% der Sanierungskosten und maximal S 60 000,- pro Objekt festgesetzt wurden. Die Stadtgemeinde nahm in Zusammenarbeit mit den ausführenden Firmen auch Einfluß auf die Auswahl der richtigen Produkte, insbesondere wurden die von Prof. Traeger, Ried, und Prof. H. Plank, Braunau, ausgearbeiteten Farbleitpläne bei der Farbgebung als Grundlage herangezogen.

Es ist auch gelungen, eine Vielzahl von stö-

renden, nicht in die Altstadt passenden Reklamen und Leuchtschildern zu ersetzen. Durch nachträglichen Einbau von Sprossen in bestehende Fenster oder Einbau von neuen Sprossenfenstern wurde eine sehr harmonische Fassadengestaltung erreicht. Diese Änderung wurde zur Gänze mit Förderungsmitteln finanziert. Unterstützend für die Fassadenaktion war auch der Beschluß eines Bebauungsplanes für die Altstadt von Braunau, der in detaillierten Bebauungsvorschriften jedes Detail der mittelalterlichen Stadt zu bewahren trachtet.

Kongresse

Rund zweihundertfünfzig Spezialisten aus zahlreichen Ländern nahmen Ende März am *Ersten Internationalen Denkmalschutz-Kongreß in Basel* teil. Zu den Themen gehörten Fragen des Denkmalschutzes im südasiatischen Raum und in Afrika. Parallel zum Kongreß wurde in Basel eine Ausstellung britischer Architektur gezeigt, die neuen Entwicklungen in historischer Umgebung gewidmet ist.

Das diesjährige Programm einzelner Fachtagungen des *Instituts für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, München* hatte folgende Frühjahrsveranstaltungen zum Inhalt:

- »Aufstellung gültiger Bebauungspläne – Heilung fehlerhafter Bebauungspläne« am 28. Februar und 1. März 1983 in München.
- »Neue Technik, Raumordnung und Städtebau: mögliche Auswirkungen von Telekommunikation und Mikroprozessoren auf Planung und Entwicklung von Stadt- und Regionalstrukturen« vom 28. Februar bis 2. März in München.
- »Grundstückswertermittlung nach BBauG und StBauFG« am 3. und 4. März in München.
- »Flächen- und kostensparendes Bauen – Innovationsmöglichkeiten und Planungsrecht« vom 7. bis 9. März in München.
- »Informationstagung für Kommunalpolitiker« am 10. und 11. März in München.

- »Ausgewählte Probleme der Bauleitplanung« vom 14. bis 18. März in München.
- »Planung im ländlichen Raum« vom 21. bis 23. März in Ansbach.
- »Neues Recht und Praxis der Erschließung, der Erschließungs- und Folgekostenverträge und der Erhebung von Erschließungsbeiträgen« am 24. und 25. März in München.

Den Abschluß der diesjährigen Frühjahrsveranstaltungen bildet die Fachtagung »Stadtstruktur und kommunale Freiflächenplanung« am 13. und 14. Juli in München (Tagungsort: Hansastr. 39, Seminarraum, 8000 München 70).

Zum ICOMOS, dem ersten internationalen Denkmalschutz-Kongreß, der Basel für die Zeit vom 28. bis 31. März 1983 zu seinem Tagungsort wählte, hat das – von uns schon mehrfach hervorgehobene – unter dem Obertitel »Heimatschutz Basel liest für Sie« von Annemarie Burckhardt redigierte Mitteilungsblatt des Basler Heimatschutzes eine Sondernummer herausgegeben. R. Grisard, der Obmann des Basler Heimatschutzes, schreibt darin, das Tagungsthema »Historische Gebäude, ihre Bedeutung und ihre Rolle im heutigen Kulturleben«, werde vom Basler Heimatschutz, einer privaten Vereinigung, »der eine große Zahl Bürgerinnen und Bürger als Mitglieder angehört und die von einem Großteil der Bevölkerung moralisch unterstützt« werde, »als eines der wichtigsten Zielgebiete betrachtet, und das seit mehr als 75 Jahren«.

Resolution zur Stadterneuerung Krems 1982

Im Rathaus Stein fand am 27. und 28. Oktober im Rahmen des 9. Seminars des Zentrums für praktische Altstadtsanierung und Ortsbildpflege ein Praktikergespräch statt, zu dem in erster Linie solche Dienststellen der österreichischen Städte eingeladen wurden, die mit den Problemen der Stadterneuerung befaßt sind. Im einzelnen wurden folgende Anregungen gemacht, die als Resolution an die zuständigen Bundes-, Landes- und Gemeindedienststellen weitergeleitet wurden:

1) Möglichste Zusammenfassung bzw. Vereinfachung der auf die Stadterneuerung bezüglichen Gesetze (vor allem beim Assanierungsgesetz). a) Anstelle des Begriffes »Assanierung« soll der Begriff »Stadterneuerung« treten; b) Maßnahmen für kurzfristige und dauernde Umsiedlungen (Förderung); c) Teilung der Förderung nach Altbau und Neubau; d) Steuerung der städtebaulichen Qualität; e) Förderung der Eigenleistung und Selbsthilfe. 2) Bessere Dotierung für die Belange der Stadterneuerung als Anstoß für private Investitionen. 3) Verpflichtung der Gemeinnützigen Gesellschaften im besonderen Maße die Stadterneuerung zu betreiben, bei gleichzeitiger entsprechender Änderung des WGG. 4) Schaffung von Koordinationsstellen (Stabstellen) für die Direktbetreuung auf der Ebene der Bundesländer und Gemeinden. 5) Eingehende Information über die ökonomischen Aspekte und den volkswirtschaftlichen Gewinn bei Stadterneuerung (Studie Günther Pöll). 6) Steuerliche Abschreibungsmöglichkeit privater Investitionen zur Stadterneuerung. 7) Die Mittel der »Großen Wohnverbesserung« sollen mit möglichst günstigen Förderungsbedingungen für vorbereitende Investitionen (Hauptinstallationen etc.) eingesetzt werden. 8) Zusätzliche Erschließung von Geldquellen für Stadterneuerung, speziell für den ruhenden Verkehr aus zweckgebundenen Mitteln der Mineralölsteuer. 9) Im Rahmen von Verbesserungen sollen Instandsetzungskosten in die günstige Förderung einbezogen werden. 10) Schaffung eigener Lehrkanzeln für Stadterneuerung an den einschlägigen Universitäten.

Preise

Der *Deubau-Förderpreis* für junge Architekten geht in diesem Jahr an Reinhold Hytrek, Horst Thomas, Adelgard Weyell und Herbert Weyell. Der mit 20 000 Mark dotierte Preis ist von der Stadt Essen gestiftet und wird alle zwei Jahre aus Anlaß der Baufachmesse »Deubau« vergeben. Einen Sonderpreis (10 000 Mark) erhielt der Freiburger Architekt Rudolf Disch.

Das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz hat den *Deutschen Preis für Denkmalschutz 1983* ausgeschrieben. Vorschläge sind einzureichen an die Geschäftsstelle des Nationalkomitees beim Bundesministerium des Innern, Hohe Straße 67, 5300 Bonn 1. Von dort werden auch Vorschlags-Unterlagen versandt.

Besprechungen

Rheinischer Städteatlas. Lieferung III Nr. 13, 1976: Leichlingen. (= Veröffentlichung des Instituts für geschichtliche Landeskunde der Rheinlande an der Universität Bonn, des Seminars für Historische Geographie der Universität Bonn, des Landschaftsverbandes Rheinland, Amt für rheinische Landeskunde) Rheinland Verlag GmbH Köln.

Der im Großformat (36 × 51 cm) herausgegebene Städteatlas erschließt dem landeskundlich interessierten Leser in einer geschlossenen Übersicht z. T. schwer zugängliches Material über seine Stadt. Der Rheinische Städteatlas besteht aus einer Vielzahl einzelner Kartonmappen, so daß für jede einzelne Stadt eine in sich geschlossene Mappe vorliegt. Diese enthält im ausklappbaren Außenteil der Kartenmappe eine Gliederung zu den doppelseitigen Textblättern. Die Gliederung ist für alle Lieferungen durchgängig beibehalten worden. Die Grobgliederung (I Siedlung, II Topographie, III Herrschaft und Gemeinde, IV Kirche, Schule, Kultur- und Gesundheitspflege, V Wirtschafts- und Sozialstruktur und VI Quellen und Literatur) erfährt eine differenzierte Unterteilung in zahlreiche sachlich begründete Unterpunkte.

Die konsequente Gliederung und ihre inhaltliche Auffüllung müssen als gelungen bezeichnet werden, da in übersichtlicher Form auch nicht historisch oder geographisch vorgebildete interessierte Bürger einen leichten Zugang zu den

Der *Europa-Preis für Denkmalpflege*, der von der Hamburger Stiftung F.V.S. seit 1973 vergeben wird, ist in diesem Jahr der »Sachverständigenkommission für Altstadterhaltung in Salzburg beim Amt der Salzburger Landesregierung« verliehen worden.

Gegenständen ihres Interesses bekommen. Neben dem sauber gegliederten doppelseitigen Textblatt werden mittels ausgesuchter Karten, Ansichten und Plänen anschauliche Eindrücke von der historischen Ausgangslage vor der Industrialisierung vermittelt. Im direkten Vergleich mit der topographischen Uraufnahme im Maßstab 1:25 000, ihrer Umzeichnung im gleichen Maßstab, einem vergleichbaren Ausschnitt aus der Deutschen Grundkarte (M = 1:5000) und einem Luftbild neueren Datums (M = 1:10000) wird die Dynamik der Siedlungsentwicklung seit der Ausgangssituation anschaulich ablesbar. Wachstum, Wachstumsrichtung, Nutzungskonflikte, Nutzungswandel, Ansprüche an den Raum und Hindernisse, die aus dem Raum erwachsen, werden erlebbar und somit auch die Phasen der Stadtentwicklung nachvollziehbar. Das beigegefügte Luftbild ermöglicht die rasche Einordnung der Kartenausschnitte in den regionalen Gesamtzusammenhang, so daß trotz der lokalen Schwerpunktbildung (zumeist wird der Siedlungskern behandelt) der gesamtstädtische Zusammenhang (z. B. Kern-Rand-Gefälle, überörtliche Verkehrsanbindung, periphere Siedlungserweiterungen, Naherholungsräume, etc.) nicht verlorengeht.

Die Atlasblätter des Rheinischen Städteatlases stellen keine historischen Zustandsbeschreibungen dar. Der Vergleich der Karten untereinander, die unterschiedliche Entwicklungszustände verdeutlichen, zwingt zu der Auseinandersetzung mit den Kräften, die diese Entwicklung in

Gang gesetzt haben. Mit dem Rheinischen Städteatlas liegt ein Instrument vor, das von Fachwissenschaftlern entwickelt, den interessierten Lesern in Schule und Gemeinde, den Fachwissenschaftlern wie auch der Öffentlichen Verwaltung stadtentwicklungsbezogene Sachinformationen vermittelt. Es ist zu wünschen, daß die Lieferungen des Atlases einen weiten Benutzerkreis erreichen.

Münster

Henning Grabowski

DIETER DEMANDT / HANS-CHRISTOPH RUBLACK, *Stadt und Kirche in Kitzingen. Darstellung und Quellen zu Spätmittelalter und Reformation (Spätmittelalter und frühe Neuzeit Bd. 10)*. Stuttgart 1978. 338 S.

Der Band enthält im I. Teil Demandts Arbeit über »Stadtverfassung und Kirchenwesen im spätmittelalterlichen Kitzingen« (S. 9–33) und Rublacks Darstellung »Die Reformation in Kitzingen« (34–96). Der II. Teil vereinigt 75 Quellentexte zur spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Geschichte Kitzingens, von denen die weit überwiegende Mehrzahl zum erstenmal publiziert ist.

Demandt beschreibt in seinem instruktiven Abriss das Verhältnis zwischen Stadtgemeinde und kirchlichen Institutionen im spätmittelalterlichen Kitzingen. Im Zentrum steht eine Skizze der konflikträchtigen Beziehungen zwischen Stadt und Kloster, in deren Verlauf das Kitzinger Benediktinerinnenkloster seine wirtschaftlichen Rechte hartnäckig und erfolgreich behauptete. Daneben werden die Patronatsverhältnisse, das Spital-, Almosen- und Schulwesen betrachtet. Hier zeigt sich ein maßgebender Einfluß der Stadt. Eine Zusammenstellung der Patronatsrechte veranschaulicht die starke Position des Rats im kirchlichen Leben der spätmittelalterlichen Stadt; es war ihm gelungen, das städtische religiöse Leben vom Kloster zu trennen. Demandt beobachtet an verschiedenen Einzelfällen für Kitzingen schließlich noch die Tendenz, in Kirchenangelegenheiten den Landesherrn anstelle der zuständigen kirchlichen Instanz einzu-

schalten – eine Vorwegnahme reformatorischer bzw. nachreformatorischer Zustände.

Rublack weist zunächst für Kitzingen die typischen Stadien einer städtischen Reformationsbewegung nach (Reformatorische Predigt, Auseinandersetzung um die kirchlichen Stellen, Neuordnung der Sozialfürsorge) und untersucht anschließend den Einfluß des Bauernkriegs auf die Kitzinger Reformation (»Der Aufstand in Kitzingen ist kein Ereignis der Kitzinger Reformationsgeschichte.« S. 72). Die lokalgeschichtliche Analyse weitet sich zur Darstellung des paradigmatischen Falls Kitzingen – einer Betrachtung des Verhältnisses zwischen städtischer und territorialer Reformation. Es zeigt sich am Beispiel Kitzingen, wie die lokale Reformation, die zunächst eigenständig verläuft und eine Schrittmacherrolle spielt, vom Landesherrn »eingefangen« und in die Territorialreformation integriert wird. Rublack stellt fest: »Im Ergebnis setzte die »Fürstenreformation« die Dauerhaftigkeit der Reformation durch. Der Landesherr ersetzte die vorreformatorische Abhängigkeit der lokalen Kirche von der kirchlichen Hierarchie durch die des Landesherrn und seines Regiments.« (S. 94)

Die materialreiche und anregende Untersuchung Rublacks, die viele Querverweise auf die Verhältnisse in anderen Städten bietet, erweitert das Spektrum der reformationsgeschichtlichen Forschung um den bisher vernachlässigten Typ der landsässigen Stadt. Die Einbeziehung der spätmittelalterlichen Voraussetzungen erweist sich dabei als überaus fruchtbar für das Verständnis der städtischen Reformationsgeschichte: Auch in Kitzingen gab es zahlreiche Berührungspunkte zwischen vorreformatorischen kirchenpolitischen Bestrebungen und reformatorischer Bewegung. Man bedauert es in diesem Zusammenhang, daß die kirchlichen Verhältnisse des spätmittelalterlichen Kitzingen vergleichsweise knapp abgehandelt sind.

Trickenhausen-Linsenhofen Karl Trüdinger

HANS-DIETER BRUNCKHORST, *Kommunalisierung im 19. Jahrhundert am Beispiel der Gaswirtschaft in Deutschland*. tuduv-Stu-

dien; Reihe *Wirtschaftswissenschaften* Bd. 4, München 1978, 262 S.

Als im Jahr 1854 in Flensburg ein Gaswerk errichtet wurde, wunderten sich einige Bürger, »daß die Engländer ihr schönes Geld hier auf Risiko bei uns anlegen wollten, damit wir bessere Beleuchtung erhalten«, während andere den erhofften Gewinn doch lieber in der Stadtkasse gesehen hätten. Dieses Zitat (S. 171) beleuchtet schlaglichtartig die Frage der kommunalen Gasversorgung in Deutschland im 19. Jahrhundert: Abhängigkeit von privaten – zunächst ausländischen – Unternehmern und Gesellschaften und die Möglichkeit des kommunalen Unternehmens mit entsprechendem Gewinn. H. D. Brunckhorst untersucht die Entstehung städtischer Gaswerke mit unterschiedlicher Intensität der Quellennutzung in 33 (Groß-)Städten Deutschlands und einer Reihe bayerischer Mittelstädte für die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts. Den zeitlichen Rahmen bildet dabei die Einführungsphase seit den 20er, die erste Kommunalisierungsphase seit den 60er Jahren, sowie die zweite Kommunalisierungsphase seit 1885. Der Verf. beschäftigt sich zunächst eingehend mit dem Konzessionsvertrag, über dessen Abschluß und meist Nichtverlängerung, die komplexen Anliegen und Ziele der privaten Unternehmer und Kommunen sichtbar gemacht werden.

In einem Hauptteil werden dann die Motive der Kommunalisierung in ihren vielfältigen Wirkungszusammenhängen etwa im Hinblick auf den Regie- oder Monopolbetrieb untersucht, wobei der Verf. den versorgungs- und finanzwirtschaftlichen Intentionen der Städte insgesamt Gleichrangigkeit zuerkennt. In diesem Zusammenhang wird auch die Entwicklung der kommunalen Entscheidungsträger vom liberalen Honoratiorengremium zur gegliederten städtischen Administration im Zuge der Urbanisierung und Technisierung, sowie der damit verbundenen Infrastrukturmaßnahmen aufgezeigt. Hier hätte allerdings das Problem der dezentralisierten Verwaltung innerhalb der staatlichen Exekutive einmal exemplarisch belegt werden müssen, wie das ansatzweise mit der bayerischen GO von 1869 geschah; manche der letztlich

richtigen Spekulationen hinsichtlich der Abhängigkeit gerade der Mittelstädte von den Oberbehörden bei der Planung und Kapitalbeschaffung im Bereich der Gaswerke, hätte anschaulich belegt werden können. Dies gilt auch für die Verwaltungsorganisation der Gaswerke, die Gaspreise oder Etatfragen; die zweifellos informative Vielfalt der angeführten Stellungnahmen und Tendenzen in den einzelnen Städten hätte schärfere Konturen erhalten.

Insgesamt wird das Problem der Kommunalisierung unter den verschiedenen Aspekten einseitig dargestellt, das bürgerlich-liberale Utilitätsdenken – wie es bei den Investitionsentscheidungen faßbar wird – gegenüber partei- und sozialpolitischen Implikationen zu Recht hervorgehoben und der Übergang vom privatkapitalistischen zum öffentlich-wirtschaftlichen System als Teil des institutionellen Wandels begriffen. Eine Reihe von Tabellen und Schaubildern sowie ein umfangreiches Quellen- und Literaturverzeichnis ergänzen diese verdienstvolle Untersuchung.

Blaustein

Wolf-Dieter Hepach

MAREN SELIGER, *Sozialdemokratie und Kommunalpolitik in Wien. Zu einigen Aspekten sozialdemokratischer Politik in der Vor- und Zwischenkriegszeit.* (Wiener Schriften. 49.) Wien – München: Jugend und Volk 1980. 173 S.

Vor nunmehr rund zwanzig Jahren hat Felix Czeike die liberale, christlichsoziale und sozialdemokratische Kommunalpolitik der Vor- und Zwischenkriegszeit am Beispiel der Gemeinde Wien dargestellt und die einzelnen Abschnitte unter Konzentration auf die Hauptidee kommunaler Tätigkeit mit den Schlagworten Stadterweiterung (liberale Ära), Kommunalisierung (christlichsoziale Ära) und Sozialpolitik (sozialdemokratische Ära) charakterisiert. Seit dem Erscheinen dieses Werkes ist die Wiener Kommunalpolitik der Vor- und Zwischenkriegszeit auf ein merkbar stärkeres Interesse verschiedener Wissenschaftsdisziplinen gestoßen. Dieses Engage-

ment scheint um so mehr berechtigt, als besonders die Wohnungspolitik der Gemeinde Wien in der Zwischenkriegszeit, die sich durch die aus einer Dissertation der Universität Wien hervorgegangene Studie der Verfasserin als Leitfaden durchzieht, die Ausstrahlungskraft nicht nur national, sondern auch international begründete.

Wie der Untertitel der Arbeit bereits andeutet, handelt es sich nicht um eine Gesamtwürdigung sozialdemokratischer Kommunalpolitik in Wien. Ein solches Unterfangen hätte den Rahmen dieser Studie gesprengt. Beginnend mit dem Kommunalprogramm von 1896, das die Überwindung des kommunalpolitischen Desinteresses der Sozialdemokratie sehr augenfällig signalisiert, zeigt sich die Entwicklung der Kommunalpolitik im Spannungsfeld zwischen dem theoretischen »revolutionären« Anspruch und der »reformistischen« Praxis und den daraus resultierenden Schwierigkeiten. Den Keim für die »reformistische« Praxis barg bereits das bestehende Wahlrecht in sich, das gleichermaßen im Verein mit der Reformfeindlichkeit der Stadtverwaltung dafür sorgte, daß die meisten Punkte des Kommunalprogramms über den Ersten Weltkrieg hinaus aktuell blieben.

Die Möglichkeiten kommunalpolitischer Veränderungen nach dem Ersten Weltkrieg beleuchtet die Verfasserin anhand der verfassungsrechtlichen Stellung Wiens in der 1. Republik und an der Frage der Sozialisierung. Gerade letzterer Punkt erhielt angesichts der Räterediktaturen in Ungarn und Bayern zumindest temporäre Aktualität. Die Wiener Kommunalpolitik nach 1918 mußte sich im wesentlichen an den von den Sozialdemokraten beim Neubau des Staates 1918/19 verfolgten Zielen orientieren. Diese sahen die Überwindung des kapitalistischen Systems erst zu einem späteren Zeitpunkt vor. Vor diesem Hintergrund kommt die Verfasserin in der Beurteilung der Wiener Kommunalpolitik zur Überzeugung, daß nach dem Ende des Ersten Weltkriegs die Bevölkerungsmehrheit weder auf eine Umgestaltung der Verhältnisse im sozialistischen Sinn drängte, noch die objektiven Bedingungen dafür überhaupt gegeben waren.

Linz

Fritz Mayrhofer

Grundlagen des stadtgestalterischen Entwurfs (= *Städtebauliches Institut der Universität Stuttgart, Arbeitsbericht 25*), 7. überarbeitete Auflage 1980.

Eine Reihe von Zeichen deutet darauf hin, daß das Interesse an der Beschäftigung mit der Entwicklungsgeschichte des modernen Städtebaues zunimmt. Das ist zu begrüßen. Unter dem Ansturm des Aktuellen und des modisch Hochgepielten gerät leicht in Vergessenheit, daß auch Generationen vor uns über die gleichen Probleme nachgedacht haben, die uns heute bewegen. Die Veröffentlichung des Stuttgarter Städtebauinstitutes hat das Verdienst, Gedanken und Einsichten zum Problem der städtebaulichen Gestaltung wieder in die Erinnerung zu bringen, die aus älteren, manchmal schwer erhältlichen Schriften stammen und deshalb auch vielen Fachleuten nicht mehr bekannt, geschweige denn geläufig sind.

Der vorliegende Band gründet sich auf die Auswertung von 23 Schriften, deren Erscheinungsjahre zwischen 1894 und 1973 liegen und von analytischen Aussagen bis zu Entwurfsempfehlungen reichen. Er ist aus Seminararbeiten von 20 Studenten erwachsen, die in einer redaktionell überarbeiteten und vereinheitlichten Darstellung präsentiert werden. Die thematische Gliederung – optische Gesetzmäßigkeiten, Platz, Straße, Einzelheiten – ist einleuchtend; die Auswahl der Quellen erfaßt mit Sitte, Stübben, Henrici, Unwin, Zucker, Cullen wichtige Autoren, doch ist das Fehlen von Fritz Schumacher (»Fragen städtebaulicher Gestaltung«) unverständlich, das von Th. Fischer, Gurlitt, Wetzel und Jobst zumindest betrüblich.

Am häufigsten zitiert werden Paul Wolf (»Städtebau. Das Formproblem der Stadt in Vergangenheit und Zukunft«, 1919) Paul Zucker (»Town and Square«, 1959), Karl Henrici (»Beiträge zur praktischen Ästhetik im Städtebau«, Sammelband, dessen Beiträge etwa zwischen 1890 und 1910 entstanden sind) und Stübben (»Städtebau«, 3. Auflage 1924); erst dann kommt mit Cullen (»Townscape« 1961) der erste »aktuelle« Nachkriegsautor. Übrigens fehlt bei den bibliographischen Angaben vielfach der

Hinweis auf eine spätere Auflage, so daß der Leser irregeführt wird: Sitte 1901 statt 1889, Zucker 1970 statt 1959. Daß der englische Originaltitel von Unwins »Grundlagen des Städtebaues« als nicht bekannt bezeichnet wird, ist betrüblich (»Town Planning in Practice«, London 1909).

Es ist festzustellen, daß die Darstellung insgesamt seit der 1. Auflage von 1977 durch redaktionelle Verbesserungen erheblich gewonnen hat; vor allem sind die Ungenauigkeiten der Zitiertweise bereinigt worden, so daß man jetzt durchweg klare und präzise Quellenangaben vorfindet. Einige Mängel haben sich indessen gegenüber allen Neuauflagen als resistent erwiesen; so ist nach wie vor vom »Dom von Severi« in Erfurt (S. 43) die Rede, obwohl aus dem sonstigen Text und zwei Skizzen klar hervorgeht, daß Dom und Severikirche zwei getrennte Bauten sind. Der Amalienborgplatz in Kopenhagen – der einige Seiten zuvor richtig abgebildet ist – wird fälschlich zu den Plätzen gezählt, deren eine Platzwand das Wasser bildet (S. 44). Nach wie vor wird auch das Begriffspaar »Komplexität und Monotonie« durch den Zusatz »d. h. Chaos und Ordnung« erläutert. Wie diese abwegige Gleichsetzung von für die Stadtgestaltung wichtigen Begriffen sieben Auflagen überdauern konnte, ist dem Rezensenten ein Rätsel. Zudem haben sich einige neue Fehler eingeschlichen: Die Frelerskirche (Erlöserkirche) in Kopenhagen wurde zur Freiserskirche (S. 48 f.); die Seite 63 ist mit der Seite 72 identisch und hier fehlt am Platze, und in ein Zitat von Unwin über krumme

Straßen hat sich ein sinnentstellender Tippfehler eingeschlichen (S. 62), deren es auch sonst noch einige gibt.

Insgesamt haftet der Veröffentlichung eine Problematik an, die bei Seminararbeiten solcher Art fast unausweichlich ist. Das Hauptgewicht liegt auf der Materialsammlung; Aussagen sind zwar geordnet, aber eher additiv zusammengestellt als im Sinne einer echten »Literaturanalyse«, wie sie der Untertitel verheißt, durchdrungen. Das ist auch gar nicht anders zu erwarten, weil für Architekturstudenten der Umgang mit literarischen Quellen meist Neuland ist – und nicht tägliches Brot, wie etwa bei Philologen und Sozialwissenschaftlern. Gewiß ist es für die Beteiligten wertvoll, die Ergebnisse ihrer gemeinsamen Arbeit auf solche Weise festzuhalten, und es ist in diesem Falle auch verdienstvoll, eine derartige Stoffsammlung – als Grundlagenmaterial und als Anregung zum Weiterdenken – durch ihre Veröffentlichung einem größeren Interessentenkreis zugänglich zu machen, selbst wenn die Arbeit nicht alle wissenschaftlichen Ansprüche erfüllen mag. Sie wiegt diesen Mangel zum Teil durch lebendiges Anschauungsmaterial wieder auf; die offensichtlich aus der Seminararbeit erwachsenen, die jeweiligen Sachverhalte gut verdeutlichenden Zeichnungen verdienen lobende Hervorhebung. So vermittelt die Arbeit einen Eindruck davon, wie ergiebig eine gründliche wissenschaftliche Aufarbeitung der historischen Beiträge zu diesem Thema sein könnte.

München

Gerd Albers

Multifunktionale Architektur

von Eberhard H. Zeidler



216 Seiten, 300 Abbildungen,
Text deutsch/englisch/franzö-
sisch, Format 22,5 x 27,5 cm,
gebunden, DM 108,—
ISBN 3-7828-0613-1

Das Buch behandelt ein zentrales Thema der heutigen Architektur: Bauen im innerstädtischen Kontext.

Der Autor, Eberhard Zeidler, ist ein international angesehener Architekt, der auf eine langjährige Schaffenspraxis zurückgreifen kann.

Zeidler baut auf sorgfältigen Analysen auf und bringt in einem umfangreichen Beispielteil – dargestellt in zahlreichen Fotos, detaillierten Plänen und Zeichnungen – Bauten der wichtigsten Vertreter der heutigen Architekturszene. Die systematische Dokumentation enthält alle wichtigen Aspekte der Bauten und erlaubt eine umfassende Information des Lesers.

Der Text geht über das Thema des multifunktionalen Gebäudes hinaus; er ist eine von hohem Niveau getragene Auseinandersetzung mit den Problemen des heutigen Städtebaus.

Das Buch gehört in die Hand eines jeden Architekten, für den Bauen immer Bauen in städtischen Kontext ist.



Karl Krämer Verlag Stuttgart

Postfach 80 06 50 · 7000 Stuttgart 80

● **Verfahrensrecht und Praxis der Bauaufsicht**

Systematische Darstellung des Vollzugs des Planungs- und Bauordnungsrechts

von **Lothar Baumanns**, Kreisoberverwaltungsrat

1982. Format DIN A 5. Kartoniert. 528 Seiten. DM 98,- ISBN 355500462 X

● **Denkmalrecht Nordrhein-Westfalen Kommentar**

von **Dr. Hans Georg Gahlen**, Ministerialrat, und **Horst Dieter Schönstein**, Oberamtsrat, beide im Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung

1981. Format DIN A 5. Kartoniert. 176 Seiten. DM 44,-. ISBN 355530190 X

● **Verkehrsberuhigung im Städtebau**

Praktische Hinweise für Planung und Kommunalpolitik

von **Dr. Ing. Klaus Schütte**, Ministerialrat im Niedersächsischen Sozialministerium, Oberste Baubehörde, Referent für Bauingenieurwesen im Städtebau

1982. Format DIN A 5. Kartoniert. 184 Seiten. DM 39,80. ISBN 355500166 3

Bitte fordern Sie unseren Katalog „Baurecht“ an mit unserem aktuellen Titelangebot zur Raumordnung - Bauplanung - Entwicklungsplanung - Bauaufsicht - Straßenrecht - Wasserrecht Landschaftspflege - Umweltschutz - Grundsteuer - Architektenrecht!



Max-Planck-Str. 12 · Postfach 40 01 07
5000 Köln 40 · Telefon 022 34/10 60

INHALTSVERZEICHNIS

ABHANDLUNGEN

RUDOLF STICH, Maßnahmen der Stadterhaltung und des Denkmalschutzes im Spannungsfeld zwischen Bundes- und Landesrecht sowie zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Einwirkung.	85
KLAUS-DIETER KOOPMANN, Finanzierung und Förderung von Altstadtsanierung unter besonderer Berücksichtigung der Modernisierungsförderung.	103
GERD STUHRMANN, Steuerrecht und Stadtsanierung.	122
SIEGFRIED TASSEIT, Die psychosozialen Folgen von Sanierung und wie man ihnen begegnen kann	132
WILFIED EHBRECHT, Fallstudie und Vergleich. Zur Möglichkeit sozialgeschichtlicher Arbeit mit Städteatlanten	138
EDVARD JAHN, Altstadtsanierung: zum Beispiel Spandau	165
RAINER REINISCH, Fallstudie Österreich – Erfahrungen bei Stadterneuerungsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung des rechtlichen und finanziellen Sanierungsinstrumentariums	181
DIE AUTOREN	184
BERICHTIGUNG	185
NOTIZEN	186
BESPRECHUNGEN	
<i>Städteatlanten</i>	
Rheinischer Städteatlas Lieferung III, 13: Leichingen (H. Grabowski)	190
<i>Städtische Reformationsgeschichte</i>	
DIETER DEMANDT / HANS-CHRISTOPH RUBBLACK, Stadt und Kirche in Kitzingen (K. Trüdinger)	191
<i>Neuere Stadtgeschichte</i>	
HANS-DIETER BRUNCKHORST, Kommunalisierung im 19. Jahrhundert am Beispiel der Gaswirtschaft in Deutschland (W.-D. Hepach).	191
MAREN SELIGER, Sozialdemokratie und Kommunalpolitik in Wien (F. Mayrhofer).	192
<i>Stadtbaugeschichte und Städtebau</i>	
Grundlagen des stadtgestalterischen Entwerfens, 7. Aufl. (G. Albers).	193

Vorschau

Für den Jahrgang 1983/84 sind u. a. folgende Beiträge vorgesehen:

3/83

CARL HAASE

Die Hafenstädte im deutschen Nordseeraum: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft

LUISE SCHÜTTE

Stadt und Staat. Zum Zusammenhang von Gegenwartsverständnis und historischer Erkenntnis in der Stadtgeschichtsschreibung der Jahrhundertwende

MARC POULAIN

Historische Bestattungsstätten. Zur Kasseler Semiologie des Lebenskreises

KARL DELORME

Altstadtsanierung: zum Beispiel Mainz

4/83

KLAUS-JÖRG SIEGFRIED

Stadtentwicklung, Stadtarchiv und lokale Geschichtsdokumentation

RAINER HÖNES

Die ehrenamtliche Tätigkeit in Natur- und Denkmalschutz

GEORG GERMANN

»Fremdbauten« in historischer Stadtumgebung

WOLFGANG R. KRABBE

Der Primat des Bürgermeisters auch in der preußischen Magistratsverwaltung

ROLAND THIELE

Altstadtsanierung: zum Beispiel Neuburg an der Donau

1/84

GREGOR LECHNER, OSB

Die Madonna als Hauszeichen

JOHANNES CRAMER

Zur Frage der Gewerbegassen in der Stadt am Ausgang des Mittelalters

ANDREAS MIELCK

Wird der Stadtbewohner durch die Dichte in der Stadt beeinflusst? Ein neuer Aufsatz zu einer umstrittenen Frage

ANDREAS FELDKELLER

Altstadtsanierung: zum Beispiel Tübingen