

Hans-Dieter von Frieling

Die Hamelner Altstadtanierung 1964 – 1992/2018

Allgemeinwohl und räumliche Planung

Göttingen 2022

<https://doi.org/10.23689/fidgeo-5679>

Dr. Hans-Dieter von Frieling
Wirtschaftsgeograf
Göttingen

Zitation:

Frieling, Hans-Dieter von (2022): Die Hamelner Altstadtanierung 1964 -1992/2018. Allgemeinwohl und räumliche Planung. Göttingen. (<https://doi.org/10.23689/fidgeo-5679>)



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Einleitung Stadtplanung – Mittel der Allgemeinwohlpolitik	1
1 Die Hamelner Altstadtsanierung 1964-1992	3
1.1 Die Altstadtsanierung wird notwendig.....	3
1.2. Das Sanierungskonzept 1967 oder wie man „unseren Patienten 'Altstadt' heilen und für die nahe und ferne Zukunft gesund erhalten will“	11
1.3 Die Kosten – Hameln ein „Modell- und Musterfall“ für den Bund.....	24
1.4 Die Vorbereitungsphase 1968-1971 oder „kein Grund zur Aufregung“	26
1.5. Einige Folgen des Städtebauförderungsgesetzes oder „Die Sanierung wird jetzt durchgeführt“	32
1.6. Erste Durchführungsmaßnahmen und erste Änderungen des Konzepts 1972/73 oder Schwierigkeiten mit dem „neuen Platz in der Hamelner Altstadt“	35
1.7 Stadtansanierung und Konjunktur oder „Modernisierung ist Aufgabe Nr. 1“	41
1.8. Die Fortschreibung 1975 oder „glücklich über rechtzeitig korrigierte Zahlen“	45
1.9 Exkurs: Das 'Kaufhaus'	51
1.10 Auseinandersetzungen um die Sanierungspolitik in der Öffentlichkeit – im Namen des Allgemeinwohls.....	63
1.10.1 „Eine Brücke direkt ins Kaufhaus“ - M. Kesting in der FAZ 1972.....	64
1.10.2 DWZ-Berichterstattung und „Weserballade – Affirmation und Negation.....	67
1.10.3 Kritische Wissenschaftler: Die „Arbeitsgemeinschaft Altstadtsanierung“ am ZiF/ Universität Bielefeld.....	70
1.10.4 Kritik im Namen des Allgemeinwohls: konservativ und ‚links‘	73
1.11 Die Altstadtsanierung 1976 bis 1992 – ein Überblick.....	74
1.12 Die Hamelner Altstadt als City nach 1992.....	79
1.13 Hameln und die Hamelner Altstadt 2018.....	85
2 Staat und Territorium: Neu-Ordnung des Raumes und seiner Verwaltung	90
2.1 Die Ziele nationaler Raumordnung und ihr Grund: „Volle Entfaltung der Leistungsmöglichkeit der einzelnen Teile des Bundesgebietes“	91
2.2 Von der Raumordnung zur Stadterneuerung: „Sanierung“ und „Entwicklung“ für die „Gesundung unserer Städte“ und die „freie Entfaltung der Persönlichkeit“	95
2.3 Das StBauFG: Sanierungsgesetz für die Gemeinden mit funktionsgerechtem Boden-, Finanz- und Mitwirkungsrecht.....	100
2.3.1 Bodenrecht.....	101
2.3.2 Finanzierung.....	104
2.3.3 Mitwirkung.....	106
2.4 Stadterneuerungspolitik nach Mitte der 1970er Jahre.....	111
2.5 Zentralstaat und lokale Autonomie.....	114
3 Staat und Konkurrenz: Einzelhandel und Cityentwicklung	118
3.1 Citybildung.....	118
3.2 Einzelhandelsentwicklung in den 1960er Jahren.....	120

3.3 Einzelhandelsentwicklung in den 1970er und 1980er Jahren.....	122
3.4 Einzelhandelsentwicklung in den 1990er Jahren und später.....	124
4 Staat und Grundeigentum.....	126
4.1 Nützlich und hinderliches Privateigentum.....	126
5 Stadt-/ Raumplanung: Umgang mit der Widersprüchlichkeit des Auftrags.....	133
5.1 Die Verwaltung des Gemeinwohls in der Organisation der Raumnutzung.....	133
5.2 Von der Bauleitplanung zur Gesellschaftsplanung – „Rationale“ und kritische Planungsdiskurse.....	135
5.3 Inkrementale Planung - Kommunikative Planungstheorie	138
5.4 Neuer Planungsauftrag? Welches Gemeinwohl?.....	141
6 Allgemeinwohl: Macht, Recht, Legitimation.....	144
7 Schluß.....	151
Anhang.....	154
Anhang 1: Sanierungskonzeption 1967.....	154
Anhang 2: Daten zur Struktur des Einzelhandels in der Altstadt.....	156
Anhang 3: Einzelhandelsanalysen.....	157
Anhang 4: Einwohnerentwicklung.....	158
Anhang 5: „Eine Brücke direkt ins Kaufhaus“	159
Anhang 6: Leerstand in der Altstadt 2022.....	161
Quellenverzeichnis der Abbildungen.....	162
Literaturverzeichnis.....	164

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: 50 Jahre Altstadtsanierung Hameln.....	1
Abbildung 2: Altstadt Hameln vor der Sanierung.....	4
Abbildung 3: "Verkehrschaos" in der Osterstrasse (1965).....	5
Abbildung 4: Planungskonzeption 1967.....	12
Abbildung 5: Bebauungspläne 401 - 404.....	27
Abbildung 6: Broschüre - Stadt Hameln 1968.....	30
Abbildung 7: Bungelosenstrasse vor den Gebäudeabrissen (li.), Gebäudeabrisse 1971 (re.).....	31
Abbildung 8: Bereich Stubenstraße - vor 1968 (li.) und Planung 1968 (re.).....	36
Abbildung 9: Stubenstrasse vor der Flächensanierung.....	36
Abbildung 10: Gebäudeabrisse 1968 - 1978.....	37
Abbildung 11: Broschüre - Stadt Hameln 1972.....	38
Abbildung 12: Planungskonzeption 1973 - 1. Fortschreibung.....	41
Abbildung 13: Planungskonzeption 1975 - 2. Fortschreibung.....	47
Abbildung 14: Broschüre – Stadt Hameln 1976.....	49
Abbildung 15: Broschüre – Stadt Hameln 1976.....	49
Abbildung 16: Kaufhaus Hertie an der Stubenstrasse mit Zentralem Omnibusbahnhof (unten) (um 1978).....	62
Abbildung 17: Fotografien in Zif (1974).....	71
Abbildung 18: Kopmannshof Anfang der 1980er.....	74
Abbildung 19: Prospekt der Stadt Hameln 1976/77.....	77
Abbildung 20: Broschüre Stadt Hameln 1983.....	78
Abbildung 21: Einzelhandelsbesatz in der Hamelner Altstadt 2006.....	80
Abbildung 22: Stadt-Galerie (2018).....	81
Abbildung 23: Pferdemarkt 1 - entkernt.....	82
Abbildung 24: Plan des ECE-Center Stadt-Galerie.....	82
Abbildung 25: Leerstand in der Hamelner Altstadt 2017.....	83
Abbildung 26: Titelbild der SPIEGEL Ausgabe Nr. 24/1971.....	97
Abbildung 27: Städtebauförderungsmittel des Bundes 1971-1990.....	105
Abbildung 28: Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen des Bundesprogramms 1975 bis 1978 nach § 72 StBauFG (Kartenausschnitt).....	105
Abbildung 29: Entwicklung der Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung von 1971 bis 2011.....	106
Abbildung 30: Entwicklung des realen Einzelhandelsumsatzes in der BRD 1963-1993.....	120
Abbildung 31: Verkaufsfläche (rot) und Gesamtzahl (blau) der Warenhäuser der vier Wa- renhausketten Karstadt, Kaufhof, Hertie und Horten 1962-1996.....	121
Abbildung 32: Entwicklung der Filialen der Warenhausketten Karstadt, Kaufhof, Hertie, Horten 1949-1996.....	122
Abbildung 33: Entwicklung des Einzelhandelsumsatzes in der BRD 1950-1977 bzw. 1976-2015	123
Abbildung 34: Entwicklung der Zahl der Shopping-Center in der BRD 1965-2017.....	125
Abbildung 35: Grundstückszuschnitte in der Hamelner Altstadt vor der Sanierung.....	127
Abbildung 36: Entwicklung der Bodenrichtwerte in der Altstadt 1966-1976.....	130

Abbildung 37: Entwicklung der Bodenrichtwerte in der Altstadt 1978-1984.....	131
Abbildung 38: Bodenrichtwerte (in € !) im Zentrum der Altstadt um 2013.....	132
Abbildung 39: Entwicklung der Einwohnerzahl in der Hamelner Altstadt 1962-2017.....	158
Abbildung 40: Leerstand 2022.....	161

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Grundstücksgrößen in der Hamelner Altstadt 1967.....	127
Tab. 2: Eigentums- und Nutzungsverhältnisse in der Hamelner Altstadt 1967.....	128
Tab. 3: Entwicklung der Einzelhandelsstruktur in der Hamelner Altstadt.....	156
Tab. 4: Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in Hameln seit Anfang der 1990er Jahre.....	157
Tab. 5: Einwohnerentwicklung in der Hamelner Altstadt.....	158

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O	am angegebenen Ort
ao.	ausserordentlich
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BBauG	Bundesbaugesetz
BTDrs	Bundestagsdrucksache
DWZ	Deister-Weser-Zeitung
EHV	Einzelhandelsverband
HP	Hannoversche Presse
OSD	Oberstadtdirektor
ROB	Raumordnungsbericht
ROG	Raumordnungsgesetz
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Vorwort

Die Altstadtsanierung in Hameln, die 1968 beschlossene und begonnene „Jahrhundertaufgabe“, ist längst beendet. 1992 wurde die umfassende Reorganisation der innenstädtischen Flächennutzung offiziell abgeschlossen. Politiker, Stadtplaner und selbst ehemalige Sanierungskritiker äußerten sich zufrieden über das Resultat. Die Altstadt war dank der intensiven planerischen Eingriffe zu einem modernen Geschäftszentrum und zeitgemäßen Wohngebiet geworden und hatte dabei das historische Stadtbild weitgehend er-



Abbildung 1: 50 Jahre Altstadtsanierung Hameln

halten. Der Hamelner Oberbürgermeister *Kock* erklärte 1989 stolz: „Heute gilt die Hamelner Altstadtsanierung als beispielhaft. Dieser Modellfall einer gelungenen Sanierung wurde auf nationalen und internationalen Ausstellungen gezeigt ... London ... Toronto ... Moskau ... Peking.“¹

Ein nationales Vorzeigeprojekt ist die Hamelner Altstadtsanierung nach wie vor, auch weil sie als Ausweis für einen rechtzeitig geschafften Politikwechsel steht. „Die Sanierung der Hamelner Altstadt ist ein Beispiel für eine gelungene Erneuerung eines historischen Stadtzentrums. Sie steht beispielhaft für den Wandel der allgemeinen Sanierungszielsetzung von der Flächensanierung hin zur erhaltenden Erneuerung.“² Doch was rückblickend seltener berichtet wurde, Hameln war auch ein gelungener Modellfall in der Phase der Flächensanierung bis 1973/75, ein bundesweit vorgezeigter Modellfall Nr. 1

1 Hamelner Oberbürgermeister *Kock* im Vorwort zu *Kater* (1989).

2 BMUB 2009.

für „moderne“ Stadterneuerungspolitik und die Entwicklung des dazu gehörigen Städtebauförderungsgesetzes.

Wie kam es zu dem grundlegenden und nicht nur auf Hameln beschränkten Wechsel in den Zielen der Sanierungspolitik Mitte der 1970er Jahre? Diese Frage war der Ausgangspunkt einer (wirtschaftsgeographischen) Untersuchung der Sanierungspolitik in Hameln im Jahr 1975/76. Sie konnte dank der Unterstützung in Hameln, hier ist vor allem Herrn Kaiser zu danken, umfangreich Material erheben. Durch Akten- und Medienanalyse, durch Interviews und Kartierungen konnte detailliert das politisch-planerische Handeln dokumentiert werden – auf den Ebenen der Verwaltung, der Politik, der medialen Öffentlichkeit wie auch der lokalen Interessengruppen und Bürgerinitiativen. Solch eine gute Quellenlage konnte für die Zeit nach 1976 nicht mehr erreicht werden. Es gab 1985/86 zwar noch einmal im Rahmen einer universitären Lehrveranstaltung eigene Erhebungen vor Ort. Doch wesentliche Grundlage für die Beschreibung der Altstadtanierung und -entwicklung nach 1976 sind Sekundärquellen.

Die Auswertung der Aktennotizen, Presseartikel, Gutachten, Stellungnahmen und Flugblätter machte deutlich, dass zur Erklärung der Hamelner Sanierungspolitik die nationale Raumordnungspolitik, das Verständnis von (Stadt-/Raum-)Planung sowie die ökonomische Entwicklung der cityrelevanten Wirtschaftsbranchen notwendig waren.

Dies wiederum führte zu einer Auseinandersetzung mit der Frage, nach welchen Kriterien politische Entscheidungen getroffen werden, welche allgemeinen Zwecke staatliche Politik (wie die der BRD) verfolgt. Staatliche Politik hat dem Allgemeinwohl zu dienen. Auch im Fall der Stadtsanierungspolitik. Was bedeutet das? Wie wird das inhaltlich bestimmt und durchgesetzt? Das erneute Lesen der Quellen zeigte, dass sie darüber deutliche und klare Auskunft geben.

Einleitend wird der Begriff Allgemeinwohlpolitik kurz umrissen und gibt thesenartig wieder, was im Kap. 6 dazu näher ausgeführt wird.

Einleitung

Stadtplanung – Mittel der Allgemeinwohlpolitik

Das zentrale Argument dieser Studie lautet: Die staatliche Tätigkeit Stadtplanung ist Teil und Instrument der Allgemeinwohlpolitik des Staates, deren allgemeiner Hauptzweck in der Sicherung und Beförderung des Wirtschaftswachstum besteht.

Die Altstadtsanierung Hameln in ihren wechselnden politischen Begründungen und stadtplanerischen Durchführungen ist im Kern das Ergebnis einer Politik des Allgemeinwohl. Sie dokumentiert die staatliche Festlegung, was in Bezug auf die Nutzung der Altstadt dem Allgemeinwohl dient und was geändert oder beseitigt werden muss. Mit baurechtlichen Regelungen und infrastrukturellen Einrichtungen setzt sie einen Rahmen, der eine das Allgemeinwohl fördernde private Nutzung ermöglicht oder auch gebietet.

Diese Setzung eines Zwecks und Inhalts von Allgemeinwohl ist für alle in der Gesellschaft verbindlich und verpflichtend. Das hat zweierlei zu Folge. Zum einen gibt es beständig das Bemühen gesellschaftlicher Gruppen, dass ihr eigenes, besonderes Interesse als – notwendiger oder zumindest hilfreicher – Teil des Allgemeinwohls politisch anerkannt wird. Dies befördert einen konstruktiven Streit, was einem Wirtschaftswachstum am besten nützen könnte. Oder andererseits: Es kommt zu einer Zurückweisung, Schädigung oder Unterdrückung eines doch "nur" partikularen Interesses. Das ruft Kritik bis Widerstand hervor. Die Kritik bezieht sich dabei häufig auf die Idee einer guten Herrschaft, wenn sie der Politik Versagen an ihrem eigentlichen Auftrag, zum Wohl des Gemeinwesens und zum Wohl aller zu regieren, vorwirft. Dies erfordert staatliche Antworten, um die Legitimation der Politik zu sichern.

Wenn hier im Folgenden die Stadtplanung der Hamelner Altstadtsanierung untersucht wird, sind also zwei Ebenen der Allgemeinwohlpolitik zu unterscheiden: Zum einen geht es der Politik darum, mit der Altstadtsanierung die besten räumlichen und infrastrukturellen Bedingungen für weiteres Wirtschaftswachstum herzustellen, d.h. die Konkurrenzfähigkeit des Standortes zu sichern und zu verbessern. Das erfordert Kenntnisse und Bewertungen der jeweiligen lokalen wie branchenbezogenen Konkurrenzsituation. Zum anderen geht es darum, die Akzeptanz der als dafür notwendig erachteten Massnahmen in der Gesellschaft zu sichern. Die Hamelner Bevölkerung soll sie begrüßen und sich dafür engagieren, zumindest sie nicht behindern.

Der folgende Text beschreibt im Abschnitt A die Hamelner Altstadtsanierung, chronologisch von deren Vorgeschichte ab Ende der 1950er Jahre, über den offiziellen Sanierungsbeginn 1966/67 bis zu dessen offiziellem Abschluss 1992 und ergänzt die wirtschaftlichen Entwicklungen in der Altstadt bis 2018. Für den Zeitraum 1964 bis 1975 standen, wie erwähnt, detaillierte Quellen zur Verfügung, so dass die Entwicklungen auf den genannten beiden Ebenen dargestellt werden können: das „Ringen“ darum, wie die

Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Hameln in regionaler Hinsicht wie aus nationalem Interesse am besten zu sichern und anzupassen sei – und wie durch Medien, Öffentlichkeitsarbeit und Partizipation die lokalen Interessengruppen dafür gewonnen werden sollten und gegen Kritiker angegangen wurde.

Der zweite Teil, Abschnitt B, behandelt ergänzend „Kontexte“. Gemeint sind allgemeine ökonomische Rahmenbedingungen und nationale Politiken, in welche die Hamelner Sanierungspolitik eingebunden war – Wirtschaftsentwicklung im Handelssektor, Bundesgesetzgebung in der Raumordnungs- und Siedlungspolitik, Wandel der (Stadt-/Raum)Planungs“kultur“, Definitionen und Vorstellungen zu Allgemeinwohl(politik). An den entsprechenden Stellen im Abschnitt A wird auf Kontext-Abschnitte verwiesen. Die Kapitel in Abschnitt B können auch getrennt von den „Sprungstellen“ in Teil A gelesen werden.

1 Die Hamelner Altstadtsanierung 1964-1992³

1.1 Die Altstadtsanierung wird notwendig

Dass Hamelns mittelalterliche Vergangenheit in Form, Erscheinungsbild und vielfach auch noch in Bausubstanz die Kriege unzerstört überlebt und bis heute als seine Altstadt fort existiert, wurde erst mit der Veränderung ihrer Funktion zum Problem. Anfang der 1960er Jahre wurde deutlich, dass für die „angestrebte Funktion als City eines Mittelzentrums ... die räumlichen Voraussetzungen für die angestrebte Expansion des Einzelhandels- und Dienstleistungssektors und der zentralen Verwaltungen ... in der vorgegebenen Baustruktur nicht gegeben“ waren (GEWOS 1978, 21). Die immer raschere Zunahme des Individualverkehrs und der Mangel an Erweiterungsmöglichkeiten für die Geschäfte, erforderten offensichtlich einen „Veränderungsprozeß“, der „Sanierung genannt“ wurde (ebd., 22).

„Mit der zunehmenden **Belegung des Geschäftslebens** und der immer rascheren **Zunahme des Individualverkehrs** erfasste die Überlegung, daß in der Altstadt etwas **Grundlegendes** geschehen müsse, allmählich immer mehr Kommunalpolitiker in Rat und Verwaltung.“⁴

Zunächst allerdings „hatte man in Rat und Verwaltung der Stadt Hameln kaum konkrete Vorstellungen, wenn man von einer notwendigen Sanierung der Altstadt ... sprach“ (Wilhelms 1971, 18).

1957 gab es erste Diskussionen um eine Reorganisation der Verkehrssituation. Ein „auswärtiges Kaufhaus“ wollte sich in der Osterstrasse ansiedeln, was Hamelner Kaufleute auf den Plan rief. „Zum ersten mal hörte man jetzt von dem Plan einer Zubringerstraße parallel zur Osterstraße, der durch das Bauvorhaben eines auswärtigen Warenhauses akut geworden ist. Die Anlieger, die dazu ihre Grundstücke hergeben sollen, sind hiervon allerdings wenig begeistert“, denn besonders „bedauerlich sei allerdings, daß ein Hamelner ein Grundstück dafür [für den Neubau des auswärtigen Warenhauses, vF] hergeben müsse“ (DWZ 11.5.1957). Das Mitgefühl der versammelten Hamelner Kaufleute „Nachbarschaft Mitte“ hatte aber einen anderen Grund. Kaufmann *Heinemann*: „In Wirklichkeit diene die Straße allein dem geplanten Warenhaus, und dieses mit großem Kapital arbeitende Unternehmen werde in Krisenzeiten die mittelständischen Betriebe in den anliegenden Straßen möglicherweise zum Erliegen bringen. Auch ein größeres Kaufhaus an der Osterstraße⁵ sei nicht an dieser Zubringerstraße interessiert.“ (ebd.) Nicht aus Kritik an der Konkurrenz, sondern aus Sorge um Konkurrenznachteile - „Kaufmann

3 Im Kapitel 1 sind alle **fett** gedruckten Hervorhebungen und durch „[!]“ markierte Hervorhebungen in den Zitaten vom Verfasser hinzugefügt.

4 Stadt Hameln 1969, Anlage 42,1; Wilhelms 1971, 18. *Wilhelms* war damals Leiter des Wirtschaftsförderungsamtes und Pressereferent der Stadt Hameln.

5 Auf der gegenüberliegenden, nördlichen Strassenseite.

Paul Koch wolle nicht den Eindruck aufkommen lassen, daß man sich lediglich gegen den Warenhausneubau wende. Es stehe jedem auswärtigen Unternehmen frei, sich hier zu betätigen“ (ebd.) - wurde von der Stadt „rechtzeitige Unterrichtung über alle Veränderungen in der Altstadt“ (ebd.) gefordert.

Die lokalen Einzelhändler und der 'einheimische' Grundeigentümer verhinderten die Straße erfolgreich. Die öffentliche Aufmerksamkeit widmete sich den „zeitwidrigen“ Fassaden von Neubauten, die Stadt berief einen „Beratenden Ausschuß für Altstadtbauten“ (April 1957) und hielt „im Etat 20.000 DM für das alte Stadtbild bereit“ (DWZ 13.6.1959), für die Verschönerung der Fassaden des „Kulturdenkmals“ Hamelner Altstadt (DWZ 2.4.1957 und 26.4.1957). Der Zustand der Wohnungen - „Viele Häuser seien verwahrlost und angesichts der Hinterhäuser könne man nur von „Miet-Zuchthäusern“ sprechen“⁶ - fand weniger Beachtung.



Abbildung 2: Altstadt Hameln vor der Sanierung

„Um 1960 begann sich die Auffassung durchzusetzen, daß die Überlegungen für eine Sanierung die gesamte Altstadt erfassen und verändern müßten“ (Wilhelms 1971, 18). Mit dem gerade (1960) verabschiedeten neuen rechtlichen Instrument des Bundesbaugeset-

⁶ So der Verbandsgeschäftsführer des Mieterbundes Niedersachsen, Herbert Günther, nach HP vom 5.9.1957.

zes (BBauG) „hoffte die Stadt, die ... Aufgabe ... auch baurechtlich bewältigen zu können“ (GEWOS 1978, 22). Aber die Altstadtsanierung, die „schon lange auf dem Programm der Hamelner Bauverwaltung“ stand (DWZ 8.2.1964), kam nicht voran. Im Sommer 1963 kritisierte die *Hannoversche Presse* unter der Überschrift „Thema Zubringerstraße anscheinend „auf Eis“: „Die Widerstände haben die Initiative in Rat und Verwaltung offenbar resignieren lassen. Diese Tatsache wird aber die Entwicklung nicht aufhalten können, die nach rigorosen, wenn nicht radikalen Lösungen drängt“ (HP 22.8.1963).⁷ Sie forderte die Politik auf, sich über die lokalen „Widerstände“ hinweg zu setzen: „Die Stadt muß härter werden ..., damit uns der Verkehr nicht vollends auffrißt“ (ebd.).



Abbildung 3: "Verkehrschao" in der Osterstrasse (1965)

Das wachsende Verkehrschaos in der Altstadt, der Brandschutz⁸ und das Scheitern von Lösungen auf freiwilliger Basis wie bei der Zubringerstrasse stützten die Bauverwaltung gegenüber dem Rat darin, dass nur ein staatlicher Eingriff mit verbindlichen Bebauungsplänen helfen könne.

Am 6. Januar 1964 anerkannte der Rat die Notwendigkeit staatlich verfügter Reorganisation der Altstadt mit dem Beschluss zur Aufstellung von Bebauungsplänen für den gesamten Altstadtbereich (Wilhelms 1978, 18).

Damit sollten „die Voraussetzungen zur Beseitigung städtebaulicher Mißstände - insbesondere hinsichtlich der Feuersicherung und des Verkehrs in diesem Gebiet - geschaffen werden“.⁹

Zwei Monate später - am 19.3.1964 - wurde auch gleich eine „Satzung über das besondere Vorkaufsrecht“ nach § 25 BBauG (1960), ebenfalls für die gesamte Altstadt geltend, beschlossen, diese zum Sanierungsgebiet¹⁰ erklärt und Veränderungssperren gemäß § 14 BBauG (1960) für vier Areale¹¹ verhängt.

Mit diesen Beschlüssen seien, so Stadtbaurat *Schrader* (DWZ 8.2.1964), keine inhaltlichen Vorstellungen über die „sogenannte Altstadtsanierung“ verbunden. Gesichert wurde die Voraussetzung für eine Planung, die von allgemeinen, staatlichen Kriterien bestimmt sein sollte und nicht von privaten Einzelinteressen präjudiziert oder durchkreuzt werden konnte. Auch die verhängte „Bausperre dient zunächst ... nur dazu, um freie Bahn für die Planung zu haben“.¹²

7 Die Zubringerstrasse wurde erst 1980 fertiggestellt.

8 Im Februar 1962 brannte ein Schuhlager im Bereich Ritter-/Baustrasse völlig aus (DWZ 3.2.1962). Der Brand löste Diskussionen über die „immense Brandgefahr“ in der Altstadt aus (Wilhelms 1971, 18). Am 22.3.1962 gab es erstmals im Bauausschuss eine Beratung über die Aufstellung eines Bebauungsplans für die **gesamte** Altstadt. (GEWOS 1978, 25).

9 Amtliche Begründung zit. nach Wilhelms (1971, 18).

10 Gemäß §§ 26 BBauG von 1960. Diese Festlegung hat zur Folge, dass der Gemeinde ein Vorkaufsrecht auch beim Kauf bebauter Grundstücke zusteht.

11 Das sind die späteren vier Bebauungspläne Nr. 401 bis 404 (S. 30).

12 Senator Willi Meyer (SPD) nach DWZ 26.3.1964.

Die Entwicklung in der Hamelner Politik und Bauverwaltung hin zu der Auffassung, dass eine „sogenannte Altstadtsanierung“ notwendig sei, war keine spezifisch lokale, also Hamelner Besonderheit. Seit etwa 1960 wurde auf nationaler Ebene über die Notwendigkeit einer neuen Raumordnungs- und Siedlungspolitik diskutiert; in der kam der Sanierung städtischer Gebiete ein wichtiger Stellenwert zu. Aber während das Bundesbaugesetz 1961 und das Raumordnungsgesetz 1965 verabschiedet wurden, scheiterte 1965 das Städtebaufördergesetz. Vgl. im Abschnitt Kontext

➤ **Kap. 2.1 Die Ziele nationaler Raumordnung und ihr Grund: „Volle Entfaltung der Leistungsmöglichkeit der einzelnen Teile des Bundesgebietes“**

Obwohl die Planung zu diesem Zeitpunkt aus nicht viel mehr bestand als aus der Absicht, Bebauungspläne zu entwickeln, hatte sich durch diesen Beschluss eine innere Zwangsläufigkeit eingestellt. Die im Gesetz vorgeschriebene zeitliche Begrenzung der Veränderungssperre – zwei Jahre mit höchstens zweimal einjähriger Verlängerung, also bis maximal April 1968 – setzte einen Fixpunkt für die Rechtsgültigkeit der Bebauungspläne.¹³

Jetzt musste es darum gehen, das allgemeine Interesse konkret zu bestimmen: Welche Ziele sollte die Sanierung verfolgen, was war notwendig, damit sich eine moderne City in der Hamelner Altstadt entwickeln konnte? Welchen Umfang sollte und konnte eine Sanierung haben? Eine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und des Feuerschutzes waren unbestritten. Mussten nicht auch „die Wohnverhältnisse, sowie alles was zu einem lebensfähigen Organismus gehört“ (Stadtbaurat Schrader nach DWZ 8.2.1964), einbezogen werden? Und konnte die Stadt das aus eigenen Mitteln finanzieren? „2600 Altstadt-Wohnungen – Diese „Sanierung“ kann die Stadt nicht leisten“ (DWZ 11.2.1964). Auch ohne die Modernisierung von Wohnungen konnte eine Kommune die erheblichen finanziellen Mittel in der Regel nicht selbst aufbringen.¹⁴ Die Bundesregierung hatte Hilfen angekündigt. Doch das schon 1962 vor dem Deutschen Städtetag eingeforderte Städtebauförderungsgesetz (HP 29.6.1962), das diese wichtige Frage der Finanzierung regeln sollte, kam erst im Mai 1965 in den Bundestag (und scheiterte am Bundesrat).

Zwei Jahre lang tat sich nicht viel in der Hamelner Sanierungsplanung.¹⁵ Die Veränderungssperren mussten Anfang 1966 schon das erste Mal verlängert werden (18.2.1966). Ab Mitte 1966 ging es dann sehr schnell. In der Stadtregierung wie -verwaltung hatte es seit Ende 1964 personelle Veränderungen gegeben.¹⁶ In Bonn kündigte Lauritzen (SPD),

-
- 13 „Die Veränderungssperre tritt in jedem Fall außer Kraft, sobald und soweit die Bauleitplanung rechtsverbindlich abgeschlossen ist.“ (BBauG §§ 17,5)
- 14 Das hinderte Kommunen in ihrer gegenseitigen Konkurrenz offenbar nicht, dennoch „unrealistische Planungen“ - finanziell nicht realisierbare - aufzulegen. Der Entwurf des StBauFG von 1965 schrieb deshalb den Gemeinden in § 14 vor, sich „möglichst frühzeitig einen Überblick über die voraussichtlichen Kosten der Sanierung und die Möglichkeiten der Finanzierung verschaffen“ (Bundestagsdrucksache IV/3491, 6).
- 15 Nur jeweils zwei Mal befassten sich im ersten Halbjahr 1966 der Rat wie auch der Bauausschuss mit der Altstadtsanierung (GEWOS 1978, 42).
- 16 Nach fast 20 Jahren gab es 1965 einen neuen Oberstadtdirektor. Die seit Ende 1964 regierende SPD holte Louis Storck (SPD) als OSD nach Hameln. Der holte 1966 den „jungen Architekten mit gesunden Ideen“ (DWZ 15.2.1966), aber ohne die eigentlich für solch eine Position erforderliche 2. Staatsprüfung, Klaus Marwitz (SPD),

seit 1.12.1966 Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau in der Großen Koalition, das StBauFG nun für 1968 an. „Unter Hinweis auf das angekündigte Städtebauförderungsgesetz, durch das man finanzielle Unterstützung erwartete, wurde die baldige Inangriffnahme der Planung gefordert, damit die Stadt bei Inkrafttreten des Gesetzes **somit Pläne** vorlegen konnte.“ (GEWOS 1967, 1)

Ende August 1966 beantragte die Stadt die Aufnahme in das Förderprogramm „der (alten) Studien- und Modellvorhaben des Bundes und der Länder“, um Zuschüsse für die auf 300.000 DM geschätzten Planungskosten zu erhalten¹⁷, und hatte damit bereits 5 Jahre vor dem Inkrafttreten des StBauFG „die finanziellen Voraussetzungen für die Sanierung“ geschaffen (GEWOS 1978, 22). Auch Sanierungsziele, im Kern jene der ersten Planungskonzeption, waren in dem Antrag formuliert, ohne dass darüber im Rat oder der Öffentlichkeit Diskussionen geführt wurden (ebd.).

Der Verwaltung „hatte sich inzwischen gezeigt, daß die Bebauungspläne nicht isoliert, sondern nur aus einer **umfassenden Sanierungskonzeption** entwickelt werden konnten und sich in allen Details dieser Gesamtkonzeption unterordnen müßten“ (Wilhelms 1971, 18). Ein solches Projekt überstieg die Möglichkeiten einer Stadtverwaltung: „Als Grundlage für diese Konzeption erwies sich die Schaffung eines **breit fundierten Gutachtens** als unabdingbar“ (Stadt Hameln 1969, 3). „Hameln handelte konsequent und schaltete noch im gleichen Jahr¹⁸ – 1966 – die Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen (GEWOS) ein.¹⁹ Was jetzt folgte, war ein Jahr intensivster und in **jeder** Hinsicht idealer Hand-in-Hand-Arbeit unter weitgehender Mitwirkung der Presse und Öffentlichkeit. ... 'Ganz Hameln' arbeitete mit.“ (Wilhelms 1971, 18)

In dem Auftrag an die GEWOS und andere Beratungsunternehmen, umfassende wissenschaftlich fundierte Analysen und Prognosen als Planungsgrundlage zu erstellen, zeichnete sich ein grundlegender Wechsel in der Aufgabenstellung der Stadtplanung ab. Dieser Wechsel hin zu einem aktiv eingreifenden, steuernden Staat und zu einem neuen, positiven Verständnis von Planung als Teil staatlicher Aktivität, der sich schon in der Raumordnungsfrage andeutete (↗ Kap. 2.1), wurde in Hameln gestützt durch personelle Wechsel in der Stadtverwaltung (vgl. Anmerkung 16) wie Stadtregierung. Vgl. ↗ Kap. 5.2 Stadtplanung: Von der Bauverwaltung zur Gesellschaftsplanung

Neben die Stadtverwaltung trat nun ab Ende 1966 die **GEWOS** als Hauptträger der Planung. Sie sollte die „Analyse, die Darstellung der Entwicklungstendenzen und des Leit-

als neuen Stadtbaurat.

17 Am 30.5.1967 als Vorhaben anerkannt. 1972 beantragt die Stadt Hameln, den Modellbereich auf das Sanierungsgebiet 1 zu begrenzen und den überwiegenden Teil der Altstadt (Sanierungsgebiet 2) nach dem StBauFG zu sanieren (GEWOS 1978, 29).

18 der ersten Verlängerung der Veränderungssperre, am 17.11.1966

19 Im GEWOS „Gutachten über die Erneuerung der Altstadt von Hameln an der Weser“ wird als formaler Termin der Auftragserteilung durch die Hamelner Stadtverwaltung der 17.11.1966 angegeben (obwohl die ersten Vorarbeiten zu dem Zeitpunkt bereits begonnen hatten) und als Fertigstellungsdatum der 31.12.1967 (zu diesem Termin existierte aber faktisch erst ein Rohentwurf).

zieles“ (Stadt Hameln 1969, 3) besorgen. Der Inhalt der Planung sollte sich also aus den vorausgesetzten „Tendenzen“ ergeben.

Die „GEWOS und die übrigen Beauftragten“²⁰ gingen sofort „mit Elan an die Arbeit“ (Stadt Hameln 1969, 3), die zunächst in der „Aufnahme und Bewertung des baulichen Zustandes in der Altstadt“ (GEWOS 1967, 5) bestand. Die Erhebungen, „durch die gute Vorbereitung seitens der Stadt wesentlich erleichtert“ (ebd.), liefen vorzüglich - „nur in vier Fällen wurde die Auskunft verweigert“²¹ – und waren von größter Gründlichkeit: „Wir haben die Innenstadt **bis zum letzten Winkel** erforscht und eingehende Untersuchungen über den baulichen Zustand der Gebäude und Wohnungen ... und auch der Wohnungsausstattung vorgenommen“, verkündete Dipl.-Ing. *Schneider* von der GEWOS im April 1967, so dass nur noch die „die Schlußfolgerungen, die von der 'Gewos' zu ziehen sind“ (DWZ 21.4.1967), abzuwarten waren.

„Die Termine folgten jetzt dicht aufeinander. Von April 1967 bis zur Ratssitzung am 15. Dezember 1967, in der die Sanierungskonzeption offiziell beschlossen wurde, reihte sich eine Sitzung und eine Besprechung an die andere.“ (Stadt Hameln 1969, 3) Doch nicht nur die Stadtverwaltung und GEWOS, die ihre Arbeit durch „wöchentliche Arbeitsbesprechungen und Standortbesichtigungen“ sowie drei offizielle „Zwischenberichte, am 16. Februar, am 19. April und am 27. September 1967“ koordinierten (GEWOS 1967, 6), trugen zur Erstellung der Sanierungskonzeption bei.

„Die Grundgedanken der Planung wurden aber auch in einem 'Baukolloquium' diskutiert, zu dem alle **Architekten, Ingenieure und Bauunternehmen** aus Hameln und Umgebung sowie Mitarbeiter des Baudezernates gehörten. Aus diesem Kolloquium heraus entstand ein 'Architektengesprächskreis Stadtgestaltung', der zusätzlich eine Besprechung mit allen Obermeistern des Bauhandwerks führte, um dadurch Einfluß auf die Qualität jedes Details bei den künftigen Sanierungsarbeiten zu nehmen.“ (Wilhelms 1971, 19)

Dieses natürliche positive Interesse der genannten Gruppen an der Sanierung musste auch bei anderen Gruppen durch eine ebensolche **Einstellung** ergänzt werden: „Fachreferenten der Verwaltung stellten sich für Versammlungen von Vereinen und Verbänden zur Verfügung, um Verständnis und Bereitschaft für die Sanierung zu wecken.“ (ebd.)

Leicht konnte der Hamelner **Einzelhandel** gewonnen werden, indem die Stadt (in Person des Leiters des Wirtschaftsförderungsamtes) dem Kreisverband im Februar 1967 noch

20 „Zur Ergänzung der Auftragsbearbeitung wurden die Fortschreibung des Generalverkehrsplans für die Stadt Hameln Dr. -Ing. Schubert, Hannover, und der Generalplan für Grün-, Frei- und Wasserflächen Prof. Lendholt und Dr. Siegmann, Hannover, übertragen.“ (GEWOS 1967, 3). Des weiteren wurden „als Sondergutachter für die GEWOS auf Wunsch der Stadt Hameln die Hauptabteilung Planung der 'Neue Heimat', Hamburg, und die Beratungsgesellschaft für Gewerbebau mbH, Hamburg, mit einbezogen.“ (ebd.)

21 GEWOS (1967, 6). Diese Tatsache musste immer wieder als Beweis für die Mitwirkungsbereitschaft der Bürger bei der Sanierung herhalten: „Allen voran tragen die Bürger unserer Stadt selbst in so vorbildlicher Weise zum Gelingen des gemeinsamen Werkes bei: ... durch volle Unterstützung unserer Untersuchungen ..“ (Stadt Hameln 1968)

einmal vorrechnete, was die Händler eh wussten oder zumindest ahnten²², nämlich wie viel Kaufkraft dem örtlichen Einzelhandel jährlich verloren ging. Die Altstadtsanierung wurde als Mittel „zur Hebung der Attraktivität des Handels“ propagiert: „Hameln muß sich ... anstrengen, um den Anschluß nicht zu verpassen und vor allen Dingen dem Anziehungspunkt Hannover nicht zu große Chancen einzuräumen“, so der Leiter des Wirtschaftsförderungsamtes Hameln (DWZ 28.2.1967).

Eine andere Gruppe, die gerade unter den damals allein geltenden Bestimmungen des Bundesbaugesetzes zum Problem bei der Durchführung der Sanierung werden konnte, waren die **Grundbesitzer**. Denn da Sanierung den Zweck hatte, „das Ganze funktionsfähig zu machen“ (Wilhelms 1971, 19), waren staatliche Eingriffe ins Grundeigentum unerlässlich: „Dieses Ziel wird nicht ohne Korrektur der Flächenstruktur erreichbar sein.“ (ebd.) „Man hat sich außerhalb Hamelns oft darüber gewundert, wie es gelingen konnte, den Haus- und Grundbesitzerverein zum **Mitstreiter** für eine vernünftige Altstadtsanierung zu machen. Die Erklärung ist sehr einfach: Vorstand und Geschäftsführung dieses Vereins wurden ständig informiert und zu den entscheidenden Beratungen hinzugezogen.“ (ebd.) Weil dabei alle wussten, worum es ging - „die Atmosphäre dieser Beratungen ließ für Pathos und verstaubte Phrasen keinen Platz“ - herrschte letztendlich Einigkeit: „Aus dem Gegeneinander der ursprünglichen Meinungen wurde ein Miteinander im schließlich erarbeiteten Sanierungskonzept.“ (ebd.) Private Grundbesitzer von fast 60% der Gesamtfläche der Altstadt waren bereit, über eine Neuordnung ihrer Grundstücke zu verhandeln (Stadt Hameln 1968), was sich wohl weniger der Freundlichkeit der Stadt im Umgang mit ihren Bürgern verdankte, als den handfesten wirtschaftlichen Interessen der Grundeigentümer.

Der Umgang mit den Grundeigentümern ist für den Staat und vor allem für seine räumliche Planung ein schwieriger Fall. Vgl. ↗ Kap.5. Staat und Grundeigentum
Denn einerseits sind Eingriffe in die Grundeigentumsverhältnisse in der Regel unerlässlich, andererseits handelt es sich um Eingriffe in das Privateigentum. Nicht immer verläuft der Konflikt „harmonisch“, auch nicht in Hameln, wie später der Fall Schmidt/Kaufhaus zeigen wird (Kap. 1.9). Das Städtebaufördergesetz ist mehrfach an der Frage des Umgangs mit dem Grundeigentum gescheitert (vgl. ↗ Kap. 2.2).

Den Bemühungen, möglichst große Teile der Öffentlichkeit für die Sanierung zu gewinnen, war ihr größter Erfolg beschieden, als sich im September 1967, ein Vierteljahr vor dem Beschluss der Sanierungskonzeption durch den Rat, die „**Aktionsgemeinschaft Alt-**

22 Eine exakte Geldsumme, die weder die Einzelhändler noch die Stadtverwaltung wussten, war nicht notwendig. Beobachtungen, dass einige Hamelner in Hannover einkauften, oder Wachstumsdifferenzen zwischen Stadt und Landkreis Hameln - im Landkreis habe der Handel seinen Umsatz 1962-64 um 25% steigern können, der Handel in der Stadt nur um 7%, woraus die Stadtverwaltung einen Kaufkraftabfluss von 37 Mio. DM ableitete (DWZ 28.2.1967) - genügten als Beweis für die Möglichkeit von mehr Wachstum in Hameln und die Notwendigkeit, dieses der Stadt - und nicht den Ortschaften im Landkreis oder dem Oberzentrum - zustehende Wachstumspotential gegen die benachbarten Orte zu beanspruchen und bei denen den Kaufkraftabfluß zu erhöhen.

stadtsanierung“ bildete, „um mit gutem Willen gemeinsam ans Werk zu gehen“ (HP 18.9.1967). Ihre wichtigsten Mitglieder waren die Industrie- und Handelskammer als Initiator, der Einzelhandelsverband (EHV), die Kreishandwerkerschaft, der Haus- und Grundbesitzerverein, 'die Presse', verschiedene Behörden, aber auch der Heimatbund Niedersachsen, der Museumsverein, der Grenzbeziehungsverein, der Kunstkreis, die Kirchen und andere Organisationen ohne materielle Interessen an der Sanierung wirkten mit, denn „alle Gesichtspunkte, ob kulturell, wirtschaftlich oder verkehrstechnisch bedingt“ (ebd.) wollten bedacht sein - „zum Besten der Bürger und zum Wohle der Stadt“ (ebd.). Die Mitglieder der *Aktionsgemeinschaft* verband nichts als das Interesse an der oder die Betroffenheit durch die Sanierung; damit diese aber nicht durch Sonderinteressen gefährdet wurde, erschien es vorteilhaft, „die verschiedenartigen Interessen (zu) koordinieren und Informationen zu sammeln“ und dann dies in konzentrierter Form als „unabhängiger und repräsentativer Gesprächspartner für Rat und Verwaltung“ zu präsentieren (ebd.).

Von der Stadt wurde die „tatkräftige Unterstützung“ (Stadt Hameln 1968) „ausdrücklich begrüßt“, denn die *Aktionsgemeinschaft* repräsentierte nicht nur „die Meinung kompetenter Bürger“, diese waren zudem auch „von erheblichem Gewicht“, so Guder (DWZ 17.11.1967). Und „gerade in einem so großem Feld divergierender Interessen ist es nur von Vorteil, wenn die maßgeblichen Gesprächspartner unter einem Hut sind, zumal die Zeit drängt“ (HP 18.9.1967).

Die Stadt wusste um die Abhängigkeit des Sanierungserfolgs von der Mitwirkung dieser Bürger. Und sie wusste auch um deren divergierenden Interessen. Wenn eine Sortierung und Abstimmung dieser verschiedenen Interessen schon vor der politischen Beschlussfassung erfolgte, erleichterte und beschleunigte dies die Arbeit der Politik erheblich. So wurde die *Aktionsgemeinschaft* von Rat und Verwaltung auch stets auf dem Laufenden gehalten und auch in nichtöffentliche Ratssitzungen eingeladen. „Auf Vorschlag des Oberbürgermeisters tagten der Rat und seine Ausschüsse mehrfach gemeinsam mit den Vertretern der 'Aktionsgemeinschaft Altstadtsanierung'. Diese gemeinsamen Sitzungen waren möglich, da Rat und Aktionsgemeinschaft jederzeit den gleichen Informationsstand hatten“ (Marwitz 1968, 20). Dass die teils in nichtöffentlichen Ratssitzungen stattfindenden „konstruktiven Gespräche“ (DWZ 17.11.1967) für die Stadt auch nützlich waren, lag daran, dass die *Aktionsgemeinschaft* es „nicht bei bloßer Zustimmung oder Ablehnung“ bewenden ließ, sondern gleich „wertvolle Anregungen“ mitbrachte (ebd.). Noch wenige Tage vor der entscheidenden Ratssitzung hatte die *Aktionsgemeinschaft* ihr Interesse an der Sanierung in einer „abschließenden Stellungnahme ... den Mitgliedern des Stadtparlaments sowie Oberstadtdirektor Dr. Storck und Stadtbaurat Dipl.Ing. Marwitz zugeleitet. Die Aktionsgemeinschaft unterstreicht ... ihre positive Einstellung zur Sanierung ... und sie erklärt sich bereit, auch bei der Einzelplanung mitzuwirken“ (DWZ 14.12.1967), um so den massiven Einfluss auch bei der Sanierungsdurchführung zu erhalten, wobei sie erfolgreich waren.

Die *Aktionsgemeinschaft* bedankte sich, dass sie „als ein Sprachrohr der Bürgerschaft

mehrfach Gelegenheit“ hatte, ihre Planungsvorstellungen einzubringen (DWZ 14.12.1967). Sie konnte massiv Einfluss auf die Planung und später auf die Durchführung der Sanierung nehmen. Der Oberstadtdirektor äußerte „seine Freude über die „neue Art der Zusammenarbeit““ (DWZ 17.11.1967), ersparte sie – zumindest etliche – Auseinandersetzungen mit den einzelnen Interessengruppen. Eine „gewünschte Lobbyfunktion“ habe die *Aktionsgemeinschaft* erfüllt, so die GEWOS (1978, 156) und verwies mit dem Adjektiv darauf hin, wie nah die Ziele der Allgemeinwohlpolitik und die der „kompetenten“, besitzenden Bürger waren. „Festzustellen bleibt, daß es zwischen Aktionsgemeinschaft und Stadtverwaltung keine so kontroversen Standpunkte gab, daß der von der Stadt freiwillig eingeräumte Einfluß wieder in Frage gestellt werden mußte.“ (ebd.)²³

Nachdem nun „viele Anregungen ... aufgenommen und die meisten Kritiker ... durch sachliche Argumente von der Notwendigkeit und Richtigkeit der Konzeption überzeugt“ waren (Stadt Hameln 1968), beschloss der Rat der Stadt Hameln in einer außerordentlichen, öffentlichen Sitzung in der Weserberglandhalle am 15. Dezember 1967 die „Planungskonzeption zur Sanierung der Altstadt“ mit den 30 Stimmen der SPD und CDU/FDP gegen die der drei NPD-Ratsherren.²⁴

1.2. Das Sanierungskonzept 1967 oder wie man „unseren Patienten 'Altstadt' heilen und für die nahe und ferne Zukunft gesund erhalten will“²⁵

Gut ein Jahr war vergangen mit der Diagnose der 'Altstadt-Krankheit' und dem Aufstellen eines Planes, dessen Zweck es sein sollte, eben diese „**Erkrankung** unserer Altstadt zu beheben und all die Dinge zu beheben, die einer modernen Zukunft der Stadt Hameln im Wege stehen **könnten**“²⁶. Welches waren die umfangreichen staatlichen Eingriffe in die Organisation der innerstädtischen Flächennutzung notwendig machenden Zukunftsschranken, welches jene Probleme, „die im Laufe der Zeit immer deutlicher hervortraten und die Funktionsfähigkeit des Stadtzentrums zunehmen beeinträchtigen:

- wachsender Verfall historischer Bausubstanz
- umfangreicher Gebäudebestand mit mangelhafter Bausubstanz und zahlreichen modernisierungsbedürftigen Wohnungen
- überholungs- und erneuerungsbedürftige Anlagen der Ver- und Entsorgung
- zahlreiche kleine und ungünstig zugeschnittene Grundstücke

23 Als die Stadt wegen des neuen Städtebaufördergesetzes 1972 einen Sanierungsbeirat einrichten musste, wollte die *Aktionsgemeinschaft* nicht darin „aufgehen“, um nicht ihren Einfluss zu schmälern. Beide - Sanierungsbeirat und *Aktionsgemeinschaft* - blieben parallel bestehen, wenngleich ihre Mitglieder weitgehend identisch waren (GEWOS 1978, 156).

24 Zugleich beschloss der Rat den Bau der zweiten Weserbrücke mit 32:1 Stimmen.

25 Stadt Hameln 1968.

26 OSD *Storck*, Protokoll der außerordentlichen, öffentlichen Ratssitzung vom 15.12.1967.

- fehlende Erweiterungsmöglichkeiten für Dienstleistungs-, Handels- und Gewerbebetrieb
- störende Gewerbebetriebe
- stark verdichtete Innenbereiche der Baublöcke
- Fehlen von funktionsgerechten Einrichtungen des Gemeinbedarfs
- erheblich störender Kraftfahrzeugverkehr (z.T. Durchgangsverkehr), zu wenig Parkplätze, schlechte Anlieferungsmöglichkeiten“ (Stadt Hameln 1976a, 4)

Die bauliche und räumliche Form der Altstadt, an deren Zustand die Einzelhändler, die Grundeigentümer, die Hausbesitzer und Gewerbetreibenden nicht unwesentlich beteiligt waren, entsprach den zugewiesenen gegenwärtigen und absehbaren Funktionen in zweierlei Weise nicht mehr: a) nicht als Wohnstandort, starke Abwanderungen verdeutlichten die schwindende Attraktivität der Altstadt und b) nicht als Einzelhandelsstandort, die Warendistribution war behindert und konnte nicht in dem erforderlichen Maß expandieren.

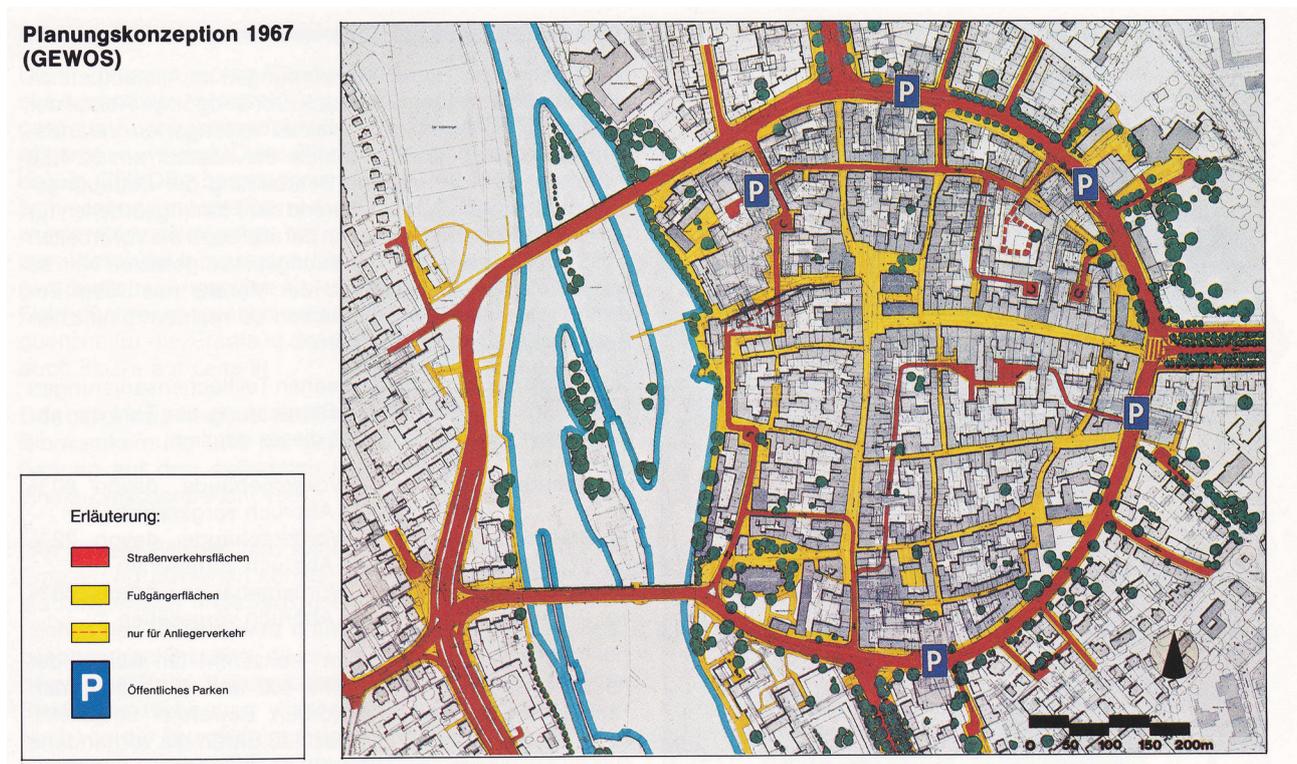


Abbildung 4: Planungskonzeption 1967

a) Die 'eingehenden Untersuchungen' der GEWOS hatten erbracht, dass - gemessen an den Standards, die für Neu[!]bauten des Sozialen Wohnungsbaus vorgeschrieben waren - „35 Prozent der Wohnungen in äußerst schlechtem Zustand (sind), 67 Prozent haben weder Bad noch Dusche oder gar Toilette auf dem Hof, die Brandgefahr ist immens“ (Wilhelms 1971, 18). Doch nicht die Sorge um eine bedürfnisgerechte Wohnungsversorgung wurde der Stadtplanung zum Problem - warum sollte sie sich sonst auf die Altstadt

beschränken -, sondern die mangelnde Konkurrenzfähigkeit dieser Wohnungen gegenüber den Neubauten am Stadtrand und die Folgen davon. Zum einen drohte verschärfte Segregation und einseitige Sozialstruktur: „In spätestens 15 Jahren würden hier **nur noch** alte Menschen und 'arme Teufel' wohnen, wenn nicht Entscheidendes geschehen würde“ (ebd.). Zum anderen konnte die anhaltende Entvölkerung der City ein Ausmaß erreichen, welches zu einer 'Zukunftsschranke' für die wichtigste Cityfunktion werden würde. Denn – so Planer *Marwitz* – „ein weiteres Merkmal der Altstadt sei die Dichte des Zusammenlebens ... Es solle hier nicht dieselbe Entwicklung eintreten wie in den Stadtzentren der Großstädte, die am Wochenende vollkommen ausgestorben seien, weil sich dort nur noch Büros und kaum noch Wohnungen befänden“ (DWZ 15.2.1966). Immerhin hatte sich die Wohnbevölkerung der Hamelner Altstadt von 1953 auf 1965 um 37% verringert, von 8.450 Menschen auf 5.380 Menschen innerhalb der Wälle.²⁷ An diesem aus jeder City bekannten Abwanderungsprozess, Resultat der schlechten Wohnbedingungen und der Verdrängung von Wohnflächen durch gewerblich genutzte Flächen, interessierte aber nicht so sehr der Grund, sondern die Wirkung: Die Entleerung der Innenstadt drohte die Attraktivität des Einkaufszentrums zu mindern. „Was nützt es, Gewerbe und Handel in der Stadt zu haben, wenn am Abend die City wieder einen ausgestorbenen Eindruck hinterläßt.“²⁸

b) Denn der zentrale Punkt der Sanierung war die 'Gesund-Machung'²⁹, d.h. die Behebung der mangelnden Konkurrenzfähigkeit des Handels- und Dienstleistungssektors. Diese 'Erkrankung' war zugleich auch eine des Wohlstandes der gesamten Kommune. Daher sollte die Altstadtsanierung „den überalterten Körper, nämlich das Zentrum unserer Stadt, durch großzügig Maßnahmen so regenerieren, daß die Lebensfähigkeit von Wirtschaft, Verkehr, Handel, Produktion **und damit verbunden** das wirtschaftliche Wachstum und der Wohlstand unserer Stadt gefördert werden“.³⁰ Die Verwertungsschwierigkeiten im Distributionssektor zeigten sich schon zu Beginn der 1960er Jahre. Die Rate des Umsatzwachstums in der Stadt hielt mit der im Landkreis nicht mit. Auch der *GEWOS*-Gutachter konstatierte: „Seit Jahren besteht in Hameln eine Diskrepanz zwischen der vorhandener Kaufkraft und der Einzelhandelsfläche im Wirtschaftsraum. Die relativ hohen Kaufkraftanteile, die nach Hannover und in den Versandhandel abfließen, könnte stärker im Wirtschaftsraum gebunden werden“ (GEWOS 1967, 83). Was war die Ursache dieser 'Rückständigkeit'?

„Die in der Vergangenheit gewachsenen Strukturen [in Handel, Handwerk, Dienstleistungen - vF] erweisen sich in der Gegenwart als unzulänglich, weil sie die räumliche Expansion bestehender und die Gründung neuer Betriebe behindern. Mit steigender Produktion muß sich jedoch der Verteilungsapparat von Gütern ebenfalls vergrößern. Fehlen die Möglichkeiten hierfür, so ist die notwendige

27 Einwohner in der Hamelner Altstadt: 1953 8.450, 1962 6.020, 1965 5.380, 1970 4.670, 1975 3.661 (alle Zahlen nach Stadtverwaltung Hameln, Hauptamt und Einwohnermeldekartei), vgl. Anhang 4.

28 Senator Dr. *Schrabback* (SPD), Protokoll der ao. öffentl. Ratssitzung vom 15.12.1967.

29 „Sanieren (lat.) gesund machen, verbessern“ im Informationsheft (Stadt Hameln 1968).

30 Senator *Hoffmann* (SPD), Protokoll der ao. öffentl. Ratssitzung vom 15.2.1967 S. 32.

Folge ein Abwandern in andere Stadtteile oder in andere Städte, verknüpft mit einer Schädigung der gesamten Wirtschaftskraft der Innenstadt und damit der ganzen Stadt. Eine prognostische Betrachtung der drei genannten Wirtschaftszweige kann nur zu einem negativen Ergebnis führen, wenn in Zukunft allein die private Initiative das treibende Moment bleibt. Die räumliche Verfilzung einer großen Zahl von Klein- und Kleinstbetrieben kann nur zu einer immer stärkeren gegenseitigen Behinderung führen, durch die Abstand zu anderen Räumen, in denen Entwicklungsmöglichkeiten geboten werden, immer größer wird, und damit die Konkurrenzfähigkeit der Stadt als Ganzes immer kleiner.“ (GEWOS 1967, 65f.)

Die kleinen Handelsbetriebe und der kleinparzellierte Grundbesitz waren also - in der Verfolgung ihrer selbstsüchtigen Einzelinteressen beschränkt - nicht in der Lage, sich „an die zur Zeit herrschenden Tendenzen“ (ebd.) anzupassen. Deshalb musste der Staat im Interesse des Allgemeinwohls eingreifen: einmal um den für den notwendig größeren Warenumsatz erforderlichen Großbetrieben (Supermärkte, Warenhäuser, usw.) zur Durchsetzung zu verhelfen - „Die Voraussetzung für eine Erhöhung des Kaufkraftzuflusses aus dem Wirtschaftsraum ist eine Erweiterung der Einzelhandelsbetriebe zum Teil in Form von Großbetrieben“ (GEWOS 1967, 84f.) -, zum anderen, um durch Schaffung einer besseren Infrastruktur der **Hamelner** Wirtschaft zumindest die gleichen Bedingungen zu gewährleisten wie sie in anderen Kommunen existierten.

Gerade dieser letzte Sachverhalt wurde immer wieder in der Frage der Bindung des Kaufkraftabflusses und Sicherung des Umlandes als Absatzgebiet diskutiert. So warnte Senator *Hoffmann* (SPD): Die geplanten Standortgründungen größerer Gewerbe-, Handels- und Produktionsbetriebe im angrenzenden nordrhein-westfälischen Gebiete hätten „in allernächster Zeit zur Folge, daß in den Bezirken wie Lemgo, Detmold und Minden Kaufzentren entwickelt werden, die expansiv in unseren Raum hineinwirken sollen und auch werden. Diese Entwicklung können wir nur auffangen, wenn wir erreichen, die Attraktivität Hamelns anders zu gestalten und neu zu bilden.“³¹ Eben weil das allgemeine Wohl der Stadt im Zusammenhang mit der Altstadt im Wohlergehen und Wachstum des Hamelner Handels lag, musste die Gemeinde Hameln ihre Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Kommunen verbessern, in dem sie gleich gute Bedingungen für die Warendistribution schuf. Dabei handelte es sich nicht so sehr um Konkurrenz Stadt und umliegende Dörfer, sondern um die zwischen Mittelzentren (Lemgo, Detmold, Minden, Mittel- und Oberzentrum Hannover), eine Konkurrenz um die Größe des zentralörtlichen Versorgungsbereiches.³²

Um die Erreichbarkeit und damit die Kaufkraftzuflüsse aus dem Umland zu verbessern, war „eine umfassende Bereinigung der Verkehrssituation im Bereich der Altstadt **unerläßliche** Voraussetzung für den erhofften Erfolg“ (GEWOS 1967, 87). Denn „die Straßenflächen, die vor Jahrzehnten und früher vollkommen ausreichten, drohen zu den **Haupt-**

31 Senator *Hoffmann* (SPD), Protokoll der ao. öffentl. Ratssitzung vom 15.2.1967 S. 32.

32 Der überwiegende Teil der Stadtanierungsprogramme nach dem StBauFG in Niedersachsen war in Mittelzentren (nach dem Landesraumordnungsprogramm) lokalisiert.

geschäftszeiten am Verkehr zu ersticken. Der ruhende Verkehr läßt die Käufer eigentlich nicht mehr an den Ort ihrer Wahl herankommen und veranlasst sie oft genug, die nächsten Einkäufe nicht in Hameln, sondern in Hannover oder auch Detmold zu tätigen ... Die lebenswichtigen Organe, nämlich das pulsierende Geschäftsleben, aber auch Verwaltung und Banken und andere Tertiärbereiche drohen durch den Mangel an Sauerstoff, hier also durch den Mangel an Parkstellflächen und ähnlichen Einrichtungen, zu ersticken“³³. Da also die Funktionsfähigkeit der Innenstadt **als zentrales** Einkaufsgebiet ... durch die jetzige Verkehrssituation erheblich geschwächt“³⁴ wurde, war zur Behebung der Funktionschwäche „**grundsätzlich** eine verkehrsgerechte Stadt mit einem verkehrsgerechten Einkaufszentrum ... Voraussetzung“.³⁵ Deshalb mußten Sanierungs- und Verkehrsplanung parallel laufen, deshalb könne sich die Stadt glücklich schätzen, dass die zweite Weserbrücke so innenstadtnah geplant sei.³⁶

Die fortschreitende räumliche Konzentration der Versorgungsstandorte, die wachsende Individualisierung des Verkehrs, die steigende ökonomische Abhängigkeit eines Zentralen Ortes von der Größe seines Umlandes³⁷ bildeten die Ursache dafür, dass die gesamte Altstadtstruktur verändert werden musste, dass nicht mehr einzelne Um- und Neubauten, vermehrte Halteverbotsschilder und ähnliche Maßnahmen ausreichten, sondern massive Eingriffe notwendig waren.

Die „Krankheit“ des „Patienten Altstadt“ bestand im Kern in den Hindernissen für eine moderne, prosperierende Cityentwicklung. Zum Begriff der Citybildung > Vgl. ↗ **Kap 3.1 Citybildung**
Der Grund der „Krankheit“ war aber nicht die Altstadt, sondern die Entwicklung der Konkurrenz im Einzelhandel der BRD und den daraus resultierenden Standortanforderungen. ->
↗ **Kap. 3.2 Einzelhandelsentwicklung in den 1960er Jahren**

Das Ziel der Hamelner Stadtsanierung bestand vorrangig in der Schaffung eines konkurrenzfähigen, regionalen Einkaufszentrums; die Frage des Wohnungsbaus, der Gemeinbedarfseinrichtungen, der Erhaltung der historischen Bausubstanz usw. waren demgegenüber zweitrangig. Oberstadtdirektor *Storck*: „In erster Linie werde es darauf ankommen, eine Erweiterung der Geschäftsflächen zu ermöglichen; an zweiter Stelle stehe der

33 Senator *Schraback* (SPD), a.a.O. S. 17.

34 Ratsherr *Fließ* (FDP) Protokoll der ao. öffentl. Ratssitzung vom 15.2.1967 S. 28f.

35 Senator *Hoffmann* (SPD) a.a.O.

36 Ratsherr *Fließ* (FDP) a.a.O.; der Bau der 2. Weserbrücke wurde in derselben Ratssitzung beschlossen wie die der Sanierungskonzeption.

37 Das galt besonders für Hameln, denn „Hameln ist nicht so sehr zentrale Produktionsstätte, als vielmehr zentraler Dienstleistungskern. Denn Handel, Verkehr, Nachrichtenwesen, Kreditgewerbe, Versicherungen, Dienstleistungen, Organisationen und öffentliche Verwaltungen beschäftigen in Hameln 57%, in den Stadtgrößen 20.000 - 50.000 und 50.000 - 100.000 aber nur 51,7% bzw. 53% sämtlicher Beschäftigten“ (GEWOS 1967, 24) (Daten von 1961). Der Anteil der im Handel Erwerbstätigen hatte 1961 mit 16,4% einen Strukturwert, der dem in Stadtgrößen über 500.000 Einwohner vergleichbar (ebd., 21).

Wohnungsbau.“³⁸

Durch welche Maßnahmen sollte, nachdem das Krankheitsbild erkannt war, 'unser Patient Altstadt für die nahe und ferne Zukunft gesund' erhalten werden? Die im Dezember 1967 beschlossenen Sanierungskonzeption umfasste 21 Punkte (siehe Anhang 1), die sich auf folgende Bereiche bezogen:

- 1 Bewahrung des historischen Stadtbildes
- 2 Wohnungsbau
- 3 Gemeinbedarfseinrichtungen
- 4 Erholung
- 5 Gewerbliche Nutzung
- 6Verkehr

> 1 Bewahrung des historischen Stadtbildes

Das erste Problem, das sich einer auf Erweiterung der Geschäftsflächen und Bereinigung der Verkehrssituation zielenden Reorganisation der Landnutzungsstruktur stellte, war die Behandlung der überkommenen Form, nämlich der Altstadt als einer der wenigen, von Kriegszerstörungen weitgehend verschont gebliebenen historische Stadtkerne mit wertvollen Gebäuden aus der Zeit der Weserrenaissance. Denn dieser „Besitz der unzerstörten Stadt ist unser aller Stolz. Sie ist ein Kapital, dem wir als Stadt Hameln Weltgeltung verdanken“.³⁹ Eben weil „in Städten wie in Hameln .. die Stadtmitte repräsentativ für das Bild der Stadt schlechthin (ist), das Alte ... hier wesentlich den Grad der Attraktivität der ganzen Stadt bestimmt“ (GEWOS 1967, 71), musste „vornehmstes Prinzip der Planung ... die **weitgehende** Erhaltung des überlieferten historischen Stadtbildes“ (Stadt Hameln 1968) sein. Andererseits war aber 'das Alte' „zugleich der Teil der Stadt, der am dringendsten erneuert werden“ (GEWOS 1967, 74) musste. Und oft waren „die zu schützenden Gebäude zwar baukünstlerisch wertvoll, aber in Grundriß, Aufbau und Ausstattung so unzeitgemäß ... , daß sie für Wohn- und Geschäftszwecke ungeeignet waren“ (ebd., 71). Und so war in der „Rücksicht“ auf die wirtschaftlichen Erfordernisse, wie Punkt 4 der Konzeption betont, auch die „Grenze der Bemühungen [!]“ zur Erhaltung des historischen Stadtbildes gegeben. Konkret bedeutete das die Notwendigkeit, alle Altstadthäuser zu klassifizieren in jene, die „unabhängig von jeder Zweckbestimmung erhaltenswert“ waren, andere, die mit vertretbarem Aufwand einer „vernünftigen Nutzbarmachung“ zugeführt werden konnten und die restlichen 'ohne historischen Wert' (ebd.73f.). Dieses besorgte in intensiver Kleinarbeit der Landeskonservator mit einer Einstufung aller 677 Vorderhäuser in sechs Kategorien (vgl. Marwitz 1968, 366f.) und der Rat fixierte die Einstufung mittels eines Ortsstatutes zur Erhaltung des historischen Orts- und Stadtbildes (am 5.7.1968).

38 OSD *Storck*, Protokoll der ao. öffentl.Ratssitzung vom 15.2.1967 S. 10.

39 Senator Dr. *Schrabback* (SPD) a.a.O. S.18.

> 2 Wohnungsbau

Die Tatsache, dass die Konzeption sich an zweiter Stelle (in den Punkten 5 bis 10 der 21 Punkte der Sanierungskonzeption) mit der Frage eines umfangreichen Wohnungsneubaus im zentralen Einkaufsgebiet befasste, war nicht zufällig sondern notwendig. Denn „von der Funktion als Kerngebiet her wird es allgemein für notwendig erachtet, daß eine möglichst große Zahl von Menschen in diesem Kerngebiet wohnt, daß also die Zahl der Wohnungen möglichst groß ist, damit die Reduzierung der echten Cityfunktion zu einer reinen Geschäftsfunktion vermieden wird“ (GEWOS 1967, 97). Wegen der umsatzsteigernden Wirkung der Wohnbevölkerung als lebendige Kulisse wurde „durch sinnvolle Mischung auch als Schichtung von Gewerbe, Verwaltung und Wohnen eine attraktive und lebendige Stadtgestaltung angestrebt“ (Punkt 7 der Sanierungskonzeption). Da nun aber laut GEWOS-Studie die Hälfte des Wohnungsbestandes abbruchreif war (GEWOS 1967, 97), ergab sich „die Notwendigkeit, möglichst alle abzubrechenden Wohnungen durch Neubau im Altstadtbereich zu ersetzen“ (ebd.). Das Planungsziel, „trotz der Entkernung der Hinterhäuser den Wohnraum für die dort lebend 5.000 Bürger“ zu erhalten, bedeutete „konkret gesagt, daß 450 Wohnungen neu gebaut werden müssen. 300 Wohnungen müssen voll saniert werden und etwa 80 Verdrängte müssen in anderen Stadtteilen untergebracht werden“.⁴⁰

Doch die Gefahr einer attraktiven, öden City war nur der eine Grund für den Wohnungsbau. Die „generelle Zulässigkeit von Wohnungen“ im Kerngebiet (Punkt 6) und der „konzentrierte Wohnungsbau“ (Punkt 9 der Sanierungskonzeption) ermöglichten erst die „höchstmögliche bauliche Ausnutzung“ des Grund und Bodens, **um somit die „Durchführung [der Sanierung - vF] wirtschaftlich zu sichern“** (Punkt 6) (GEWOS 1967, 97f.).

Da die gesamten 30 Hektar der Altstadt nicht gewerblich genutzt werden konnten und sollten, andererseits aber aufgrund der Lagevorteile und der Spekulationen auf Nutzungsänderungen die als Bodenpreise erscheinenden Grundrenten hoch waren, musste die Planung einen **verdichteten Wohnungsneubau** vorsehen. Denn der allein konnte entsprechende Grundrenten realisieren. Die bestehenden Altbauwohnungen dagegen drohten demnächst gar keine Grundrente mehr zu erwirtschaften. Denn „ein großer Teil der Wohnungen ist durch ihre Baufälligkeit in naher Zukunft nicht mehr zu vermieten, da sie keine Bäder und WCs enthalten“.⁴¹ Die Wohnungsnot nach dem Zweiten Weltkrieg hatte die Vermietbarkeit nahezu jeder Wohnung gesichert und Renovierungen überflüssig gemacht.⁴² Doch die umfangreichen Neubauprogramme, insbesondere des Sozialen Wohnungsbaus, und der drohende Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt⁴³ gefährdeten die Vermietbarkeit. Weil also „die Alterung der Bausubstanz

40 Ratsherr *Linnemann* (SPD), Protokoll der ao. öffentl. Ratssitzung vom 15.2.1967 S. 26.

41 Ratsherr *Wilhelm* (CDU), Protokoll der ao. öffentl. Ratssitzung vom 15.2.1967 S. 31.

42 Vgl. Brede/Kohaupt/Kujath 1975, S. 70ff.

43 Zwischen 1963 und 1969 wurde die staatliche Wohnungsbewirtschaftung und Mietpreisregelung (sog. „Lücke-Plan“) überall dort aufgehoben, wo der statistische Wohnungsfehlbestand 3% unterschritt - „faktisch also in der ganzen BRD“ (Neef 1974, 262 ff.).

in den einzelnen Altstadtbereichen, insbesondere aber deren Höfe und Hinterhöfe eine **Erneuerung dringend erfordert**⁴⁴, waren auch die Haus- und Grundbesitzer der Meinung, das die „Sanierungsmaßnahmen im Interesse der Gemeinschaft ... unbedingt durchgeführt werden müssen“.⁴⁵ Eine Renovierung schien zu dem Zeitpunkt ökonomisch nicht möglich. „Jeder Eigentümer eines älter als 100 Jahre alten Hauses weiß, daß die Kosten für größere Instandsetzungen aus dem Ertrag nicht mehr zu decken sind und die Kosten für die Modernisierung so hoch schnellen lassen, das deren **Vermietung kaum noch möglich** ist und in Zukunft bei **Sättigung des Wohnungsmarktes** nur noch mit finanziellem Verlust möglich sein wird“.⁴⁶ Vorausgesetzt war dabei, dass die Mieten aus den längst abgeschriebenen Gebäuden bis auf den Anteil für Verwaltung und einfache Instandhaltung als unmittelbares Einkommen konsumiert worden waren und daher nun – zumal bei hohen Baupreisen und gestiegenen, durch die Sanierung noch weiter steigenden Grundrenten – privates Kapital nicht ausreichend vorhanden war. Hier konnte staatliche Intervention in Form von Sanierung helfen, indem zum einen über die Neuordnung des Grundbesitzes - „Viele Grundstücke werden besser zugeschnitten. Dadurch können sie erst richtig bebaut und voll genutzt werden“ (Stadt Hameln 1968) - ein verdichteter Wohnungsbau möglich wurde oder indem der Staat den Hausbesitzern Geld schenkte durch Zuschüsse zu Renovierungskosten oder durch Wohngeld⁴⁷. Weil dieses die Sanierungspolitik vorsah, lag es „durchaus im Interesse der betroffenen Hauseigentümer ... , wenn sie diese Gelegenheit [der Sanierung - vF] nützen und ... die sie **z. Zt. belastende Beschwer** in einen wirtschaftliche Vorteil für längere Zeit umwandeln“.⁴⁸ Deshalb sprach der Haus- und Grundbesitzerverein auch sein **grundsätzliches** „ 'Ja' zu Altstadtsanierung“⁴⁹ aus.

Die Sanierungsplanung kam also in Bezug auf den Wohnungsbau klar den ökonomischen Interessen jener Haus- und Grundbesitzer entgegen, die nicht auf höheres Einkommen infolge einer Änderung der Flächennutzung auf gewerbliche Nutzung hoffen konnten. Die Verbesserung der Konkurrenzbedingungen dieser Hausbesitzer gewährleistete zugleich, dass die gewerblich oder verkehrlich nutzbaren Altstadtbereiche nicht zu Slums degradierten mit den negativen Rückwirkungen auf die Attraktivität des innerstädtischen Einkaufsgebietes.

> 3 Gemeinbedarfseinrichtungen

44 Der Haus- und Grundbesitzerverein: Mitteilungsblatt des Haus- und Grundbesitzervereins Hameln und Umgebung e.V., 14. Jg. Nr. 8, Januar 1968, S. 8.

45 Ebd.

46 Ebd.

47 Ratsherr *Linnemann* (SPD) forderte, dass die Verwaltung sich dafür einsetzen sollte, dass Bund und Länder 50% der Renovierungskosten tragen, denn dann sei eine Soziale Wohnungsbaumiete - und damit die Vermietbarkeit - gesichert; falls das nicht eingehalten werden können, gäbe es noch das Institut des Wohngeldes. (Protokoll der ao. öffentl.Ratssitzung vom 15.2.1967 S. 26).

48 Mitteilungsblatt des Haus- und Grundbesitzervereins a.a.O.

49 Ebd.

Wenn nun die „Wohnverhältnisse entscheidend verbessert werden sollen, damit auch in der Altstadt die Bevölkerung auf die Dauer seßhaft bleibt“ (GEWOS 1967, 78), musste auch für die zu jedem Wohngebiet gehörenden zentralen Einrichtungen gesorgt werden, vor allem für „Kindergärten, Kinderspielplätze, usw.“ (Punkt 11 der Sanierungskonzeption).⁵⁰

Zum anderen waren Standorte von zentralen Einrichtungen, „die für die ganze Stadt und zum Teil auch für ihr Umland von Bedeutung sind“ (GEWOS 1967, 79) einzuplanen, sei es in der Schaffung von Flächenreserven, sei es als räumliche Neuordnung der bestehenden. Hatten die vorhandenen öffentlichen Institutionen ihren Standort „bisher auf dem Weg des geringsten Widerstandes (auf dem Grundstücksmarkt)“, und damit zufällig gefunden, so sollte die Planung berücksichtigen, dass „die enge räumliche Zuordnung zentraler Einrichtungen ... - volkswirtschaftlich gesehen – einen einfacheren, schnelleren und damit wirtschaftlicheren Ablauf der Einzelfunktionen“ (GEWOS 1967, 80) ermöglicht. Aus diesem Grund sah die zeichnerische Darstellung des Sanierungskonzeptes die Konzentration von Kreisverwaltung, Stadtverwaltung (als Neubau) und Erweiterung des Amtsgerichtes in der nordwestlichen Altstadt von (siehe S. 12).

> 4 Erholung

Auch die Berücksichtigung von Frei- und Erholungsflächen (Punkte 12-14 der Sanierungskonzeption) war weitgehend der notwendigen Unterwerfung unter die wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten der Wohnungsproduktion geschuldet. Die durch die Grundrentenhöhe bedingte räumliche Verdichtung im Wohnungsbau und die Begrenzung der Wohnungsgröße und -ausstattung durch die Mietzahlungsfähigkeit machten sogenannte Wohnfolgeeinrichtungen notwendig, welche die Kommune zu erstellen hatte. Außer den schon angeführten 'sozialen Infrastruktureinrichtungen' gehörten dazu die Grünanlagen, Freizeit- und Erholungsflächen „zur Steigerung des **Wohn- und Erlebniswertes** der Altstadt“ (Stadt Hameln 1976a, 11). Denn „**diese Verdichtung** [der baulichen Nutzung der Altstadt - vF] **ist möglich** durch die erfolgte bessere Einbeziehung der Weser in das Stadtbild ... **durch die Einbeziehung** des Werders für Freizeit und Erholung“ (Punkt 12).

> 5 Gewerbe

War bei der Diagnose der Altstadt-'Erkrankung' der zu geringe Warenumsatz als die zentrale erkannt worden, mag es erstaunen, dass die 21 Punkte der Sanierungskonzeption keinen über die gewerblichen Planungsziele enthielten. Lediglich die Punkte 4 und 9 erwähnten beiläufig eine „Erweiterung“ gewerblicher Betriebe. Doch dieses zeigt genau die Funktion der Sanierungsplanung: Sie musste „der wirtschaftlichen Entwicklung einen möglichst großen Spielraum im Rahmen der örtlichen Möglichkeiten schaffen“ (GEWOS

⁵⁰ „Zu den im Rahmen der Sanierung grundsätzlich geschaffenen oder noch zu schaffenden Gemeinbedarfseinrichtungen gehören u.a. zwei Kindergärten mit Vorschulkindergarten, Grundschule, Turn- und Sporthalle, Freizeiteinrichtungen, verschiedene kulturelle Einrichtungen.“ (Stadt Hameln 1976a, 11).

1967, 82). Wie in Hameln Spielraum für die Entwicklung von Handel und Dienstleistung geschaffen werden konnte, genau das war der Inhalt und Gegenstand der Sanierungskonzeption, nicht aber die konkrete Entwicklung selber, weil „in einer ... sozialen Marktwirtschaft jegliche unternehmerische Aktivität letzten Endes allein von der freien Entscheidung des Unternehmers ausgeht“ (ebd., 81).

Um aber den 'Spielraum', der sich nach dem zu erwartenden Bedarf an gewerblichen Flächen richtete, in etwa bestimmen zu können, hatte sich die Stadtplanung über die GEWOS ein Gutachten erstellen lassen. Danach würde das Kaufkraftpotential im sporadischen Bedarf von 1967 bis 1975 um rd. 20% anwachsen (ebd., 84). Um diesen Zuwachs plus die vorhandenen Abflüsse nach Hannover und anderswo an Hameln zu binden, wurde „eine zusätzliche Nutzfläche von 9.000 qm für den Einkaufsbereich – das entspricht etwa 12.000 qm Geschoßfläche - **neben** der Modernisierung der vorhandenen Verkaufsf Flächen für erforderlich gehalten. Ein Anteil von etwa 6.000 qm Nutzfläche sollte dem **Bau eines Kaufhauses** vorbehalten sein“ (ebd., 85). Denn „die Besetzung der Innenstadt mit Kauf- und Warenhäusern wirkt sich auf die Umsatzentwicklung des übrigen Einzelhandels ausgesprochen günstig aus“ (ebd.).

Und so war bei der Verabschiedung durch den Rat auch nicht mehr strittig, dass im Bereich Stubenstrasse ein Warenhaus errichtet werden sollte.⁵¹ Sogar ein Konzern, die *Karstadt AG*, war – wenn auch nur durch „beschwörende Worte“ des Oberstadtdirektors *Storck*⁵² – für diesen Standort gefunden worden. Den Wünschen der *Aktionsgemeinschaft Altstadtsanierung* entgegenkommend hatte die Planung als „Gegengewicht zu dem geplanten Kaufhausneubau in der Stubenstraße“ ein Kaufhaus des Facheinzelhandels im Süden der Altstadt (Bäckerstrasse) mit 2.000 bis 2.500 qm Nutzfläche vorgesehen (GEWOS 1967, 87).

Doch von alledem stand nichts in den 21 Punkten. Das war der Konzeption vorausgesetzt.

> 6 Verkehr

Die offensichtlich schwerwiegendste Konkurrenzschranke für das Einkaufszentrum Hameln bildete die schlechte Erreichbarkeit der Altstadt. Das Sanierungskonzept verwandte allein 7 Punkte auf dieses Thema, zudem sehr konkret und detailliert. In der gleichen Weise diskutierten die Kommunalpolitiker dieses Problem.

Vorgesehen waren fünf Maßnahmen: a) bessere Anbindung der Altstadt an das regionale Verkehrsnetz, b) Herausnahme des Pkw-Verkehrs aus der City, c) Sicherung des für den Handel lebenswichtigen Anlieferungsverkehrs, d) Schaffung von ausreichend Park-

51 siehe auch die zeichnerische Darstellung der Planungskonzeption. Aufgrund der zentralen Bedeutung des Warenhausbaus für die Hamelner Sanierungspolitik wird dieser ausführlich in einem eigenen Abschnitt (Kap. 1.9) behandelt. Dort ist auch die Begründung des Standortes Stubenstrasse nachzulesen.

52 Die *Karstadt AG* wollte ursprünglich auf ihrem Grundstück an der Deisterstrasse (außerhalb der Altstadt Richtung Bahnhof) bauen (vgl. Leserbrief in der DWZ 17.4.1972).

raum und e) Neuordnung des öffentlichen Nahverkehrs (siehe Abbildung 4).

a) bessere Anbindung der Altstadt an das regionale Verkehrsnetz

Hameln hat verkehrsgeographisch eine hervorragende Lage im überregionalen Netz. Hier queren, durch natürliche Gunst befördert, seit dem Mittelalter eine bedeutende Ost-West-Strasse (ehemals ein Hellweg zwischen den mitteldeutschen Börden und dem Rheinland, heute die B 1) und die 1872 gebaute (heute elektrifizierte) Eisenbahn Hannover-Ruhrgebiet die Weser. Diese Brückenlage führte aber auch zu einer Bündelung der Verkehrsströme, die aus der durch die Weser zweigeteilten Region auf Hameln zuflossen. Der gesamte regionale und überregionale Strassenverkehr, zu dem noch seit der linksweserischen Stadterweiterung ab Mitte des 19. Jahrhunderts ein innerstädtischer hinzukam, musste bis 1974 über eine zweispurige Brücke am Süden der Altstadt und mitten durch die Altstadt über die Bäcker- und die Osterstrasse, den Hauptgeschäftsstrassen, geführt werden. Aufgrund der starken Belastung dieser Strassenzüge forderte schon der Generalverkehrsplan von 1958 eine 2. Weserbrücke. Dieses galt 1967 verstärkt. Doch nicht der Bau an sich, sondern der Standort wurde zum Problem. Für den überregionalen Verkehr war eine Stadtumgehung günstiger; doch nicht für den Zweck der Sanierung. Der erforderte die Schließung eines leistungsfähigen Ringes um die Altstadt, also nördlich der Altstadt in Fortsetzung des Thiewalls. Dieser „Standort als Ansatzpunkt für die eigentliche **Verkehrssanierung der Altstadt** ist ausgezeichnet“⁵³. Und so konnte sich die Stadt Hameln „glücklich schätzen, daß der Bund die zweite Weserbrücke im Stadtgebiet plant und bauen will. Die Lage an dieser Stelle, nämlich über den Thiewall zum Kälberanger, ist für die Entlastung im innerstädtischen Verkehr gut. Wenn die zweite Weserbrücke die ihr zugedachte Funktion übernehmen soll, kann sie hier und nur hier geplant und gebaut werden“.⁵⁴ Diese Aufgabe bestand in der Schließung des durch die Wälle vorgezeichneten Altstadtringes, um im Stadtkern ein verkehrsaufreies Gebiet zu schaffen⁵⁵ und gleichzeitig den Regionalverkehr direkt ans Zentrum heranzuführen. Die ursprünglich für die Herausnahme des überregionalen Verkehrs bestimmte Weserbrücke wurde als Planung einer dritten Weserbrücke südlich der Stadt in „weite Ferne“ verwiesen.⁵⁶

b) Fussgängerzone

Eng mit dem vierspurigen Ring verknüpft war die Einrichtung einer Fussgängerzone in den Hauptgeschäftsstrassen. „Moderne Fußgängerbereiche ermöglichen eine ungestörten Einkauf und Schaufensterbummel. Die Mütter können sich an den Auslagen der Geschäfte erfreuen, während die Kinder sie 'spielend' beim Einkauf begleiten.“ (Stadt Hameln 1968) Dass diese Verkehrsplanung für „den Käufer“ [! vF] (Punkt 17) dem Einzel-

53 Senator Dr. *Schrabback* (SPD), a.a.O. S. 67.

54 Ratsherr *Fließ* (FDP), a.a.O. S. 67.

55 Verkehrsplaner Dr. *Schubert* nach DWZ 25.11.1967.

56 *Schubert* a.a.O, siehe auch Ratsherr *Fließ* a.a.O.

handel eine Möglichkeit der besseren Kapitalverwertung bot, erkannte dieser erst, nachdem er sich durch einen Besuch Oldenburgs von den zu erwartenden Umsatzsteigerungen durch Fussgängerzonen überzeugt hatte.⁵⁷ Hier musste die Kommune diese Handelskapitalisten erst von ihrem Glück überzeugen, denn deren Glück war auch das ihre.

c) Neue Anlieferstrassen

Die Händler befürchteten vielmehr, dass ihre Belieferung mit Waren nicht mehr sichergestellt sei, weshalb sie forderten, dass der „notwendige Wirtschaftsverkehr“ nicht von den geplanten Fussgängerstrassen beeinträchtigt werden dürfe.⁵⁸ Doch diese Sorgen hatte sich die Kommune auch gemacht und schon behoben (Punkte 18 und 19 der Sanierungskonzeption). „Die Fußgängerstraßen können **selbstverständlich** erst dann eingerichtet werden, wenn die Erschließung von Stichstraßen voll erstellt ist ... Bei der Anlegung der inneren Erschließungsstraßen werden wir von den Eigentümern der Grundstücke gewisse Opfer verlangen müssen. Das ist uns vollkommen klar. Wir sind aber der Meinung, daß später nach Anlegung der Erschließungsstraßen eine weitaus bessere Nutzung der Grundstücke möglich ist, und daher **der Wert** der Grundstücke auch **erheblich steigen** wird“.⁵⁹

d) Parken

Die beste Verkehrsanbindung nützt dem Individualverkehr nichts ohne Abstellflächen, welche die 1. Fortschreibung des Generalverkehrsplans 1967 auch gewissenhaft errechnet hatte. „Man höre und staune, daß wir für das Altstadtgebiet eine Zahl von 5.500 Einstellplätzen benötigen. Diese Zahl ist erforderlich und **muß einfach** eingeplant werden, um die Genehmigung der Aufsichtsbehörde zu erlangen“.⁶⁰ Dieser auf 20 bis 30 Jahre [! vF] voraus errechnete Parkplatzbedarf (GEWOS 1967, 94) sollte vor allem durch vier Parkbrücken über den vierspurigen Altstadtring gedeckt werden, „um ... nicht allzuviel [von dem teureren - vF] Gelände zu opfern“.⁶¹ Die Idee der massigen Parkbrücken stieß allerdings früh auf Kritik, so dass bei der *Aktionsgemeinschaft Altstadtsanierung*, die anfangs den Parkraum „außerhalb der Innenstadt schaffen“⁶² lassen wollte, dann aber doch noch kurz vorher „**mit Rat und Verwaltung der Meinung** (wurde), daß der erforderliche Parkraum so weit wie möglich im Bereich der Wälle und der angrenzenden Randzone geschaffen werden muß“.⁶³ Dass bei den Prognosen mehr der **Standort**, denn

57 Akte Zwischenbericht Oktober 1968, Anlage 32.

58 So die Forderung der *Aktionsgemeinschaft Altstadtsanierung* nach DWZ 17.11.1967.

59 Ratsherr *Fließ* (FDP), a.a.O.

60 Ratsherr *Fließ* (FDP), a.a.O.; *Fließ* nimmt Bezug auf die Mitte/Ende der 1960er Jahre extensiv ausgelegte Reichsgaragenordnung. Im Informationsheft der Stadt (Stadt Hameln 1968) war aber nur von 4.500 Einstellplätzen die Rede (so auch GEWOS 1967, 95).

61 Ratsherr *Fließ* (FDP), a.a.O.

62 Nach DWZ 17.11.1967.

63 Nach DWZ 14.12.1967.

die Zahl von Stellflächen zu diskutieren war, spiegelte auch die Forderung des lokalen Handelskapitals (die *Aktionsgemeinschaft*), dass korrespondierend zu dem vom Kaufhauskonzern geplanten Parkhaus am Thiewall **vordringlich** ein Parkhaus im Südteil der Altstadt geschaffen werden müsse.⁶⁴ Denn „wenn der Einzelhandel an dieser Stelle sehr viel Geld investiert, sollte dafür gesorgt werden, daß dieses (Einzelhandels-)Kaufhaus funktions- und lebensfähig wird“.⁶⁵

e) Öffentlicher Nahverkehr

Auch durch die Neuordnung des öffentlichen Nahverkehrs gab es die Möglichkeit, „**weitere** Käuferschichten nach Hameln und in die Altstadt zu führen“ (letzter Punkt der Sanierungskonzeption). Die Neuordnung sollte vor allem die Führung **aller** Buslinien über den Ring, also nah genug dem Einkaufszentrum, und der Anlage **eines** zentralen Omnibusbahnhofes zwischen Warenhaus, neuem Rathaus und Amtsgericht sein (Punkt 21). Auch in diesem Fall suchte die *Aktionsgemeinschaft* die Vorteile des Warenhauses nicht in den Himmel schießen zu lassen und forderte für sich einen zweiten ZOB⁶⁶ (Zentralen Omnibusbahnhof) - doch ohne Erfolg.

Dieses waren die 21 Therapievorschläge des Sanierungskonzeptes von 1967. Betrachte man diese „unser aller Aufgabe ... , der City neues Leben zu vermitteln“⁶⁷ aufs Ganze, dann ließ sich die Zielsetzung der Sanierungsplanung am Besten mit folgendem Satz beschreiben: „So kann **Hameln** wettbewerbsfähig bleiben und viele neue Kufer anziehen (Prognose: 1975 insgesamt 220.000 Menschen)“ (Marwitz 1968, 370). Und der OSD *Storck* ermahnte die Sanierungsbetroffenen: „alle **gutwilligen** Bürger und alle Bürger, die **genügend** Auffassungsgabe haben, in die Zukunft zu schauen, wissen, daß die Möglichkeit, die ihnen ein solcher Plan gibt, die Initiative, die vom Rat der Stadt hier gesetzt wird, **nur und nur** positiv zu ihren Gunsten ausschlagen kann“.⁶⁸ Der **Bürger** soll sich ganz als Bürger (Hamelns) verhalten, und für dieses abstrakte Interesse gegebenenfalls seine besonderen Interessen hintan stellen, um ihre Realisierung zu sichern.

Diese galt besonders für die Grundbesitzer in der Altstadt. „Die meisten Grundstücke sind zu klein. Viele sind ungünstig geschnitten und **daher unrentabel**; das kleinste Grundstück hat nur 35 qm.“ (Stadt Hameln 1968). Grundeigentümer können kraft ihres juristischen Monopols an Grund und Boden diesen jeglicher Nutzung so lange entziehen, bis er die gewünschte Grundrente abwirft. Aus diesem Interesse heraus waren sie in ihrer gegenseitigen Konkurrenz hier selbst Hindernis für die Realisierung einer höheren Grundrente – durch Flächen beanspruchende Erweiterungen oder Neuerrichtungen

64 Ebd.

65 Ratsherr *Fließ* (FDP), a.a.O.

66 DWZ 14.12.1967.

67 Senator Dr. *Schrabback* (SPD), a.a.O. S. 18.

68 OSD *Storck*, a.a.O. S.29.

von Handelsgeschäften (z.B. Warenhaus) - geworden. Deshalb wurde die staatliche Intervention, der Eingriff ins Eigentum, notwendig zum Nutzen der Allgemeinheit.⁶⁹ Dass allerdings die besonderen Interessen der Grundeigentümer seitens des Staates nicht völlig außer Acht gelassen wurden, zeigten dessen deutliche Hinweise auf zukünftige langfristige Wertsteigerungen (Stadt Hameln 1968) sowie sein Bemühen, durch den staatlichen Eingriff Grundbesitzer ausreichend an der Grundrentensteigerung zu beteiligen durch „gleichmäßige Verteilung aller Schwerpunkte als Ausgleich der Bebauungszonen“ (Punkt 8 der Sanierungskonzeption).

Die politische Aufgabe, der City „neues Leben zu vermitteln“, ergänzt die Stadtplanung um 21 Punkte, von denen einige gar nichts mit der Citybildung zu tun hatten (Wohnen, Gemeinbedarfseinrichtungen). Die Aufgabe der räumlichen Planung, alle ‚berechtigten‘ Interessen in und an einem Gebiet angemessen zu befriedigen, sehen Planer als ihre Verpflichtung an. Vgl. ↗ Kap. 5.1 Die Verwaltung des Allgemeinwohls in der räumlichen Planung

1.3 Die Kosten – Hameln ein „Modell- und Musterfall“ für den Bund

Hatten nun die Bürger „durch das rechtzeitige Erkennen der Notwendigkeit der Sanierung“ und „durch den Auftrag über den Rat an die Verwaltung, die Sanierung zügig und gründlich vorzubereiten, .. in vorbildlicher Weise zum Gelingen des gemeinsamen Werkes beigetragen“, die Kommune ihrerseits Kritiker „durch die sachlichen Argumente von der Notwendigkeit und Richtigkeit der Konzeption überzeugt“, blieb nur noch die nicht unwesentliche Frage: „Wer soll das bezahlen?“ (Stadt Hameln 1968).

Es war schon seit den ersten Überlegungen zu dem „Veränderungsprozess, den man Sanierung nennt“, klar, dass die Kommune nicht über genügend eigene finanziellen Mittel verfügte, sondern von wohlwollenden Zuschüssen von Bund und Land abhängig war. „Es ist heute klar, da bei der Finanzlage der Städte ein Sanierungsprogramm nur dann durchgeführt werden kann, wenn Zuschüsse des Landes und vielleicht sogar des Bundes gegeben und wenn für aufzunehmende Darlehen Zinszuschüsse gewährt werden“ (Stadt Hameln 1968). Weil die allermeisten Kommunen zu arm waren, die für eine weiterhin erfolgreiche Cityentwicklung hinderlichen Raumstrukturen zu beseitigen, mussten sie sich den zentralstaatlichen Zielen – raumordnerischen wie wirtschafts- und konjunkturpolitischen - unterordnen, wenn sie in der Konkurrenz um Zuschüsse nicht den Kürzeren ziehen wollten. Hameln war als „Demonstrativplanung“ in dieser Konkurrenz in einer besonders „bevorzugten Lage“. Zum einen konnte sie gerade auf dem Höhepunkt der ersten Nachkriegsrezession (1967) fertige Pläne vorweisen und die Altstadtsanierung „anti-

⁶⁹ Dass hierzu mit dem BBauG kein ausreichendes Instrumentarium vorlag, machte die Forderung nach einem Sanierungsgesetz seit Anfang der 1960er Jahre deutlich. Deswegen sprach Wilhelms (1971, 13) davon, dass Hameln „dennoch“ zur Tat schritt. Denn erst das StBauFG brachte die entscheidenden Änderungen gegenüber dem BBauG im Bereich der Bodenordnung (von Einem 1972).

zyklisch durchgeführt und somit als eine Wirtschaftsförderung von bedeutendem Umfang“ präsentieren.⁷⁰ Zum anderen war die Stadt vom Bundeswohnungsbauminister *Lauritzen* (SPD) zum „Modellfall einer solchen von Stadt, Land und Bund gemeinsam finanzierten Erneuerungsvorhabens“ erklärt worden (FAZ 12.9.1968). Da die allgemeine gesetzliche Grundlage für solche eine Mischfinanzierung Bund-Land-Gemeinde, eben das StBauFG, noch nicht vom Kabinett beschlossen war, erhielt Hameln „als Starthilfe zur Sanierung ... , die unter anderem den Abbruch von 150 Häuserfronten bedeutete ... , für 1968 vom Bund eine Million“ (FAZ 12.9.1968). Das Land Niedersachsen gab noch eine halbe Million DM dazu. Vor allem aber sagte *Lauritzen* dem „Modell- und Musterfall“ für die ganze Bundesrepublik „Bundeszuschüsse ... auch für die kommenden Jahre“ zu (HP 11.9.1968).

Die Stadt befand sich damit in einer durchaus komfortablen Lage. Zusammen mit eigenen Mitteln (3 Mio. DM) konnte sie die Bodenordnung zügig voran bringen: „Die Stadt kauft in jeder Woche ein Haus“ (DWZ 12.9.1968).

Diese Beträge waren natürlich nur eine Anschubfinanzierung. Die Kosten der gesamten, voraussichtlich 10 Jahre dauernden Sanierung waren in der „Sanierungsfibel“ von 1968 mit 200 Mio. DM veranschlagt. „Das ist eine stolze Zahl ... Man muß aber wissen, daß in diesen Zahlen von 200 Millionen sämtliche rentierlichen Kosten enthalten sind“⁷¹ - also die Kosten für Neubau des Warenhauses, des Rathauses, der Erweiterung der Post, des Amtsgerichts, der Bau von Wohnungen etc. „Weiterhin sind darin auch sämtliche Kosten enthalten, die möglich wären oder möglicherweise entstehen könnten, wenn die Hamelner Geschäftsleute die Zielsetzungen dieser Planung aufnehmen und innerhalb dieser Zielsetzung arbeiten.“⁷² In Zahlen sah die Rechnung folgendermaßen aus⁷³:

Vorbereitung der Sanierungsplanung (GEWOS)	600.000 DM
Grundstückserwerb	19.000.000 DM
Entschädigungsleistungen	10.000.000 DM
Umzugskosten	600.000 DM
Abbruchkosten und Verkehrsanlagen	2.000.000 DM
Erschließungsstrassen und Parkbrücken	32.500.000 DM
Neubau öffentlicher Gebäude, Wohnungen, Warenhaus	18.000.000 DM
Um- und Ausbaurkosten	15.000.000 DM
Nebenkosten (Zinsen u.a.)	6.000.000 DM

Von Bedeutung für den kommunalen Haushalt waren jedoch nur die Kosten, die als „**unrentierliche**“ nicht unmittelbar Zins hervorbringen und daher durch den Staat finanziert werden mussten. Diese „unrentierlichen“ Kosten wurden auf 40 Millionen DM geschätzt,

⁷⁰ OSD *Storck*, a.a.O. S.22 bzw. 29.

⁷¹ OSD *Storck*, a.a.O. S.22f.

⁷² Ebd.

⁷³ Nach DWZ 16.3.1968.

eine Summe, die auch auf 10 Jahre verteilt die Finanzkraft der Kommune überstieg. Deshalb war auch „klar, daß bei der Finanzlage der Städte ein Sanierungsprogramm nur dann durchgeführt werden kann, wenn die Zuschüsse des Landes und ... des Bunds gegeben werden ... Die Sicherstellung des Fließens dieser Gelder ist eine Voraussetzung, ohne die das Programm nicht begonnen und auch nicht bewältigt werden kann“.⁷⁴ Diese Voraussetzung war gegeben, Bund und Land hatten der Hamelner „Demonstrativplanung“ zugesagt, jeweils ein Drittel der unrentierlichen Kosten zu tragen.

Doch nicht nur die kommunale Finanzierung musste gesichert sein. Die dem Kosten-Nutzen-Kalkül unterliegende Kommunalpolitik machte auch die Überlegung notwendig, ob denn der Aufwand von 40 Millionen DM Steuergeldern in einer 'vernünftigen' Relation zu dem Nutzen stand. Doch auch in dieser Hinsicht war die Sanierung akzeptabel – und nicht nur das, sondern auch ein deutlicher Gewinn: „Es werden ... unrentierliche Kosten auf die Stadt Hameln zukommen, die [aber - v.F.] in **keinem** Verhältnis stehen zu der Möglichkeit, die ein solcher Plan ... allen **besitzenden** Bürgern und allen dort in der Altstadt lebenden Bürgern gibt, ihr heute unrentierliches **Eigentum** so günstig und so rentierlich zu gestalten, wie das nur möglich ist.“⁷⁵

Den Nutzen, den die Kommune zu verfolgen hatte, bestand im verstärkten Wachstum der **privaten** Einkommen der Boden- und Kapitaleigentümer. Denn in erster Linie für diejenigen Besitzenden, die den Mut zu Investitionen haben würden, werde der hohe Aufwand „einen **außergewöhnlichen Vermögenszuwachs**“ bringen⁷⁶ und „damit die Wirtschaftskraft der Stadt“ stärken.⁷⁷

Weil diese Bürger das zumeist erkannt hatten und deshalb „in vorbildlicher Weise zu Gelingen des gemeinsamen Werkes“ beitrugen und weil auch der „umfassende Konzeptionsplan wegen gründlicher Vorbereitung in absehbarer Zeit **wirtschaftlich** durchgeführt“ werden konnte, war die Kommune „berechtigt ..., für die Hamelner Altstadt in eine gute Zukunft zu blicken“ (Stadt Hameln 1968). „Und darum wurde die Altstadtsanierung in Hameln vom Niedersächsischen Sozialminister *Partzsch* und vom Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau Dr. *Lauritzen* für die Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen **zum Musterbeispiel Nr. 1** erklärt“ (Stadt Hameln 1968).

1.4 Die Vorbereitungsphase 1968-1971 oder „kein Grund zur Aufregung“⁷⁸

Die Entwicklung der Sanierungskonzeption war in kürzester Zeit erfolgt. Schon nach einem Jahr „angestrenzter Arbeit, wobei das letzte Vierteljahr sich förmlich in der Arbeit

74 Rats Herr Dr. *Böhmer* (SPD) Protokoll d. ao. öff. Ratssitzung v. 15.12.1967 S. 28.

75 OSD *Storck*, a.a.O. S.23.

76 Ebd.

77 Rats Herr Dr. *Böhmer* (SPD), a.a.O.

78 Stadt Hameln 1968.

überschlug“ (Stadt Hameln 1968), unter Erweiterung der personellen Kapazität des Stadtplanungsamtes von 1 auf 4 Mitarbeiter und unter 'Akzeptierung' einer halbjährigen Urlaubssperre durch viele Mitarbeiter der Stadtverwaltung und Leistung zahlreicher Überstunden – ohne dass es bei den kurzen Terminen zu einer Minderung der Qualität gekommen sei (so Marwitz 1968, 362) – konnte die Rahmenplanung im Dezember 1967 verabschiedet werden. Nun galt es, rasch – bis zum Auslaufen der Veränderungssperren im April 1968 – die Planung in Form von Bebauungsplänen rechtsverbindlich zu machen.

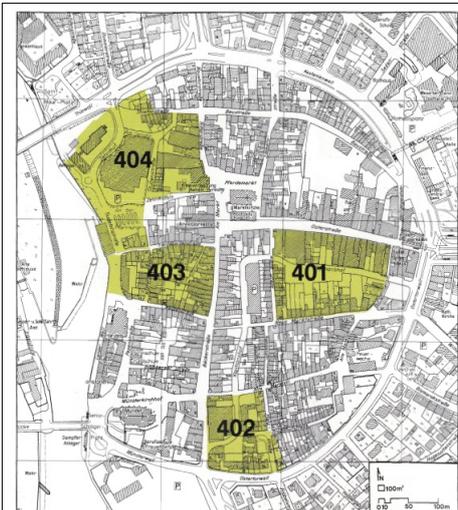


Abbildung 5: Bebauungspläne
401 - 404

Schon am 5.1.1968 wurden die vier, für den weiteren Ablauf wichtigsten Bebauungspläne ausgelegt: 401 - rückwärtige Erschliessung der Osterstrasse, 402 - Gemeinschafts Kaufhaus des Einzelhandels (und Parkbrücken), 403 - Entkernung zwischen Bäckerstrasse und Weser, 404 - Warenhaus, Amtsgericht, neues Rathaus, ZOB, Parkhaus. Bis zum 16.2. hatten die Bürger gemäss den Vorschriften des BBauG Zeit, ihre 'Bedenken und Anregungen' gegenüber den Kernstücken der Sanierung zu formulieren. Die Planung war bis dahin fast ausschliesslich mit den organisierten Interessenverbänden abgestimmt worden. Die Lokalzeitung hatte eher werbend für, denn kritisch über die Pläne berichtet, so dass erst jetzt vielen das Ausmass ihrer Betroffenheit (vor allem in den konkreten Bebauungsplänen) deutlich wurde.⁷⁹ Der aufkommende Widerstand wurde von Rat und Verwaltung heftig attackiert. Die Einwände der „Vereinigung Hamelner Bürger zur Erhaltung ihrer Altstadt e.V.“ wurden als Panikmache aus durchsichtigen politischen Gründen oder Kritik ohne jede Sachkenntnis diffamiert.⁸⁰

Die Bürgervereinigung lehnte eine Zerstörung ganzer Stadtviertel durch Flächensanierung ab. Hochgaragen, Parkbrücken über die Wälle, Warenhaus wie Busbahnhof innerhalb der Altstadt seien etwas, was den „Altstadtcharakter ... völlig zerstört“. Sie forderte Objektsanierung, weniger Abrisse, mehr Grünflächen (Kater 1973). Der Vorsitzende der Bürgervereinigung, der NPD-Ratsherr Dr. Ganser, verlangte in der Abstimmung über die relevanten Bebauungspläne 401 bis 404 im März 1968 eine Überprüfung und kritisierte, dass der „erhebliche Widerstand“ breiter Bevölkerungskreise“ (DWZ 16.3.1968) von den anderen, vor allem SPD-Politikern, nicht beachtet werde.

Die Bürgervereinigung lehnte eine Zerstörung ganzer Stadtviertel durch Flächensanierung ab. Hochgaragen, Parkbrücken über die Wälle, Warenhaus wie Busbahnhof innerhalb der Altstadt seien etwas, was den „Altstadtcharakter ... völlig zerstört“. Sie forderte Objektsanierung, weniger Abrisse, mehr Grünflächen (Kater 1973). Der Vorsitzende der Bürgervereinigung, der NPD-Ratsherr Dr. Ganser, verlangte in der Abstimmung über die relevanten Bebauungspläne 401 bis 404 im März 1968 eine Überprüfung und kritisierte, dass der „erhebliche Widerstand“ breiter Bevölkerungskreise“ (DWZ 16.3.1968) von den anderen, vor allem SPD-Politikern, nicht beachtet werde.

Dass der Widerstand so erheblich und breit war⁸¹, hatte wohl einen ähnlichen Realitätsgehalt wie die Berufung der SPD darauf, dass „ganz Hameln“ zustimme. Auf jeden Fall

⁷⁹ Stadt Hameln 1969, Anlage 25.

⁸⁰ So die SPD nach HP 31.1.1968.

⁸¹ „Nur ein kleine Gruppe von Bürgern, die vielfach keinen Besitz im Sanierungsgebiet hatten und somit ideell interessiert waren, hat sich gegen den fast einstimmigen Beschluss des Rates [1968 - vF] und die dahinter stehende Stadtverwaltung gewandt. Aus der schlecht informierten und vielfach auch uninteressierten Bevölkerung heraus kam nur wenig Zuspruch, sondern eher Unverständnis und Ablehnung.“ (Kater 1973)

war diese Berufungsinstanz wie auch die Kritik leicht auszuhebeln, hatte die Bürgervereinigung zu ihrem Unglück doch einen NPD-Vorsitzenden. Sie „wurde von der damalige Presse totgeschwiegen und von der Verwaltung als 'Ewiggestrige' und 'nicht in die Zukunft Schauende' abqualifiziert“ (Buchwitz 1974, 5). Wer außer ein paar unbelehrbaren Reaktionären und denen, die so dumm waren, mit ihnen gemeinsame Sache zu machen, sollte auch etwas gegen diese sonst 'von allen' befürwortete Planung haben? Schließlich basiere der Plan auf der Mitarbeit der „breitesten Öffentlichkeit ... zusammengeschlossen in der 'Aktionsgemeinschaft Altstadtsanierung', in der alle „berechtigten Interessen“ vertreten gewesen seien.⁸² Vielleicht waren neben den vielen von Hausbesitzern und Geschäftsleuten geäußerten „Bedenken und Anregungen“ auch die Mitglieder der Bürgervereinigung gemeint, wenn gelegentlich Bemerkungen von Ratsmitgliedern über eine „gewisse Unruhe“ in der Bevölkerung zitiert oder kryptische Andeutungen einer „teils recht fragwürdigen Propaganda gewisser 'Sanierungsgegner'“ (DWZ 31.1.1968) gemacht wurden, ohne diese freilich zu erwähnen.

Dennoch ging die große Zahl von 188 Bedenken und Anregungen ein⁸³, vorwiegend von Einzelhändlern und Grundbesitzern, die eine Beschneidung ihrer Einzelinteressen im Sinne des Ganzen so nicht hinnehmen wollten.⁸⁴

Vor allem die *Interessengemeinschaft Hamelner Kaufleute* befürchtete einschneidende lokale Konkurrenz Nachteile durch die Bildung eines neuen, attraktiven Geschäftsviertels im Planungsbereich 404; nicht im Warenhaus und der Verbesserung der regionalen Konkurrenzsituation sahen sie die Gefahr, sondern darin, dass durch die Verkehrsvorteile des Warenhauses die bestehenden Einkaufsschwerpunkte an Anziehungskraft verlieren würden⁸⁵. Die CDU griff diese Bedenken auf und fragte jetzt, „ob sich wirklich kein anderer als der im Bebauungsplan ausgewiesene Platz für dieses Kaufhaus finden lasse“.⁸⁶ Da der Plan 404 „in seiner Tragweite noch nicht reif genug“ sei, verlangte die CDU, ihn erst zu einem späteren Zeitpunkt zu verabschieden.⁸⁷ Doch die regierende SPD beharrte auf dem Terminplan - „um einerseits Schaden von der Stadt abzuwenden und andererseits den betroffenen Bürgern nach 4jähriger Wartezeit endlich die Möglichkeit zur Verwirklichung ihrer eigenen Pläne zu geben“⁸⁸ - und auf dem Konzept. Denn, so OSD Storck, „Alternativen seien ... nicht sichtbar geworden und nach seiner Überzeugung auch **nicht möglich**“ (HP 18.3.1968). Deshalb wusste die SPD auch schon am 16.2.1968 - dem letz-

82 OSD Storck nach DWZ 12.1.1968

83 Stadt Hameln 1969, Anlage.

84 Es gab offenbar noch andere Kritiker: Im März 1968 meldeten fünf Architekten aus Hameln Kritik an den im Rat diskutierten Sanierungsplänen (HP 13.3.1968). Sie bezweifelten, dass das altgewachsene Geschäftsviertel Auftrieb durch das geplante neue „zweite Geschäftsviertel“ an der Stubenstrasse erhalten werde, und kritisierten, dass die geplante verdichtete Wohnbebauung in den entkernten Innenhöfen weder hygienisch noch architektonisch erfreulich sein werde. Weiteres ist von dieser Kritiker-Gruppe nicht bekannt.

85 Diese Interessengemeinschaft existierte offenbar nur im Frühjahr 1968 (siehe DWZ 26.2.1968); auch die IHK meldete gleiche Bedenken an (DWZ 10.2.1968).

86 Ratsherr Ibsch (CDU) nach DWZ 15.3.1968.

87 Ratsherr Ibsch (CDU) nach DWZ 18.3.1968.

88 SPD-Fraktionserklärung nach HP 24.2.1968.

ten Tag der Auslegung der Bebauungspläne - „nach sorgfältiger und gewissenhafter Prüfung der uns zugegangenen Bedenken und Anregungen , ... daß die gesamten Bedenken und Anregungen auf wenige spezielle Fragen zurückgeführt werden können ... und ohne Schwierigkeiten .. zum vorgesehenen Termin entschieden werden können“ .⁸⁹ Und so erfolgte am 15.3.1968 die Zurückweisung der Einsprüche und die endgültige Beschlussfassung der vier Bebauungspläne.⁹⁰ Am 27.4.1968 konnte die DWZ berichten, dass „nach so erstaunlich kurzer Zeit“ die Pläne „vorbehaltlos, ohne Auflagen“ durch den Regierungspräsidenten genehmigt worden seien und „nunmehr eine klare Ausgangsposition für das zukunftssträchtige Vorhaben Hamelns geschaffen worden“ sei (DWZ 27.4.1968). Gerade noch früh genug vor dem Auslaufen der Veränderungssperren am 30.4.1968.

Nachdem in 1 ½ jähriger, höchst intensiver und unter Termindruck stehender Arbeit die Planungsphase soweit abgeschlossen war, begann jetzt die Detailarbeit. Die Verwaltung erarbeitete weitere, nicht so vordringliche Bebauungspläne (Ende 1969 sollten für die gesamte Altstadt rechtsverbindliche Bebauungspläne vorliegen (Marwitz 1968, 373)), entwickelte Bebauungsvorschläge - „Parkhaus als Innenblockbebauung“ oder „Entkernung“ - , bastelte jetzt zwei große Modelle, „die bis ins kleinste Detail die Altstadt in ihrem derzeitigen Zustand und nach erfolgter Sanierung zeigen“ (DWZ 27.4.1968).

Als 1968 die Vorbereitungen zur Durchführung der Sanierung konkret begannen, verteilte die Stadtverwaltung im September eine zehenseitige Broschüre. Ihr Anliegen war es nicht nur, die Bürger über das Vorhaben zu informieren, sondern sie aufzufordern, es nicht zu blockieren, statt dessen „in vorbildlicher Weise zum Gelingen des gemeinsamen Werkes“ beizutragen (Stadt Hameln 1968). Immerhin standen Grundstücksneuordnungen und zahlreiche Häuserabrisse an - „Von den Vorderhäuser sollen etwa 79% bestehen bleiben“. Doch das durfte (und sollte) „kein Grund zur Aufregung!“ sein. Denn letztlich würde die Sanierung für alle positiv sein. Das „letztlich positiv“ musste vor allem „jenen Bürgern gesagt [werden], die vielleicht schon beim Bekanntwerden der ersten Überlegungen zur Sanierung um ihr Haus, ihre Wohnung, ihre Existenz gebangt haben“ (ebd.). Jenen, die einen Schaden von der Sanierung zu erwarten hatten, wurde Entschädigung versprochen, so dass keiner „nach Abschluß der Sanierung sagen kann ...: 'Ich bin nicht angemessen behandelt worden.'" (ebd.) Wer vielleicht „Probleme, Nöte, Sorgen und Ängste“ hatte – etwa wegen der geplanten zahlreichen Häuserabrisse -, konnte eigentlich keinen Grund haben, sich Sorgen zu machen. Die Stadtverwaltung würde ihn „ange-

89 SPD-Fraktionserklärung in der öffentlichen Ratssitzung vom 16.2.1968 (nach HP 18.3.1968).

90 DWZ 18.3.1968. Über die Verfahrensweise berichtet *Buchwitz* (ZIF 1974, 5f.): „Zu diesem Zeitpunkt [Beschluss der vier Bebauungspläne am 15.3.68. - vF] war das endgültige Gutachten der GEWOS dem Rat nicht bekannt. Den Fraktionen und Gruppen war lediglich in der Zeit vom 7. bis 15.3.68. Gelegenheit gegeben worden, in Gegenwart eines Verwaltungsbeamten für einige Stunden in den Entwurf des Gutachtens Einsicht zu nehmen. Das Gutachten umfaßt über 150 Seiten, so daß allein zum Durchlesen durch ein einziges Ratsmitglied etwa 5 Stunden erforderlich gewesen wären. Eine Überprüfung der in den Gutachten enthaltenen Feststellungen war in diesem Zeitraum völlig ausgeschlossen. Da jede Fraktion den Entwurf nur für einige Stunden zur Verfügung hatte, war es unmöglich, daß ihn jedes Ratsmitglied auch nur durchlesen konnte. Das fertige endgültige Gutachten wurde den Ratsmitgliedern erst Monate später ausgehändigt, als der Rat es längst beschlossen hatte.“

messen“ behandeln.



Abbildung 6: Broschüre - Stadt Hameln 1968

Der konkrete Mensch stand in der Broschüre nur am Rande zur Debatte. Angesprochen wurde der abstrakte „Bürger unserer Stadt“, der sich das Interesse der Stadt, „das Gesunde zu bewahren und zu stärken“ zu eigen machen sollte. Die Verwaltung präsentierte ihm ein „objektives Bild unserer Altstadt“, sie hatte „das Krankheitsbild ... erkannt“ und den Plan, „unseren Patienten ... zu heilen“, aufgestellt. Es gab für den Bürger keinen Grund, der Sanierung nicht zuzustimmen. Außerhalb von Hameln habe man das schon erkannt: „Alle sind begeistert. ... Sogar Minister und andere

hohe Bundes- und Landesbeamte ..“. Und auch in Hameln gäbe es bereits „tatkraftige Unterstützung ... durch die 'Aktionsgemeinschaft Altstadtsanierung'“.

„Es hat zwar nicht an kritischen Stimmen gefehlt .. vereinzelt auch unsachliche“. Aber „die meisten Kritiker wurden durch die sachlichen Argumente von der Notwendigkeit und Richtigkeit der Konzeption überzeugt“ (ebd.). Dass die über 180 Bedenken und Anregungen gegen die ersten vier Bebauungspläne, die durch demokratischen Ratsbeschluss abgeschmettert worden waren, hier gar nicht erwähnt wurden, war bemerkenswert, aber wohl auch kein Zufall. Das hätte das Bild von der Zustimmung der Regierten zu den Regierenden getrübt. So konnte die Kritik an der Politik in doppelter Weise als irrelevant vorgeführt werden: mengenmäßig wenige und durch die Etikettierung ‚unsachlich‘ nicht Ernst zu nehmende.

Im Herbst 1968 begann die „Neuordnung der Altstadt und ihrer Grundstücke“ (Stadt Hameln 1968). „Die Stadt kauft in jeder Woche ein Haus“ (DWZ 12.9.1968). Die Bodenordnung und Vorbereitung konzentrierte sich dabei hauptsächlich auf die Flächensanierung im zukünftigen Warenhausbereich, wo ein Gebiet von 360.000 qm aufzukaufen war. Mit dem eigentlichen Beginn, also der Durchführungsphase, sei, so OSD Storck, erst 1970 oder 1972 zu rechnen.⁹¹ „Also kein Grund zur Aufregung.“ (Stadt Hameln 1968)

Die zeitraubende, wenig Spektakuläres bietende Bodenordnung ließ Platz für andere Fragen: „Warum werden wir von vielen Städten beneidet? Was verursacht und berechtigt dieses starke, positive Echo?“⁹² Von Herbst 1968 bis Herbst 1969 erfüllte Hameln nämlich zunächst noch die einem 'Modellfall' zukommende Funktion – es wurde vorgezeigt. „Aus zahlreichen deutschen Städte kommen neuerdings Fachleute, Studenten, Rats- und Verwaltungsangehörige und Schüler nach Hameln ... sogar Minister und andere hohe Bundes- und Landesbeamte ... Alle sind begeistert.“⁹³ Lauritzen und Partzsch gaben Pressekonferenzen in Hameln, die SPD kam mit der „Fliegenden Pressekonfe-

91 OSD Storck nach DWZ 12.9.1968.

92 Ebd.

93 Ebd.

renz“ zum Thema Stadtsanierung und -erneuerung, um an diesem „sehr guten Beispiel“ (Düsseldorfer Nachrichten 28.9.1968) auf die Notwendigkeit der raschen Verabschiedung eines Städtebauförderungsgesetzes hinzuweisen. Am 15.11.1968 hatte nämlich die Große Koalition in Bonn den „Entwurf eines Städtebau- und Gemeindeentwicklungsgesetzes“ in den Bundestag eingebracht; es handelte sich dabei um eine Überarbeitung eines im März 1965 vorgelegten Gesetzentwurfes durch die von Lauritzen (SPD) 1967 eingesetzte 'Arbeitsgruppe Bodenrecht'. Um dieses schon 1960 vom Deutschen Städtetag geforderte Sanierungsgesetz noch möglichst vor den Bundestagswahlen im Herbst 1969 zu verabschieden⁹⁴, wurden Fernsehen, Rundfunk und überregionale Presse nach Hameln (und in andere Städte – Dortmund, Regensburg, Hamburg, u.a.) eingeladen zwecks Berichterstattung über die Notwendigkeit eines solchen gesetzlichen Instrumentariums.



Abbildung 7: Bungelosenstrasse vor den Gebäudeabrissen (li.), Gebäudeabriss 1971 (re.)

So machte Hameln Schlagzeilen – von der FAZ („Die Sanierung der Altstädte – Hameln als Modell“, 12.9.1968) über die Schweizer Zeitung 'Die Tat' („'Kulissenzauber' in Hameln, 26.11.1968) bis zur 'Für Sie' („Ein Dach überm Kopf genügt nicht mehr“, 4.4.1969) und dem 'Hamburger Abendblatt' („Ein teurer Modellfall“, 13.5.1968). Zum Dank für die rechtzeitige Präsentation des 'Modells Hameln' ernannte der Bundeswohnungsminister den OSD Storck zum Leiter der Abteilung Städtebau in seinem Ministerium, denn „genau wie hier ... sollte sich .. die Erneuerung der Städte und Dörfer vollziehen“.⁹⁵

Nach dem Herbst 1969 wurde es ruhiger um die Hamelner Sanierungsplanung. Die Stadt war mit der 'mühevollen Kleinarbeit' der Bodenordnung beschäftigt und mit der Schaffung der Voraussetzung innerstädtischer Verkehrssanierung. Im Frühjahr 1971 wurde der Bau der 2. Weserbrücke beschlossen. Dabei kam es „um den Standort dieser Brücke und über die Führung der Anschlußstrassen (zu) heftigen Auseinandersetzungen im Rat und mit den durch diese Maßnahmen betroffenen Bürgern“ (Wilhelms 1971, 21) des linksweserischen Klüthviertels. Doch der Plan wurde nicht verändert. Denn „es war

94 Vgl. von Einem 1972.

95 Bundesminister Lauritzen (SPD) nach Düsseldorfer Nachrichten 28.9.1968.

von vornherein klar, daß der Bau der zweiten Weserbrücke im Stadtbereich den Altstadttring über die Weser hinaus schließen und den **ersten** entscheidenden Beitrag zur Entlastung des Innenstadtverkehrs leisten müsste“ (ebd.).⁹⁶ Mehr Kummer als die Durchsetzung einer einzelnen Maßnahme bereitete der Stadtverwaltung jedoch, „ein modellhaftes städtebauliches Leitbild in verbindliche und **zügig realisierbare** Planungen umzusetzen“, da weder die „Rechtsgrundlagen, noch die Förderungsmöglichkeiten ausreichten, um zu **raschen** Fortschritten zu kommen“ (Stadt Hameln 1976a, 4). Die ersehnte Hilfe, das spezielle Sanierungsgesetz, das die Große Koalition 1969 nicht mehr verabschiedet hatte, trat endlich im August 1971 in Kraft. „Erst das lange vorbereitete ... Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) bot die **unerläßlichen** rechtlichen und finanziellen Grundlagen für eine zügigen Ablauf der Sanierungsmaßnahmen“ (ebd.).

Zur Entwicklung der Gesetzgebung und zum Inhalt des Städtebauförderungsgesetzes vgl.

➤ **Kap. 2.3 Das StBauFG: Sanierungsgesetz für die Gemeinden mit funktionsgerechtem Boden-, Finanz- und Mitwirkungsrecht**

Schon ein Jahr zuvor (am 2.9.1970) hatte die Stadt sich zur „beschleunigten Vorbereitung und Durchführung der Sanierung“ einen „verlängerten Arm“ in Form der *Neuen Heimat Bremen* als Sanierungsträger zugelegt. Dieser hatte laut Vertrag die Aufgabe der Bodenordnung (Grunderwerb, Umsetzung von Betrieben, Ersatzwohnraumbeschaffung), der 'Freimachung' der Grundstücke, der Betreuung von Modernisierungs- und Neubaumaßnahmen, der Erörterungen mit Betroffenen im Rahmen der Sozialplanung und der Mitwirkung bei der Reprivatisierung von Grundstücken.⁹⁷ Auch diese, für die Sanierung „bahnbrechende Entscheidung“ war natürlich mit der *Aktionsgemeinschaft Altstadtsanierung* „eingehend und freimütig abgesprochen worden (Wilhelms 1971, 21).

1.5. Einige Folgen des Städtebauförderungsgesetzes oder „Die Sanierung wird jetzt durchgeführt“

Das StBauFG brachte 'unerlässliche' Verbesserungen für die Durchführung der Sanierung, vor allem konstituierte es „besondere bodenrechtliche Vorschriften“ (StBauFG 3. Abschnitt) wie vereinfachte, abgekürzte Enteignungsverfahren, Abbruch-, Bau- und Modernisierungsgebot, gemeindliches Vorkaufs- und Grunderwerbsrecht, usw.⁹⁸ Es handel-

⁹⁶ Die Entscheidungsfreiheit der Kommune in der Standortfrage war auch deshalb eingeschränkt, da sie (als Stadtverwaltung) der *Karstadt AG* 1967 Zusagen gemacht hatte. So notierte der Hamelner Einzelhandelsverband über seinen Besuch bei der *Karstadt AG* in Essen am 3.2.1972: „Die Fa. Karstadt entschied sich für das Grundstück Stubenstraße unter der Voraussetzung, daß dort ein Busbahnhof errichtet und die 2.Weserbrücke gebaut würde. Karstadt wollte mit der Fertigstellung der Weserbrücke sein Haus eröffnen.“

⁹⁷ Ebd.

⁹⁸ Vgl. von Einem 1972.

te sich um ein das BBauG ergänzendes und modifizierendes Sonderrecht mit räumlicher und zeitlicher Begrenzung. Deshalb musste zunächst dem § 5,1 StBauFG Rechnung getragen werden durch die Festlegung eines Sanierungsgebietes – ein reine Formalität in Hameln. „Um das Gesetz anwenden zu können, wurde der gesamte Altstadtbereich in zwei Sanierungsgebiete aufgegliedert und durch seit dem 28. Juli 1972 rechtsverbindliche Satzungen förmlich festgelegt“ (Stadt Hameln 1976a, 5).

Zur Entstehung des Städtebaufördergesetzes 1971 und seinen Zielen vgl.

↗ Kap. 2.2 Von der Raumordnung zur Stadterneuerung: „Sanierung“ und „Entwicklung“ für die „Gesundung unserer Städte“ und die „freie Entfaltung der Persönlichkeit“

Dass man zwei Sanierungsgebiete bestimmte, hatte einen finanziellen Grund. Das 'Sanierungsgebiet I' förderte der Bund als eines der beiden niedersächsischen Modellbereiche für die städtische Erneuerung mit einem höheren Zuschuss von 50% zu den unrentierlichen Kosten statt 33%.⁹⁹

Ein besonderes gesetzgeberisches Anliegen lag darin, die Betroffenen stärker als nach bisherigem Recht in den Sanierungsvorgang einzubinden (StBauFG § 1,4; § 4; § 8 und § 9). Danach gehörte die Aufstellung eines Sozialplans zu den Aufgaben der Gemeinde bei der Sanierungsdurchführung. Der diesbezügliche § 8 StBauFG hatte den rationellen Umgang der Kommune mit denjenigen zum Inhalt, die den Schaden von der Sanierung hatten. „Vorbereitende Untersuchungen“ sollten nicht nur „die Einstellungs- und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, Mieter, Pächter und anderer Nutzungsberechtigten zu der beabsichtigten Sanierung ermitteln“ (StBauFG § 4,1) – dies war in Hameln schon Bestandteil des GEWOS-Gutachten 1967 gewesen -, sondern auch „während der Dauer der Durchführung der Sanierung“ sollte die Kommune nun „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. Das Ergebnis ist schriftlich festzuhalten (Sozialplan)“ (StBauFG § 8,2).

Der Sozialplan war also **Resultat** der Schwierigkeiten, die die Gemeinde bei der „Durchführung der Sanierung“ mit den „unmittelbar Betroffenen“ bekommen **hatte**. Es ist also ein handfestes Missverständnis zu glauben, es gehe dabei um eine Bestimmung der Sanierungsplanung durch die Betroffenen. Vielmehr ist der Zweck, herauszufinden, wie weit sich die Gemeinde an der Bewältigung der „nachteiligen Auswirkungen“ durch die Betroffenen beteiligen muss: „Die Gemeinde soll den betroffenen bei **ihren eigenen Bemühungen**, nachteilige Auswirkungen zu vermeiden oder zu mildern, helfen, insbesondere beim Wohnungswechsel und beim Umzug von Betrieben“ (StBauFG 8,2). Auch *Stange*, späterer Leiter der Arbeitsgruppe Altstadtsanierung in der Stadtverwaltung Ha-

⁹⁹ Der andere Modellbereich war ein Sanierungsgebiet in Osnabrück.

meln¹⁰⁰, der das Gesetz genau gelesen hatte, wandte sich gegen oben genannte Missverständnisse: Er explizierte 1973 im Sanierungsbeirat, Sozialplanung enthalte die Anforderung an die Kommune, sich um die Folgen der Sanierungsdurchführung für die Betroffenen zu kümmern, demgegenüber habe der Sozialplan mit Demokratisierung der **Planung** oder mit Partizipation unmittelbar nichts zu tun¹⁰¹.

Die Verwaltung wandte das Gesetz optimal an. „In **persönlichen Gesprächen** zeigt sich, in welchem Umfang sich der Betroffene an den notwendigen Maßnahmen beteiligen kann und was zu tun ist, um nachteilige Auswirkungen zu vermeiden oder weitestgehend zu mindern. Diese **unerläßliche Vorstufe** des Bebauungsplanungsverfahrens erfordert zwar einen nicht unbeträchtlichen zeitlichen Mehraufwand, führt aber **im Ergebnis** zur **beschleunigten** Durchführung der Neuordnungsmaßnahmen“ (Stadt Hameln 1976a, 5).

Für die Hamelner Sozialplanung bestellte die Stadt beim Hamburger Soziologen *Schmidt-Relenberg* ein Gutachten¹⁰², das sich jedoch für sie als unbrauchbar erwies, da es keine praktikable Anleitung zur Durchführung derselben enthielt, sondern „Vorüberlegungen“ des Soziologen darüber, was Sozialplanung seiner Meinung nach **eigentlich sein sollte**. Zu seiner Beweisführung benutzte er ausgerechnet das StBauFG, dem er unterstellte, es verlange „Partizipation“ der Betroffenen: „Partizipation nach den im StBauFG angeführten Punkten ist kein modisch-demokratisches Attribut zur Effektivierung einer nach wie vor technisch-wirtschaftlich dominierten Planungsintention“¹⁰³. Den Sozialplan verwechselte er mit der Diskussion über die Sanierungsplanung: „Die Sozialplanung erfüllt damit ihren Part im argumentativen Prozeß der Planung. Die Ziele und Inhalte der Sozialplanung werden diskutiert, auf den Stand der baulich technischen Planung bezogen, revidiert, erneut diskutiert usw.“¹⁰⁴

Dies Gutachten, das sich „idealtypisch“ auf den Standpunkt einer besseren Sanierung stellte und das Allgemeinwohl für ein Instrument für die Interessen der Unterprivilegierten hielt -

„Es ist aber nicht im Sinne des Allgemeinwohls, wenn eine Gruppe von Unterprivilegierten und politisch Ohnmächtigen zum Objekt von Umsetzungs- und überhaupt zum Opfer von Sanierungsmaßnahmen wird“¹⁰⁵ -

war für die Stadt zu nichts nütze, da es eben nur „idealtypische Vorstellungen“ vorbrachte, also nichts Realisierbares.

100 Die Arbeitsgruppe wurde Oktober 1975 eingerichtet. Ihr Zweck bestand in der Zusammenfassung der verschiedenen Ämter in der Verwaltung zur besseren und schnelleren Koordinierung der Durchführung. *Stange* war von Beginn an ihr Leiter.

101 *Stange*, Protokoll der Sitzung des Sanierungsbeirates vom 17.5.1973.

102 *Schmidt-Relenberg* 1972.

103 *Schmidt-Relenberg* 1972, 29. Dabei bestimmt der erste Satz des StBauFG den vordringlichen Zweck als „einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung“ der Sanierungsmaßnahmen (StBauFG §1,1).

104 *Ebd.*, 8.

105 *Schmidt-Relenberg* 1972, 9.

Das von der Stadt daraufhin bei der bewährten *GEWOS mbH*, Hamburg, nachbestellte Gutachten¹⁰⁶ lieferte ihr im Mai 1973 „die Basis für konkrete Maßnahmen“¹⁰⁷ und war „der finanziellen Situation der Stadt angepaßt“ - im Gegensatz zum Schmidt-Relenberg'schen Gutachten, das „eine nicht erwünschte Kostenrelevanz enthalte“.¹⁰⁸

In der „Sozialstudie“ stand nun das, was die Stadt für ihren Sozialplan benötigte: die Ermittlung der „Einstellung und Mitwirkungsbereitschaft“ der Betroffenen und, daraus ableitbar, die Höhe ihrer Kosten, das ist „der Umfang der Hilfe, ... die dem Betroffenen zu der Aktivität verhilft, daß er sich nicht gegenüber seinem früheren Status verschlechtert“ (DWZ 17.5.1973).

Bereits kurz nach dem Inkrafttreten des StBauFG hatte Hameln, „Modellfall Nr. 1“, eine Institution begründet, die zwar (noch) nicht gesetzlich vorgeschrieben, aber den Intentionen des StBauFG folgend als Möglichkeit, die Einstellungs- und Mitwirkungsbereitschaft zu ermitteln, erprobt werden sollte. Die Stadt berief einen Sanierungsbeirat, der zur Hälfte allerdings aus Verwaltungsangestellten und Ratsmitgliedern bestand, die anderen 50 Prozent stellten im wesentlichen die organisierten Interessenverbände, die bereits in der *Aktionsgemeinschaft* zusammengefasst waren, dazu nun noch ein Mietervertreter und – auf Druck der *Vereinigung der Hamelner Bürger zur Erhaltung ihrer Altstadt e.V.*, die ja unbedingt bei der von ihr grundsätzlich kritisierten Sanierung **mitreden** wollte und damit ihr grundsätzliches **Einverständnis** dokumentierte - ein Mitglied dieser Bürgerinitiative (*Buchwitz*). Doch dieser Sanierungsbeirat blieb ohne Bedeutung. Nur zwei Mal im Jahr wurde er einberufen. Seine Empfehlungen hatten keinen bindenden Charakter. Es bestand „anfangs ... nicht einmal die Pflicht, die Voten des Sanierungsbeirates im Bauausschuß anzuhören.“ Selbst die Information durch die Stadtverwaltung sollen anfangs „mangelhaft“ gewesen sein, weswegen die „Angehörigen der großen Interessenverbände ... [ihn] als ein ineffektives Podium angesehen“ haben (GEWOS 1978, 156). Dieser Sanierungsbeirat wurde in den städtischen Informationshefte auch nirgendwo erwähnt.

1.6. Erste Durchführungsmaßnahmen und erste Änderungen des Konzepts 1972/73 oder Schwierigkeiten mit dem „neuen Platz in der Hamelner Altstadt“¹⁰⁹

Mitte 1972 – gut vier Jahre nach Formulierung der Konzeption – rückten die ersten Bau-massnahmen in greifbare Nähe: „Die Sanierung wird jetzt durchgeführt“ (DWZ 21.4.1972). Der Weserbrückenbau lief seit dem Frühjahr 1972. Die Planung des vierspürigen Ausbaus des Altstadtringes (Ostertor-, Thietor-, Kastanienwall) sowie des ZOB an

106 GEWOS 1973.

107 Ebd., 4.

108 *Naujokat* (Neue Heimat Bremen), Protokoll der Sitzung des Sanierungsbeirates vom 14.9.1972.

109 DWZ Überschrift 22.7.1972

der Weser hatte begonnen. Der Kahlschlag für das Kaufhausgelände wurde im März 1972 in Angriff genommen (DWZ 22.3.1972), Ende 1972 sollte der „neue“ Platz „termingerecht“ für den Bau des Warenhauses freigeräumt sein.

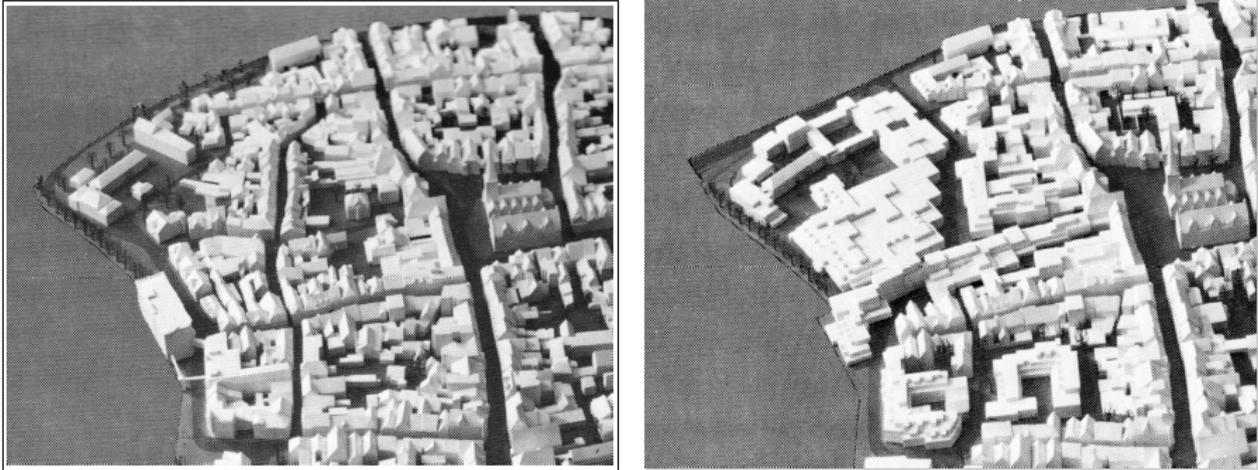


Abbildung 8: Bereich Stubenstraße - vor 1968 (li.) und Planung 1968 (re.)



Abbildung 9: Stubenstrasse vor der
Flächensanierung

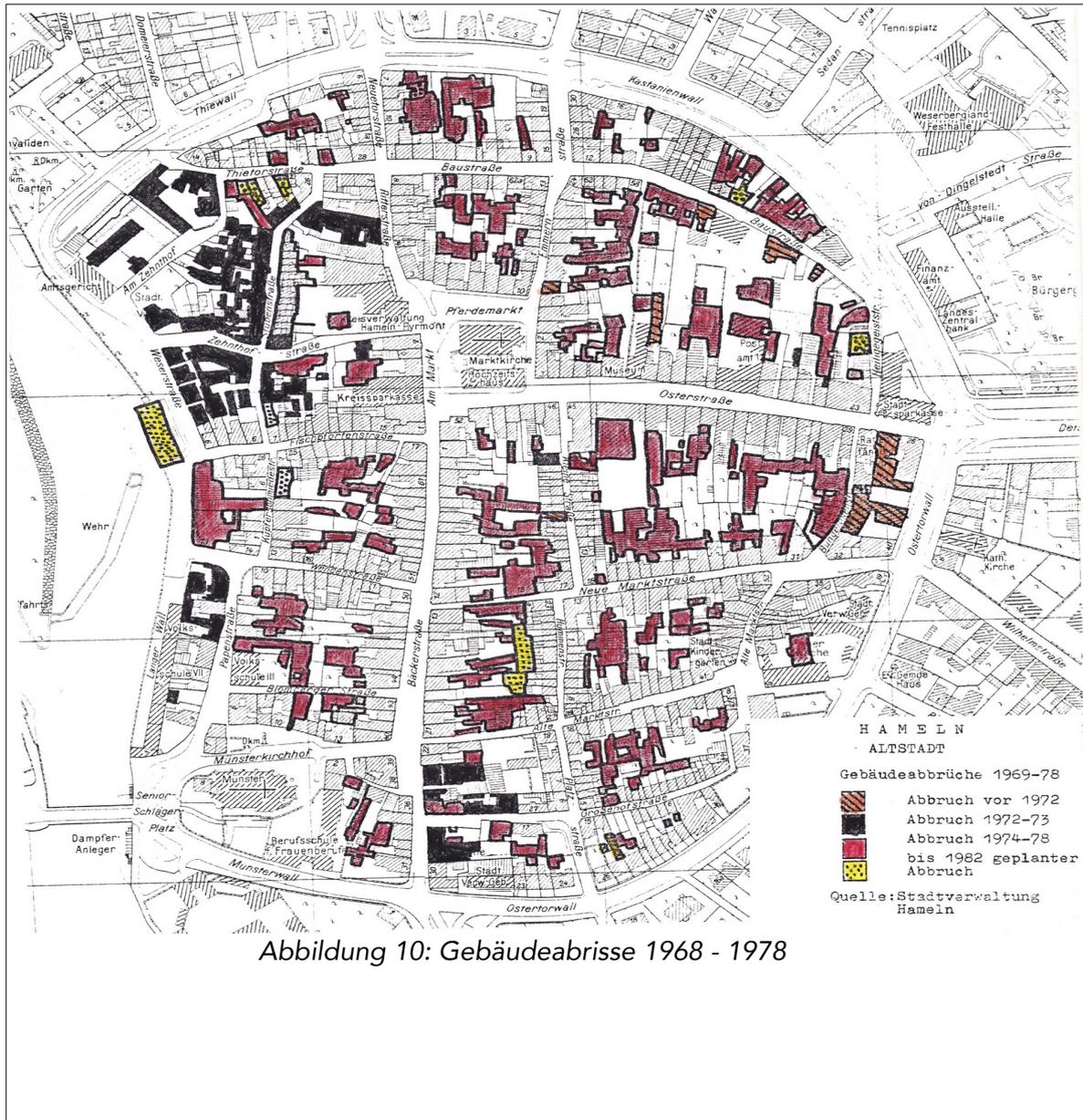


Abbildung 10: Gebäudeabriss 1968 - 1978

Doch diese konkret sichtbaren Massnahmen riefen in der Öffentlichkeit massive Kritik an der Sanierung hervor. Zahlreiche Leserbriefe in der lokalen Tageszeitung erregten sich angesichts der Flächensanierung im Bereich Stubenstrasse über die „Altstadterstörung“, die „Fehlplanung“ oder „Altstadtplanung“¹¹⁰. Die heftigste Kritik brachte Frau

¹¹⁰ DWZ 21.4.1972, 28.4.1972, 20.7.1972. Über den Umgang mit den Mietern in den zum Abriss vorgesehen Häusern gab es in der DWZ so gut wie keine Kritik trotz der teils brachialen „Entmietungspolitik“, wie GEWOS (1978, 134) berichtete, und trotz der wiederholten, deutlichen Kritik der „Altstadtvereinigung“. Zur Art und Weise des Umgangs schreibt die Arbeitsgemeinschaft „Altstadtsanierung“ der Universität Bielefeld: „heute (1974) ist in Hameln hinter der Hauptstraße ein volles Viertel der Altstadt, lauter einstige Kleinbürgerhäuser, niedergelegt worden; zwei weitere Viertel sind ‚in Arbeit‘, ... Es wird sehr deutlich, wer die Leidtragenden sind. Ein altes Ehepaar, das mit verheirateten Kindern und mit einer Mietpartei ein solches Haus bewohnte, schuldenfrei und zufrieden, hat DM 20.000,- dafür bekommen. Einer Witwe bot die Behörde für ein noch etwas kleineres Haus DM 10.000,-. Die Häuser mögen ja wirklich vor der Sanierung zu solchen Preisen gehandelt

Kesting in einem Artikel in der FAZ (am 1.4.1972), in dem sie unter der Überschrift „Eine Brücke ins Kaufhaus“ der Stadt vorhielt, nur einer Kapitalfraktion (dem großen Handelskapital) zu dienen und nicht dem Allgemeinwohl. Doch der Inhalt dieser „einseitigen“ und vom „Wunschdenken“ geleitete Kritik – so OSD Guder (DWZ 6.4.1972) - wurde der Stadt nicht sonderlich zum Problem, konnte sie doch leicht auf den allgemeinen Nutzen dieser Sanierungskonzeption hinweisen. Vorgehalten wurde der Stadt auf lokaler Ebene vielmehr, die Sanierungspolitik nicht „volkstümlich“ (DWZ 6.4.1972) gemacht, also nicht hinreichend legitimiert zu haben.¹¹¹ Und so beeilte sich die Stadt, dieses durch eine Informationsbroschüre über die Altstadtanierung an alle Haushaltungen (Ende April 1972) und durch Informationsabende für Altstadtbewohner (DWZ 27.4.1972) nachzuholen.



Abbildung 11: Broschüre - Stadt Hameln 1972

„Heute ist nach der Vorbereitungsphase die Zeit gekommen, an die praktischen Aufgaben der Sanierung heranzugehen“. „Die Sanierung ... tritt jetzt in ein Stadium, das ... eine weitgehende Information und Mitwirkung des Bürgers erfordert.“ (Stadt Hameln 1972) In dem „Erfordern“ war angedeutet, dass die Stadt nicht der Ansicht war, sie müsse um Zustimmung werben, sondern gesetzlichen Auflagen nachkommen. Zwei Tage vor dem Erscheinen der Broschüre „Förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten“ hatte der Rat der Stadt „in seiner Sitzung vom 26. April 1972 die Sanierungsgebiete in der Hamelner Altstadt förmlich festgelegt.“ (Stadt Hameln 1972) Das bedeutete, dass ab jetzt „in vollem Umfang nach den Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes saniert“¹¹² wurde.

Die „weitgehende Information“ beschränket sich schlicht auf den Abdruck von vier Paragraphen des neuen StBauFG: § 15 („Genehmigungspflichtige Vorhaben und Rechtsvorgänge“), § 17 („Vorkaufsrecht“), § 18 („Gemeindliches Grunderwerbsrecht“) und § 23 („Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen“). Mit diesen bodenrechtli-

worden sein, aber jetzt werden sie alle abgerissen, und wo sollen die Ausgetriebenen für dieses Geld Ersatz finden? Glücklicherweise, die vor der Umsiedlung sterben. Den Widerstrebenden setzt die Behörde asoziale Radau- und Schlägerfamilien in die inzwischen von der Stadt gekauften Nachbarhäuser. Der technische Direktor einer gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft sinnierte über diese Hamelner Häuser: „Die Buden kann man doch nicht stehen lassen. Krumm und schief und nicht mal Schnitzereien dran!“ (ZIF 1974, 13). Die GEWOS 1978 dazu: „... muss auch berichtet werden, daß die Stadt die von ihr zum Zwecke der Sanierung erworbenen und „entmieteten“ Wohnungen teilweise in problematischer Weise belegt hat, nämlich mit Obdachlosen. Dieses inzwischen nicht mehr praktizierte Vorgehen führte naturgemäß zu einer höheren Mobilitätsrate, zusätzlich aber auch zu einem weiteren Anwachsen von Problemgruppen in der Altstadt“. Die das Allgemeinwohl störenden Altstadtbewohner wurden (vor Inkrafttreten des StBauFG) von der Stadt vielfach bei der „Umsetzung“, d.h. bei der Suche nach einer neuen Wohnung selten unterstützt, eher unter zeitlichen Druck gesetzt, wie eine Befragung durch Studierende 1975 ergab (Frieling 1976 zitiert durch GEWOS 1978, 133f.).

111 Die Legitimationsfrage wird ausführlich im Kapitel 1.3 behandelt; siehe dort auch eine genauere Darstellung der öffentlichen Kritik der Sanierungspolitik.

112 Das gilt für das Sanierungsgebiet I nur modifiziert, da es eine „unmittelbare Bundesmaßnahme“ ist.

chen Regelungen stellte die Stadt „dem interessierten Bürger die wesentlichen Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes im Wortlaut zur Verfügung“. Der eigentliche Adressat dieser Schrift waren also nicht „alle Haushaltungen“, sondern die von der Sanierung betroffenen Grundeigentümer. Sie sollten sich über die „gesetzlichen Möglichkeiten und Folgen“ klar werden, die mit der förmlichen Festlegung und dem neuen Sanierungsgesetz entstanden waren. Überdies „sei empfohlen, das Heft ... aufzuheben“, damit so besser „der Boden für ein sachliches Gespräch mit dem Bürger bereitet werden“ kann. Nachdrücklich betonte die Stadt ihre Erwartung, dass sich Grundbesitzer mit den rechtlichen Bestimmungen vertraut machen. „Wir hoffen, daß ... alle interessierten Bürger Hamelns die ihnen gebotenen Möglichkeiten zur sachlichen Information nutzen werden“. Denn Baumaßnahmen sollten ja bald beginnen und zuvor waren an etlichen Stellen die Grundbesitzverhältnisse neu zu ordnen.

Unvergleichlich folgenschwerer als die mangelnde Legitimation ihrer Politik war jedoch ein Kontrakt, den die Stadt Ende 1971 – durch eine Hotelbau ruine in Schwierigkeiten geraten – mit einem Boden- und Bauspekulanten einging. Um die Fertigstellung des Hotels zu erreichen, überließ sie die Realisierung des Kernstücks der Sanierung, den Bau des Warenhauses, der *Weserbau Contract GmbH & Co KG* eines Herrn *Schmidt*. Und das, obwohl der sehr interessierte und bauwillige *Karstadt-Konzern* Ende 1972 mit dem Bau hätte beginnen können. Die Folge war, das es bis 1978 kein Warenhaus in Hameln gab.¹¹³

Schmidt gab sich nicht mit den ursprünglichen Zielvorstellungen der Sanierungsplanung zufrieden und plante im Bereich Stubenstrasse gleich zwei Kaufhäuser – ein Warenhaus und ein Facheinzelhandelshaus – von zusammen 12.000 qm Verkaufsfläche [!], was genau doppelt so viel war wie vorgesehen. Dies musste die Hamelner Einzelhändler auf den Plan rufen, als sie ja ohnehin schon in der zeitlichen Priorität der Durchführung und der räumlichen Allokation von Verkehrseinrichtungen eine ungerechte Bevorzugung des Warenhauses in der lokalen, innenstädtischen Konkurrenz sahen. So mahnten sie und mit ihnen die kommunalpolitische Vereinigung der CDU, „daß die Sanierung der Geschäftsstraßen vor dem Bau des Kaufhauses erfolgen müsse“ (DWZ 8.4.1972). Vor allem sollte die rückwärtige Erschließungsstrasse im Sanierungsgebiet I beschleunigt fertiggestellt werden, um schon lange anstehende Um- und Modernisierungsmaßnahmen der Geschäftshäuser durchführen zu können. Schon 1969 hatte der Einzelhandel eine Planungsänderung zu seinen Gunsten durchgesetzt und die Lokalisierung eines Parkhauses mit 400-500 Einstellplätzen mitten in der Altstadt, im Planbereich 407 – Kleine Strasse, erreicht. Diese in Abwandlung der ehemals vorgesehenen Innenblockbebauung und als Ergänzung der Parkbrücken geforderte Änderung erfolgte unter dem „Aspekt der verschärften Wettbewerbssituation ... mit den Verbrauchermärkten und ihrem günstigen Parkplatzangebot vor der Stadt“¹¹⁴, also nicht primär in Konkurrenz zum Warenhausstandort. Letzteres löste aber Mitte 1972 eine lebhaftige Diskussion um die konkrete Pla-

113 Die ausführliche Darstellung der verwickelten Geschichte des Warenhausbaus erfolgt in Kap. 1.9.

114 Stadt Hameln 1969, Anlage 3.

nung des Bereichs 407 aus. Die größte Zustimmung fand schließlich der Vorschlag, die Westseite der Kleinen Strasse abzureißen und eine Tiefgarage - „eine Hochgarage würde kaum Aussicht auf irgendeinen Zuschuß haben, während bei der Tiefgarage mit der Unterstützung von Bund und Land zu rechnen sei (auch für Schutzraumnutzung)“ (DWZ 25.11.1972) - , eine Ladenzeile und bis zu vier Geschosse Sozialen Wohnungsbau zu errichten.¹¹⁵ Dieses entsprach auch ganz der Intention von Punkt 9 der Sanierungskonzeption, der „höchstmöglichen Nutzung“ des Grund und Bodens. Denn trotz Tiefgarage konnte die Bruttowohndichte im Sanierungsgebiet I auf diese Weise noch von 120 auf 150 Einwohner/ha gesteigert werden und entsprechend auch die Grundrente.¹¹⁶

Doch es handelte sich noch um Planungen, welche das Misstrauen der lokalen Händler, ihre Wettbewerbsfähigkeit werde durch die staatliche Planung beschnitten, nicht ausräumte. Auch wenn die Verwaltung versicherte, dass die Belange des kleinen Einzelhandels, lokalisiert vor allem im Sanierungsgebiet I, **absoluten Vorrang vor allen** Vorhaben im Kaufhausbereich besäßen, sah sich die *Aktionsgemeinschaft* genötigt, zu mahnen, „die ganze Altstadt nicht über dem Kaufhaus zu vergessen“ (DWZ 9.4.1973). Und der Einzelhandelsverband kritisierte die mangelnde **Schnelligkeit** der Planung.¹¹⁷

Diese Aufforderungen an die Kommune trafen seit März 1973 in der nun konservativ-liberal regierten Stadt auf offenere Ohren. Wohl bedingt durch die in der Gebietsreform vom 1.1.1973 hinzugekommenen Landgemeinden, ging die Stadtregierung mit knapper Mehrheit an die CDU/FDP-Koalition.¹¹⁸ Im Sommer 1973 kam es zur „**1. Fortschreibung 1973**“, in der die schon zum Teil vorgenommenen Planungsänderungen gegenüber dem Sanierungskonzept von 1967 zusammengefasst wurden:

- „ - Teilweiser Verzicht auf die Innenblockbebauung zugunsten größerer Freiflächen
- Noch weitergehende Erhaltung der historischen Straßenrandbebauung
- Aufgabe des Rathausstandortes an der Weser¹¹⁹
- Erweiterte Grün- und Erholungsflächen im Weserbereich
- Verringerte Verkehrsfläche der Andienungsstraßen mit geänderter Trassenführung zugunsten der Ausdehnung der Fußgängerbereiche
- Aufgabe der Überbauung des Altstadtringes durch Parkhäuser (so genannte Parkbrücken), dafür vorwiegend Tiefgaragen mit geänderten Standorten.“

115 DWZ 13.11.1972; Protokoll der Sitzung des Sanierungsbeirates vom 10.11.1972.

116 *Schulze*, Stadtverwaltung, Protokoll der Sitzung des Sanierungsbeirates vom 17.5.1973.

117 *Steiniger* (EHV) nach DWZ 28.5.1973.

118 Sitzverteilung im Hamelner Stadtrat nach Stadtarchiv Stadt Hameln

1956 - SPD 15, DP 8, CDU 8, BHE 3, DRP 1

1961 - SPD 15, CDU 10, DP 2, BHE 3, FDP 1

1964 - SPD 17, CDU 12, FDP 2, BHE 2, WGH 1

1966 - SPD 17, CDU 11, FDP 3, NPD 2 (Wiederholung der Wahl von 1964)

1968 - SPD 16, CDU 12, FDP 3, NPD 2

1973 - SPD 20, CDU 18, FDP 5

1976 - SPD 20, CDU 19, FDP 4

1981 - CDU 19, SPD 16, FDP 5, Grüne 2, AW 1

119 Die Stadt hatte inzwischen das ehemalige Verwaltungsgebäude des *Beamten-Heimstättenwerks* am Kastanienwall gekauft.

(Stadt Hameln 1976a, 6)

Es handelte sich sich also vornehmlich um Änderungen, die mit der Verkehrsplanung zusammen hingen: Sicherung eines besseren Verkehrsablaufs durch geänderte Linienführung der Erschließungsstrassen, Rücksichtnahme auf besitzrechtliche Probleme bei der Grundstücksbeschaffung, Minimierung der Parkhauskosten und Berücksichtigung von speziellen Wünschen des EHV. Es war kein grundsätzlicher Wandel der Sanierungskonzeption, sondern eine „1.Fortschreibung“, die allerdings eine gravierende Änderung gegenüber 1967 nicht vermerkte: die Erweiterung der Verkaufsflächen um die 6.000 qm für ein Einzelhandelskaufhaus (Shopping-Center) an der Stubenstrasse zusätzlich zu dem vollsortierten Warenhaus dort und dem an der Bäckerstrasse (für das seit Ende 1972 konkrete C&A-Planungen liefen, 1975 eröffnet).

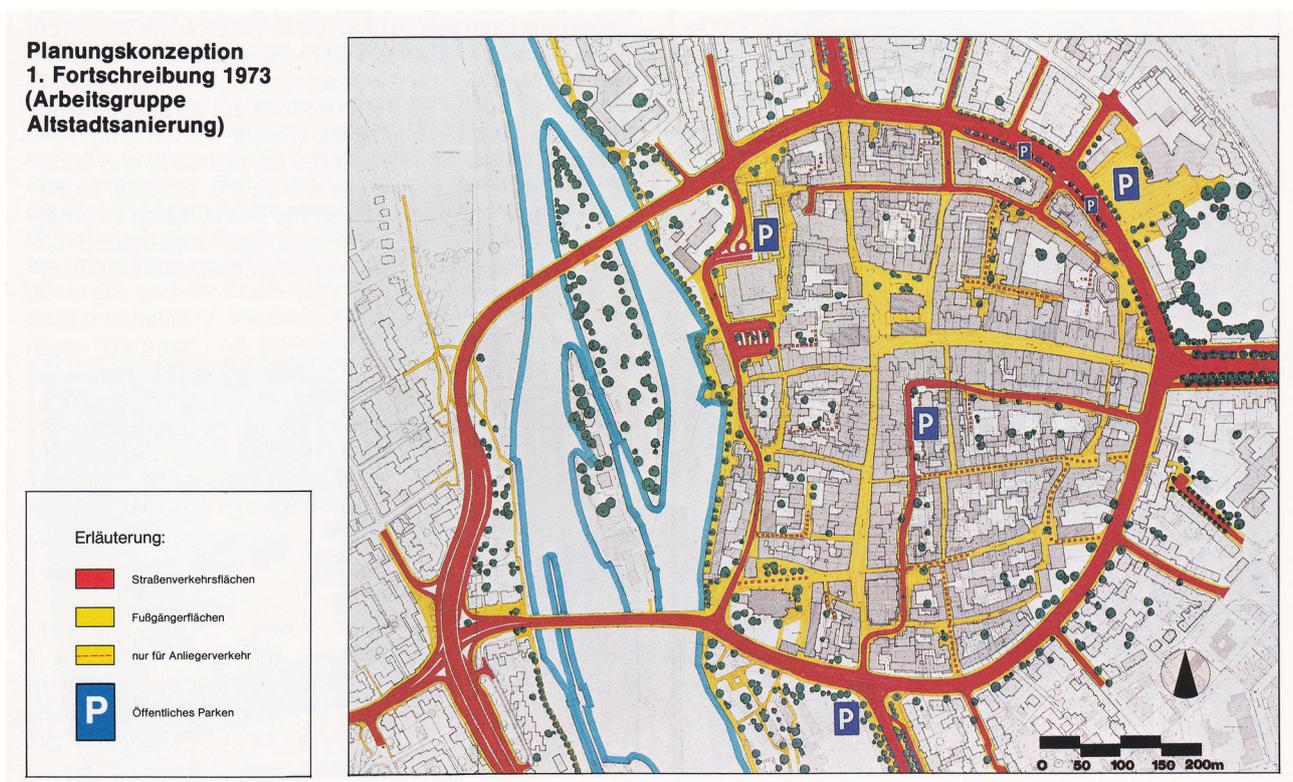


Abbildung 12: Planungskonzeption 1973 - 1. Fortschreibung

1.7 Stadtsanierung und Konjunktur oder „Modernisierung ist Aufgabe Nr. 1“¹²⁰

Einschneidende Wendungen in der Hamelner Sanierungspolitik ergaben sich Ende 1973/Anfang 1974: Die Kaufhausplanung von Schmidt brach zusammen und der allgemeine Konjunkturabschwung in der Wirtschaft bedingten einen Wandel der lokalen wie der na-

¹²⁰ Stadt Hameln 1976b.

tionalen Sanierungspolitik, nämlich den Umschwung von der Flächen- zur Objektsanierung.

Zur Entwicklung der Konkurrenz im Einzelhandel in den 1970er Jahren vgl.

➔ Kap. 3.3. Einzelhandelsentwicklung in den 1970er und 1980er Jahren

In der Hamelner Öffentlichkeit war schon 1972/73 angesichts wachsender Baulücken immer wieder die Forderung nach Erhaltung „mancher Fassaden“ (DWZ 18.4.1973) zu hören. Es wurde „mehr Gewicht auf Altbau-Modernisierung“ gefordert und Protest angemeldet wegen der „Zerstörung unserer Altstadt“ (DWZ 13.6.1973) und als „**bedauerlicher Tatbestand**“ vorgebracht, dass „wieder ein Stück Alt-Hamel in Schutt und Asche gesunken“ (DWZ 3.10.1973) sei. Doch dass bis dahin Flächensanierung noch immer vor Objektsanierung ging, hatte seinen Grund nicht im bösen Willen noch im besonderen Geschmack Hamelner Planer, sondern in finanziellen Kalkulationen und zentralstaatlichen Vorgaben.

Modernisierungen nach dem StBauFG, obwohl ausdrücklich vorgesehen (StBauFG § 21, § 43), hatten kaum Bedeutung erlangt. Das lag nicht allein daran, dass Zielsetzung und Instrumentarium des Gesetzes in erster Linie auf Flächensanierung ausgerichtet waren, sondern war vor allem ökonomisch begründet. Das Sanierungsgesetz begrenzte im Fall von Modernisierung die anschließende Mieterhöhung auf einen „angemessenen“ Betrag (StBauFG § 32). Damit bot die Modernisierung keinen sonderlichen Investitionsanreiz für Hausbesitzer. Privates Kapital zu diesem Zweck liess sich - wegen der geringen Mieterhöhung - nur durch staatliche Subventionen mobilisieren, sei es durch Gewährung eines höheren Wohngeldes, sei es durch direkten Zuschuss zur Objektsanierung - also durch Erhöhung der unrentierlichen Kosten.¹²¹ Damals konnten „finanzielle Hilfen ... Modernisierungswilligen nicht oder nur in sehr begrenztem ... Umfang gegeben werden. Die Modernisierungsüberlegungen der Privateigentümer waren **deshalb** zu Beginn der Sanierung überwiegend von wirtschaftlichen Gesichtspunkten bestimmt.“ (Stadt Hameln 1976b, 4)

Doch es lag nicht nur am Geld. Wenn die Ratsherrin *Buchwitz* ein Jahr später – im Herbst 1974 – beklagte, das „Abriß seit 5 Jahren bezuschußt (werde), Modernisierung bis vor kurzen nicht“¹²², so waren ein Grund auch die fehlenden Ausführungsbestimmungen seitens Bund und Land über die Handhabung von Zuschüssen. Mitte 1973 berichtete Stadtbaurat *Meyer* im Bauausschuss, dass es zum Thema Modernisierung '**Unklarheiten**' bei Bund und Land gebe, in Hameln - „Modellfall Nr.1“ - sollten Erfahrungen über die wirtschaftliche Rentabilität gesammelt werden.¹²³ Zu diesem Zweck wurden für 29

¹²¹ Vgl. Ehrlinger/Gschwind 1975, 5.

¹²² *Buchwitz* (CDU), Manuskript eines Referates gehalten in Loccum am 26.11.1974, S.9.

¹²³ StBR *Meyer*, Protokoll der Bauausschusssitzung vom 14.6.1973.

Altstadthäuser Kostenanalysen in Auftrag gegeben, um Grundlagen für eine Kosten-Nutzen-Kalkulation zu erhalten: „Über das Optimum zwischen Modernisierung und Abbruch ... (müsse) der Rat je nach Höhe an Haushaltsmitteln, die er hierfür bereitstellen wolle und könne, entscheiden“¹²⁴. Dass die kommunale Finanzkraft aber keine umfangreiche Objektsanierung erlaubte, zeigten schon die Überlegungen im Bauausschuss, ob man bei Modernisierungsgeboten „aus Kostengründen nicht ... Forderungen der Bauordnung“ übergehen könne.¹²⁵ Besondere zentralstaatliche Zuschüsse waren notwendig, um „300 Jahre alte Häuserzeile(n) ... wieder jung zu machen“ (Stadt Hameln 1976b, 6) - wie etwa die Westseite Kleine Straße.

Die vermehrte Bedeutung des Themas Altbaumodernisierung in den Jahren 1973/74 war vor dem Hintergrund der allgemeinen Wohnungsbau- und Sanierungspolitik zu sehen. In den Jahren zuvor hatte der Wohnungsbau stark zugenommen, 1972 allein um 660.000 Wohneinheiten in der BRD – ein Baurekord. Damit entstand „ein nicht unbedeutender Angebotsüberhang“, erstmals in der Nachkriegszeit in der BRD deckten sich „die Zahl der Wohnungen und die Zahl der Haushalte in etwa“.¹²⁶ Dieses zusammen mit stark gestiegenen Baupreisen, der Hochzinspolitik und dem Mietpreisstopp in Form der „Mißgeburt der ortsüblichen Vergleichsmiete“¹²⁷ verlockten keinen Kapitalbesitzer zu Investitionen im Wohnungsneubau¹²⁸. So wandte sich das Interesse dem Altwohnungsbestand zu und der Verbesserung seiner Vermietbarkeit durch Modernisierung¹²⁹. Natürlich war der Anpassung des Qualitätspegels „mit harten gesetzlichen Normen ... kaum näher zu kommen. Nur eine vernünftige, die **wirtschaftlichen Notwendigkeiten** berücksichtigende liberale Mietengesetzgebung, verbunden mit einer **brauchbaren Förderung** können hier weiterhelfen.“ (Brüggemann 1974, 30)

Und diese ließ nicht lange auf sich warten. Im Frühjahr 1974 startete das erste Bundesprogramm, im August 1974 lag ein Entwurf zu einem Wohnungsmodernisierungsgesetz (WoModG) vor zwecks Ergänzung und Ablösung des StBauFG.¹³⁰

Doch für den Gesetzentwurf und die Modernisierungsprogramme des Bundes gab es noch einen zweiten Grund. Die starke allgemeine Rezession der BRD-Wirtschaft - 1974 gab es erstmals seit 1945 einen Rückgang des Bruttosozialprodukts - machte eine rasche und wirksame Konjunkturbelebung durch den Zentralstaat erforderlich. Dabei kam der Bauwirtschaft wegen des hohen Ausstrahlungseffektes auf die Gesamtwirtschaft besondere Bedeutung zu, mithin auch den Sanierungsprogrammen. Wurden diese jedoch

124 Protokoll der Bauausschusssitzung vom 18.10.1973.

125 Ebd.

126 Brüggemann 1974, 41 bzw. 18; vgl. auch Städtebaubericht 1975, 13.

127 Streit 1974, 45.

128 Brüggemann 1974, 40: „Die Wohnungswirtschaft braucht eine Investitionspause.“

129 „Eine allmähliche Anpassung des Qualitätspegels dieser alten Wohnungen ist ein ganz natürliches Produkt weiterer Entwicklungen“ (Brüggemann 1974, 29). „Durch die Modernisierung sollten die Althausbesitzer in die Lage versetzt werden, brauchbare Mieten aus ihren Häusern zu erzielen“ (Protokoll der Bauausschusssitzung vom 18.10.1973).

130 Vgl. Sawade 1975, 29.

nach dem StBauFG durchgeführt, kam es „zu langwierigen Verfahren und hohen [unrentierlichen - vF] Kosten für die öffentlichen Haushalte“ (Ehrlinger/Gschwind 1975, 7). Notwendig waren jetzt kurzfristig realisierbare Programme, noch 'zügiger' zu verwirklichende, als es die Stadtentwicklungsmaßnahmen nach StBauFG gegenüber dem BBauG ohnehin schon waren. Da nun aber der Wohnungsneubau wirtschaftlich kaum möglich war, boten Modernisierungsprogramme eine Alternative, wenn auch die eher dem örtlichen Bauhandwerk zu gute kommende Modernisierung einen geringeren Ausstrahlungseffekt auf die übrige Wirtschaft hatte (ebd.).

Das erste Programm der Bundesregierung startete im März 1974. Die Förderrichtlinien sahen einen einmaligen Bund-/Land-Zuschuss von bis zu 20.000 DM je Altbauwohnung vor, begrenzt auf ausgewiesene Modernisierungszonen und ausnahmsweise Sanierungsgebiete (DWZ 26.4.1974). In der Hamelner Altstadt wurden Mittel für 32 Wohneinheiten in 10 Häusern bewilligt und dadurch einzelne Häuser vollständig renoviert (u.a. Thietorstraße 28).¹³¹

Im Herbst 1974 kam das 2. Konjunkturförderprogramm mit ungleich größerer Bedeutung für Hameln. Dieses Mal erhielt die Stadt für den Bau einer Tiefgarage unter dem Rathausplatz (228 Stellplätze) und die Renovierung des Stiftsherrenhauses 5,4 Mio. DM an Zuschüssen, das waren 25% aller auf Niedersachsen entfallenden Mittel (DWZ 28.11.1974). Wie dringlich es dabei dem Zentralstaat war und wie er dabei mit den Kommunen umging, zeigte, dass innerhalb einer Woche nach Bekanntgabe des Programms Projekte einzureichen waren, deren Realisierbarkeit einschliesslich der finanziellen Restdeckung von 80% der Baukosten durch die Gemeinde nachgewiesen sein mussten; die Auftragsvergabe sollte innerhalb von 2 Monaten erfolgen, die Baufertigstellung in spätestens einem Jahr (ebd.). Die Hamelner Stadtverwaltung war solch einem Umgang gewachsen und verdiente daher Lob: „Sie hat schnell geschaltet, überzeugende Unterlagen, eindringliche Darstellungen und fundierte Begründungen geliefert“ (ebd.).

Im Herbst 1975 konnte die Stadt noch einmal fünf „Millionen ... für die Sanierung“ aus dem Konjunktursonderprogramm Stadtsanierung 1975 gewinnen, sämtlich für Modernisierungsvorhaben (Westseite Kleine Straße, Nordseite Thietorstraße, Münsterkirche, Beuginenhof, Kurie Jerusalem) (DWZ 22.9.1975). Der Grund, warum die „hilfreiche Spritze für das heimische Handwerk“ wiederum Hameln so großzügig bediente, war der, dass die Stadt „im Gegensatz zu andren Städten Objekte fördern will, mit deren Sanierung **unverzüglich** begonnen werden kann“¹³² - dank zahlreicher, wohl vorbereiteter Schubladenpläne (ebd.). Darüber hinaus bewies die termingerechte Eröffnung der Rathausplatz-Tiefgarage¹³³ auch, dass diese Stadt eine derartige Förderung verdiente.

Doch genau die Einsicht der Stadtverwaltung in die Notwendigkeit, indem sie sich als flexibler, zügiger und williger Sachwalter **zentralstaatlicher** Interessen erwies, produzier-

131 Zwischenbericht der Stadt Hameln/Neue Heimat Bremen zur Modernisierung der Altstadt vom 2.6.1975 (Stadt Hameln 1975).

132 Hoffmann, MdL, (SPD) nach DWZ 15.10.1975.

133 Ebd.

te bei einigen Bürgern Zweifel am Funktionieren der örtlichen Demokratie. Als Lokalpolitiker empfanden sie sich ohnmächtig angesichts der nicht mehr kontrollierbaren, unter dem Zeitdruck stehenden Verwaltungshandlungen: „Die Verwaltung legt uns, wenn sie will, jeden Tag aufs Kreuz“.¹³⁴ In ihrer Unzufriedenheit führten sie eine – falsche - Kritik, indem der Demokratie ihre eigenen Ideale vorgehalten wurden. Denn die Tatsache, dass der Rat „offensichtlich die ihm zustehende Kontrollfunktion nicht mehr erfüllen kann“, dass „der lokale Parlamentarismus nicht mehr so funktionsfähig ist, wie er es im Sinne der Bürger und der Demokratie sein sollte“, lag eben nur oberflächlich gesehen an der „Laienhaftigkeit“ und „Verwaltungshörigkeit“ des Stadtrates.¹³⁵ Ihr vorausgesetzt war die wachsende strukturelle Aushöhlung kommunalpolitischer Eigenständigkeit – durch Bundes- bzw. Landesraumordnungsgesetze, Stabilitätsgesetz, Gemeindefinanzreform, Gebiets- und Verwaltungsreform, StBauFG. Denn die territorial vielfältig gesplitterten und zuvor noch prozyklischen Investitionsentscheidungen der Kommunen waren in der Bewältigung sich verschärfender ökonomischer Krisen hinderlich.¹³⁶ Und so verwundert auch nicht, dass die konservative Kritik an der Einschränkung der kommunalen Handlungsfreiheit zusammenfiel mit Forderungen nach Bevorzugung der **lokalen** Wirtschaftsunternehmen, mit der Kritik am **Großkapital**¹³⁷ und den Klagen über die mangelnde Steuerbarkeit der Verwaltung durch den Rat.

1.8. Die Fortschreibung 1975 oder „glücklich über rechtzeitig korrigierte Zahlen“¹³⁸

Der allgemeinen wirtschaftlichen Rezession verdankte die Hamelner Stadtsanierung nicht nur eine Erhaltung des historischen Stadtbildes in zumindest zwei Strassenzügen und vier Baudenkmalern von internationalem Rang. Sie bedingte auch eine andere tiefgreifende Veränderung der Sanierungsziele, weshalb eine 2. Fortschreibung notwendig wurde. Angesichts der schwindenden Zuwachsraten im Einzelhandel artikulierte der Hamelner EHV immer vehementer seine Besorgnis, gegenüber einem Warenhaus ins Hintertreffen zu geraten. Wenn auch der Bau des Warenhauses 1975 immer noch ungewiss war, so hieß aufgeschoben nicht aufgehoben (s. Kap. 1.2). Seine Verkehrsanbindung – mit der 2. Weserbrücke, fertiggestellt im April 1974, und der im Mai 1975 eingeweihten Hochstrasse auf der linken Weserseite war der gesamte Altstadtring vierspurig ausgebaut; der ZOB an der Weser ging im September 1975 in Betrieb – war Mitte 1975 fertig-

134 Ratsfrau *Buchwitz* (CDU) gegenüber Studierenden im Februar 1976.

135 Ratsfrau *Buchwitz* (CDU), Manuskript des Referats in Loccum vom 26.11.1974

136 Vgl. Evers/Lehmann 1972.

137 *Kesting* (FAZ) über das StBauFG: „Lex Neue Heimat“ (nach DWZ 9.6.1972); *Buchwitz* (CDU): Sanierung zum „Wohle des **Groß**baugewerbes“ (nach DWZ 23.10.1973) und „die Zukunft der Altstadt wird ... von Rat und Verwaltung an **außen**stehende kapitalgebende Interessenten delegiert“ (gegenüber Studierenden im Februar 1976).

138 Beigeordneter *Arnold* (CDU) nach Manuskript des NDR 2 - Interviews vom 21.11.1974.

gestellt.¹³⁹ Hingegen traten bei der Realisierung der dringend ersehnten Erschließungsstrasse in den Bebauungsplanbereichen 401, 402, 407 und 408 aufgrund der Bodenspekulation von fünf oder sechs Grundbesitzern „unerwartete Verzögerungen“ auf.¹⁴⁰

Im Frühjahr 1975 beschloss der Rat der Stadt Hameln den vorgezogenen Ausbau der Fußgängerzone (obwohl die Erschließungsstrasse noch nicht fertig war) und die Erhaltung der Westseite der Kleinen Straße.¹⁴¹ Der Beschluss zur Kleinen Straße bedeutete aber zugleich den Fortfall der bisher geplanten Tiefgarage zugunsten einer nur fast halb so großen ebenerdigen Parkpalette – aus Kostengründen.¹⁴² Die Reduktion der Stellflächen für den ruhenden Verkehr schien jedoch der nun oppositionellen SPD dem eigentlichen Sanierungszweck durch eine zu kurzfristige Sichtweise zuwiderzulaufen: „In spätestens 10 Jahren wird man erkennen, wie **sinnwidrig** dieser Beschluß war“¹⁴³. Sie wollte, „um Blechburgen zu verhindern“¹⁴⁴, die Tiefgarage erhalten wissen, jedoch – immerhin war „die Tiefgarage ... ein ausdrücklicher Wunsch des Einzelhandels“¹⁴⁵ - nur solange, wie „der Einzelhandel (sich) nicht geäußert habe, daß er mit 120 statt 200 Parkplätzen **zufrieden** sei“¹⁴⁶. Doch der Hamelner Einzelhandel, getroffen von zusätzlichen Umsatzrückgängen aufgrund der Bauarbeiten und der fehlenden Park- und Anliefermöglichkeiten, jetzt in einem Offenen Brief die „Chancengleichheit mit dem Kaufhauskonzern“ fordernd¹⁴⁷, war offensichtlich uneins, ob er auf 400 Einstellplätzen bei ungewisser Finanzierung und Fertigstellung bestehen sollte oder 'realistisch' mit 122 Plätzen zufrieden sein sollte. So blieb es bei der Modernisierung der Kleinen Straße (Westseite) für Wohnzwecke und bei der ebenerdigen Parkpalette.

Die neue wirtschaftliche Gesamtsituation im Handel¹⁴⁸ und im Wohnungsbau machte eine Anpassung der Planung an diese veränderten Voraussetzungen notwendig, wozu schon Anfang 1974 der *Deutschen Stadtentwicklungs- und Kreditgesellschaft (DSK)* die Erarbeitung eines „Wirtschaftsentwicklungsplanes“ übertragen worden war. Der Zweck des Gutachtens war allerdings nicht, die „Stadtplanung um 180 Grad umzuschmeissen, sondern ... aus gewissen Fehlentwicklungen Kurskorrekturen vorzunehmen ... , (sich) rechtzeitig ... auf neue Daten ein(zu)stellen“¹⁴⁹. Doch diese Anpassung an die konjunkturelle Entwicklung ging vielen nicht schnell genug¹⁵⁰, die Stadtverwaltung solle „beweg-

139 DWZ 2.10.1975.

140 DWZ 30.9.1974; DWZ 5.8.1974.

141 Am 11.3.1975 bzw. 30.4.1975.

142 Protokoll der ao. öffentlichen Ratssitzung vom 30.4.1975.

143 *Hoffmann*, MdL, (SPD) nach DWZ 10.4.1975.

144 SPD nach DWZ 16.4.1975.

145 *Hoffmann* ebda.

146 Protokoll der ao. öffentlichen Ratssitzung vom 30.4.1975.

147 Offener Brief des EHV, Juli 1975: „Handeln Sie, bevor es zu spät ist“.

148 s. Kap. 3.

149 Beigeordneter *Arnold* (CDU) a.a.O.

150 So *Geske* (Vorsitzender des Haus- und Grundbesitzervereins Hameln) nach DWZ 4.12.1974.

licher sein“¹⁵¹. Schließlich, im Dezember 1974, einigten sich die regierenden CDU und FDP auf Grundzüge eines geänderten Sanierungskonzeptes (DWZ 13.12.1974), das vor allem, „nicht zuletzt aus konjunkturpolitischen Gründen“ der Objektsanierung den Vorrang vor der Flächensanierung gab und entsprechend die Kleine Straße erhalten wollte; wegen des auch von der DSK prognostizierten „gesättigten Wohnflächenbedarfs“ sollte zudem die Innenblockbebauung „stark reduziert“ werden, womit „erhaltenswerte Bau- substanz vor weiterem Verfall zu schützen“ auch nicht sonderlich schwer fiel.¹⁵²

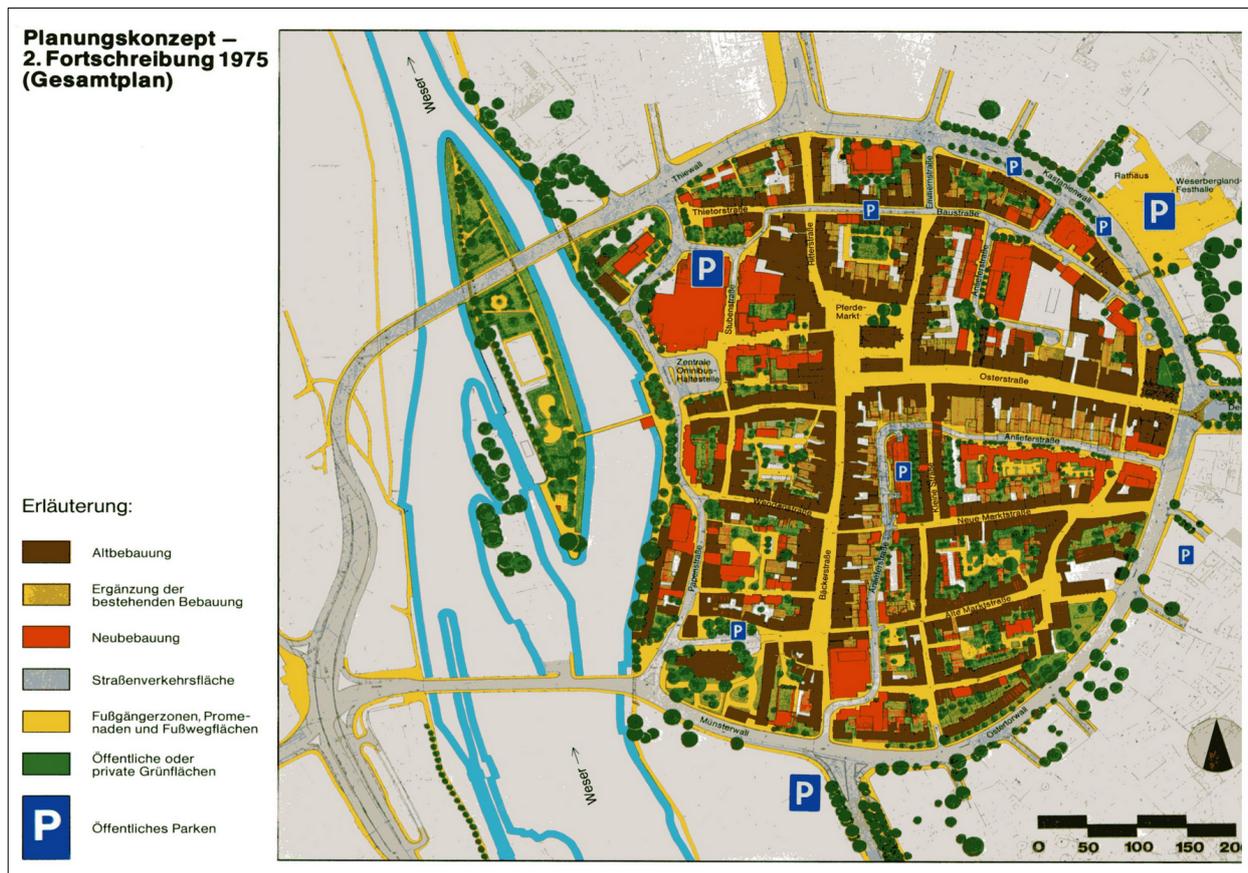


Abbildung 13: Planungskonzeption 1975 - 2. Fortschreibung

Am 11.9.1975 schließlich beschloss der Rat die Änderungen der Sanierung als „2.Fortschreibung 1975“, die sich gegenüber der von 1973 in Folgendem unterschied (Stadt Hameln 1976a, 7):

- „ - Verringerung von Neubauvorhaben zugunsten von Modernisierungen
- Reduzierung der Flächen für Handel, Dienstleistungen und Gewerbebau
- Weitere Verringerung der Innenblockbebauung
- Verbesserung des Verkehrsablaufs für den Straßenzug Baustraße/Thietorstraße
- Verringertes Parkplatzangebot im Zentrum zugunsten der Erhaltung

151 EHV nach DWZ 2.10.1974

152 Ebd.

der Straßenrandbebauung“ .

Die Gründe für die Revision des Sanierungskonzeptes in den Punkten 1 – Reduktion des Wohnflächenangebotes um 1.000 qm auf 161.000 qm Bruttogeschossfläche in der gesamten Altstadt, das entspricht 1.600 Wohneinheiten¹⁵³ statt 1.625 Einheiten – und Punkt 3 waren oben schon als wohnungsbauwirtschaftliche und allgemein wirtschaftliche erläutert worden. Der Punkt 2 griff die Forderungen der um ihre Existenz bangenden Hamelner Händler auf. Er konnte sich dabei auch auf die „neuen Daten“ der DSK berufen, nach denen die Hamelner Versorgungsregion statt der 1967 gerechneten 220.000 Einwohner jetzt nur noch „ein zu versorgendes Bevölkerungspotential“ von 170.000 bis 200.000 Einwohner habe.¹⁵⁴ Zudem betrage der Kaufkraftabfluss nach Hannover nur 3,4% der gesamten Kaufkraft der Region. Es sei also um die regionale Konkurrenzfähigkeit Hamelns gar nicht so schlecht bestellt. Die Fußgängerzone Osterstrasse wurde im September 1975 eröffnet, etliche Geschäfte hatten inzwischen erweitert und modernisiert und C&A an der Bäckerstrasse eröffnete im September – also werde das von Schmidt geplante Shopping-Center (rund 4.000 qm Verkaufsfläche) als zusätzliches zu dem dem vollsortierten Warenhaus mit rund 6.000 qm Verkaufsfläche den Bedarf überschreiten (DWZ 12.5.1975). Deshalb wurden in der 2. Fortschreibung „zur Erhaltung und Verbesserung eines ausgewogenen und vielfältigen Waren- und Dienstleistungsangebotes ... die gewerblichen Nutzflächen im Planbereich 404 verringert“ - um eben die fraglichen 4.000 qm - auf 173.000 qm Bruttogeschossfläche für gewerbliche Nutzung.¹⁵⁵ Die gleichen Gründe – geringeres Wachstum der Versorgungsregion, aber auch stagnierende Bevölkerungsentwicklung, Rezession, Energie'krise' – führten auch zu Änderungen im Verkehrskonzept. DSK und der neue Generalverkehrsplan¹⁵⁶ hatten errechnet, dass jetzt nur „insgesamt 1.300 bis 1.400 Stellplätze in oder in unmittelbarem Bezug zur Altstadt“ notwendig seien¹⁵⁷ - und nicht mehr 4.000 bis 5.500, wie sie der pompösen Parkbrückenplanung zugrunde lagen. Von diesen 1.400 Parkplätzen konnte mittlerweile die Hälfte außerhalb der Altstadt lokalisiert sein (Tiefgarage Rathausplatz 228, fertiggestellt Oktober 1975; November 1975 wird die Freifläche an der Stubenstrasse als Parkplatz in Betrieb genommen; Parkplatzgelände Justizvollzugsanstalt - erst in etlichen Jahren zur Verfügung – 500 Plätze).

Insgesamt konnten Wirtschaft und Stadt in Hameln „glücklich sein, ... rechtzeitig korrigierte Zahlen bekommen“ zu haben, wie CDU-Beigeordneter Arnold betonte.¹⁵⁸ Denn „zuviel Verkaufsfläche ... ist kein Vorteil für den Käufer, sondern dies bedeutet Verluste beim Einzelhandel als auch beim Kaufhauskonzern, das bedeutet für uns als Gemeinde keine ... oder weniger Gewerbesteuer , das bedeutet weniger Schulen, weniger Kinder-

153 Protokoll der ao. öffentlichen Ratssitzung vom 17.9.1975.

154 DSK 1975, 71.

155 Protokoll der öffentlichen Ratssitzung vom 17.9.1975.

156 Schubert, Hellmut 1973/74: Generalverkehrsplan II. Fortschreibung. Hannover.

157 Protokoll der öffentlichen Ratssitzung vom 17.9.1975.

158 Beigeordneter Arnold (CDU) nach Manuskript des NDR 2 - Interview vom 21.11.1974.

gärten ... und auch die Arbeitsplätze sind in Gefahr“¹⁵⁹. Deshalb müssten sich die Arbeiter nicht nur Sorgen um ihre Existenz, sondern obendrein auch noch als **Staatsbürger** sich das Wohlergehen der Wirtschaft zum Problem machen. Da es aber der Mehrheit der aktivsten Staatsbürger, den Politikern im Hamelner Stadtrat, gelungen war, die Gefahr der zu starken Expansion der Verkaufsflächen zu bannen, dankte die *Aktionsgemeinschaft* auch mit einem „Klaren Ja zur 2.Fortschreibung“ (DWZ 17.9.1975).



Abbildung 14: Broschüre – Stadt Hameln 1976

Im April 1976 veröffentlicht die Stadt ein „Informationsheft zur Planung und Durchführung“ der Sanierung, das – in erheblich aufwändigerer Aufmachung und größerem Umfang als frühere Broschüren - „Information über die Entwicklung und den Stand der Sanierung sowie über beabsichtigte weitere Schritte“ enthielt (Stadt Hameln 1976a). Es sollte – angesichts der damals vehement geführten öffentlichen Kritik am Kaufhausneubau - „zu einer sachlichen Meinungsbildung beitragen und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit stärken. ... Die Altstadtsanierung geht uns alle an und sie muß dem Wohl der Allgemeinheit dienen“, mahnte die Stadt. Die Broschüre dokumentierte die erreichten Fortschritte in fünf farbigen Altstadtplänen die Entwicklung der Sanierung – vom Gebäudebestand vor 1967 über das Planungskonzept 1967 und die 1. Fortschreibung 1973 bis zur 2. Fortschreibung 1975 - , und informierte über den Stand der Bebauungsplanung und über abgeschlossene oder unmittelbar bevorstehende Einzelmaßnahmen.

Am Schluss der Broschüre gab es einen abtrennbaren Fragebogen, mit dem die Verwaltung „Ihre Meinung zu dieser Form der Öffentlichkeitsarbeit kennenlernen“ wollte. Der interessierte Bürger sollte auf diese Weise nicht zur Sanierung Stellung nehmen, sondern dazu, ob sie ihm genügend und einsichtig präsentiert worden war. Mangelnde Zustimmung zur Politik oder gar Kritik konnte nur an unzureichender Information liegen.



Abbildung 15: Broschüre – Stadt Hameln 1976

Schon im November 1976 erschien bereits das nächste Heft der Reihe „Hameln – Alt-

Schon im November 1976 erschien bereits das nächste Heft der Reihe „Hameln – Alt-

159 Ebd.

stadtsanierung“ (Stadt Hameln 1976b) mit dem Thema „Modernisierung: Kleine Straße – Westseite“. Mit dem Vorzeigeprojekt „Kleine Straße – Westseite“ wurde auf das neue Sanierungskonzept hingewiesen und darauf, „welcher Anstrengungen es bedarf, um die zentrale und schwierigste Aufgabe der Stadtsanierung zu lösen“. Es ging aber nicht nur darum, die eigene Leistung herauszustellen, sondern auch um Angebote an die Haus- und Grundeigentümer, an der Modernisierung mitzuwirken: „Zugleich soll die Bereitschaft deutlich gemacht werden, die unerläßliche private Initiative zu sinnvollen Modernisierungen in möglichem Umfang zu unterstützen“. Die Stadt führte auf, welche Fortschritte sie in der Durchführung bereits erreicht hatte – Fußgängerzone, Ver- und Entsorgungsanlagenerneuerung, Entkernung von Blockinnenbereichen – und betonte, dass diese „ganz wesentlich dazu beigetragen (haben), Privatinitiativen zur Modernisierung zu wecken“. An zwei konkreten Beispielen demonstrierte die Broschüre in aller Ausführlichkeit, „wie man sanieren kann“, und ergänzte sie um weitere Tips „Grundsätzliches zur Modernisierung“, „Vorbereitung und Technik“, die „soziale Seite“ und natürlich „Finanzierung“.

Das nun von der Stadt verfolgte Ziel der Sanierung - „Modernisierung ist Aufgabe Nr.1“ - war nur durch entsprechende Initiativen der privaten Eigentümer zu verwirklichen. Um die Unwägbarkeiten dieser Abhängigkeit zu verringern und den Privateigentümern Planungssicherheiten zu geben, versprach die Stadt abschließend - „Und wie geht es weiter?“ - ein „grundlegendes Konzept“ vorzulegen, „das jedem Hauseigentümer – zugleich auch die Mieter – über die Voraussetzungen, den Umfang, das Verfahren und die durch das Gesamtvolumen bedingten Prioritäten für den Einsatz von Fördermitteln informiert

Ab Mitte der 1970er änderten sich Aufgabe und Stellenwert der räumlichen Planung. Die Vorstellung von der Planbarkeit von Wirtschaft und Gesellschaft erschien nach der Weltwirtschaftskrise nicht mehr glaubwürdig. An die Stelle von Modellen und Prognosen und „objektiv“ begründeten Planungszielen wird zunehmend die Kommunikation als zentrales Mittel angesehen, Zielvorstellungen zu ermitteln und umzusetzen. Vgl. ↗ Kap. 5.3 Inkrementale Planung - Kommunikative Planungstheorie

Nachbemerkung:

Die Darstellung der Hamelner Altstadtsanierung in dieser detaillierten Weise endet 1975. Die wirtschaftsgeographische Lehrveranstaltung, die so umfangreich Quellen sichten und auswerten konnte, fand im Sommer 1975 statt. Auf dieser Grundlage wurde der hier wiedergegebene Bericht im Wesentlichen 1976 von Matthias Günther und mir verfasst. Die Recherchen zum 'Kaufhaus'neubau (nächstes Kapitel) wurden bis Ende 1976 fortgeführt.

1.9 Exkurs: Das 'Kaufhaus'¹⁶⁰

Der Bebauungsplan 404 – Kaufhausplanung an der Stubenstrasse – verdient nicht nur deshalb einen gesonderten Abschnitt, weil diese „Initialzündung“ der gesamten Sanierung erst 1977 in Angriff genommen wurde. An der Auseinandersetzung – zunächst um die Größe des Hauses, später um den Bau selbst - lassen sich auch anschaulich die Formen der Konkurrenz zwischen den verschiedenen Gruppen im Handelskapital wie die zum Grundeigentum sowie die intervenierende Tätigkeit des Staates (hier die lokale Stadtpolitik und -verwaltung) studieren.

Bereits im GEWOS-Gutachten von 1967, die wissenschaftlich-planerische Grundlage der Sanierung, war das Kaufhaus zum Dreh- und Angelpunkt der Altstadtsanierung erklärt worden. „Dabei muss immer daran gedacht werden, daß die Massnahme in ihrer Gesamtheit ein **entscheidender Impuls** für die Sanierung der Altstadt auch in den anderen Bereichen darstellt, weil sie notwendigerweise andere Maßnahmen nach sich zieht.“ (GEWOS 1967, 139)

Es handelte sich nämlich nicht nur um ein Kaufhaus, sondern um eine „komplexe Maßnahme“, und zwar

„die Errichtung des vorgesehenen Kaufhauses **in Verbindung mit Einzelhandelsgeschäften** und nicht störenden Kleinstbetrieben, die Schaffung einer **zentralen Omnibus-Haltestelle**, die Schaffung einer **Großgarage** möglichst in Verbindung mit einem Brückenbauwerk über den Thiewall, den Bau eines **attraktiven Wohnblocks** am Rande des Kaufhausbereiches mit Front zur Weser im Zusammenhang mit der Bereinigung der Uferpromenade, den **Neubau des Amtsgerichts** und später der **Neubau des Rathauses** etwa am Standort der Mühle“. (ebd., 138)

Bei der Überlegung, wohin man den „entscheidenden Input“ bauen sollte, war eines klar: „Für den Standort können mit Einzelhandelsgeschäften besetzte Flächen nicht **geopfert** werden. Aus diesem Grunde müssen neue, für diese Ergänzung des Einkaufsgebietes durch **Umzonung** erschlossen werden.“ (ebd., 84).

Für den Bereich Stubenstrasse sprachen daher „eine Reihe wesentlicher Vorzüge“ (ebd., 84):

- „durchgreifende Verbesserung der Flächenstruktur ... da die jetzt tote Zone stark aktiviert werden würde“
- der Bereich hat „schlechte Substanz“, „schlechten Grundstückszuschnitt“ und deshalb eine „sehr hohe Sanierungsdringlichkeit“
- „erste wesentliche Maßnahme zur Wiederherstellung einer städtebaulich eindrucksvollen Weserfront“

¹⁶⁰ Für die Handelsbetriebswirtschaftslehre handelt es sich begrifflich um ein Warenhaus. In diesem Kapitel wird der damals in Hameln geläufige Begriff Kaufhaus beibehalten.

- „der Bereich kann **so groß** bestimmt werden, daß neben dem Kaufhaus noch weitere Dienstleistungs- und Handwerksbetriebe untergebracht werden können. ... Hier liegen Geschoßflächenreserven, die **soweit wie irgend möglich** aktiviert werden sollen.“ (ebd., 132)
- „die vorgesehene Lage ist verkehrsmäßig günstig anbindbar“ (2. Weserbrücke) (vgl. Abschnitt 5.5.4 im GEWOS-Gutachten 1967)
- „durch die Errichtung eines größeren Komplexes an dieser Stelle würde der Sanierung der Altstadt eine **sehr wesentliche Initialzündung** gegeben werden.“ (ebd., 85).

Der Rat folgte im Beschluss der Sanierungskonzeption Ende 1967 dem *GEWOS-Gutachten* in der Standortwahl wie der Begründung. Auch die bereits im *GEWOS-Gutachten* erwähnte *Aktionsgemeinschaft Altstadtsanierung*, in der sich alle von der Sanierungsplanung tangierten lokalen Kapitalgruppen und Grundeigentümer zusammen gefunden hatten, war mit damit einverstanden und wünschte sich ergänzend „als 'Gegengewicht' zu dem geplanten Kaufhausneubau“ ein „Kaufhaus des Facheinzelhandels“ (DWZ 17.11.1967).

Deren Vorschlag machte deutlich, 1. dass der lokale Einzelhandel darauf bedacht war, dem „großen Kaufhaus“ nicht zu viel an Kaufkraft abzutreten, und 2., welche hohen Erwartungen er damals in Bezug auf die erzielbare Umsatzsteigerung in Hameln hegte. Denn wenn der **Hamelner** Einzelhandel von sich aus forderte, ihm großflächige Konkurrenz in die unmittelbare Nachbarschaft zu setzen, war klar, dass man das absolute Umsatzplus so hoch veranschlagte, dass die relative Beschränkung durch die Kaufhäuser nicht ins Gewicht fallen würde. Dieses positive Verhältnis beider Werte bestimmte die Politik des lokalen Einzelhandels in den ersten fünf Jahren nach dem Sanierungsbeschluss vom Dezember 1967.

Dass trotz dieser positiven Grundhaltung nicht gleich der Kaufhausbau in Angriff genommen werden konnte, obwohl ein Interessent gefunden war (*Karstadt AG*)¹⁶¹ und der „Kaufkraftabfluß aus Hameln 45 bis 50 Millionen DM pro Jahr beträgt“¹⁶², lag daran, dass von immerhin 32 Hausbesitzern die Grundstücke gekauft werden mussten (DWZ 8.1.1968). Und wer das Pech hatte – 42 Familien nämlich – ausgerechnet dort zu wohnen, wo das Allgemeinwohl Sanierung mittels Kaufhaus erforderte, musste sich eine „Umsetzung“ gefallen lassen (ebd.).

Die Phase der Bodenordnung¹⁶³ dauerte vier Jahre, bis die Abrissarbeiten endlich begonnen werden konnten.

Die „Vereinigung Hamelner Bürger zur Erhaltung ihrer Altstadt“, die der vom Rat durchgesetzten Sanierung ihr Ideal einer unversehrten mittelalterlichen Altstadt entgegenhielt, also ihre Notwendigkeit bestritt bzw. sie nicht ernst nahm, versuchte, mit einer sar-

161 Vgl. DWZ 5.12.1967; laut DWZ vom 17.4.1972 hatte die Stadt interveniert, denn eigentlich wollte *Karstadt* an der Deisterstrasse bauen.

162 Senator *Hoffmann* (SPD) laut DWZ 28.12.1967.

163 Vgl. DWZ 2.2.1972.

kastischen Plakataktion gegen die Vernichtung des ältesten Hamelner Altstadtteils Widerstand zu leisten: „Gott schütze dieses Haus vor Not und Brand – und vor der Stadt-sanierung“ (DWZ 27.1.1968). Doch die spärlichen Gegenstimmen wurden mit Verweis auf eben die Notwendigkeiten widerlegt, derentwegen ja schließlich saniert wurde: Es sei im Sinne aller, den Kaufkraftabfluss zu stoppen.

Gemeinwohl geht vor Eigennutz; und ohne den garantierten Eigennutz bestimmter Bürger lässt sich das Gemeinwohl nun einmal nicht sichern.

Die öffentliche Debatte in der Zeit von der Auslegung der Bebauungspläne Anfang 1968 bis zu den ersten Häuserabbrissen 1972 drehte sich nur selten um die Frage, **ob** man ein Kaufhaus bauen sollte oder nicht. Im Wesentlichen ging die Diskussion um seine „**Anbindung** an die organisch gewachsene Altstadt“¹⁶⁴ bzw. um seinen **Standort**¹⁶⁵: Manche Einzelhändler plagte die Angst, die Käuferströme würden sich nach ihrem Kaufhausbesuch (der erwünscht war) nicht erst noch zu ihren Läden, sondern gleich zu ihren Autos bewegen (was gar nicht erwünscht war). Von organisiertem Widerstand gegen die Kaufhauskonzeption als Ganzes konnte zu dieser Zeit jedoch keine Rede sein.

Noch Ende 1971, als sich 'gewisse' Entwicklungen anbahnten (s.u.), schrieb der EHV-Vorsitzende *Viehoff*, ein besonders konsequenter Kaufhaus-Befürworter, dem Oberstadtdirektor: „Völlig verfehlt wäre ... eine Mittel- oder Kleinlösung [beim Kaufhaus – vF]. Dann gäbe es lediglich Umsatzverlagerungen, die aber nicht zusätzlich Käuferschichten aus dem weiteren Umland mobilisieren würden.“¹⁶⁶

Ende 1971 entstand durch ein folgenreiches Manöver der Stadtverwaltung in einer ganz anderen Angelegenheit eine neue Lage. An der Peripherie der Altstadt, am Kastanienwall, drohte der Anblick einer Bauruine beachtlichen Ausmaßes: Die mit dem Bau des als Renommierobjekts gedachten „Weserbergland-Hotels“ beauftragte Firma ging im Rohbaustadium pleite. Die Stadt sah sich gezwungen, selber für die baldige Fertigstellung zu sorgen, mithin – was nicht ganz einfach war – einen Geschäftspartner, zu suchen, der ein Betonskelett fertig bauen wollte. Das war nicht ganz einfach, weil aus Sicht eines Bauunternehmer der profitabelste Teil schon erledigt war. Nach mindestens einem vergeblichen Versuch kam die Stadtverwaltung schließlich in ihrer Not mit der „Weserbau Contract GmbH & Co KG“ (WBC) eines Herrn *Schmidt* überein, welcher sich für die Übernahme des Hotelbaus das **Vorkaufsrecht** für das Kaufhausgelände sicherte - und nun selber den Kaufhausneubau anvisierte.

Die Stadt musste wissen, dass damit die Geschäftsgrundlage mit *Karstadt* außerordentlich in Frage gestellt war, da der Kaufhauskonzern grundsätzlich nur in eigene Gebäude zog, also nicht mietete. Von einer Einigung mit *Schmidt*, für den keineswegs ein Verkauf, sondern viel eher der profitablere Eigenbau mit anschließender Vermietung in Frage kommen musste, konnte nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Nur wenige

¹⁶⁴ Industrie- und Handelskammer lt. DWZ 10.2.1968; vgl. auch Stellungnahme der *Aktionsgemeinschaft Altstadtsanierung* lt. DWZ 15.2.1968.

¹⁶⁵ So die „Interessengemeinschaft Hamelner Kaufleute“ am 26.2.1968.

¹⁶⁶ Brief *Viehoff* (EHV) an OSD *Guder* vom 10.12.1971.

Monate zuvor hatte der *Karstadt*-Konzern ungeduldig angefragt, „ob alle Grundstücke zur Verfügung stehen“¹⁶⁷.

In jedem Fall hatte sich die Stadt, wie sich schon bald herausstellte, in ein Gestrüpp juristischer Fallstricke begeben, das von nun an die Realisierung der Sanierungsplanung nicht nur enorm erschwerte – und die Handlungsfähigkeit der Stadt entscheidend beeinträchtigte –, sondern die Auseinandersetzung darüber auch weitgehend aus dem Rampenlicht der Öffentlichkeit in die Grauzone internen Kungeleien verlagerte („Grundstücksangelegenheit“).

Nicht nur *Karstadt* wurde durch die neue Situation alarmiert, sondern auch der Hamelner Einzelhandel: Denn *Schmidts* Planungen liefen auf einen Kaufhausgiganten von 12.000 qm Netto[!]-Verkaufsfläche hinaus, was das Doppelte der *Karstadt*-Vorstellungen war.¹⁶⁸ Die Koalition zwischen den *Schmidt*-Gegnern Einzelhandel und *Karstadt* war nun ebenso natürlich wie die Bemühungen der Verwaltung schwierig waren, die das eine tun musste (nämlich *Schmidt* bauen zu lassen), ohne das andere lassen zu können (nämlich auf die Interessen des EHV Rücksicht zu nehmen).

Zunächst musste das berechtigte Misstrauen, das die Einzelhändler gegenüber *Schmidt* und seinen 12.000 qm Konkurrenzfläche hegten, abgebaut werden. Doch auch der Brief des OSD *Guder* an den EHV (15.3.1972) konnte nicht über die Tatsache hinweg beschwichtigen, dass *Schmidt* seinen Profit im Auge hatte und es ihm dabei reichlich gleichgültig war, ob er damit „die Wirtschaftskraft“ Hamelns stärkte, ob also von seinen Umland-Kunden die Einzelhändler ihren Teil abbekamen oder ob er ihnen das Wasser abgraben würde. Wenn also *Guder* schrieb, dass *Schmidt* „eine Konzeption entwickeln wird, die den strukturelle Gegebenheiten Hamelns angepaßt ist“, half es dem Hamelner Einzelhandel wenig, dass „Schmidt die AG für Unternehmensberatung auch unter Beteiligung des Hamelner Einzelhandels eingeschaltet hat“, und kaum beruhigender dürfte die Feststellung gewesen sein, er könne sich „nicht vorstellen, daß Herr Schmidt ... größere Kapazitäten für das Kaufhaus schaffen würde, als sie tatsächlich für den Raum Hameln ausgelastet werden können“!¹⁶⁹

Unabhängig von diesen Auseinandersetzungen begann sich nun auch in der Öffentlichkeit Widerstand gegen das Kaufhaus zu regen. FAZ-Feuilletonistin *Kesting* veröffentlichte den Artikel „Eine Brücke direkt ins Kaufhaus – Wie in Hameln und anderswo saniert wird“ (FAZ 1.4.1972, Abdruck in der DWZ am 6.4.1972). Darin übte sie Kritik an der geplanten Flächensanierung und vertrat die sicherlich plausible Auffassung, dass der

¹⁶⁷ Anfrage *Karstadt* bei der Stadtverwaltung am 27.9.1971.

¹⁶⁸ Diese Differenz erklärt sich aus der divergierenden Interessenlage zwischen Grundeigentümer *Schmidt* und Aktiengesellschaft *Karstadt*. Während diese an einem optimalen Verhältnis zwischen der von ihr selbst zu erstellenden Verkaufsfläche und den darauf umsetzbaren Waren interessiert war, konnte für *Schmidt* das Kaufhaus – zunächst – gar nicht groß genug sein, da mit dessen Größe seine Grundrente stieg. Selbstverständlich, und genau dies sollte sich im Folgenden zeigen, waren auch Schmidts Baudrang Grenzen gesetzt: Er kam nicht umhin, für sein Objekt einen Mieter zu finden, der natürlich – wie etwa *Karstadt* – die andere Seite der Medaille im Auge hatte, also das das Verhältnis von einzusetzendem Kapital und Grundrente.

¹⁶⁹ Diese – korrekte – *Gudersche* Beweisführung musste den Einzelhändlern gerade beweisen, wie ernst sie die *Schmidtsche* Konkurrenz nehmen mussten!

Standort der geplanten zweiten Weserbrücke und der des Kaufhauses nicht zufällig aufeinander abgestimmt wirkten. Diese Vermutung bestätigte *Karstadt* selbst kurz darauf in einem Leserbrief an die DWZ unfreiwillig, als es die Verantwortung für Standortwahl und den Flächenabriss der Stadtverwaltung zuschob:

„*Karstadt* besitzt seit langem¹⁷⁰ in der Deisterstraße, außerhalb des Altstadtbereiches, ein ausreichend großes Grundstück für den Bau eines Warenhauses. Als im Jahr 1967 ein entsprechendes Projekt planerisch angegangen wurde, hat sich der Vorgänger von Herrn Dr. Guder mit beschwörenden Worten dafür eingesetzt, *Karstadt* im Altstadtbereich zwischen Stubenstraße und Weser anzusiedeln. Der Standort schien damals für die Zwecke eines Warenhauses wegen seiner Lage in einem völlig sanierungsbedürftigen Gebiet recht bedenklich.“¹⁷¹

Nicht nur deshalb: Auch die Verkehrsanbindung war in diesem damals abgelegensten Winkel der Altstadt denkbar ungünstig – es sei denn, man würde hier die ohnehin geplante zweite Weserbrücke hinlegen. Es war jedoch unerheblich, ob zwischen Kaufhaus und Weserbrücke ein unmittelbares Junktim hergestellt worden war. Ohne die Brücke hätte sich mit Sicherheit kein Warenhaus an der Stubenstraße ansiedeln lassen.

In seinem Leserbrief benutzte *Karstadt* auch gleich die Gelegenheit, *Schmidt* unter Hinweis auf das Wohl des Ganzen die Schädlichkeit seiner Mammut-Pläne nachzuweisen. „Sollte der Rat wirklich ein Warenhaus in der von Schmidt vorgeschlagenen Größenordnung ansiedeln wollen, so läuft er Gefahr, den guten Zweck des Sanierungsvorhabens zu unterlaufen, weil er dem gewachsenen Einzelhandel der Stadt die Existenzgrundlage entzieht. Damit dürfte die Attraktivität der Innenstadt Schaden erleiden, weil nur eine gesunde Mischung zwischen Großbetrieben und Fachgeschäften des Einzelhandels den Kunden nachhaltig anzieht.“¹⁷²

Dass *Karstadt* hier ohne Schwierigkeiten sein besonderes Interesse in Übereinstimmung mit dem „guten Zwecke des Sanierungsvorhabens“ zusammen brachte, sagt übrigens nichts über seine Borniertheit, dafür alles über diesen „guten Zweck“.

Die *Karstadt*-Argumente fochten *Schmidt*, wie zu erwarten, nicht an. In Verhandlungen mit der IHK und dem Einzelhandel Ende April 1972 bekräftigte er seine Rechnung. Erst bei „12.000 qm wäre der Einstandspreis von ca. 5,2 Mio. DM [für das 404-Gelände – vF] netto abgedeckt und vermietbar. Wenn nur 8.000 qm gebaut würden, müßte die Stadt erheblichen Preisnachlaß gewähren“¹⁷³. Der Grundstückskauf sollte eine rentierliche Kapitalanlage sein, also entweder Verringerung der Kapitalsumme oder höhere Mietein-

170 Nämlich seit 1964.

171 DWZ-Leserbrief 17.4.1972.

172 DWZ-Leserbrief des Leiters der Bauabteilung der *Karstadt AG* (DWZ 17.4.1972). Darin schildert er die Kalkulationen der *Karstadt AG*: „Ein Haus von 7.000 qm Verkaufsfläche benötigt ca. DM 40 Mio. Umsatz, um rentabel arbeiten zu können; ein Haus von 16.000 qm Verkaufsfläche muß jedoch mindestens DM 80 Mio. Umsatz bringen und dies bei einem Einzelhandelsumsatz in Hameln von DM 245 Mio. im Jahre 1971.“

173 Protokoll über das Gespräch in der IHK Hameln am 20.4.1972 (Teilnehmer waren u.a. Vertreter des EHV, der IHK, der Stadtverwaltung sowie *Schmidt*.)

nahmen, also eine höhere Grundrente.¹⁷⁴

Zwei Monate später einigte man – Stadt und *Schmidt* – sich schließlich doch. Am 15.6.1972 teilte die Stadt dem EHV mit, man sei sich „jetzt darin einig, daß 8.000 qm Netto-Verkaufsfläche zuzüglich 4.000 qm Möbelverkaufsfläche geschaffen werden sollen. Als zusätzliche Nutzung kommt dann allenfalls noch Wohnbebauung in Frage.“ Alles schien geklärt: Der EHV hatte die Begrenzung der Verkaufsfläche erreicht, *Schmidt* (per Möbel, die in Hamelns Altstadt kaum störten) seine 12.000 qm. Im Juli konnte die Stadt die Zeitung mitteilen lassen: „Es war von vornherein vereinbart, daß die Stadt Hameln das 'Kaufhausgelände' bis Ende 1972 freigeräumt zur Verfügung stellen wollte. Auf dieser Zusage beruht auch die Terminplanung für die Errichtung des Kaufhauses.“ (DWZ 8.7.1972)

Ein Hinweis auf die Neuplanung, die dieses Arrangement erforderte, war die kurzfristige Prioritätenverlagerung der Stadtplanung vom Kaufhausbereich (Bebauungsplan 404) in die „gewachsene“ Geschäftszone (Bebauungspläne 401, 407, 413). Stadtbaurat *Meyer* in einem Gespräch mit dem EHV: „Der gesamte Bebauungsplanbereich 413, 401, 407, also der Modellbereich¹⁷⁵, genieße absoluten Vorrang vor allen Vorhaben im Bebauungsplanbereich 404“, zumal dieser „völlig neu geplant und diese Planung neu erörtert werden müsse“.¹⁷⁶

Darüber hinaus nahmen die Einzelhändler „erfreut“ zur Kenntnis, „daß die Ansiedlung von C&A ... am Ende der Bäckerstraße eine sichere Sache und der Baubeginn für 1974 versprochen sei“¹⁷⁷, hatten sie doch die „Magnetwirkung von C&A sogar noch höher eingeschätzt als die des im Bereich 404 geplanten Kaufhauses“ (ebd.).

Ein Jahr später, im März 1973, berichtete die DWZ in großer Aufmachung, dass „interessante Planungen vor dem Abschluß“ stünden (DWZ 10. und 15.3.1973). *Schmidt* habe jetzt „konkrete Pläne“, an denen „auch die Karstadt AG beteiligt ist“. Wie *Karstadt* später bestätigte (DWZ 29.11.1975), war tatsächlich ein Arrangement *Schmidt/Karstadt* zustande gekommen. Es lief darauf hinaus, dass der Konzern sein eigenes 7.500-Quadratmeter-Haus bekommen sollte und *Schmidt* dafür noch ein 3.000 bis 4.000 qm umfassendes „Shopping-Center“ beisteuern konnte, „in dem angesiedelte und interessierte Hamelner Einzelhändler ihre Läden unterbringen können“. Dies war also die „völlig neue“ Planung, von der *Meyer* 1972 den Einzelhändlern erzählt hatte. Und da mit dem „Baubeginn wahrscheinlich 1974“ (DWZ 15.3.1973), also erst ein Jahr später, gerechnet wurde, konnte er ihnen ohne weiteres „absoluten Vorrang“ für die Sanierung ihrer Konkurrenzbedingungen einräumen.

174 Der von *Schmidt* gezahlte Kaufpreis für das Grundstück war sehr wahrscheinlich auch Resultat einer Spekulation. Denn die *Karstadt AG* wollte Ende 1971 dafür wohl nur ca. 3 Mio. DM zahlen (Notiz Stadtverwaltung Hameln Januar 1972).

175 Das Sanierungsgebiet I.

176 Protokoll des Gesprächs der Stadtverwaltung [OSD *Guder*, Stadtbaurat *Meyer*, Wirtschaftsförderung *Wilhelm*] mit den Herren des Vorstandes des Stadtverbandes Hameln im Einzelhandelsverband am Mittwoch, 8.11.1972.

177 Ende 1975 fertiggestellt.

Die Fortschritte in der Kaufhaus-Großplanung riefen Mitte 1973 die Einzelhändler auf den Plan. Sie brachten als Kritik an der mangenden Schnelligkeit der „eigentlichen Altstadtanierung“ nicht nur die Forderung nach vorrangiger Fertigstellung der Bebauung in den Bereichen 401 und 407 (Erschließungsstraße), „um anschließend notwendige Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen vieler Geschäfte durchführen zu können“, sondern in erster Linie die „Begrenzung der Verkaufsfläche im Bereich 404 auf ein „**ausgewogenes Maß**“ (DWZ 28.5.1973). Man argumentierte, die Gesamtverkaufsfläche des Kaufhauskomplexes (rund 12.000 qm) binde „40% der Gesamtkaufkraft“ Hamelns; „nach vorliegenden Gutachten und Erklärungen müsse aber eine Entwicklung in dieser Größenordnung voll zu Lasten des örtlichen Handels gehen. Außerdem stagniere das Bevölkerungswachstum, so dass im Hinblick auf ein sich abzeichnendes Ende des allgemeinen Wirtschaftsbooms zusätzliche Kaufkraft nicht mehr über das absolute Wachsen der Käuferzahl, sondern nur noch durch Abziehen der Kaufkraft von woanders, also durch verschärfte Konkurrenz, zu erwarten sei.

Wieder war es – im Dezember 1973 – das Weserbergland-Hotel, das für Abwechslung in Sachen Kaufhaus sorgte. *Schmidt* bekam Schwierigkeiten mit dem Absatz seiner Eigentumswohnungen und den hohen Zinsen und stellte die Zahlungen ein.¹⁷⁸ Der Weserbergland-Hotelkomplex wurde ein zweites Mal gerettet¹⁷⁹, der Kaufhausplan platzte. Denn gerade weil *Schmidt* weitgehend bewegungsunfähig war, hielt er an seiner letzte „Trumpfkarte“, „die auch nach dieser Wendung noch Macht und Rechte besaß“, umso stärker fest: „Denn die Option auf dieses Gelände gibt dem Saarbrückener Geschäftsmann das Recht, das Stubenstraßen-Viertel entweder selbst zu kaufen oder dafür einen Dritten zu bestimmen.“ (DWZ 29.11.1975) *Karstadt* wollte, aber *Schmidt*, der nicht konnte, hatte „Macht und Recht“, alles zu blockieren und auf eine spätere Chance zu warten.

Im Herbst 1974 – die allgemeine Wirtschaftsrezession war unübersehbar - warnte die FDP, in Hameln wie anderswo dem alteingesessenen Einzelhandel zu getan, mehrfach vor einem Kaufhausbau, nicht ohne seine mittlerweile drohenden Gefahren für das Allgemeinwohl dingfest zu machen. In der DWZ vom 30.9.1974 liess die FDP verlauten, dass es durch einen Kaufhausneubau (inzwischen !) Steuerrückgänge geben werde, weil die mittelständischen Betriebe dadurch Verluste erwirtschaften würden. Am 19.11.1974 (DWZ) bekräftigte die Partei ihre Einzelhandelsposition mit der Behauptung, in Hameln sei kaum noch jemand mit der Sanierungsplanung einverstanden. Dem Kaufhaus werde zu viel Beachtung beigemessen; in der jetzigen wirtschaftlichen Lage sei ein Kaufhaus nicht mehr tragbar.

Die Chancen für die Realisierung des Kaufhauses wurden immer geringer. Die Verwaltung sah sich aufgrund wirtschaftlicher Veränderungen jetzt auch politischem Druck ausgesetzt (durch EHV, FDP Teile der CDU). Des endlosen Lavierens überdrüssig, besuchten *OSD Guder* und *Stadtbaurat Meyer* im März 1975 die *Karstadt AG* in Essen. *Schmidt*

¹⁷⁸ Vgl. DWZ 13.12.1973.

¹⁷⁹ Die *Kraftanlagen Heidelberg*, hinter der mächtige Banken-Konsortien standen, übernahm das Objekt und baute es fertig (DWZ 24.4.1974).

war auch eingeladen. Er sollte „mit allen Mitteln zu einer Entscheidung in Sachen Kaufhaus gebracht werden“¹⁸⁰. *Schmidt* kam aber etwas später, so dass sich Gelegenheit zu einem „Vorgespräch“ der Stadt-Spitze „bei den Herren von Karstadt“ bot: Sie fragte „vorsichtig an, ob es nicht Wege gäbe, die möglichen Ansprüche von *Schmidt*, die gestellt würden, wenn die Stadt [gegen den Vertrag – vF] das Kaufhausgelände Karstadt veräußern würde, gemeinsam zu tragen. Auf diese Frage reagierten die Herren von Karstadt sehr zurückhaltend“¹⁸¹. Auf solch kalkulierten Vertragsbruch wollte man sich im Gegensatz zu der bedrängten Stadt Hameln denn doch nicht einlassen. *Karstadt* zur DWZ (29.11.1974): „Wir sind nicht bereit, für Rechte zu bezahlen, die die Stadt anderen gewährt hat.“

Als *Schmidt* dann dazu kam, wurde die Verhandlung „zunehmend heftiger“, bis *Guder* die Flucht nach vorn antrat: „Wir verkaufen das Gelände einfach an Karstadt. Sie, Herr *Schmidt*, können ja dann ihre vermeintlichen Schadensersatzansprüche gegen die Stadt Hameln einklagen.“¹⁸² *Guder* wollte sich darauf berufen, dass *Schmidt* „seine Verpflichtungen“¹⁸³ aus dem Vertrag vom 21.12.1971 nicht eingehalten“ habe. Das Kaufhaus stehe immer noch nicht.

Die einstweilige gerichtliche Verfügung, die *Schmidt* daraufhin erwirkte - „Der Stadt wird aufgegeben, es zu unterlassen, ohne Zustimmung der Antragstellenden über die Grundstücke zu verfügen.“ - , liess die Stadt zunächst öffentlich klein begeben: *Schmidt* sei mit der Kaufhaus-„Ausführung in Verzug geraten“, deshalb versuche die Stadt, „mit Karstadt ins Geschäft zu kommen“, welches „nach wie vor großes Interesse zeige“¹⁸⁴. Doch als in der Hauptverhandlung *Schmidts* einstweilige Verfügung zurück gewiesen wurde, konnte *Guder* am 13.6.1975 dem Verwaltungsausschuss bekanntgeben, „aufgrund dieser Situation seien bei *Schmidt* deutliche Zeichen einer Verhandlungsbereitschaft erkennbar geworden“¹⁸⁵.

Wenige Tage später – nach einem Gespräch *Karstadt*/Stadtverwaltung – meldete die DWZ: „Karstadt kommt!“ (DWZ 21.6.1975) *Karstadt* hatte bei der Bauverwaltung einen Bauantrag gestellt. Das konnte die Verträge zwischen der Stadt und *Schmidt* nicht außer Kraft setzen, *Schmidt* also gar nicht stören und war insofern nichts als eine leere Drohung. Nur der Hamelner Einzelhandel war aufgeschreckt und fühlte sich in Zugzwang. Er entschied sich für einen Offenen Brief an *Guder*, in dem er sich mit markigen Phrasen („Handeln Sie, bevor es zu spät ist!“) an die Verwaltung richtete und wieder einmal „Chancengleichheit, um im Wettbewerb bestehen zu können“, forderte: „Alle vom Kaufhaus geforderten Vorleistungen wurden bereitwillig erbracht. Geeignetes, fertig abgeräumtes Baugelände, hervorragende verkehrsmäßige Erschließung“, während in der

180 Niederschrift der Sitzung des Verwaltungsausschusses vom 9.4.1975 S. 21.

181 Ebd. S. 21.

182 Ebd. S. 23.

183 Der Vertrag enthielt eine Klausel, nach der sich *Schmidt* zum Bau verpflichtete; die Klausel enthielt aber offensichtlich keine zeitliche Auflage.

184 DWZ 10.4.1975: „Verfahren blockiert Kaufhaus-Baubeginn“.

185 Niederschrift der Sitzung des Verwaltungsausschusses vom 13.6.1975.

Oster- und der Bäckerstrasse noch nichts geschehen sei. Man gab sich betrogen, wollte die „taktvolle Zurückhaltung ... korrigieren“ und verlangte „wenigstens die gleiche Förderung, wie sie dem kapitalstarken Kaufhauskonzern gewährt wurde“ (DWZ 19.7.1975).

Doch die Aufregung der Händler erwies sich bald als ebenso verfrüht wie die Hoffnung der Verwaltung, den Vertrag mit *Schmidt* unterlaufen zu können. Während der Verwaltungsausschuss im Oktober 1975 noch davon ausgehen zu können glaubte, „die Geschäftsgrundlage des ... Vertrages über die Veräußerung des Kaufhausgeländes ist fortgefallen“¹⁸⁶, musste er, nachdem er zur Sicherheit noch zwei Juristen eigens befragt hatte, am 12.11.1975 eingestehen, „es sei noch einmal ganz klar geworden“, dass „die Rechtslage“ nicht klar, sondern „sehr diffizil sei“. Im Klartext: „Zur Zeit könne ... von einem Wegfall der Geschäftsgrundlage noch nicht gesprochen werden“. Und nun ist mit *Schmidt* auch wieder „hart zu verhandeln“¹⁸⁷.

Anfang 1976 folgte nicht nur eine erneute Stellungnahme des EHV mit den bekannten Anti-Kaufhaus-Argumenten in neuer Variation (DWZ 2.1.1976), sondern auch ein Paukenschlag mit Folgen: „Schmidt hat Vertrag mit Hertie-Konzern – Hoffnung auf Baubeginn im Herbst“ (DWZ 20.1.1976). Geplant waren, mit Bezug auf das *DSK*-Wirtschaftsgutachten (DSK 1975), „nicht mehr als 6.000 Quadratmeter Nettoverkaufsfläche“, dazu ein Parkhaus. Und *Karstadt*? „Eine prozessuale Auseinandersetzung mit dem Essener Kaufhauskonzern wird von Dr. *Guder* nicht erwartet ... 'Es wäre *Karstadt* unbenommen geblieben, mit Schmidt so zu kontraktieren, wie Hertie es getan hat“, meinte der Verwaltungschef (DWZ 20.1.1976).

Der Kampf entbrannte nun wieder in voller Schärfe. Selbstverständlich war der „Einzelhandel gegen den Kaufhausbau – Heimische Geschäfte gefährdet“. Der Stadt wurde vorgeworfen, „trotz ausreichender vorhandener Verkaufsflächen eine weitere Verkaufsflächenexpansion geplant“ zu haben, wo doch eine Erweiterung „um 6.000 qm in der heutigen wirtschaftlichen Situation ... unvertretbar“ ist (DWZ 4.2.1976).

Während die Stadtverwaltung versuchte, die Einzelhändler in einen „Gedankenaustausch“¹⁸⁸ mit dem Hause Hertie“¹⁸⁹ zu komplementieren, griff die FDP, politischer Mentor der lokalen Einzelhändler, das Kaufhausprojekt grundsätzlich an. Die FDP bemühte sich in 9 Punkten¹⁹⁰ um den Nachweis, dass das partikulare Interesse der lokalen Einzel-

186 Protokoll der Sitzung des Verwaltungsausschusses vom 12.11.1975.

187 Ebd.

188 Solche Gespräche sollten vor allem der Abstimmung der Warensortimente dienen, um unnötige Konkurrenz zu vermeiden.

189 Brief von *Guder* an *Steiniger* vom 9.2.1976

190 „1. Durch den Bau eines Kaufhauses an der Stubenstraße wird die Gestaltung einer Weserpromenade als Freizeit- und Erholungsgürtel für alle Zeiten verbaut.“

[Was zuvor, als die FDP wie die Einzelhändler noch für das Kaufhaus votierten, nicht weiter störte. - vF]

„2. Die Versorgung der Bevölkerung ist nach Ansiedlung zahlreicher neuer Einzelhandelsgeschäfte ... voll gesichert“

[Das anfangs begrüßte und gewollte Kaufhaus, dass durch seine Attraktivität die Händler mit Kaufkraft versorgen und den Abfluss von Kaufkraft in Konkurrenzzentren stoppen sollte, war jetzt überflüssig, weil es jetzt es die Versorgung der Einzelhändler verschlechtern würde, da diese die Bevölkerung schon voll „versorgten.“ - vF]

händler „zum gegenwärtigen Zeitpunkt“ mit dem Nutzen für ganz Hameln und seine Bürger zusammen fallen würde. Dazu drehte sie ihre früheren Argumente zum Kaufhaus ins Gegenteil, gab sich als Anwalt wirtschaftlich schwacher und alter Menschen, deren Versorgung nun auf einmal durch ein Kaufhaus gefährdet sein sollten, beschwor ganz grundsätzlich die Erhaltung „freier Existenzen“ und präsentierte sich als Gralshüter einer wirklich freien Marktwirtschaft mit dem falschen Argument, das Schlimme am Kapitalismus seien eigentlich die Konzerne bzw. Monopole. All diese als ernst gemeinten Sorgen um das Allgemeinwohl hatten nur den einen Zweck, die Interessen der lokalen Händler politisch durchzusetzen, wie der letzte ihrer 9 Punkte zeigte: „9. Erst wenn sich die **wirtschaftlichen Voraussetzungen** für eine Verkaufsflächenausweitung in Zukunft wesentlich **verändern**, stellt sich für die FDP die Frage nach einem Kaufhaus.“¹⁹¹

Um keinen Zweifel an Ernst und Seriosität des FDP-Vorstoßes zu lassen, betonte ihr Sprecher *Bruns* auch gleich, auch er wisse, „daß eine Ablehnung des Kaufhausbaus erhebliche Zahlungen der Stadt an die Schmidt-Gruppe nach sich ziehen würde“, die jedoch „kaum in die Waagschale“ fallen würden, „wenn man auf der anderen Seite die Nachteile [des Einzelhandels – vF], die ein Kaufhausbau zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit sich bringen würde, betrachtet.“¹⁹²

„3. Die Anziehungskraft der Stadt Hameln liegt vor allem in ihrer attraktiven Innenstadt .. Die Anziehungskraft, die ein Kaufhaus ausübt, ist demgegenüber zweitrangig.“

[Ganz selbstverständlich wird die Stadt mit den Händlern gleich gesetzt, denn nur die letzteren können aus der Anziehungskraft einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen und ihr Nutzen bestimmt, wie viel Anziehungskraft es braucht. - vF]

„4. Die mit einem Kaufhaus verbundene Verkaufsflächenexpansion gefährdet die Nahversorgung im ländlichen Raum. Sie ist unsozial gegenüber den wirtschaftlich schwachen Bevölkerungsschichten, besonders gegenüber alten Menschen.“

[Deren Sorgen mussten bislang noch nie als Argumente in der Kaufhausdebatte herhalten. - vF]

„5. Wir wollen im Interesse einer gut strukturierten Gesellschaft möglichst viele freie Existenzen ... erhalten.“

[Ein Argument, dass immerhin den Inhalt von „frei“ klarstellt. Jeder soll frei mit dem, was er als Eigentum hat oder auch nicht hat, umgehen können und müssen. - vF]

„6. Eine Schwächung des Einzelhandels hat in Stadt und Land einen erheblichen Gewerbesteuerausfall zur Folge.“

[Wer gegen die Interessen der Einzelhändler verstößt, der schadet sich letztlich selbst, denn die Kommune hat sich abhängig gemacht vom Erfolg der Unternehmen. - vF]

„7. Die Altstadt kann auf Dauer nur wirtschaftlich erhalten werden, wenn ein leistungsfähiger Einzelhandel existiert“

[Dies sagt nicht noch einmal dasselbe wie in Punkt 3 und 6, sondern auch das Wesentliche über den Zweck der Altstadt und ihrer Sanierung. - vF]

„8. Ein zusätzliches Kaufhaus ist zur Zeit, mittelfristig gesehen, verbraucherfeindlich. Die Zahl der Anbieter würde sich vermindern. Damit nimmt die Gefahr des Preisdiktats zu, die Vielfalt des Angebots nimmt ab.“

[Mit einem auch 'mittelfristig gesehen' logischen Purzelbaum - die freie Konkurrenz schadet sich selbst und dem Nutzen für die Nachfrager, wenn der Staat nicht dirigistisch eingreift - präsentierte man sich als Gralshüter einer wirklich freien Marktwirtschaft, in der zum Nutzen aller Angebot und Nachfrage funktionieren. Das falsche Argument, das Schlimme am Kapitalismus seien eigentlich die Konzerne bzw. Monopole, findet man nicht nur hier. - vF]

Alle Zitate aus DWZ 10.3.1976.

191 Ebd. DWZ 10.3.1976.

192 Ebd.

Das ging offenbar doch zu weit. Die konsequent kaufhaustreue Verwaltung (die Folgen eines Vertragsbruches bekäme ja zuallererst sie zu spüren) unter *Guder* „warnte“ zwei Tage später vor einem „Damoklesschwert“ in Form von „Schadenersatzforderungen, deren Höhe nicht absehbar ist“ (DWZ 12.3.1976), sofern nicht gebaut würde. *Bruns* (FDP) meldete sich noch einmal zu Wort (DWZ 15.3.1976) und forderte eine erneute Prüfung der Rechtslage und bekräftigte die Relativität der FDP-Kampagne: Bei veränderter konjunktureller Lage könne man „immer noch“ ein Kaufhaus bauen und über den dann eintretenden Schaden für die „schwachen Bevölkerungsschichten“ musste man sich keine FDP-Sorgen mehr machen.

Dies war also die Lage Anfang 1976: Ein Streit der politischen Parteien um die richtige Wirtschaftspolitik, darum, welche Kapitalfraktion zu fördern und zu schützen sei für das allgemeine Wohl. Dieser Streit vermischte sich mit den juristischen Verstrickungen der Stadt, so dass sie ihre wirtschaftspolitischen Interessen dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit und des Eigentumsschutzes unterordnen musste.

Die FDP und der Hamelner Einzelhandel waren kompromisslos gegen ein Kaufhaus, die SPD – wie schon immer – dafür und die CDU argumentierte wie die SPD und handelte wie die FDP. Die Verwaltung malte immer wieder die Folgen eines Rechtskonfliktes mit *Schmidt* an die Wand, musste also schon deshalb für den Kaufhausbau sein. Nur die bewährte *Aktionsgemeinschaft Altstadtsanierung*, sonst nie um affirmative Vorschläge verlegen, „erklärt sich diesmal unfähig für sachliche Stellungnahmen und Vorschläge“ – nicht etwa, weil es zwischen konsequenten Kaufhaus-Befürwortern und -Gegnern keinen Kompromiß geben konnte, sondern weil Sachargumente und Parteienstreit sich nicht vertrugen: „'Politikum' Kaufhaus behindert sachliche Beurteilung“ (DWZ 20.3.1976). In solch auswegloser Lage wurde das politische Klima naturgemäß rauher. Die SPD startete eine Befragungsaktion mit dem überraschenden Resultat „Bürger wollen ein Kaufhaus“ (DWZ 19.3.1976); man wurde persönlich: FDP- „Bruns steckt noch zu tief in den Stiefeln von Tündern¹⁹³. Das Umdenken auf große Projekte ist noch nicht gelungen“¹⁹⁴. Die CDU schob der SPD die Schuld in die Schuhe, sie habe eben „immer die falschen Kaufhausbetreiber angesprochen“ oder log dreist zur Rechtfertigung der eigenen Interessen: *Siever* (CDU) behauptete von den Einzelhändlern, schon „1967 sprachen sich alle gegen die Errichtung eines Kaufhauses in Hameln aus“ (DWZ 30.3.1976).

Als der Rat der Stadt im Mai 1976 einen neuen Bebauungsplanentwurf verabschiedete, war das Kaufhaus nicht unbedingt „ein Stückchen greifbarer“ (DWZ 7.5.1976). Aber die (regierende) CDU war den Schwarzen Peter los, verantwortlich für die Verzögerungen zu sein. Andererseits konnte sie zusammen mit der FDP ja sämtliche eingebrachten Bedenken und Anregungen berücksichtigen lassen, so dass die Pläne immer wieder geändert werden mussten; auf diese Weise konnte sie betonen, dass sie für ein Kaufhaus sei, und seinen Bau gleichzeitig verzögern.

¹⁹³ Dörflicher Vorort von Hameln.

¹⁹⁴ *Hoffmann* (SPD) laut DWZ 20.3.1976.

So wurde in der Folgezeit ein Entwurf nach dem anderen produziert, vorläufig angenommen, wieder geändert usw. Die SPD interessierte an den Entwürfen nur, dass endlich die Bedenken neutralisiert wurden – wie, war gleichgültig -, die FDP freute sich, solange nicht gebaut wurde, und die CDU konnte nichts dafür. Nur die Verwaltung saß auf Kohlen – OSD Guder: „Eile tut Not!“ (DWZ 5.5.1976). Sie schätzte die Schadensersatzforderungen von *Schmidt*, wenn er nicht bauen konnte, vorsichtig auf 10 bis 20 Millionen DM. Denn *Schmidt* fuhr nun schwere Geschütze auf. Er und seine Partner „wollen jetzt den guten Willen sehen“, denn man wollte endlich bauen (Ende Juni 1977 liefen staatliche Investitionszulagen aus): „Wir werden ... im Moment keine Schadensersatzansprüche geltend machen ... vielmehr werden wir auf Erfüllung klagen“; dabei ist er sicher, „daß Hertie diesen ganzen Weg mit uns zusammen geht“.¹⁹⁵



Kaufhaus an der Stubenstraße

Städtebaulich ungeordneter Bereich an der zentralen Omnibushaltestelle (ZOH)



Abbildung 16: Kaufhaus Hertie an der Stubenstrasse mit Zentralem Omnibusbahnhof (unten) (um 1978)

... geltend machen ... vielmehr werden wir auf Erfüllung klagen“; dabei ist er sicher, „daß Hertie diesen ganzen Weg mit uns zusammen geht“.¹⁹⁵

Schmidt klagte nicht. Sondern er machte jede Planänderung mit – auch solche, die für ihn Mehrkosten in Millionenhöhe bedeuteten -, nur um schnell bauen zu können. Das zeigt, dass er 1. Zugang zu ausreichend Kredit haben musste (sein Unternehmen war insolvent), weil er und die Banken 2. auf eine relativ hohe und langfristige sichere Miete für das Warenhaus vertrauen konnten (wahrscheinlich hatte *Schmidt* schon mit *Hertie* einen auf 30 Jahre laufenden Mietvertrag abgeschlossen-

195 .DWZ-Interview mit *Schmidt*, 18.12.1976.

sen), was 3. darauf schließen lässt, dass Mieter *Hertie* sich um seinen Umsatz in Hameln langfristig keine ernsthaften Sorgen machte und 4. dafür den lokalen Einzelhändlern welche bereiten dürfte.

Das 'Kaufhaus' *Hertie* eröffnete schließlich Mitte 1978. Für 10 Jahre. 1988 gab *Hertie* den Standort auf und ein Selbstbedienungswarenhaus zog an der Stubenstrasse ein (s. Kap. 1.4 und Kap. 3.3).

Die politische Diskussion um das Warenhaus macht deutlich: Die lokalen Politiker und die kommunale Verwaltung waren sich einig, dass die Frage der Ansiedlung daran zu messen war, ob sie dem allgemeinen Wohl Hamelns diene, in dem sie wirtschaftliche Erfolgsmöglichkeiten von Betrieben in Hameln erhöhte. Uneinig waren sie in der Antwort, auf welche Weise das Wirtschaftswachstum wohl gefördert werden könnte. Anders als in den 1960er Jahren mit relativ hohen Wachstumsraten, verschärfte sich Mitte der 1970er die Konkurrenz. Die unterschiedlichen und gegensätzlichen wirtschaftlichen Interessen der einzelnen Fraktionen innerhalb des Handelskapitals wurden heftiger ausgetragen. Dies hatte Auswirkungen auf die Politik. Nicht nur wegen der Versuche, sich über politische Bestimmungen und Setzungen – z.B. Bebauungsplanung - Konkurrenzvorteile zu schaffen.

Auch unabhängig von Lobbyarbeit einzelner Fraktionen, gerade wegen der vielfältigen Versuche, Einfluss auf die Politik zu nehmen, standen Politiker vor der Frage, welche allgemeine Wirtschaftspolitik die angemessene, wachstumsträchtige für die gesamte (lokale) Wirtschaft wohl sei und welche Einzelinteressen sich dem unterzuordnen haben. Weil alle partikularen Interessen gegenüber der Politik behaupten, dass ihr Erfolg dem allgemeinen Wirtschaftserfolg am besten diene, hat die Politik gewisse Freiheiten, zu entscheiden, wessen Interesse dem Allgemeinwohl nützt. Und da dies in einer „offenen“, anarchischen Wettbewerbsgesellschaft nicht planbar und vorherzusagen ist, gibt es in der Politik Diskussionen und Streit - und Kämpfe um die Macht, die Antwort zu entscheiden und durchzusetzen.

1.10 Auseinandersetzungen um die Sanierungspolitik in der Öffentlichkeit – im Namen des Allgemeinwohls

Es gab in Hameln auch öffentliche Kritik an den Zielen und Massnahmen der Altstadt-sanierung. Es waren keine massiven oder spektakulären Proteste und Demonstrationen wie in manchen Großstädten. Die oppositionelle Bürgerinitiative „Vereinigung Hamelner Bürger zur Erhaltung ihrer Altstadt e.V.“ war zwar ein rühriger, aber doch kleiner Kreis von Personen, der erst im Zusammenhang mit Kritik in überregionalen Medien im Frühjahr 1972 bekannter und einflußreicher wurde. Öffentliche Kontroversen über die „richtigen“ Sanierungsziele, die bis heute in Hameln erinnert werden, gab es in Hameln in der Zeit von 1972 bis 1975, ausgelöst durch drei Berichte – den *Kesting*-Artikel (1972), den

ZDF-Film „Weserballade“ (1974) und das Papier des ZIF Bielefeld (Zentrum für interdisziplinäre Forschung an der Universität Bielefeld, 1974). Davor wie danach beschränkte sich die Kritik, wenn es sie gab und in die lokale Deister-Weser-Zeitung schaffte, auf einzelne, konkrete Massnahmen, stellte aber nicht die grundlegende Ausrichtung der Sanierungspolitik in Frage.

1.10.1 „Eine Brücke direkt ins Kaufhaus“ - M. Kesting in der FAZ 1972

Am 1.4.1972 veröffentlichte die FAZ einen längeren Artikel von *Marianne Kesting* „Eine Brücke direkt ins Kaufhaus - Wie in Hameln und anderenorts „saniert“ wird“ (s. Anhang 5). *Kesting* kritisierte, dass die Altstadtsanierung dem wirtschaftlichen Ziel ‚Belebung der City‘ alles andere, besonders aber die Kultur unterordne und bedenkenlos opfern würde. Sie äußerte Zweifel, ob diese Sanierungspolitik dem Gemeinwohl diene, und deutete damit an, dass hier ein grundlegendes politisches Versagen vorliege.

Kesting schwärmte von der „eigentlich seit jeher sehr planvoll angelegt(en)“ Altstadt als einer „der schönsten und geschlossensten Altstädte Niedersachsens“ mit „prächtigen Bürgerbauten“ und dem „intimen Charme“ der Gäßchen. In den Außenbezirken Hamelns dagegen „wuchert .. ein trübes Durcheinander“: „uniforme Häuser“, „unmotiviert aufschließende Hochhäuser“ und obendrein ein „monströser Betonkasten, eine Stufenpyramide, worin das „Beamtenheimstättenwerk“ in vollklimatisierten Großraumbüros waltet“. Im Stadtkern gebe es „Städtebaukultur“, während „draußen .. bereits der Fortschritt (herrsche)“. Nach Ansicht von *Kesting* wollte die Hamelner Sanierungspolitik den Fortschritt nun auch in der Altstadt herrschen lassen: Kaufhäuser „mit Rolltreppen“, eine vierspurige Hochstrasse durch das „reizvolle Klüthviertel“, das dann mit Verkehrslärm und Abgasen gefüllt werde, eine neuer Weserbrücke, „so geplant ... , dass sie direkt ins Kaufhaus führt“, vor allem aber ein „Kaufhaus „erster Kategorie““, gemeint ist das geplante *Karstadt*-Warenhaus. Dessen „heiliger Odem“ sollte sich „auf die Altstadt ergießen“, musste „alles bringen: nicht nur eine City, sondern auch Geld, „Sanierung schlechthin““. Dieser „Sanierungscoups“ würde auch ohne Rücksicht auf die gewachsene historische Baukultur durchgesetzt, wenn neue, gerade Strassen gezogen würden, oder manchmal sogar grundlos, wie beim Abriss eines „großartigen alten Adelssitzes.“ (Kiepehof). Die Wünsche der Bürger – gemeint ist die „Vereinigung Hamelner Bürger“ um *Buchwitz* - würden von der Stadtverwaltung nicht beachtet. Wie überall bei den „Sanierungen“: „Die halberstickten Schreie der Bürger rauschen an den tauben Ohren der Stadtverwaltungen, Länderregierungen und des Wohnungsbauministeriums vorbei.“

Die Missachtung der (Städtebau)Kultur zugunsten eines „Fortschritts“ mit dem Namen City konnte sich *Kesting* nur als Wahn vorstellen. Sie schrieb, dass Kaufhäuser in den „Hirnen der Stadtverwaltung magische Eigenschaften an(nehmen)“; Planer hätten bei den Verkehrsprojekten - „den Blick bereits „auf das Jahr 2000“ gerichtet - größenwahnsinnige Vorstellungen, für die von den Bürgern „Opfer gebracht werden ... müssen“; dem lokalen Einzelhandel hätten sie wider besseres Wissen eingeredet, dass Kaufhäuser

ihm nicht schaden, so „daß er nun, wie man versichert, energisch nach den Kaufhäusern verlangt“. Auch der Landeskonservator war für *Kesting* ein merkwürdiger „avantgardistischer“ Mensch, denn er wolle die „Wesermühlen“ schützen, „ein Fabrikgebäude von monströser Häßlichkeit“. Und für die Stadtverwaltung in ihrem Fortschrittswahn könnten kritische Bürger (wie im „Bürgerverein“ um *Buchwitz*) nur aus „Narren, Sektierern, Hinterwäldlern und Ewig-Gestrigen“ bestehen.

Ihre Formulierungen machten klar, dass es *Kesting* nicht nur um eine mangelhafte, in einzelnen Punkten falsche Sanierungspolitik ging. Die Hamelner Sanierungspolitik war für sie Ausdruck einer grundsätzlich falschen Politik, ein Modellfall für politisches Versagen in Hinblick auf die Förderung des Gemeinwohls. Zum Schluss ihres Artikels sprach *Kesting* diese Frage offen an: „Aber wer bestimmt darüber, was „Gemeinwohl“ ist?“ und musste feststellen: „Da die genaue Definition fehlt, legen es die Behörden im Verein mit den entsprechenden Firmen auf ihre Weise aus“, so dass „... Interessenklüngel ... Kommerz triumphieren“. Behörden und Private konnten zu ihren Gunsten frei schalten und walten. Niemand, keine Politik, kein Staat, hinderte sie offenbar daran, so dass der „Fortschritt“ die gewachsene städtebauliche „Kultur“ und mit ihr die Gesellschaft zu zerstören drohte.

In dieser Kritik war sich *Kesting* mit der Kritik des Bürgervereins um *Buchwitz* einig. Der -Bürgerverein hatte schon 1967 „Kungelei hinter verschlossenen Türen, zwischen Wirtschaftsmächten und selbstinteressierten Personen“ diagnostiziert, wie ihr Mitglied Kater später berichtete (Kater 1973). In *Kestings* Artikel fanden sie Unterstützung für ihre 'Erklärung', dass es den Politikern mehr um das 'große Kapital' - um „das „Milliardengeschäft“, das sich große Baugesellschaften, die Bauindustrie und die interessierten Gewerkschaften von der sogenannten Städtesanierung versprochen“ (Kater 1973). Sie sahen sich endlich auch in ihrer Diagnose unterstützt, „dass der Parlamentarismus auf örtlicher Ebene nicht in der Lage war, die Bedürfnisse und Interessen der Betroffenen hinreichend zur Kenntnis zu nehmen und abgewogen zu berücksichtigen“ (Buchwitz 1974), dass der (demokratische) „Parlamentarismus“ versagt an der zentralen staatlichen Aufgabe, das Allgemeinwohl zu sichern¹⁹⁶.

Kesting präsentierte die Hamelner Altstadtsanierung als Modellfall für eine Stadtsanierung, in der „sanieren“ vielfach zerstören bedeutete. Ihr Artikel fand ein bundesweites Echo, denn es gab in immer mehr Städten Kritik an den Flächensanierungen. In Hameln war man auch deshalb schockiert. Am 6.4. druckte die DWZ das Unglaubliche ab: „FAZ-Feuilletonistin kritisiert Hamelner Altstadtsanierung“. An der *Kesting*-Kritik, die kaum ein gutes Haar an der Hamelner Altstadtsanierung liess, fiel dem DWZ-Redakteur, dessen Kommentar („Einseitig“) auf derselben Seite unten erschien, nicht ihre mögliche Fehlerhaftigkeit auf, sondern die Tatsache, dass es überhaupt so weit kommen konnte, dass Kritik geübt wurde:

¹⁹⁶ Die Kritik am „Parlamentarismus“ verstummte in dem Moment, als die konservative CDU, der *Buchwitz* beigetreten war, regierte (seit 1973) und die allgemeine ökonomische Situation die Sanierungsziele änderte (vgl. Kap. 1.7 ff.).

„Die massive Kritik beweist allerdings, daß es Hameln nicht gelungen ist, das Vorhaben der Sanierung volkstümlich zu machen, einleuchtend zu begründen und die Öffentlichkeit laufend über den sich verändernden Stand der Planung oder sonstigen Arbeiten zu informieren.“ (DWZ 6.4.1972)

Für die DWZ stand also die Politik der Stadt als solche gar nicht zur Debatte – im Gegensatz zu *Kesting* -, sondern ihre mangelnde Vermittlung, die für den Bürger nicht „volkstümlich“ genug aufgezeigt hatte, dass die Sanierungspolitik der Stadt das Allgemeinwohl beinhaltete.

Eine „wirkliche“ Kritik, die „wirkliche Argumente und Fakten“ zugrunde legt, konnte der FAZ-Artikel für den DWZ-Redakteur nicht sein. Es war für ihn „Wunschdenken“ aus einem **einseitigen** Interesse. So wies er *Kesting* darauf hin, es gäbe schließlich nicht nur Touristen, und insofern einen

„Widerspruch zwischen Romantik suchenden Touristen, die nur vom Wunschdenken her urteilen, und zwischen den Menschen, die in aussterbenden Altstadt-Altbauten noch leben ... und auch den Verantwortlichen, die der Altstadt eine Funktion erhalten ... müssen“ (ebd.)

Die mangelhafte „Volkstümlichkeit“ der Vermittlung, die solches „Wunschdenken“ provoziert hatte, war nun in der Welt und deshalb sei es „kein Wunder“, fand die DWZ, „daß bei denen, die den Artikel gelesen haben, unterschiedliche Reaktionen erfolgten und daß nun ganz allgemein in Hameln eine Diskussion in Gang kommt“.

Einen Tag später schrieb die DWZ gleich noch einmal, was sie von dieser Diskussion erwartete. Mit Verweis auf die nun einmal angeschnittenen „Fragen, die Antwort erheischen“ (DWZ 7.4.1972), forderte sie die Stadtverwaltung auf, zu *Kestings* Vorwürfen Stellung zu nehmen, d.h. sie zu entkräften. Dabei half auch die DWZ selbst mit einem Bericht über eine gerade stattfindende CDU-Veranstaltung, den sie titelte: „Die Altstadtsanierung hat Hand und Fuß“ (DWZ 8.4.1972). Ausführlich wurde ein Mitglied der CDU zitiert, der mit *Kesting* abrechnete: „einseitige und verzerrende Darstellung ..., Brückenbau und Warenhaus ... völlig verzerrt dargestellt ... zu kritisieren sei allerdings die ungenügende Öffentlichkeitsarbeit der Stadt“.

Nachdem am 12.4.1972 ein Leserbrief von *Kesting* erschien, in dem sie sich gegen den Vorwurf der Einseitigkeit verwahrte und auf ihrer Kritik am fehlenden bzw. falschen Gemeinwohl beharrte, veröffentlichte die DWZ am 14.4.1972 eine Stellungnahme von OSD *Guder*. Schon die Überschrift zeigte, das sich die DWZ auf diese Kritik **nicht einlassen** wollte und nur Unsachlichkeit entdeckte: „Auch elegant geschriebene Polemik darf auf Tatsachen nicht verzichten“. *Kesting* könne zwar flott formulieren, habe aber keine Ahnung, was in Hameln los sei. *Guder* führte zunächst aus, warum man sich mit prinzipieller Kritik an der Sanierung „seit langem“ nicht mehr abzugeben brauche:

„Frau *Kesting* ist erkennbar 'Argumenten' zum Opfer gefallen, die von der in ihrem Artikel erwähnten Bürgervereinigung stammen, die sich jedoch seit langem als Unwahrheiten oder Halbwahrheiten herausgestellt haben. Deshalb wird diese

Vereinigung auch hier nicht als ernsthafter Partner angesehen.“

Trotzdem liess er es sich nicht nehmen, noch einmal die Sanierungskonzeption zu entwickeln, um die Falschheit der *Kesting*-Argumente zu beweisen: Die Altstadt veralte, ihr drohe soziale und ökonomische Schwächung, wenn nicht gar die „Gefahr einer Slumbildung“. Das müsse verhindert werden, nicht zuletzt weil die Eigentümer eine lebendige Altstadt für „ertragreiche Nutzung“ ihres Besitzes benötigten. Die aus dieser Diagnose hervorgehende Planung sei von allen Parteien unterstützt worden – außer von der NPD. Das lasse tief blicken: „Der Sprecher der NPD ist Gründer und Vorsitzender des von Frau *Kesting* erwähnten Bürgervereins“, womit alles in einem Satz untergebracht war. *Kesting* solle ihre eigene Zeitung genauer lesen:

„Der Wirtschaftsteil der FAZ belegt es häufig, daß die einstige Gegnerschaft von Einzelhandel und Kaufhäusern gründlich vorbei ist ... Das Kaufhaus ist ein Mittel zur Belebung, mehr nicht. Völlig aus der Luft gegriffen ist die Behauptung, das Kaufhaus habe am Anfang der Altstadtsanierung gestanden.“ Auch in Bezug auf die *Weserbrücke* mangle es an Sachkenntnis. „Nicht ein einziger Verkehrsexperte übrigens hält die *Brücke* an dieser Stelle für falsch, sondern lediglich die „Vereinigung“ und einige ihrer Freunde.“ (DWZ 1.4.1972)

Die Tageszeitung argumentierte wie die Stadtverwaltung mit „Tatsachen“. Diesen Tatsachen müsse man Rechnung tragen, sie akzeptieren und sich ihnen sachgerecht anpassen. Eine Parteilichkeit etwa zugunsten des Kaufhauses oder des Großkapitals sei ausgeschlossen, wenn man sachlich vorgehe.

Worin aber bestanden die Tatsachen? Es war für die Presse wie für die Politik der Stand der ökonomischen Konkurrenz. In der gegenwärtigen Wettbewerbssituation war ein Kaufhaus ein Mittel und kein Gegner für den lokalen Einzelhandel und die Grundeigentümer. Diese Konkurrenzlage galt und formierte die Interessen. Diesen gerecht zu werden und zur Durchsetzung zu verhelfen, nur das konnte Aufgabe und Inhalt des Allgemeinwohls sein. Wer das nicht akzeptierte, sich dem nicht unterordnete, war „einseitig“, romantisch, betrieb Wunschdenken, war ewiggestrig, hatte nur Argumente in Anführungszeichen - kurz, war nicht ernst zu nehmen.

Die Tageszeitung machte es sich zur Aufgabe, diesen Standpunkt (der Politik) ihren Lesern zu vermitteln, indem sie sich als unabhängiger Wächter und Kritiker - der Politik wie des Publikums – aufführte. Gut ein Jahr später engagierte sich die Tageszeitung, ihren Lesern einen anderen, den neuen von der CDU/FDP definierten Standpunkt zu vermitteln.

1.10.2 DWZ-Berichterstattung und „Weserballade – Affirmation und Negation

Die kritische „Vermittlung“ der jeweils herrschenden Politik, die sich lokale wie überregionale Medien zur Aufgabe machen, liess sich auch an der Berichterstattung der DWZ verfolgen.

Etwa zur gleichen Zeit des *Kesting*-Artikels – im Frühjahr 1972 – kam es zu den ersten Abrissen von Häusern an der Stubenstraße, dort wo das Kaufhaus gebaut werden sollte. „Die ersten Abbrucharbeiten haben begonnen“, meldete die DWZ am 22.3.1972. Im Juni sah sich die DWZ die Abbruchhäuser von innen an und entdeckte nur gute Gründe für den von der Politik beschlossenen Abriss:

„Auf unserem ganzen Rundgang durch ... verschiedene Abbruchhäuser haben wir niemanden getroffen, der ehrlich bedauert, seine langjährige Wohnstatt verlassen zu müssen. So wäre auch in den wenigsten dieser Häuser mit Restaurierung viel gewonnen ... Wenn das Fernsehen schon Ausnahmen zeigt, was man mit sehr viel Geld und eigener Arbeit doch noch aus einer Altbauwohnung machen könnte, dann hier die Kehrseite.“ (DWZ 3.6.1972)

Soziale Fragen¹⁹⁷ durch die Wohnungsverluste - „42 Gebäude weniger“ (DWZ 5.8.1972) - waren der DWZ ebenso wenig ein Thema wie denkmalpflegerische¹⁹⁸. Sie wollte nur Positives entdecken. Dort, „wo früher Stubenstraße war“, war nun ein „Neuer Platz in Hamelns Altstadt“. „Binahe so, als wäre es immer so gewesen, bietet sich das Gelände der ehemaligen Stubenstraße als freier Platz in der Altstadt an“ stand unter einem Foto. Ein anderes zeigte „den neuen Platz – ehemals Stubenstraße – in abendlicher Sicht, die Marktkirche im Hintergrund“ (DWZ 22.7.1972). Die Ausradierung des ältesten Stadtteils Hameln wurde so in eine romantische Verschönerungsaktion verwandelt. Doch nur vorübergehend, teilte sie den Lesern mit, denn die *Schmidtsche* Kaufhaus- „Planung läuft auf vollen Touren“ (DWZ 5.8.1972). Der Abbruch war für die DWZ ohne Frage gerechtfertigt, wenn es um das Ganze geht. Da war es selbstverständlich, dass die Häuser „dem übergeordneten Bedürfnis der Altstadtsanierung geopfert werden müssen“ (DWZ 26.8.1972).

Kritik an dem Abbruch hatte es für die DWZ zu jener Zeit nicht gegeben, was aber keineswegs bedeutete, dass es sie nicht gab. In der „Zwischenbilanz“ schreibt die Stadtverwaltung 1983 rückblickend: „Das Vorgehen beim Abbruch baulicher Anlagen nach Räumung trat in den ersten Jahren der Sanierung zunehmend in den Blickpunkt einer kritischer werdenden Öffentlichkeit. Nicht nur die den Abbruch von straßenbegleitender Altbebauung ermöglichende Planung, sondern auch das tatsächliche Vorgehen, den Abbruch alsbald nach Räumung ohne unmittelbare anschließende Neubebauung vorzunehmen, wurde zu einem deutlichen Ansatzpunkt der Kritik.“ (Stadt Hameln 1983, 17)

Wenige Jahre später (ab 1973) forderte die DWZ die Erhaltung von Fassaden und ließ

197 In ihrer „Zwischenbilanz“ deutete die Stadtverwaltung dagegen - mit aller Vorsicht - eine wenig mieterfreundliche Umsetzungs politik an: „Die mit jeder Umsetzung verbundenen Einwirkungen auf den Betroffenen wurden in den ersten Jahren der Sanierung nur bedingt erkannt, wohl auch dem möglichst raschen Erreichen bestimmter Sanierungsziele untergeordnet.“ (Stadt Hameln 1983, 17)

198 In der Strukturanalyse der Altstadt von 1966 hatte die Denkmalpflege die Häuser an der Stubenstrasse als „Bauten, die zwar von einen geringem Eigenwert sind, aber für das Straßenbild Bedeutung haben“, eingestuft. Hameln hatte zwar am 5.6.1968 ein Ortsstatut beschlossen, einen „für seine Entstehungszeit sehr weitsichtigen Versuch ..., .. bauliche Veränderungen zu steuern“, doch „scheint die Ausnahmeregelung sehr stark beansprucht worden zu sein“ (GEWOS 1978, 110ff.).

Abrisse überhaupt nur noch gelten ließ, wenn sich die Modernisierung nicht mehr lohne. Es war die gleiche affirmative Haltung zur Politik - nur die Politik hatte sich geändert.

Im Sommer 1974 begannen Dreharbeiten für einen Beitrag im ZDF. Bereits die Dreharbeiten lösten in Hameln heftige Debatten aus. Die DWZ berichtete darüber unter der Überschrift: „Modellfall für brutale Sanierung“ (DWZ 22.8.1974), was in der Hamelner Öffentlichkeit zu „lebhaften Diskussionen“ führte und die zum Sendetermin im April 1975 wieder auflebten (GEWOS 1978, 158). In diesem Fernsehfilm führte der Autor *Kirchner* – nach den Zitaten in GEWOS (ebd.)¹⁹⁹ - eine radikale Kritik an der Altstadt-sanierungspolitik. Sie sei ein „Modellfall einer rücksichtslosen Vernichtung“, eine „Katastrophe“, „eine groß angelegte Zerstörungsaktion, die sich Sanierung nennt“, Ergebnis eines generalstabsmäßigem Aufräumens mit Hamelns „Geschichte ... - und zwar gründlich! Haus für Haus, Straße für Straße“, mit dem Resultat von „Trümmerflächen wie nach einem Bombenangriff“ (ZDF 1975 nach GEWOS ebd.).

Die zu einem tragischen Geschehen überhöhte Kritik unterschied sich von der *Kesting*-Kritik in zweifacher Hinsicht: im Inhalt und in der (zugeschriebenen) Wirkung. Während *Kesting* an der Altstadt-sanierung eine falsche politische Zielsetzung kritisierte, führte der Filmautor eine völlig andere Kritik. In seiner moralischen Empörung über die Verletzung seines (!) Heimat- und Geschichtsverständnisses konnte und wollte er gar keinen Zweck der Politik mehr erkennen – außer dem einer ‚sinnlosen‘ Zerstörung von Lebenswelt. Solch eine Politik war nicht reformierbar und nicht diskutierbar. Sie musste beendet und verhindert werden.

Auch die Wirkung dieser radikalen konservativen Kulturkritik war eine andere als die des *Kesting*-Artikels. Die „Weserballade“ rief in der Hamelner Öffentlichkeit nicht nur viel Aufmerksamkeit und Aufregung hervor, nicht nur weil sich verletzter Heimatstolz meldete oder weil die seit langem geführten Einwände der *Vereinigung Hamelner Bürger* massiv unterstützt wurden. Ihr wurde auch zugeschrieben, ein entscheidender Anstoss für die Änderung der Sanierungspolitik hin zur Objektsanierung gewesen zu sein. Am 11.3.1975 beschloss der Rat der Stadt Hameln die Planungsänderung „Erhaltung der Kleinen Strasse“, also Objektsanierung statt Abriss der Westseite der Kleinen Strasse, und im September 1975 die „2.Fortschreibung“ (vgl. Kap. 1.7). Sanierungskritische Bürger und Initiativen wie die *Vereinigung Hamelner Bürger* oder die Bielefelder *Arbeitsgemeinschaft* interpretierten die Politikänderung als die Reaktion auf den Druck der Öffentlichkeit (vgl. Kater 1989, 51; GEWOS 1978, 158) und als einen Erfolg, ihre Interessen über den öffentlichen Diskurs politisch geltend gemacht zu haben.

Der GEWOS-Bericht (1978) bezweifelte – zu recht - , dass die kritische Öffentlichkeit maßgeblich die Politikänderung bewirkt habe. Selbst die DWZ war auf behutsame Modernisierung und Objektsanierung umgeschwenkt. Die Wachstumsideologien, welche die Altstadt-sanierungspläne bis dahin voran getrieben hatten, waren brüchig geworden und auch der fast zehn Jahre geteilte Sanierungszweck war inzwischen fragwürdig. Die gesamtwirtschaftliche Situation hatte sich verändert (Rezession), auch der Wohnungs-

¹⁹⁹ Der genaue Inhalt des Films ist mir nicht bekannt. Die Berichte und Zitate entstammen GEWOS 1978, 158.

markt und die politische Mehrheit im Stadtrat von Hameln, so dass „die externe Kritik ... die Stadt allenfalls in bereits vollzogenen Zieländerungen bestärkt haben dürfte“ (GEWOS 1978, 65).

1.10.3 Kritische Wissenschaftler: Die „Arbeitsgemeinschaft Altstadtsanierung“ am ZiF/ Universität Bielefeld

Hameln und das StBauFG waren auch Anlass und Gegenstand für eine Gruppe von Wissenschaftlern der Universitäten Bielefeld, Hamburg, Berlin, Münster und Hannover, sich kritisch mit der Sanierungspolitik auseinanderzusetzen. Die schon erwähnte Literaturwissenschaftlerin (und FAZ-Journalistin) *Kesting* (Bielefeld) hatte zusammen mit dem Vizepräsidenten der Hamburger Architektenkammer *Bunsmann* und dem Berliner Architekturhistoriker *Peschken* im Juni 1973 eine *Arbeitsgemeinschaft „Altstadtsanierung“* initiiert, angesiedelt am Zentrum für interdisziplinäre Forschung (ZiF) der Universität Bielefeld. Diese Arbeitsgemeinschaft, der auch *Buchwitz* und *Kater* aus Hameln angehörten, veröffentlichte im November 1974 zehn „Thesen“ gegen „Städtezerstörung durch Stadtplanung und -sanierung“ mit Vorschlägen für eine Änderung des StBauFG und des BBauG und zugleich Grundlage für ein argumentatives „Arsenal ... für viele wehrhafte Bürger“ (ZiF 1974, 1ff.).

An der herrschenden Stadtplanung und (kommunalen) Politik kritisierten sie sehr grundsätzlich: „Die Rendite gewinnt den Vorrang vor menschenwürdiger Existenz“ (ebd., 15).

Sie wandten sich gegen eine Planungspolitik, die einseitig und willfährig die Interessen des „Großkapitals“ bediene²⁰⁰. Das anlagesuchende Großkapital dränge, so eine der Thesen, in die Stadtzentren, weil die „westliche Ökonomie ... eine fortdauernde Konzentration der Wirtschaft und der Menschen in den Städten“ verursache und die meist am vorteilhaftesten erschlossenen Altstädte in den Ballungszentren Standortvorteile hätten, die zu Bodenwertsteigerungen führten (ebd.). Dieser dauerhafte Prozess würde momentan verstärkt dadurch, dass der Wohnungsbau mit dem Ende der Wiederaufbauperiode ins Stocken geraten sei und nun vom großen Baukapital die Gefahr drohe, dass „zum Zwecke bloßer Kapitalumwälzung ... unsere sämtlichen Altstädte ... abgebrochen und neubebaut werden“ (ebd., 17). Die Politik samt ihrer planenden Verwaltung und ihrem Planungsrecht unterstütze die Interessen des Großkapitals zu Lasten der „ökonomisch Schwachen“ (die werden „an den Stadtrand deportiert“), der „kleinen Hauseigentümer“, der „finanziell gesunden ortsansässigen Geschäftsleute“ (ebd., 17), der Zentrumsfunktion, „Forum der gesellschaftlichen Werte“ zu sein (ebd., 24), der städtebaukünstlerischen Werte (ebd., 25), der „Gestaltwerte“ von Gebäuden (ebd., 30).

200 Die Kritik ‚Großkapital und Staat als willfähriger Diener‘ war Anfang/Mitte der 1970er Jahre verbreitet, so auch im Fall der Göttinger Innenstadtsanierung (vgl. Frieling 1988, 133f.).



Abbildung 17: Fotografien in Zif (1974)

Die Kritik an den Wirkungen der Flächensanierungen war zu jener Zeit, Anfang der 1970er Jahre, sehr verbreitet. Die nicht zimperlich durchgesetzten Kahlschlagsanierungen riefen Empörung und den mehr oder weniger heftigen Widerstand von Bürgern und ihren Initiativen hervor. Es war zu offensichtlich, dass die Modernisierungspolitik auch Verlierer und Verluste produzierte. Das förderte die Sorge, nachteilige Wirkungen könnten sich auch für die eigenen Interessen ergeben, direkt oder mittelbar, weil das gewohnte gesellschaftliche Leben in eine Schiefelage geriet. In den Planungs- und Gesellschaftswissenschaften wurde diskutiert, inwieweit räumliche Planung „demokratischer“ gestaltet werden könne oder ob sie doch nichts anderes als ein Instrument der Akkumulationssicherung und (ökonomischen) Krisenbewältigung sei (vgl. Kap. 5.2).

Die Wissenschaftler der *Arbeitsgemeinschaft „Altstadtsanierung“*, zumindest einige, deuteten eine (monopol-)kapitalismuskritische Argumentation an, ohne sie näher auszuführen. Eine „gleichgesinnte Resonanz“ (ebd., 3) empfanden die Mitglieder offensichtlich übereinstimmend dahin gehend, dass bei dieser Art der Stadtsanierung ein politisches Versagen vorlag. Die Politik sei den Bedürfnissen der Gesamtgesellschaft verpflichtet. Diesem staatlichen Auftrag, für das Allgemeinwohl zu sorgen, seien sie nicht nachgekommen. Vielmehr wären sie „auch ohne Bestechung allzu bereit... [gewesen], die Altstädte aufzubrechen und „Cities“ zu erzeugen“ zum Nutzen von „rüden Sanierungsträgern“ und „Großkapital“ (ebd., 1f.). Die Politiker hätten die Kommune an außen(!)stehende Interessen ausgeliefert und so die kommunale Autonomie gefährdet und die kommunale Demokratie ausgehöhlt.

„Kaufhaus wie Verkehrsbauwerk und Erweiterungen der Behördenbauten dienen offensichtlich nur dazu, den Sanierungsfall durch Kapitalspritzen anzuheizen. Eine Stadt wie Hameln begibt sich dadurch in eine gefährliche Situation. Die Entscheidungen über die Zukunft der Altstadt werden von Rat und Verwaltung an außenstehende kapitalgebende Interessenten delegiert; was Sachzwänge sind, wird von diesen Interessenten vorgeschrieben (!).“ (Buchwitz in ZIF 1974, 10f.)

Die Hälfte der Veröffentlichung befasste sich konsequenterweise dann auch mit Vor-

schlägen, die politischen „Fehl“entwicklungen zu korrigieren durch eine Reform des Planungsrechts und der Planungsprozesse. Drei Punkte waren ihnen wichtig: 1. Denkmalschutz und Denkmalschutzzonen besser im BBauG zu verankern (ebd., 42-62); 2. als neue Kategorie einen Stadtbereichsplan einzuführen, ein zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan angesiedelter, auf ein „Stadtviertel“ bezogener Planbereich, um „den ‚Besitzstand‘ des Bürgers, insbesondere in seinem Wohnbereich, ... zu erfassen und in seiner Bedeutung für ihn zu bewerten, um darauf aufbauend Planungsziele ... zu diskutieren ... und zu verwirklichen“ (ebd., 90); 3. eine bessere, über das StBauFG hinausgehende Bürgerbeteiligung an kommunalen Planungsprozessen im Planungsrecht zu verankern, um das Demokratiebewusstsein der Bürger zu stärken, um durch die Einführung von problemorientierten und dem Ortsrat gleichgestellten „Betroffenausschüssen“ die „verlorengegangene Bürgernähe zwischen dem Bürger und dem politischen Entscheidungsgremium wieder her[z]ustellen“ (ebd., 70).

„Solange betroffene, interessierte Bürger nicht an der Verhandlung des Schicksals ihrer Stadt und damit ihres eigenen Lebensraumes unmittelbar aktiv teilnehmen können, solange wird der Parlamentarismus im gemeindlichen Bereich unglaublich bleiben. - Kurz: jede erfolgreiche Aktion einer Bürgerinitiative stärkt das Demokratiebewußtsein und stellt gleichzeitig das demokratische System in Frage.“ (ebd., 69)

Einige der juristisch detailliert ausformulierten Reformvorschläge wurden auch „den Fraktionen im Bundestag und dem Wohnungsbauminister“ übermittelt, „jedoch bisher ohne sichtbaren Erfolg“ (ebd., 2). Einflussreicher war die Arbeitsgemeinschaft wohl durch den Kontakt mit zahlreichen Bürgerinitiativen, die sich Unterstützung durch das ZiF-Papier erhofften.

„Diese Umsetzung komplizierter Sachverhalte in erhellende Schlagzeilen als politische Leistung zu werten und dies zu erlernen, waren die Gruppenmitglieder schon dadurch gezwungen, daß sich die Konstituierung der Arbeitsgemeinschaft unter den circa 400 Bürgerinitiativen, welche mit der Abwehr von Radikalsanierungen in Altstädten befaßt sind, schnell herumsprach, woraufhin das ZiF viele Anfragen erhielt und um Hilfe in der Argumentation gebeten wurde. 17 Mitglieder haben 1974 insgesamt an 43 Veranstaltungen wie Bürgerinitiativen, Protestkundgebungen, Fernsehsendungen und Forumsdiskussionen argumentierend teilgenommen.“ (Kesting 1974, 43)

Die *Arbeitsgemeinschaft „Altstadtsanierung“*, in der offenbar verschiedenen Standpunkte - konservative, sozialliberale wie „linke“ - vertreten waren, forderte eine Veränderung der Planungskultur, so dass auch die sozial und wirtschaftlich Schwachen, die Mieter und das Kleinbürgertum, ihre Interessen geltend machen konnten und nicht nur die „moderne Gesellschaft der Monopole und der Massen“ (ebda., 28), welche die „bürgerliche Kultur“ weiter zerstört, so dass durch die „Enteignung des altstädtischen Kleinbürgertums“ die letzten „Reste der Freiheit und Selbstbestimmung“ verschwinden (ebd., 29f.).

Einig waren sich die Wissenschaftler darin, dass der Staat – als wirklich demokratischer

Staat - verpflichtet sei, für das Wohl aller zu sorgen und nicht in erster Linie für das Wohlergehen und Wachstum einer gesellschaftlichen Fraktion, der des Großkapitals. Den Missstand, den die besorgten Wissenschaftler, als Grund für die Fehlentwicklung ausmachten, war nicht der Kapitalismus, nicht dessen Sachgesetz des Profitstrebens und Kapitalwachstums, sondern die Politik, die den Vorrang (!) des Profitstrebens duldete oder gar förderte und damit den Auftrag, für das Allgemeinwohl zu sorgen, verletzte. Der Appell an die (Bundes-)Politik im Namen des Allgemeinwohls samt formulierten Gesetzesvorschlägen der Arbeitsgemeinschaft blieb „ohne sichtbaren Erfolg“.

1.10.4 Kritik im Namen des Allgemeinwohls: konservativ und ‚links‘

Die heftigste, zumindest in der Öffentlich präsente Kritik an der Hamelner Altstadtsanierung erfolgte aus einer konservativen Staats- und Gesellschaftsauffassung heraus. Für *Kesting*, *Buchwitz* und *Kater* waren die Ziele und Vorgehensweisen der Sanierungspolitik ein eklatanter Verstoss gegen das Gemeinwohl. In ihrer konservativen Sicht ist die Hamelner Altstadt „Kultur“, während in der Aussenstadt der Fortschritt „wuchert“. Dieser Fortschrittswahn wolle aus der Altstadt=Kultur eine „City“ machen mit „geraden Strassen“. All das wegen des „Geldes“, zugunsten von „Milliardengeschäften“ der „großen Baugesellschaften“. Anders als bei einem ‚guten Staat mit richtiger Allgemeinwohlpolitik‘ bestimmten „Interessenklüngel“ und Kommerz die Politik; die Politik unterwerfe sich „außenstehenden kapitalgebenden Interessenten“, „Kungelei hinter verschlossenen Türen, zwischen Wirtschaftsmächten und selbstinteressierten Personen“ und „taub“ gegenüber seinen Bürgern. Der Parlamentarismus und der Parteienstaat wären der Grund für die Missachtung des Gemeinwohls, Grund für ‚Chaos‘ in der Gesellschaft. Denn ein ‚guter‘ Staat würde dafür sorgen, dass jeder Bürger sich in einer staatlich geordneten, organischen Gesellschaft frei selbst verwirklichen kann. Statt dem Wahn von Fortschritt, Technik, Geld, Gleichmacherei zu erliegen.

Dieser konservative Standpunkt war einer sozialliberalen Sicht schwer verständlich. *Buchwitz*, *Kater* & Co wurden als „ewig gestrige“ hingestellt und ausgegrenzt. *Kesting* wurde Einseitigkeit, Fehlinformation und Unkenntnis vorgeworfen. Selbstkritisch sahen regierende Politiker und Verwaltungsbeamte nur ein ‚Vermittlungsdefizit‘, aber keinen Anlass, inhaltlich über Gemeinwohlziele zu diskutieren.

In der Kapitalismuskritik der Konservativen entdeckten ‚Linke‘ Gemeinsamkeiten. Auch sie sahen in dem übermächtigen Einfluss des Gross- bzw. Monopolkapitals eine entscheidenden Grund dafür, dass die Altstadtsanierung nicht dem allgemeinen Wohl diene, sondern partikularen Interessen. Die Unterordnung des Gemeinwohls unter den Profit benachteilige die „ökonomische Schwachen“, befördere die soziale Ungleichheit und wirke so Gesellschaft zerstörend. Das Allgemeinwohl erfordere eine andere Politik, eine Reformpolitik. Und für einen besseren demokratischen, sozialen Staat entwickelte die *Arbeitsgemeinschaft* „Altstadtsanierung“ sogar Gesetzesvorschläge, an dem sich die Konservativen - trotz ihrer Parlamentarismuskritik – beteiligten.

Dieses Beispiel zeigt, dass es trotz ganz unterschiedlicher Gesellschaftsvorstellungen Gemeinsamkeiten gab, nicht nur in einer gewissen Kapitalismuskritik, sondern und vor allem in der Vorstellung von Allgemeinwohl und Staat. Allgemeinwohl beinhaltet das Wohlergehen aller (und nicht nur Sicherung des Profits). Und dies zu fördern ist Aufgabe einer guten politischen Herrschaft (und nicht nur die Sicherung eines partikularen Interesses wie z.B. das des Grosskapitals).

Idealisierung

Zu Allgemeinwohl als selbstverständliche Aufgabe, Masstab und Idealisierung guter politischer Herrschaft vgl. ↗ Kap. 6. Allgemeinwohl: Macht, Recht, Legitimation

1.11 Die Altstadtsanierung 1976 bis 1992 – ein Überblick

Die detaillierte Untersuchung der Hamelner Altstadtsanierung (Kap. 1.1 – 1.10), wurde 1975/76 abgeschlossen. Die Hamelner Sanierung endete offiziell 1992. Über den Verlauf in der Zeit von 1975/76 bis 1992 wird ein knapper Überblick gegeben. Er basiert auf Veröffentlichungen der Stadt (Stadt Hameln 1983), Gutachten (GEWOS 1978, Spengelin et al. 1983), Aufsätzen Hamelner Stadtplaner (Lange 1981, Kaiser 2009) und eigenen Untersuchungen 1986 (Frieling 1986).

Der Übergang von der Flächen- zur Objektsanierung und Modernisierung, der sich in der 2. Fortschreibung der Planungskonzeption 1975 manifestierte, hatte seinen Grund im Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten. Der führte auch in Hameln zu einem „unerwartet niedrigen Bedarf an Einzelhandels- und Dienstleistungsflächen“ und einem schwindenden Investitionsdruck im Neubau von Wohnungen (GEWOS 1978, 65). Dass auch in der BRD-Wirtschaft die von den Unternehmen selbst produzierten, zyklischen Bewegungen von Boom und Rezession gelten, war für viele, vom lange währenden Boom der Nachkriegszeit Verwöhnten eine Überraschung. Dass die veränderte Wettbewerbssituation



Abbildung 18: Kopmannshof Anfang der 1980er

maßgeblich für das staatliche (Sanierungs-)Handeln war – und nicht der von historischen Fassaden begeisterte Erhaltungswillen –, sah die GEWOS nüchtern: „Erst auf diesem Hintergrund konnte sich die Wertschätzung des historischen Bestandes – ob wertvoll oder nicht – entwickeln und auswirken.“ (ebd.)

Die Stadt konnte Ende 1975 nicht nur glücklich sein über rechtzeitig neue Daten (s.o.), sondern auch darüber, dass wichtige Verkehrsprojekte inzwischen fertiggestellt worden waren – 2. Weserbrücke (1974/75), Zentraler Omnibusbahnhof (1975), Tiefgarage Rathausplatz (1975), Fußgängerzone Osterstrasse (1975) – oder deren Bau begonnen worden war wie der der Erschliessungsstrassen oder der Fußgängerzone Ritter- und Neue Torstrasse. Ein neuer Einzelhandelsgroßbetrieb, das Textilkaufhaus C&A, hatte 1974 mit dem Bau begonnen. Zudem konnte Hameln Geld aus dem zur Konjunkturstützung aufgelegten Sonderprogramm Stadtsanierung erhalten (Kaiser 2009). Und die Stadtverwaltung hatte im September 1975 mit der Einrichtung einer 7-köpfigen „Arbeitsgruppe Altstadtsanierung“ ihre personellen Kapazitäten erweitert, was den aufwändigen Modernisierungen und der Öffentlichkeitsarbeit zu gute kam.

> Verkehr

Beim fließenden Verkehr gab es nach 1976 keine großen Planungsänderungen und Baumaßnahmen. Bei der inneren Erschließung durch Anliegerstrassen bereitete vor allem die Strasse Kopmannshof Schwierigkeiten wegen des umfangreichen Grunderwerbs und der Betriebsverlagerungen, die notwendig waren. 1980 war auch diese Erschließungsstrasse fertiggestellt.

Änderungen gab es beim ruhenden Verkehr. Angesichts von Wirtschaftsrezession, stagnierender Einwohnerzahl in der Altstadt und Energie„krise“ wurde die Zahl der öffentlichen Pkw-Stellplätze von 4.500 (1968) auf 1.400 Plätze reduziert. Von denen sollten gut zwei Drittel durch Tiefgaragen im Randbereich der Altstadt abgedeckt werden.

Innerhalb der Altstadt waren zwei Tiefgaragen geplant – Kleine Strasse mit 122 Plätzen, Kaufhausneubau an der Stubenstrasse mit 300 Plätzen. Diese waren 1977 bzw. Mitte 1978 fertiggestellt (Stadt Hameln 1983, 20). Um 1980 kam es zu neuen Diskussionen über den langfristigen Bedarf an öffentlichen Stellplätzen und deren Standort. Die Gewerbetreibenden forderten mehr Parkplätze, vor allem Parkgelegenheiten in unmittelbarer Nähe zur Fußgängerzone, etwa im Kopmannshof statt am Altstadtrand („Für Fußgängerzone lebenswichtig: Parkplätze: Chance für die Zukunft“ Hamelner Markt 21.2.1980). Die III. Fortschreibung des Generalverkehrsplan unterstützte sie hinsichtlich der Menge – es seien 2.600 Stellplätze statt der vorhandenen 2.369 (einschließlich Randbereich) notwendig –, aber nicht hinsichtlich des Standortes. Die Stadt entschied sich im Kopmannshof jedoch für eine private Anliegergarage (Stadt Hameln 1983, 20f).

1980 bzw. 1982 wurden die Neue und die Alte Marktstrasse zu „verkehrsberuhigten Wohnstrassen“ umgebaut, damit eine neue Kategorie der 1980 novellierten Strassenverkehrsordnung nutzend, um ein Wohngebiet zu verbessern. Doch das Resultat war wenig zufriedenstellend (Frieling 1986, 19).

Die Fußgängerzone wurde von 1975 an fortlaufend ausgebaut. 1978 waren mit dem Ausbau der Bäckerstrasse die beiden Hauptgeschäftsstrassen zu Fußgängerzonen umgewandelt. Der Umbau der angrenzenden Nebenstrassen und Plätze konnte 1982 abgeschlossen werden.

> Gemeinbedarf

Bei den Gemeinbedarfseinrichtungen wurden, um das Wohnen in der Altstadt attraktiver zu machen, eine Kindertagesstätte eingerichtet, eine Grundschule aus- und umgebaut, Kinderspielplätze, ein Kinderfreispielhaus, eine Kindermal- und Jugendmusikschule und eine Altenbegegnungsstätte eingerichtet sowie das Heimatmuseum modernisiert und erweitert (Stadt Hameln 1983, 24).

> Wohnen

Bis September 1976 waren im Rahmen der Sanierung 428 Wohneinheiten abgerissen worden, vor allem dort, wo Einzelhandelsgroßbetriebe neu errichtet (Stubenstrasse, südliche Bäckerstrasse) oder Erschließungsstrassen gebaut werden sollten. Das entsprach einem Fünftel des Wohnungsbestandes von 1966. Von den ursprünglich geplanten 450 neu zu bauenden Wohneinheiten – 1975 angesichts der Konjunkturlage auf fast die Hälfte reduziert (auf 260) – waren 1978 erst 11 Einheiten fertiggestellt und 23 im Bau (GEWOS 1978, 81f.).²⁰¹ 1983 waren es insgesamt 48 und weitere 46 kurz vor der Fertigstellung (Stadt Hameln 1983, 28).

Das Hauptaugenmerk der Stadtverwaltung ruhte auf Modernisierung und Stadtbildpflege. 1974/75 hatte die Stadt mit finanzieller Unterstützung durch Bund und Land mit der Modernisierung begonnen. Bis Anfang 1977 waren „sehr zügig“²⁰² zwei Strassenzüge modernisiert - die Westseite der Kleinen Strasse und die Nordseite der Thietorstrasse (GEWOS 1978, 84). Im gleichen Jahr verabschiedete die Stadt ein Wohnungsmodernisierungskonzept (Stadt Hameln 1977), in dem Prioritäten, städtische Betreuungsleistungen und finanzielle Hilfen geregelt waren. Von 1978 bis 1984 wurden 61 Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt, vor allem durch Private. Insgesamt wurden bis 1983 128 Wohneinheiten modernisiert (Stadt Hameln 1983, 47). Für die Mieter der modernisierten Wohnungen bedeutete das in der Regel einen drastischen Anstieg der Miete um über 100% (von Frieling 1986, 65). Die Folge war eine Veränderung der Sozialstruktur. Nur 10% der Mieter 1985 hatten zuvor schon dort gewohnt; der Anteil ausländischer Bevölkerung sank deutlich, derjenige der erwerbsfähigen Bevölkerung stieg; „eine ökonomisch stärkere Sozialschicht, die auch größere Wohnungen bewohnt“ war eingezogen (ebd., 63f.). Den sanierungsbedingten Wohnungswechsel erleichterte die Stadt, in dem sie „Umzugskostenpauschalen und Pauschalen für Auslagen für Fenstervorhänge“ zahlte, in den 407 Fällen (1977-1985) insgesamt 286.084,01 DM, was im Durchschnitt rund

201 Die Stadt hatte außerhalb der Altstadt bis 1983 156 Wohneinheiten als Ersatzwohnungsbau errichtet (Stadt Hameln 1983, 2).

202 Zum einen waren die Gebäude im Besitz der Stadt und für den ursprünglich geplanten Abriss freigeräumt. Zum anderen war der zuständige Vertreter der Bauaufsicht der Arbeitsgruppe Altstadtanierung direkt zugeordnet (Frieling 1986, 57f.)

700 DM im Einzelfall ausmachte (ebd. 64).

> Stadtbild

Die Stadtbildpflege war der Stadt sehr viel mehr wert. 1976 überarbeitete sie ihre Richtlinie für die „Gewährung von städtischen Zuschüssen zur Erhaltung des Altstadtbildes“ und verdoppelte den Zuschuss zu Fassadenrenovierungen. Bis 1984 waren ihr durchschnittlich 120.000 DM jährlich (!) für die „harmonische Stadtbildpflege“ nicht zu viel. Insgesamt wurden (1977-84) in 253 Fällen diese Subventionen an die Hauseigentümer gezahlt (ebd., 69). Ergänzt durch „eingehende Beratung ... zu material- und stilgerechten Fassaden ... , die auf das Gesamterscheinungsbild des Straßen- oder Platzraumes Rücksicht nehmen“ (Stadt Hameln 1983, 35).



Abbildung 19: Prospekt der Stadt Hameln 1976/77

Unterstützung in der Stadtbildpflege erhielt Hameln durch ein vom Bund 1979 in Auftrag gegebenes, 1983 veröffentlichtes, umfangreiches Gutachten „Stadtbild und Gestaltung“ (Spengelin et al 1983). Wiederum war Hameln für den Bund Modellfall. Dieses Mal ging es darum, für „Stadterneuerung und -erhaltung ... ein Instrument des sorgsamsten Umgangs mit historischer Bausubstanz“ zu entwickeln (ebd., 3). Die bauhistorischen Gutachter legten Gebäudekarteien mit umfassenden Daten an – von Dachformen und -landschaften bis zu Fassadenmaterial und Gestaltungselementen -, analysierten „Raumstrukturen“, entwickelten Methoden zur Feststellung von Gestaltungsmerkmalen. Ingenieure vermaßen zeit- und kostenintensiv die Altstadt-Gebäude aufwändig durch photogrammetrische, entzerrte Stereokartierungen. Die Stadt, nach „einer schwierigen Übergangsphase ... inzwischen weitaus feinfühligere geworden“,

was bauliche Veränderungen angeht, war dankbar für konkrete Lösungsvorschläge und einen Entwurf für eine Gestaltungssatzung (ebd., 3).

„Symptomatisch für die Änderung des Zeitgeistes“ in der Hamelner Sanierungsplanung war dann 1984 der Ratsbeschluss, die „Pfortmühle“ an der Weser als Industriedenkmal zu erhalten und nicht zu sprengen, was Denkmalschützer in den 1960er Jahren vorgeschlagen hatten (Kaiser 2009). 1990 wurde die renovierte „Pfortmühle“, nun Domizil der Stadtbücherei, eröffnet.

> Einzelhandel

Der lange Streit um die Initialzündung Warenhaus an der Stubenstrasse fand 1977 sein Ende. Gegen die zahlreichen Proteste der lokalen Einzelhändler, welche „die Verwaltungskapazität der Arbeitsgruppe Altstadtsanierung insbesondere in der Schlußphase [der Auslegung des entsprechenden Bebauungsplan 404 B – vF] weitgehend absorbierte“ (GEWOS 1978, 96), genehmigte die Stadt einen Neubau mit bis zu 6.000 qm Verkaufsfläche. Mitte 1978 eröffnete *Hertie* ein vollsortiertes Warenhaus.

Doch die „goldenen Zeiten“ waren für Warenhäuser vorbei (vgl. Kap.3.3). Hertie gab wie zuvor schon in anderen Städten den Standort auf. Die Filiale in Hameln war in den 10 Jahren nicht aus den roten Zahlen gekommen. Doch der Mietvertrag lief noch 20 Jahre und ebenso eine mit der Stadt Hameln abgeschlossene Betreiberpflichtung bis Ende 2007. Als Nachmieter – zu deutlich geringerer Miete – zog 1988 *real-Verbrauchermarkt* in die Immobilie.²⁰³

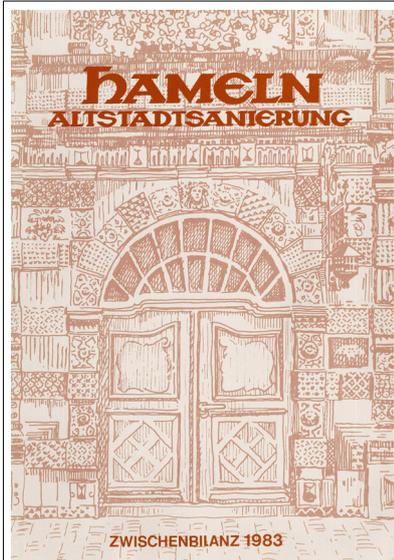


Abbildung 20:
Broschüre Stadt Hameln
1983

Nach „über 15 Jahren andauernden, konzentrierten Sanierungsbemühungen“ (Stadt Hameln 1983, 40) dokumentierte die Stadt Hameln 1983 eine ausführliche „Zwischenbilanz“. Zurück blickend schilderte und bebilderte die Broschüre den Sanierungsbeginn, die Entwicklung der Sanierungsplanung, den Ablauf und die Durchführung der Sanierung und darin besonders die baulichen Erneuerungen, die es gegeben hatte, und listete laufende wie noch durchzuführende Projekte auf. Die „Zwischenbilanz“ hielt nicht ohne Stolz fest, dass „im Zusammenwirken der öffentlichen und privaten Maßnahmen Ergebnisse erzielt worden“ seien, welche, „die nicht nur bei der Hamelner Bevölkerung breite Zustimmung und Beachtung gefunden haben“ (ebd., 1). Inzwischen, nach eineinhalb Jahrzehnten, sei „ein Reifegrad erreicht, der den Abschluß der wesentlichen Maßnahmen in absehbare Zukunft rückt.“ (ebd., 40).

Streit um Sanierungsziele gab es so gut wie keine mehr. Das 'Kaufhaus' war in Betrieb ebenso wie Parkhäuser, Fußgängerzonen und Erschließungsstrassen. Der Einzelhandel verbuchte Umsatzzuwächse.

Zufrieden registrierte die Stadtverwaltung „eine seit Jahren vorherrschende positive Grundstimmung und Erwartungshaltung, die aus dem Ansehen des Erreichten erwächst“ und konnte aus der Distanz auch offen auf den Sanierungsbeginn zurückblicken: „Wege und Methoden zu diesem konfliktbeladenen Ziel [die Altstadt zu revitalisieren] waren in den ersten Jahren der Sanierung gelegentlich heftig.“ (ebd., 1) Es „darf nicht vergessen werden, daß die Sanierung auch Wunden geschlagen hat, deren Narben noch erkennbar sind oder noch zu heilen bleiben; nicht übersehen werden dürfen auch die aus manchen Eingriffen erwachsenden besonderen menschlichen Probleme, die gelegentlich nur unvollkommen mit beratender und finanzieller Hilfeleistung bewältigt werden können.“ (ebd., 40)

Angedeutet war damit, dass die Durchsetzung des Allgemeinwohls wohl doch - entgegen den Versprechungen der Stadt in der Broschüre von 1968, niemand müsse finanzielle Opfer erbringen - manchem Schaden zugefügt hatte. Die Geschädigten mussten sich mit der ideellen Anerkennung ihres Opfers abfinden und mit dem Trost, dass die Stadt „Erfahrungen, die stets aufs Neue mahnen, Lösungen gemeinsam mit den Betroffenen

²⁰³ Mündliche Mitteilung von W. Kaiser, damaliger Leiter des Bereichs Planen der Stadtverwaltung Hameln.

zu suchen“ (ebd.), gemacht hatte.

Die „Zwischenbilanz“ las sich schon fast wie eine Gesamt-Bilanz der bald darauf, 1992, abgeschlossenen Altstadtsanierung. Bürger, vor allem Haus- und Grundeigentümer, mussten nicht mehr zur Zustimmung und Mitwirkung aufgefordert werden. Die früheren Broschüren der Stadt hatten an den Bürger erinnert und appelliert, sich für den beschlossenen, allgemein verbindlichen Sanierungsplan zu interessieren, d.h. mit dem vom Gesetz oder vom Planungskonzept vorgesehenen Möglichkeiten sachlich umzugehen, die Realisierung des Ganzen nicht zu behindern, sondern durch eigene Initiative im Rahmen und Sinn der vorgegebenen Sanierungsziele mitzuwirken und so dem Ganzen zu (mehr) Erfolg zu verhelfen. Jetzt – zumindest für den Moment – waren derartige besondere Leistungen nicht mehr nötig und auch nicht diese Formen von Öffentlichkeitsarbeit der Stadt.

1.12 Die Hamelner Altstadt als City nach 1992

1992 wurde die förmliche Festlegung als Sanierungsgebiet aufgehoben und die 1968 begonnene Altstadtsanierung offiziell abgeschlossen. Auch nach dem offiziellen Abschluss der umfassenden Sanierung hatte das Funktionieren der Altstadt als City, als zentraler Einkaufsort für die Stadt und das Umland, in der Stadtplanung stets eine hohe Priorität. Die Konkurrenz im Einzelhandel lief ja unvermindert weiter und entwickelte neue Betriebsformen und Standortansprüche, deren Durchsetzung und Regulierung auch eine Anpassung der Flächennutzungsstrukturen erfordern konnte.

Die Stadtplanung sah die City um 1990 nicht als sonderlich gefährdet an. „Die Altstadt hat durch die Sanierung so große Anziehungskraft erlangt, daß die Gefahr zur Bildung von Nebenzentren nicht mehr die Bedeutung hat wie in den 70er und 80er Jahren“ (Kaiser 1991, 59). Dazu beigetragen hatte auch die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung außerhalb der Altstadt: „Die restriktive Haltung ... bei der Zulassung von großflächigen Einzelhandelsbetriebe hat sicher eine (städtebaulich richtige) Konzentration des Einzelhandels auf die Altstadt bewirkt“ (ebd.).

Seit Anfang der 1990er Jahre nutzte und entwickelte die Stadtverwaltung zunehmend andere Instrumente als das planungsrechtliche der Stadtsanierung. Neu war die Intensivierung der Marktbeobachtung, der detaillierten Bestandsaufnahmen in relativ kurzen Zeitabständen und der räumlichen Steuerung der Sortimentsstandorte. Andererseits war das Standard-Instrumentarium des BBauG ausreichend, weil Einzelfälle zu regulieren waren und nicht eine grundlegend neue Organisation der Flächennutzungen.

Zur Entwicklung des Einzelhandels in der BRD der 1990er Jahre vgl.

➤ 3.4 Einzelhandelsentwicklung in den 1990er Jahren und später

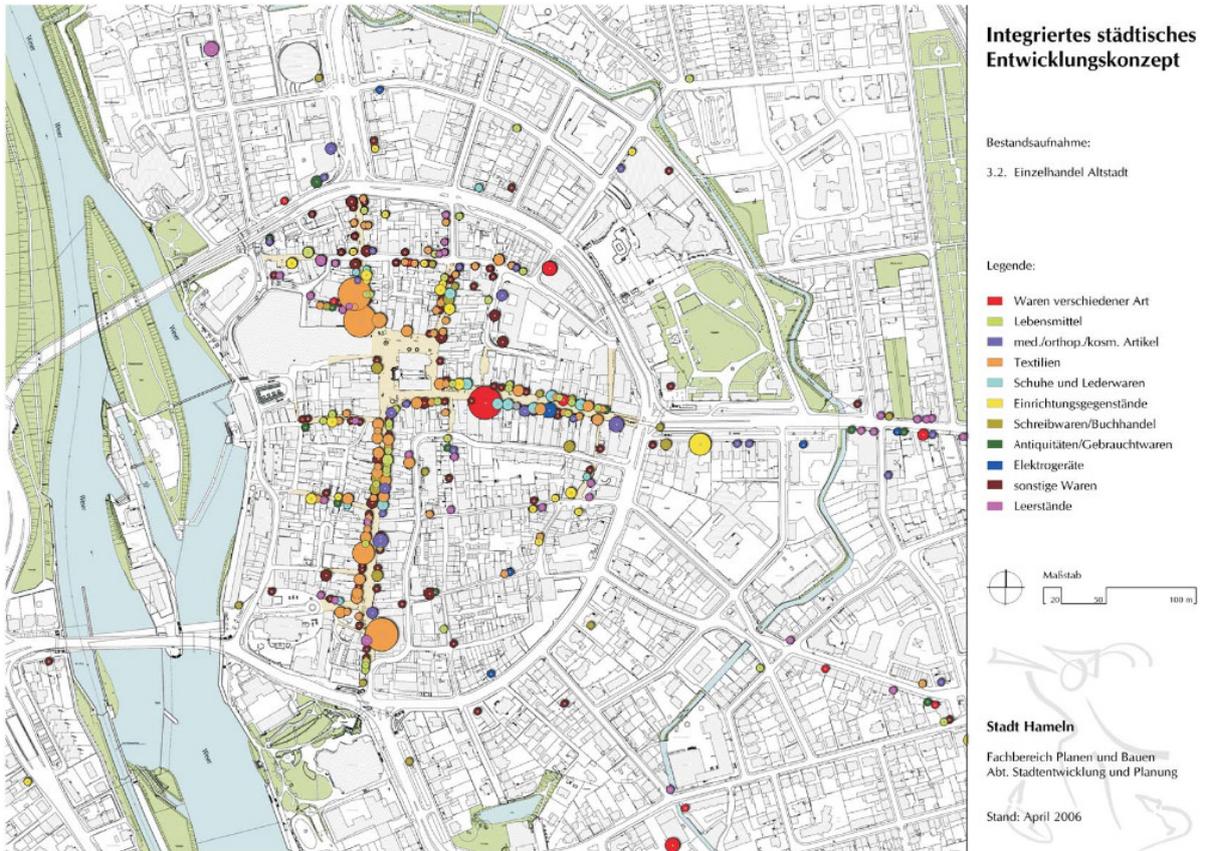
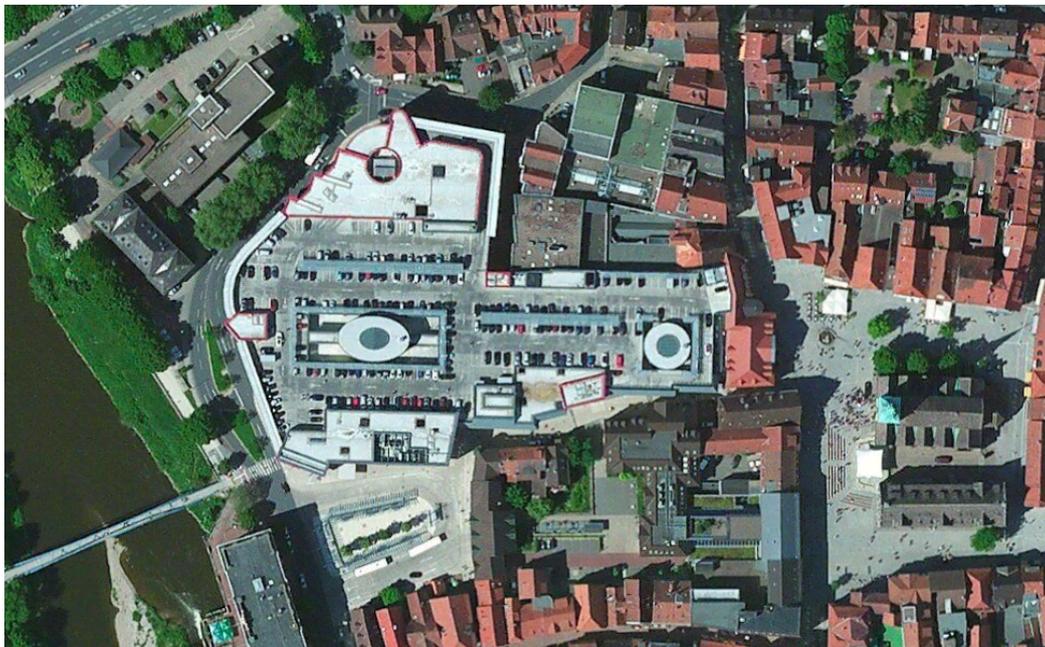


Abbildung 21: Einzelhandelsbesatz in der Hamelner Altstadt 2006

Allgemeine wirtschaftliche Entwicklungen, der Strukturwandel im Einzelhandel und schärfere Verteilungskämpfe zwischen Stadt und Umland (Stadt Hameln 1996, Vorwort) führten Mitte der 1990er Jahre dazu, dass die Stadt Hameln den Einsatz eines Einzelhandelsentwicklungskonzeptes und die Einführung eines Citymarketings überlegte und 1997 ein „Märkte- und Zentrenkonzept“ entwickelte. Zur „Stärkung des Einkaufsstandortes „Altstadt“ gegen die Konkurrenz der „grünen Wiese“ und zur Sicherung der Altstadtattraktivität, die der Einzelhandel durch Filialisierung und durch Monotonisierung des Angebotes zunehmend selbst gefährdete, sollte die Ansiedlung neuer Handelsbetriebe mittels einer Sortimentsliste (Differenzierung zwischen zentren-relevanten und nicht zentren-relevanten Sortimente) gesteuert werden. Zudem sollte in der Altstadt die Erlebnis- und Aufenthaltsqualität gesteigert werden (Weserpromenade, Modernisierung der Fußgängerzone) (Stadt Hameln 1997). In den folgenden Jahren wurde die genaue Beobachtung der Entwicklung des lokalen Einzelhandels und die Fortschreibung von Steuerungskonzepten zu einem Standardinstrument der Planung (s. Anhang 3).



Abbildung 22: Stadt-Galerie (2018)



Um 2000 ergab sich mit dem Wegzug der Landkreisverwaltung und im Hinblick auf den 2007 auslaufenden Mietvertrag der ehemals von *Hertie*, jetzt von *real* genutzten Immobilie eine große Grundstücksfläche in der Altstadt, für welche die Planung eine neue Gesamtlösung entwickeln musste. Die Grundidee aus den 1960er Jahren, hier mit einem großflächigen Einzelhandel einen dritten Einkaufsmagneten – neben C&A im Süden (Bäckerstraße) und Karstadt im Osten (Osterstraße) – anzusiedeln, wurde beibehalten. Das Interesse der *ECE Projektmanagement GmbH & Co. KG*, beide Grundstücke – Kreisverwaltung und *Hertie/real* - für die Errichtung eines Shopping Centers zu erwerben, stieß

daher nicht auf politisch-planerischen großen Widerstand²⁰⁴. 2003 erhielt ECE die Genehmigung der Stadt, ein Einkaufszentrum mit 19.000 qm Verkaufsfläche (plus 1.000 qm sonstiger gewerblich genutzter Fläche) am Pferdemarkt zu errichten (ausführlicher dazu Stähler/Krajewski 2013).



Abbildung 23: Pferdemarkt 1 - entkernt

Die Hamelner Kaufleute diskutierten „erbittert“ die „lebensbedrohlichen“ Pläne (DWZ 26.7.2003). Die Stadt Hameln bestellte bei einem Marktforschungsunternehmen ein Gutachten, das – Oktober 2003 - die Nützlichkeit eines Einkaufszentrums *Stadt-Galerie* darlegte, ja sogar dessen Notwendigkeit, sollte die Attraktivität der Altstadt nicht gefährdet werden²⁰⁵. Die Auseinandersetzungen um das Projekt *Stadt-Galerie* nahmen dennoch kein Ende. Im Dezember 2004 sah sich die Stadt genötigt, ihre „Bereitschaft zum Dialog“ anzubieten, damit „die tiefen Gräben zwischen Befürwortern und Gegnern des ECE-Investments wieder zugeschüttet werden“²⁰⁶. 2005 wurde der *real-Verbrauchermarkt* geschlossen und abgerissen und im März 2009 eröffnete das *ECE-Einkaufszentrum Stadt-Galerie* mit 90 Geschäften, „während sich in Hamelns innerstädtischem Einzelhandel eine Stimmung zwischen Hoffen und



Abbildung 24: Plan des ECE-Center Stadt-Galerie

204 Zudem war es der ECE gelungen, ein winziges, zwischen den beiden großen Grundstücken gelegenes Sperrgrundstück zu erwerben.

205 http://www.hameln.de/stadtportal/aktuelles-presse/22.htm?_fdatum=2003; Abruf 8.11.2017.

206 http://www.hameln.de/stadtportal/aktuelles-presse/149.htm?_fdatum=2004; Abruf 8.11.2017.

Bangen breit macht“ (DWZ 7.1.2008). Ein Jahr später gab der wirtschaftlich angeschlagene *Karstadt*-Konzern seine unter *Hertie* firmierende Filiale in der Osterstrasse auf (DWZ 27.1.2009). Ein neuer Investor oder Mieter fand sich zunächst nicht (DWZ 28.8.2009), wozu vielleicht Spekulationen der Grundeigentümer auf (zu) hohe Renditen beitrugen²⁰⁷ (DWZ 6.8.2009). Die Stadt verkündete mit einem „nun erst recht“, den Niedergang der Osterstrasse durch eine Erneuerung der Fußgängerzone aufzuhalten²⁰⁸.



Einen Grund für diesen Leerstand in der Osterstrasse und besonders für 30 weitere in der Altstadt sahen etliche lokalen Händler in der von der Stadt mitzuverantwortenden, veränderten Konkurrenzsituation durch den Großbetrieb Einkaufszentrum; sie habe zu einem Umsatzeinbruch bei ihnen geführt. Ein Einzelhandelsgutachten 2010 bestätigte, dass der „alteingesessenen Handel“ gegenüber 2003 15 Prozent seines Umsatz verloren hatte, während der gesamte Altstadt-Einzelhandel vor allem durch die *Stadt-Galerie* den

207 2010 kaufte die Drogeriekette *Rossmann* die ehemalige *Karstadt/Hertie*-Filiale (DWZ 28.2.2010).

208 <http://www.hameln.de/stadtportal/aktuelles-presse/756.htm>, 28.1.2009; Abruf 8.11.2017.

Umsatz um 16,8% steigern konnte (DWZ 26.11.2010). Das von der *ECE-Projektmanagement* beauftragte Gutachten bewertete die Wirkungen des Shopping Centers - wenig überraschend - als nicht gravierend und betonte dessen „wachsende Ausstrahlungskraft auf das Umland“ (DWZ 26.11.2010). Die Beschwerden der lokalen, kleinen Handelsbetriebe²⁰⁹ waren damit nicht beendet²¹⁰. Strittig war zwischen ihnen und der Stadt der Punkt, ob die *Stadt-Galerie* „neue Käufer in die Stadt lockt“ oder ob es nur zur Verdrängung von Konkurrenten in der Altstadt kam. Die Stadt sah sich durch Gutachten in ihrem Handeln bestätigt und hielt 2015 in der Fortschreibung des „Integrierten städtische Entwicklungs- und Wachstumskonzepts (ISEK)“ ihre Erfolge in der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Einzelhandelsstandortes Altstadt seit der Jahrtausendwende fest:

„Die im ISEK 2007 – 2017²¹¹ angesprochenen Prozesse, wie Banalisierung der Angebotsstruktur und Filialisierung des Einzelhandels, konnten in den vergangenen sieben Jahren unter anderem über die Sanierung der Fußgängerzone und die Erarbeitung sowie Umsetzung eines neuen Beleuchtungskonzeptes begrenzt werden. Diese Maßnahmen führten zu einer deutlichen Steigerung der Aufenthaltsqualität und damit zu einer Stärkung des Standortes. Darüber hinaus wird der Handelsort Hameln durch das etablierte und vom Handel akzeptierte Stadtmarketing gestärkt. Zielsetzung ist es, die Stadt regional eindeutiger zu positionieren, um die Konkurrenzfähigkeit zu erhalten. Eine der wesentlichen Aufgaben ist dabei ein aktives Leerstandsmanagement. ... Der ... Bedeutungsverlust der Altstadt gegenüber den nicht integrierten Lagen konnte mit der Eröffnung der „ECE –Stadt-Galerie Hameln“ begegnet werden. Mit der Ansiedlung eines modernen Shoppingcenters und dessen vielfältigem Warenangebot ist es gelungen, die Verkaufsfläche und vor allem die Einzelhandelszentralität der Stadt, sowie der Altstadt, gegenüber den nicht integrierten Lagen deutlich zu steigern. (Stadt Hameln 2015, 21f.)

Diese positive Bewertung verallgemeinerte sich, begünstigt durch ein bundesweit gute Einzelhandelskonjunktur. Auch lokale Händler sahen wieder Aufwind und nicht nur den „harten Verdrängungswettbewerb“. Und die DWZ (6.2.2014) meldete: „Hamelns Altstadt – sie lebt noch“.

Insgesamt hat sich die Verkaufsfläche des Einzelhandels in der Altstadt seit 1974, man könnte auch sagen seit Sanierungsbeginn, bis heute in etwa verdoppelt (s. Anhang 2). Die Sanierungspolitik hat also ihr ursprüngliches Ziel, mehr Verkaufsflächen zu schaffen, erreicht wie auch die Durchsetzung von „modernen“ Großbetriebsformen. Fasst man

209 Eine Erhebung 2012 erbrachte: Es „überwiegen in der Hamelner Altstadt insbesondere die Ladenlokale zwischen 50 und 200 m², die gut 31 % der in der Altstadt vorhandenen Verkaufsflächen auf sich vereinen. Die fünf großflächigen Betriebe mit mehr als 1.500 m² verfügen jedoch über nahezu ebenso viel Verkaufsfläche, wie alle 154 Ladenlokale zwischen 50 und 200 m² zusammen.“ (Stadt Hameln 2014a, 49)

210 „Der Unternehmer Hans W. Brockmann, erbitterter Gegner des ECE, legte [gegenüber früheren Beschwerden - vF] nach: „Wir konnten damals nicht ahnen, dass wir so unglaublich recht haben würden.“ Auch Günter Raß, einst Sprecher der Rats-Mehrheitsgruppe aus CDU und Grünen, glaubt weiterhin, dass die Galerie „kein Segen für die Stadt ist“. Im Gegenteil: „Das Angebot in der Innenstadt ist durch sie verkümmert.““ (DWZ 26.2.2013)

211 ISEK : Integriertes städtisches Entwicklungs- und Wachstumskonzept zur Verbesserung der touristischen und Einzelhandelsinfrastruktur in der Hamelner Altstadt (ISEK) 2007 bis 2017.

die *Stadt-Galerie* mit über 80 Geschäften als einen Großbetrieb und rechnet die Betriebe mit über 1.500 qm Verkaufsfläche außerhalb der *Stadt-Galerie* hinzu, liegt der Anteil der Großbetriebe, der zu Sanierungsbeginn mit rd. einem Drittel geplant war, heute (2018) bei deutlich über 50%.

Die Parallelen zur Begründung der Altstadtsanierung in den 1960er Jahren sind unübersehbar, auch wenn die konjunkturellen Aussichten für den Handel damals deutlich besser waren und eine Kooperation zwischen lokalem Handel und Stadtpolitik begünstigten. Die Eingriffe des Staates in die Konkurrenz der Unternehmen, damit diese wachstumsfördernd funktioniert und das Allgemeinwohl mehrt, stellen eine Daueraufgabe dar. Denn immer wieder müssen Wachstumshindernisse, die die Unternehmen in ihrer Konkurrenz selbst schaffen und nicht korrigieren können, vom Staat beseitigt werden und gegen sie durchgesetzt werden. Aktuell (2022) sieht sich die Stadt Hameln schon wieder genötigt, die City zu sichern – durch Bekämpfung von Leerstand und Homogenisierung des Angebots (s. Anhang 6).

1.13 Hameln und die Hamelner Altstadt 2018

1992 wurde die förmliche Festlegung als Sanierungsgebiet aufgehoben und die 1968 begonnene Altstadtsanierung offiziell abgeschlossen. 20 Jahre später beschloss der Rat der Stadt erneut Sanierungsmaßnahmen „zur Stärkung der touristischen und Einzelhandelsinfrastruktur der Hamelner Altstadt“ (Stadt Hameln 2014b, 5). Die Sanierung der Hauptfußgängerzonen sollte funktionale Mängel beheben, sie sich seit der Sanierung bereits wieder eingestellt hatten, und die dem „Zeitgeist ihrer Entstehung geschuldeten gestalterischen Mängel“ korrigieren. Denn

„eine dem Charakter der Altstadt entsprechende Gestaltung des Stadtbodens und eine hochwertige Ausstattung mit besonderen Highlights, wie einem neuen Beleuchtungskonzept, das sich zum einen zurücknimmt, zum anderen für das Stadtbild bedeutende Gebäude hervorhebt, stärkt die Attraktivität der Altstadt nachhaltig“. (ebd.)

Nach Abschluss dieser Modernisierung 2013 beschloss der Rat der Stadt 2014 eine erneute förmliche Festlegung der Altstadt als Sanierungsgebiet. Nun ging es um Denkmalschutz und Stadtbildpflege. Private Hauseigentümer sollten angehalten und finanziell unterstützt werden, „fachtechnische Sanierungsfehler aus den 1970/80/90er Jahren ... zu korrigieren“ (ebd.; vgl. auch Kaiser 2009, 19) sowie die Herausforderungen „der sich stetig wandelnden Nutzungsansprüche“ zu bewältigen, vor allem „leerstehende Gebäude einer neuen Nutzung zuzuführen“. (Stadt Hameln 2014b, 5)

Die jüngsten Sanierungsmassnahmen waren bei weitem nicht so umfangreich wie die der Altstadtsanierung von 1968-1992. Der allgemeine Grund für die staatlichen Eingriffe hatte sich allerdings nicht verändert: In ihrer Konkurrenz hatten die Unternehmen im Han-

dels- und Dienstleistungssektor und die Grundeigentümer (erneut) Raumnutzungsstrukturen hervorgebracht, die ihnen - und der Stadt als Konkurrent zu anderen zentralen Orten - als Hindernisse entgegentraten, aber vom „Markt“ nicht beseitigt wurden. Der Staat, hier in Gestalt der Stadt Hameln, intervenierte und sorgte mit seiner (Planungs-)Macht für die Anpassung der Raumstrukturen an die veränderten Wettbewerbsvoraussetzungen, nicht zuletzt aus Eigennutz, um in der Konkurrenz gegen andere zentrale Orte zu gewinnen.

Dieser Zweck war mit den bisherigen Sanierungsmassnahmen, besonders der großen Altstadtsanierung 1968-92, auch stets gut gelungen. Hameln wurde und wird dafür von der nationalen Politik gelobt (BMVBS 2011). Und auch die Hamelner Stadtpolitik und -planung blicken zufrieden auf die Ergebnisse der Altstadtsanierung. Sie werden die eingangs zitierte Beurteilung des Oberbürgermeisters vor 30 Jahren auch gegenwärtig als zutreffend ansehen: Die Altstadtsanierung war eine richtige und gelungene stadtplanerische Massnahme, ein Erfolg für ganz Hameln. Die Sorge der 1960er Jahre, Hameln könnte in der Konkurrenz der Städte als zentraler Wirtschaftsstandort unterliegen, wenn sie die Altstadt nicht grundlegend saniert, war behoben.

„Die Stadt Hameln hat in den vergangenen Jahren beträchtliche Anstrengungen unternommen, um ihrer Bedeutung als leistungsstärkstes touristisches und Einzelhandelszentrum im Weserbergland gerecht zu werden.

Hameln steht als Mittelzentrum mit oberzentraler Teilfunktion für den Einzelhandel (Altstadt) im stetigen Wettstreit mit den benachbarten Mittelzentren und den, wenn auch entfernter liegenden, Oberzentren Hannover, Hildesheim, Bielefeld und Paderborn.“ (Stadt Hameln 2014b, 5f.)

Die „beträchtlichen Anstrengungen“ in der Umorganisation der Flächennutzungen, die sich die Stadt Hameln 70 Mio. DM hat kosten lassen, ein Drittel der öffentlichen Gesamtkosten von 218 Mio. DM (1967-92) (Kaiser 2009, 22), hatten sich rückblickend gelohnt. Die Ausgaben waren „rentierlich“ in dem Sinn, dass sich die Altstadt als attraktiver und erfolgreicher Standort für die Akkumulation von Kapital behauptet hatte.²¹² Diesem (selbst gesetzten) Auftrag war die Stadt Hameln „gerecht geworden“.

„Hameln ist das größte Einkaufszentrum im gesamten Weserbergland. Mit oberzentraler Funktion im Handel reicht der Einzugsbereich für die eigenen Stadtgrenzen hinaus und umfasst gut 500.000 Personen.“²¹³

Als beispielhaft gilt die Hamelner Sanierungspolitik nicht nur deswegen, weil sie die Wettbewerbsfähigkeit als Zentraler Ort ausgebaut hat. Sie hatte auch rechtzeitig den Schwenk von der Flächen- zur Objektsanierung vollzogen und die Modernisierung der City erfolgreich mit der Bewahrung des historischen Stadtbildes verbunden²¹⁴.

212 „Der Ausbau von Fußgängerzonen in den Hauptgeschäftszonen war Auslöser für zahlreiche Investitionen der Anlieger zur Modernisierung und Umbau ihrer Gebäude.“ (Kaiser 2009, 20).

213 <https://www.hameln.de/de/wirtschaft-stadt-umwelt/wirtschaft/handel-gastro-u-stadtmarketing/einzelhandelsstandort/>; Abruf: 28.7.18

214 „Die Sanierung der Hamelner Altstadt ist ein Beispiel für eine gelungene Erneuerung eines historischen

„Die Altstadt ist nach wie vor ein Kleinod, das es zu hegen und pflegen gilt.“²¹⁵

Ein „Kleinod“ war es nicht nur aufgrund ästhetischer Qualitäten. Es ließ neben dem City-gewerbe ein weiteres Gewerbe prosperieren, die touristische Dienstleistungswirtschaft.

„Die vorbildlich sanierte Altstadt mit ihren historischen Gebäuden und dem mittelalterlichen Charme bildet den Kern der Einkaufsstadt. Sie lockt mit vielen touristischen Angeboten und einem attraktiven Branchenmix jährlich rund 3,9 Millionen Tagesbesucher aus der ganzen Welt in die Rattenfängerstadt.“²¹⁶

Die Zahl der Touristen – Tagesbesucher wie Übernachtungsgäste - hatte sich seit Anfang der 1990er Jahren in etwa verdoppelt.²¹⁷ Denkmalschutz und Stadtbildpflege waren nicht nur „unrentierliche Kosten“, sie beförderten Wirtschaftswachstum im Tourismusgewerbe wie auch im City-Einzelhandel. Selbst der Verlauf der Sanierungspolitik wurde als tourismusförderndes Marketinginstrument genutzt. Der Hamelner Tourismusverein bot Stadtführungen zu *Elsa Buchwitz* an unter dem Titel „Trümmer-Elsa rettet die Altstadt“ und verwandelte die „ewiggestrige“ Sanierungskritikerin in eine „couragierte Hamelner Persönlichkeit“.²¹⁸

Dass die raumplanerische Modernisierung der standörtlichen Wettbewerbsbedingungen in die Konkurrenz der Unternehmen eingreift, Anpassungen und „Bereinigungen“ fördert, findet natürlich nicht immer die Zustimmung von allen „Betroffenen“. So gab es auch im Verlauf der Altstadtsanierung immer wieder besorgte Stimmen, Kritik und Forderungen von meist lokalen Einzelhändlern. Sie hatten Mühe, im Wettbewerb mit Groß-

Stadtzentrams. Sie steht beispielhaft für den Wandel der allgemeinen Sanierungszielsetzung von der Flächensanierung hin zur erhaltenden Erneuerung.“ (BMUB 2009)

215 <https://www.hameln.de/de/wirtschaft-stadt-umwelt/stadt-im-fokus/aktuelle-projekte/staedtebaulicher-denkmalschutz/>; Abruf: 28.7.18.

216 <https://www.hameln.de/de/wirtschaft-stadt-umwelt/wirtschaft/handel-gastro-u-stadtmarketing/einzelhandelsstandort/>; Abruf: 28.7.18.

217 Die Zahlen für Tagesbesucher beruhen auf groben Schätzungen, die der Gästekünfte und Übernachtungen auf der amtlichen Statistik (Stadt Hameln 1998, Stadt Hameln 2015, Stadt Hameln 2018).

218 „Trümmer-Elsa rettet die Altstadt - Erfahren Sie mehr aus dem interessanten Leben einer couragierten Hamelner Persönlichkeit: Elsa Buchwitz! Ohne sie hätte die Hamelner Innenstadt heute ein anderes Gesicht. Denn durch ihr Engagement und ihre Weitsichtigkeit verhinderte sie mit Hilfe ihrer „Oma“ während der Zeit der Altstadtsanierung die Zerstörung vieler Fachwerkhäuser. Mit Witz und Humor setzte sich Elsa für den Erhalt der Häuser z.B. mit Verteilung von Flugblättern und einer Demo.“ (<https://www.hameln.de/de/entdecken-erleben/stadtfuehrungen/erlebnisfuehrungen-fuer-gruppen/truemmer-elsa-rettet-die-altstadt/> Abruf: 28.7.2018)

Die wirtschaftsfreundliche DWZ schmolte und verkündete: „Die Altstadt hatte in den 1960er Jahren mehrere Retter“ und vereinnahmte u.a. den ehemaligen EHV-Vorsitzenden *Wolfgang Steiniger*: „Als Hameln der Abriss drohte - Man stelle sich kurz vor, Hameln wäre nicht diese kleine, niedliche, historische Puppenstube. Kaum noch jahrhundertealtes Fachwerk. Dafür Betonburgen mit dem zweifelhaften Charme der 1970er Jahre. Es gab Menschen, Menschen, die geholfen haben, dass die Hamelner Altstadt gerettet und bewahrt wurde. Wolfgang Steiniger war einer von ihnen“ (DeWeZet online veröffentlicht am 14.04.2018 um 09:17 Uhr). Dazu ist anzumerken, dass der EHV zu Beginn der Sanierung den Kaufhausneubau begrüßt und „Flächenabriss“ in der Stubenstrasse nicht kritisiert hat. *Steiniger* wurde erst Mitte der 1970er Jahre EHV-Vorsitzender und kritisierte nach den vorliegenden Unterlagen nicht „Betonburgen“, sondern warnte vor einer Ungleichbehandlung von Großbetrieben und lokalem Handel.

betrieben, Filialketten und Online-Handel zu bestehen und machen vor allem den Standort für Umsatzschwächen und „Verdrängung“ verantwortlich. Sie verwiesen auf Leerstände und steigende Mieten und forderten planerische Interventionen, die auch ihnen – und nicht nur den Großbetrieben – Wettbewerbsvorteile bringen sollten. Sie wollten stärker am Erfolg der sanierten Altstadt, dem „Einzelhandelsmagnet im Weserbergland“ partizipieren. Jüngster Auslöser von Kritik war die Ansiedlung der *Stadt-Galerie*.

„Als eines der ersten Mittelzentren hat die Stadt Hameln 2008 in zentraler Lage der Altstadt ein innerstädtisches Einkaufszentrum etabliert. Eine bis heute nicht unumstrittene Maßnahme, die auch in den Stadtgrundriss eingegriffen hat. Die Etablierung der Stadt-Galerie hat aber unzweifelhaft einerseits die Bedeutung des Einzelhandelsstandorts nachhaltig gestärkt und andererseits städtebauliche Missstände aus der Sanierungsphase, wie die Ansiedlung des ehemaligen Hertiekaufhauses (später real,-) ohne Anbindung an den Hauptgeschäftsbereich mit einer dem Zeitgeist der 1980er Jahre geschuldeten Gestaltung behoben.“
(Stadt Hameln 2014b, 5f.)

Die Hamelner Stadtpolitik war sich sicher, dass sie mit der Altstadtsanierung, der Stadtbildpflege und der „Modernisierung“ der Konkurrenz im Einzelhandel, auch durch neue Großbetriebsformen wie die *Stadt-Galerie*²¹⁹, das Richtige für Hameln und die Hamelner Bürger getan hatte. Die Stadtplanung (wie die übrige Verwaltung) hatte teils mit großem Aufwand zu bestimmen oder abzuschätzen versucht, wie sich die Konkurrenzsituation im Einzelhandel entwickeln und was für das Wirtschaftswachstum dienlich sein könnte. Sie hatte dazu externe Gutachten eingeholt und mehrfach eigenständig Marktbeobachtungen durchgeführt (vgl. Tab. 4). Und sie hatte wie beim „Kaufhaus“ die Konkurrenzbedingungen „modernisiert“, dieses Mal ohne das Mittel eines speziellen Planungsrechts.

Die Stadtplanung hatte die Politik in Sachen Wirtschaftsförderung sachkundig, d.h. mit einem Blick über den „Kirchturm“ hinaus, beraten. Sie hatte ihrem Auftrag gemäß, die verschiedenen Flächennutzungsansprüche zu ordnen, auch andere Bereiche und Funktionen „beplant“. Sie hatte sich darum gekümmert, dass die Altstadt auch als Wohngebiet attraktiv und modern wurde und dass die dazugehörige Infrastruktur vorhanden war (Ausbau von Gemeinbedarfseinrichtungen wie z. B. Kinderspielplätze, Kindergärten, Schulen oder den Ausbau des Werders zur Freizeit- und Erholungsfläche). Sie hatte – mit Zustimmung der Politik - kulturelle Einrichtungen bewahrt oder neu inwertgesetzt (u.a. der Erhalt des Industriedenkmals Pfortmühle und dessen Nutzung durch die Stadtbücherei) und die Ästhetik des Stadtbildes gepflegt. Dies erfolgte nicht aus einer ökonomischen Kosten-Ertrags-Kalkulation heraus, nicht im Hinblick auf eine konkrete Verwertung, sondern aus einem Allgemeinwohlaufrag und -verständnis heraus.

Dass dieser Dienst an allen Interessen in der Gesellschaft relativiert wurde durch die finanziellen Mittel, die der Kommune dafür zu Verfügung standen und somit abhängig

219 „Die Stadt-Galerie ist Fluch und Segen zugleich ... Dass ECE-Center ... lockt mehr Menschen in die Stadt, aber auch mehr Menschen aus der Stadt in die Shopping-Enklave. ... kommt man an einer Feststellung nicht vorbei: Die Stadt-Galerie fleddert den alteingesessenen Handel.“ (DWZ vom 26.11.2010).

vom Erfolg des Wirtschaftswachstum war, konnte als ärgerliche, aber nicht beeinflussbare Randbedingung gesehen und als ungerechtfertigter Sachzwang kritisiert werden. Eine derartige, kritische Haltung eines Stadtplaners konnte, wie auch in Hameln zu beobachten, dazu führen, den wenn auch engen Handlungsspielraum der räumlichen Planung zugunsten soziale Benachteiligter oder der Umwelt zu nutzen. Wenn ideale Vorstellungen vom Allgemeinwohl in einzelnen Fällen in der Praxis auch tatsächlich umgesetzt werden konnten, sind sie ja gerade darin, dass sie als Besonderheit und Ausnahme gelten, ein Hinweis, dass die geltende Allgemeinwohlpolitik einem anderen Zweck zum Inhalt hat.

2 Staat und Territorium: Neu-Ordnung des Raumes und seiner Verwaltung

Aufkretzieren braucht der Zentralstaat seiner untersten Verwaltungsinstanz das Interesse an Sanierungen nicht. Schon ein Blick auf die (Finanz)Verfassung der Gemeinden zeigt nämlich, dass sie sich im und durch den Rahmen der ihnen zugewiesenen Kompetenzen und Aufgaben, die im Grundgesetz und in den Länderverfassungen kodifiziert sind, auführen wie lauter Kleinstaaten. Ihr Steueraufkommen, mithin ihr Budget, hängt wesentlich vom Umfang der Geschäfte ab, die auf ihrem Territorium getätigt werden, und von der Summe der Einkommen ihrer Bürger. Die Förderung der Geschäfte auf ihrem Gebiet ist also eine vorrangige Aufgabe, nicht nur für ihre Wirtschaftsförderämter, sondern ebenso für ihre Bau-, Planungs- oder Liegenschaftsämter. Verstopfte Strassen und/oder eine tendenziell verödete City können ebenso wie Verbrauchermärkte auf der 'grünen Wiese' jenseits der Stadtgrenze oder nicht am Ort „gebundene“ Kaufkraft ein Alarmsignal sein.

Das Interesse der Gemeinde an Stärkung der Wirtschaftskraft und Erhöhung der Zentralität – ein echtes Wechselwirkungsverhältnis -, also die Betätigung des Lokalpatriotismus der Kommunalpolitiker, lässt diesen im Prinzip genau die Maßnahmen geraten erscheinen lassen, auf deren Resultate der raumordnende Zentralstaat spekuliert. Ob der allerdings eine bestimmte von einer bestimmten Gemeinde beantragte (und vom Land in sein Programm aufgenommene) Maßnahme für förderungswürdig erklärt, richtet sich nach seinen Kriterienkatalogen, mit denen er seine übergeordneten Zielsetzungen gemäß ROG präzisiert.

Der Stadt Hameln kam es zugute, dass ihre Altstadtanierung sich als ein Musterbeispiel und Modellfall²²⁰ für eine Änderung der nationalen Politik im Umgang mit der räumlichen Ordnung eignete: Zur Anpassung an die veränderte Wachstumsbedingungen und im Umgang mit der räumlichen Auswirkungen des Wirtschaftswachstum wollte der Bund Raumordnungskompetenzen zentralisieren und Raumordnungsziele effektiver über eine neue Städtebaupolitik umsetzen.

220 Für die Bundes- wie Landespolitik war Hameln u.a. deshalb ein Modellfall, „weil erstmals ein in sich geschlossener Altstadtbereich komplett erneuert werden sollte“ (Leimbrock 2013, 73).

2.1 Die Ziele nationaler Raumordnung und ihr Grund: „Volle Entfaltung der Leistungsmöglichkeit der einzelnen Teile des Bundesgebietes“²²¹

In Hameln kamen um 1960 erste Überlegungen auf, dass ein größerer stadtplanerischer Eingriff notwendig sein würde, um die Zukunft der Altstadt zu sichern. Diese Aufgabe war vom Umfang her wie auch von der Aufgabenstellung für die lokale Politik neuartig (vgl. Kap. 2.5). Es mangelte nicht nur an entsprechenden planerisch-rechtlichen Instrumenten. Die Vorstellung, dass der Staat mittels Planung steuernd in die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung eingreift, war fragwürdig, schien es doch ein Schritt in Richtung Planwirtschaft zu sein. Doch andererseits gab es zunehmend Probleme mit der überkommenen räumlichen Struktur der Verkehrswege, Einzelhandelsstandorte, Wohn- wie Gewerbegebiete – nicht nur in Hameln, sondern in vielen Städten der BRD.

Seit etwa 1960 wuchs die Unzufriedenheit der Politik mit der räumlichen Struktur ihres Territoriums, so wie sie sich nach gut zehn Jahren staatlich forciertem Wirtschafts“wunder“ präsentierte.²²² Um die räumliche Ordnung entsprechend zu ändern, fehlten der Bundespolitik die Kompetenzen für eine nationale Städtebau- und Raumordnungspolitik. Auf der Ebene der Bundesländer hatten Nordrhein-Westfalen und Bayern bereits in den 1950er Jahren Landesraumordnungsgesetze erlassen. Weitere Länder – Schleswig-Holstein (1961), Hessen und Baden-Württemberg (1962) – folgten, wenn auch – wie Niedersachsen – nicht alle. Auf der nationalen Ebene waren die Versuche, eine Raumordnungspolitik einzurichten, bis dahin am Widerstand der Wirtschaft und der Reserviertheit der Bundesländer gescheitert (Fürst/Ritter 1993, 13). Doch die marktwirtschaftliche Entwicklung vertiefte die regionalen Ungleichheiten auf der nationalen Ebene, so dass sie zum Hindernis für weiteres Wachstum zu werden drohten,

Die Industriegebiete mit ihren dort (wieder)entstandenen Arbeitsplätzen, kombiniert mit der staatlich geförderten Ruinierung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und der daraus resultierenden Landflucht, waren zu „Ballungsgebieten“ geworden. Immer häufiger wurde eine „alarmierende Auseinanderentwicklung der Teilräume der BRD“ konstatiert – „soziale Erosion“ in den ländlichen Gebieten und „überfüllte Menschenkessel“ an Rhein, Main und Ruhr.

„Auf 14% der Gesamtfläche der Bundesrepublik sind mehr als 60% der Steuer- und Wirtschaftskraft konzentriert. Auf 86% der Gesamtfläche leben aber über 25 Millionen Menschen. Hier muß man schon von einer sozialen Erosion sprechen, oder um es etwas überspitzt zu sagen, hier sind Armenhäuser der Gesellschaft entstanden.“ (Wienand (SPD), MdB, 1963)²²³

²²¹ Bundesbauminister *Lücke* (CDU) in der Welt vom 7.3.1963.

²²² Am 14. November 1961 wurde das Bundesministerium für Wohnungswesen (BMWo) in Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung umbenannt, das 1962 die Raumordnung aus dem Innenministerium übernahm und als ganz neu definierte Aufgabe auch betreiben sollte. Im März 1963 wurde der erste Entwurf eines Raumordnungsgesetzes im Bundestag diskutiert.

²²³ Karl *Wienand* (SPD) im *Vorwärts* vom 27.3.1963.

Dem „Hauptproblem“ der raumwirtschaftlichen Entwicklung, die „Wanderung eines großen Teiles der Bevölkerung ... in die Verdichtungsgebiete“ (ROB 1963, 24)²²⁴ sollte keineswegs mit einer „Entballung“ begegnet werden. Die in den „Verdichtungszone[n]“ diagnostizierten „Überlastungserscheinungen“:

- immer stärkere Behinderung der so wichtigen „Güter- und Menschenströme“ durch sich selbst, also zunehmend chaotische Verkehrsverhältnisse²²⁵, vor allem in den Städten, in denen es keine großflächigen Kriegsschäden gegeben hatte und die von daher keine grundlegende Renovierung ihres Verkehrsnetzes vorgenommen hatten
- schlechte Wohnverhältnisse, mangelnde Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen und Erholungsmöglichkeiten, also gravierende Beeinträchtigungen der Reproduktionsbedingungen der Arbeitskräfte

sollten durch Maßnahmen der „Strukturverbesserung“ korrigiert und „gesundet“ werden. Diese Industrie- und Dienstleistungszentren sollten ihre hervorragende Funktionalität für das Wachstum behalten.

Von einer Aufhebung der Unterschiede zwischen den „hinter der Entwicklung zurück gebliebenen Gebieten“ und den „Ballungsgebieten“ und „Stadtregionen“ andererseits war keine Rede. Solche Vorstellungen waren vollkommen zu Recht ins Reich der Utopie verbannt, waren sie doch dem Idealismus entsprungen, den Staat würden seine „regionalen Disparitäten“ als solche stören. Die Absicht war vielmehr, die historisch gewachsenen und bewährten Wirtschaftsgebiete zu erhalten und zu erneuern und zugleich günstigere Kapitalverwertungsbedingungen auch in „strukturschwachen Gebieten“ zu schaffen.²²⁶

Diese raumordnerische Doppelstrategie sollte sich im Idealfall sogar wechselseitig ergänzen. Die Umstrukturierung der ländlichen Gebiete sollte auch der Gesundung der überlasteten Verdichtungsräume dienen, die so lange mit ihren Problemen nicht fertig werden konnten, solange der Bevölkerungsdruck aus den agrarischen Gebieten nicht abnahm.

„Ein wichtiges Element, das alle Problemgebiete miteinander und sie zugleich mit den Zwischenzonen verbindet, liegt in den Strukturwandlungen in der Landwirtschaft. Bisher ist ein großer Teil der aus der Landwirtschaft Ausgeschiedenen nur im Wege der Abwanderung in die überlasteten Verdichtungsgebiete in das außerlandwirtschaftliche Erwerbsleben eingegliedert worden. Die Menschen, die die

224 1963 erschien, noch vor der Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes, der „Erste Raumordnungsbericht“.

225 Vgl. erster Raumordnungsbericht 1963. Über die „strukturellen Mängel der überlasteten Verdichtungsgebiete“ heißt es dort u.a.: „die Überlastung der Verkehrseinrichtungen verursacht den Verkehrsteilnehmern übermäßige Kosten und hohe Zeitverluste - die anhaltende Zunahme der Bevölkerung und das Entstehen neuer Arbeitsplätze, sei es in der Industrie, sei es in sonstigen Wirtschaftsbereichen, zwingt die Gemeinden in den überlasteten Verdichtungsräumen mit Vorrang aktuelle Erschließungs-, Verkehrs- und Versorgungsinvestitionen zur Befriedigung des dadurch ausgelösten Bedarfs vorzunehmen, anstatt die seit langem notwendigen Maßnahmen zur Stadterneuerung und zur Ordnung der Verkehrsverhältnisse durchzuführen ...“ (ROB 1963, 35).

226 Ausführlicher dazu Mießner 2017, 81ff. mit kritischen Hinweisen auf den aktuellen Forschungsstand.

zurückbleibenden Gebiete aus Mangel an ausreichenden Erwerbsmöglichkeiten und wegen des ungenügenden Leistungsstandes der öffentlichen Einrichtungen verlassen, ziehen größtenteils — das hat sich herausgestellt — in die Verdichtungsgebiete und fördern dort die Überlastungserscheinungen.“ (Lücke 1963b, 4551)

Der selbst induzierten Landflucht wollte man kein Ende machen. Die „landwirtschaftlichen Arbeitskräfte“, die das außerhalb der Industriegebiete investierte Kapital würde attrahieren können, sollten in ihrer Heimat bleiben und in „zumutbarer Entfernung“ zur Fabrik einpendeln dürfen.²²⁷ Die anderen, die es „vorziehen“, in die Industriezentren zu ziehen, sollten dort in Zukunft so angesiedelt werden, dass der Bedarf an zusätzlichen Wohnflächen, Verkehrsverbindungen usw. für die Ballungsgebiete funktional blieb, ohne ihre Funktionalität weiter zu beeinträchtigen: verdichtete „Nebenzentren“ an der Peripherie statt weiterer „Wucherung bzw. „Zersiedelung des Raumes“.²²⁸

Die veränderten Bedingungen des Wirtschaftswachstum – Erreichen der Vollbeschäftigung, Rückgang der Zuwanderung von Arbeitskräften aus der DDR (Mauerbau), steigende Bedeutung der Produktivitätssteigerung durch Rationalisierung und Intensivierung der Arbeit, Übergang von „extensiven“ zum „kapitalintensiven“ Wachstum (SVR 1964/65, 52) - erforderten auch in der regionalen Wirtschaftspolitik eine „Akzentverlagerung“:

„Auf dieser Basis der Bekämpfung von Notständen vollzog sich bis etwa zum Ende der fünfziger Jahre die regionale Wirtschaftspolitik in der BRD. Angeknüpft wurde an die vorgefundene traditionelle Siedlungsstruktur, alternative Konzeptionen wurden nicht ernsthaft geprüft ... Mit Erreichen der Vollbeschäftigung trat 1959 zu der Förderung der 'Notstands- und Sanierungsgebiete' und des Zonenrandgebietes als nächster Schritt die Förderung von zentralen Orten in ländlichen, schwach strukturierten Gebieten ... Beabsichtigt war, die Fördermittel auf mögliche Zentren eines sich selbst tragenden regionalen Industrialisierungsprozesses zu konzentrieren ... Beide Begriffe – Bundesausbauorte und -gebiete – verdeutlichen, daß im Planungsselbstverständnis inzwischen eine gewisse Akzentverlagerung stattgefunden hatte, nämlich eine Abwendung vom Notstandsaspekt, d.h. von der Förderungsbedürftigkeit, und eine Hinwendung zur Förderungswürdigkeit, der stärkeren Berücksichtigung von Entwicklungsfähigkeit und -potential.“ (Buttler et al 1977, 116f.)

Um den anvisierten Ausbau der Nation mit einer geänderten Regionalwirtschafts-, Raumordnungs- und Städtebaupolitik durchzusetzen, geriet die Funktionalität der inne-

227 ROB 1963, 16.

228 Der ROB (1966, 37) stellte in einem eigenen Abschnitt über „Verdichtung als Erscheinung“ klar: „In der Industriegesellschaft ist die Verdichtung für die gesamtheitliche Entwicklung von Räumen in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht notwendig. Sie ist also nicht nur eine Begleiterscheinung der räumlichen Entwicklung, die hinzunehmen wäre; die Verdichtung ist vielmehr ein durchgängiges Gestaltungsprinzip, in dem sich die Notwendigkeit einer Funktions- und Arbeitsteilung und der Nutzung von Agglomerationsvorteilen niederschlägt.“

ren Staatsorganisation in den Blick. Auf der Ebene der Kommunen waren zwar mit dem BBauG 1961 die planungsrechtlichen Instrumente der Gemeinden neu geordnet worden. Doch für die bei Sanierungen notwendigen, umfangreichen Eingriffe in das Grundeigentum waren sie nicht ausreichend. Auch die finanzpolitische Verfassung der Kommunen erwies sich gleich in mehrfacher Hinsicht als untauglich. Sie behinderte eine für die wachsenden Verdichtungsräume dringend notwendige „zwischenkommunale Zusammenarbeit“ (ROB 1963, 27). Sie förderte durch die Abhängigkeit vom Gewerbesteuerertrag die „Auseinanderentwicklung der Teilräume“²²⁹. Und sie erschwerte dem Bund systematische, finanzielle Beteiligungen an den Kosten von Entwicklungs- und Sanierungsvorhaben, in denen nicht ganz zu Unrecht die Gefahr einer Aushöhlung der kommunalen Autonomie gesehen wurde.

Auf der Ebene des Zentralstaates fehlte eine Raumordnungskompetenz. Diese lag allein bei den Bundesländern, welche erst nach langwierigen Verhandlungen, SARO-Gutachten (SARO 1961) und Verfassungsgerichtsurteilen bereit waren, dem Raumordnungsgesetz (1965) zuzustimmen. Die Verabschiedung eines Städtebaufördergesetzes dagegen scheiterte 1965.

Die Zentralisierung der Raumordnungspolitik, die der (Zentral)Staat für den Übergang vom „Wiederaufbau“ zur systematischen Herrichtung seines gesamten Territoriums für das Wachstum²³⁰, also die Akkumulation des Kapitals, für notwendig erachtete, kam vielleicht langsam voran. Aber der Zweck war klar und im § 2 ROG als der für die übergeordneten Ziele des Bundes gesetzlich fixiert:

1. Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Verdichtungsräume

„In Verdichtungsräumen mit gesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogener Wirtschafts- und Sozialstruktur sollen diese Bedingungen und Strukturen gesichert und, soweit nötig, verbessert werden. Der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, die zu ungesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie zu unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen führt, soll entgegengewirkt werden. Wo solche ungesunden Bedingungen und unausgewogenen Strukturen bestehen, soll deren Gesundung gefördert werden.

Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sind eine vorausschauende örtliche und regionale Planung, die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und der der Versorgung der Bevölkerung dienenden Einrichtungen sowie die Entwicklung von Gemeinden zu Entlastungsorten für die Aufnahme von Wohn- und Arbeitsstätten in

229 „Das Hauptproblem, die Auseinanderentwicklung einzelner Teilräume der Bundesrepublik, ist vor allem eine Frage der Standortwahl der Industrie. Sie geht dorthin, wo sie am billigsten produziert. In einem steuerstarken Gebiet können Gemeinden und Land einem Industriebetrieb ein 'weicheres Bett' bereiten als in einem landwirtschaftlichen Problemgebiet. Das weiche Bett bedeutet erschlossene Industriegelände, gute Ausbildungsmöglichkeiten für den Nachwuchs an Arbeitskräften und für die Kinder der Betriebsangehörigen, sanitäre Einrichtungen, Krankenhäuser, dazu Massenverkehrsmittel, gute Verkehrsbeziehungen zu den Arbeitszentren.“ (Lücke 1963a).

230 „Die von mir dargelegten Tatsachen und Entwicklungstendenzen sind sowohl wirtschaftspolitisch wie gesellschaftspolitisch bedenklich. Alle Teilgebiete des Staates und die darin lebenden Menschen müssen in die Lage versetzt werden, ihren Beitrag zur Steigerung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung und zur Förderung des allgemeinen Wohls zu leisten. Die sittliche Würde des Menschen und seine freie Entfaltungsmöglichkeit werden von dem Zustand der räumlichen Ordnung, wie sie besteht, weithin gehemmt.“ (Lücke 1963b, 4551).

angemessener Entfernung.“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG von 1965)

2. Schwerpunktmäßige Entwicklung von Infrastruktur für Kapital und Arbeitskräfte außerhalb der Verdichtungsräumen

„In Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist, sollen die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie die kulturellen Verhältnisse verbessert werden.

In den Gemeinden dieser Gebiete sollen die Lebensbedingungen der Bevölkerung, insbesondere die Wohnverhältnisse sowie die verkehrs- und Versorgungseinrichtungen allgemein verbessert werden. In einer für ihre Bewohner zumutbaren Entfernung sollen gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung einschließlich der zugehörigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen gefördert werden.“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 ROG von 1965)

Hameln war kein Verdichtungsraum, aber eine Stadt mit zentralörtlicher Bedeutung für ihr Umland. Für diese zentralörtlichen, vor allem im Zentrum angesiedelten Funktionen wurde die Altstadt in wachsendem Masse dysfunktional und die Sanierung aus Sicht der nationalen Raumordnungspolitik notwendig. Das traf sich mit dem lokalen Interesse, vor allem der Hamelner Bauverwaltung, welche zunächst vor allem die Verkehrssituation in der Altstadt gründlich verbessern wollte und dann immer mehr Problembereiche einbezog. Doch für die wachsenden Sanierungsaufgaben fehlten auf der kommunalen Ebene, auch in Hameln, die Instrumente.

2.2 Von der Raumordnung zur Stadterneuerung: „Sanierung“ und „Entwicklung“ für die „Gesundung unserer Städte“ und die „freie Entfaltung der Persönlichkeit“

Mit dem Inkrafttreten der ROG hatte der Bund ein Instrument, die Raumordnungspolitiken der Länder wie auch „querschnittsorientiert“ die raumwirksamen Politiken der verschiedenen Ministerien nach seinen Zielen des Landesausbaus zu „koordinieren“. Festgelegt und klargestellt war damit auch, dass diese Ordnung den Erfordernissen des Kapitals zu dienen hatte: „Verdichtung ist ein durchgängiges Gestaltungsprinzip, in dem sich die Notwendigkeit einer Funktions- und Arbeitsteilung und der Nutzung von Agglomerationsvorteilen niederschlägt.“ (ROB 1966, 37)

Mit der Aufstellung von Plänen war das Funktionieren der Agglomerationen natürlich nicht gewährleistet. Die Pläne mussten auch umgesetzt und realisiert werden. Dass dieses schwierig war, lag an dem staatlich eingerichteten Widerspruch: Die Mehrung des Privateigentums durch eine staatlich „verbesserte“ Raumordnung ist abhängig vom Interesse einzelner Privateigentümer, die geplanten Maßnahmen und Angebote auch zu verwirklichen.

„Die Bauleitplanung [setzt] aber nur den Rahmen für die Privatinitiative, d. h. dem Privateigentümer bleibt es überlassen, sein Grundstück der festgesetzten Nutzung selbst zuzuführen. Es ist daher in der Regel auch seinem persönlichen Entschluß anheimgestellt, wann er ein der Bauleitplanung entsprechendes Bauvorhaben durchführen will ..“ (StBauFG Entwurf 1965, 20)

Diese Abhängigkeit sollte nicht mehr uneingeschränkt gelten, wo es um „die Erneuerung der Städte und Dörfer, namentlich die Sanierung, und die Entwicklung neuer Städte und Ortschaften aus raumordnerischen Notwendigkeiten“ handelte (ebd.) In den Fällen machte das „ öffentliche Interesse an der Planverwirklichung ... vielmehr der Gemeinde zur Aufgabe, auch für die Durchführung einer von ihr beschlossenen Sanierung zu sorgen“ (ebd.). Die Gemeinde sollte „tätig werden“ - bei Sanierungen vor allem in der Neuordnung der Grundeigentumsverhältnisse und durch öffentlichen Hilfen „im Hinblick auf die zu beseitigende Bausubstanz und die hohen unrentierlichen Kosten“ (ebd.). Dafür enthielt das BBauG keine ausreichenden Instrumente²³¹, diese sollte das StBauFG schaffen. Der 1965 vorgelegte Gesetzentwurf scheiterte, ebenso der 1966 wieder eingebrachte wie auch der veränderte von 1968, zunächst an finanzpolitischen Kompetenzfragen im Verhältnis Bund-Länder²³², dann vor allem an der Frage, wie weit der Staat die Freiheit der Grundeigentümer beschränken darf bzw. soll. Die im „Sog des Booms“ (SVR 1969) wachsenden „städtebaulichen Mißstände“, vorgeführt in zwei „Städtebauberichten“ (1969 und 1970) und durch öffentlichkeitswirksame Hilferufe des Städtetages „Rettet unsere Städte jetzt“ (1971), brachten dann die Verabschiedung des StBauFG 1971.

An Grund und Zweck der Stadterneuerungspolitik, die ihren besonderen Ausdruck im Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) fand, wurde in den einschlägigen amtlichen Verlautbarungen nie ein Zweifel gelassen. Wenn regelmäßig auf die Förderung der Wohlfahrt der Bürger hingewiesen wurde:

„Überall in der Bundesrepublik geht es darum, den Bürgern ein Angebot an Wohn-, Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten sowie Versorgungseinrichtungen mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs und an Erholungsgelegenheiten zu sichern, das den Grundwerten unserer freiheitlichen und sozialen Gesellschaftsordnung entspricht.“ (StBauFG Entwurf 1970, 25)

dann nie ohne die eindeutige Klarstellung, wie es um „Versorgung“ usw. gehen sollte:

„Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung, die aus dieser allgemeinen Aufgabenstellung resultieren, stehen in engem Zusammenhang mit anderen politischen Sachbereichen: Raumordnung, Strukturverbesserung, regionale Wirtschaftsförderung, Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Die Ordnung einzelner Gebietsteile mit der Ordnung des gewünschten Wachstum der Bundesrepublik in Einklang zu bringen, d.h. gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse überall herzustellen oder zu erhalten, ist jedoch weitgehend nur zu verwirkli-

231 Vgl. StBauFG Entwurf 1968, 33f.

232 StBauFG Entwurf 1965, 43.

chen, wenn auch städtische Maßnahmen getroffen werden. Das gilt gleichermaßen für die Verdichtungsräume, deren Randzonen und die ländlichen Gebiete.“ (ebd.)



Abbildung 26: Titelbild
der SPIEGEL
Ausgabe Nr. 24/1971

Das nach einem kurzen Einbruch 1967 wieder kräftige, „kapitalintensive“ Wirtschaftswachstum hatte den Umbau der räumlichen Ordnung beschleunigt und auch hinderliche oder gar kontraproduktive räumliche Strukturen produziert. Für die staatlich „gewünschte“ Fortsetzung des Wachstumsbooms war es notwendig, diese Hindernisse zu beseitigen. „Städtebauliche Maßnahmen“ sollten dafür sorgen, dass die Gemeinden „den sich rasch wandelnden gesellschaftlichen Bedürfnissen gerecht werden können“ (Städtebaubericht 1970, 9). Nicht einzelne „Mißstände“ waren im Visier, sondern unter der Maxime raumgeordneter Funktionalität wurde die „Struktur“ ganzer Städte oder Stadtteile zu einem einzigen Mißstand erklärt. Dem entsprachen die geplanten Maßnahmen: Umbau (Sanierung) von Stadtteilen in großen Städten und ganzer Innenstädte von zentralen Orten erklärten Städten einerseits und Neubau (Entwicklung) ganzer suburbaner Stadtteile und Entlastungsstädte andererseits.

„In den überkommenen Kernen der Verdichtungsgebiete müssen oft die gesamten Strukturen verbessert werden. ... In den Randzonen der Verdichtungsgebiete ist zur Zeit eine starke Bautätigkeit festzustellen. Es gilt, diese Bau- und Investitionstätigkeit in geordnete Bahnen zu lenken und die Zersiedlung der Landschaft zu vermeiden. ... Darüber hinaus müssen entweder Entlastungsaufgaben für den Verdichtungsraum oder — im Rahmen der Entwicklung ländlicher Gebiete — die Aufgaben eines zentralen Ortes für den umliegenden ländlichen Bereich übernommen werden.

... haben die gegenwärtigen Wandlungen die überkommene Substanz, Struktur und Funktion der ländlichen Gemeinde bis hin zur Kleinstadt, ja zur kleinen Mittelstadt noch mehr in Frage gestellt als in den größeren Städten. ... sind in fast allen Gemeinden des ländlichen Bereichs städtebauliche Mängel vorhanden. ... Die Bausubstanz ist überdurchschnittlich erneuerungsbedürftig, der Wohnkomfort weit zurückgeblieben. ... Dies bedingt auf städtebaulichem Gebiet u. a. die Entwicklung zentraler Orte und Versorgungsnahbereiche, die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und den Ausbau des Bildungswesens.“ (StBauFG Entwurf 1970, 25)

Die wichtigsten Zwecke der Sanierungspolitik waren die Verbesserung der Wohnverhältnisse und Sicherung der Funktionsfähigkeit der Stadt(teil)zentren.

„Städtebauliche Mißstände liegen vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht oder die Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt, die ihm nach seiner Lage und Funktion ob-

liegen.“ (StBauFG 1971 § 2,2)

Der Misstand der Funktionsbeeinträchtigung bestimmte sich aus den zentralstaatlich gesetzten Anforderungen an bestimmte, raumordnerisch festgelegte „Gebiete“. Diese „Gebiete“ sollten eine eine umfangreichere infrastrukturelle Ausstattung aufweisen, weil immer stärker von der abhing, wie die Arbeitskräfte von „der freien Entfaltung der Persönlichkeit und der Freizügigkeit praktisch Gebrauch ... machen“ (Städtebaubericht 1970, 14). Es brauche nicht nur wohnungnahe Infrastruktur wie Wasserversorgung und Müllbeseitigung, sondern auch „Einrichtungen und Anlagen, die der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen und Gütern dienen, z.B. im Bereich der Bildung, der Kultur, des Gesundheits- und Sozialwesens, der Erholung ... um den technologischen Prozessen gewachsen zu sein, ... die die Zukunft bestimmen“ (ebd.). Um in dem „angespannten Arbeitsmarkt“²³³ die dringlich erforderlichen Arbeitskräfte zu mobilisieren, sollten diese infrastrukturellen Leitung im gesamten Territorium verfügbar sein. Ein Netz von Zentralen Orten sollte dazu dienen und die dafür bestimmten Städte - bis hinunter zu Klein- und Mittelstädten - , sollten, wenn notwendig durch Funktionsschwächenanierungen entsprechend umgebaut, „ihren Verflechtungsbereich“ versorgen.

„Heute handelt es sich in erster Linie darum, Gemeinden, die zentralörtliche Aufgaben für einen größeren Einzugsbereich erfüllen müssen, schwerpunktmäßig auszubauen und weiterzuentwickeln. In den großflächigen Verdichtungsräumen müssen die städtebaulichen Hauptzentren ausgebaut und verdichtet sowie ein leistungsfähiges Netz von Stadt- und Stadtteilzentren angelegt werden. In den Kernen der Verdichtungsgebiete stehen die Erneuerung und der Umbau der vorhandenen Bausubstanzen im Vordergrund. Dies sind die Aufgaben der Stadterneuerung, und dies ist gemeint, wenn wir von „Chancengleichheit“ und „Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse“ sprechen. Und das ist, so meine ich, eine der Hauptaufgaben unserer Zeit.“ (Bundesminister Lauritzen in der Debatte über das StBauFG (StBauFG Debatte 1971, 7319)

„ ... wie wichtig das Ziel der Bundesregierung genommen werden muß, daß jeder Bürger die Möglichkeit erhält, an der Reform von Staat und Gesellschaft mitzuwirken. Für den gesamten Bereich der baulichen Entwicklung unserer Gemeinden ist es von ausschlaggebender Bedeutung, daß die städtebaulichen Maßnahmen von den Bürgern verstanden, mitgestaltet und vor allen Dingen mitgetragen werden. Daher mißt die Bundesregierung der Mitwirkung der Bürger bei der baulichen Entwicklung der Gemeinden ein ganz besonderes Gewicht bei.“ (ebd., 7323)

Der Staat war mit dem praktischen Gebrauch der von ihm gewährten Freizügigkeit durch seine (arbeitenden) Bürger auch in Hinsicht auf deren Wohnstandortwahl nicht ganz zufrieden. Wenn in der Aufzählung städtebaulicher „Mißstände“ allenthalben ausführliche, wissenschaftlich begutachtete und statistisch exakt erfasste Darstellungen von

²³³ Vgl. SVR 1969/70, 13f. Empfohlen hatte der SVR ein Jahr zuvor u.a. sogar, verstärkt die „stille Arbeitskraftreserve“ verheirateter Frauen zu mobilisieren, um das Wachstum nicht zu beeinträchtigen (ebd.).

verrotteten Wohnvierteln, Wohnungsmangel, chaotischen Verkehrsverhältnissen, unzureichender Ausstattung mit Versorgungseinrichtungen usw. zu lesen war, war doch jeder Verlautbarung zweifelsfrei zu entnehmen, dass diese „Krise der Städte“ nicht einfach in den miserablen Lebensbedingungen ihrer Bewohner bestand – bzw. genau so weit, wie der Staat darin ihre tendenzielle Untauglichkeit als Wohnort erblickte:

„In fast allen Gemeinden gibt es Gebiete mehr oder minder großen Umfangs, deren Bausubstanz stark veraltet ist. Die Wohnverhältnisse in diesen Gebieten bleiben weit hinter den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zurück. Daneben beeinträchtigen häufig unzureichende Umweltverhältnisse das Wohnen und Arbeiten, z.B. sind im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung in der Vergangenheit oft ungeordnet Wohn- und Arbeitsverhältnisse nebeneinander entstanden. Mit der starken Zunahme des Verkehrs auf Verkehrsanlagen, die unter völlig anderen Voraussetzungen geplant und errichtet worden sind, sind die von ihnen ausgehenden Immissionen vielfach unerträglich geworden.“ (Städtebaubericht 1970, 14)

„Im Wohnungswesen haben die bessere Qualität der Wohnungen hinsichtlich Grundriß, Ausstattung, Größe und Lage, die bedarfsgerechte Ausstattung der Wohngebiete mit Wohnfolgeeinrichtungen sowie die verkehrsgerechte Zuordnung der Wohnstätten zu den Arbeitsstätten und den zentralen Einrichtungen zunehmend Bedeutung erlangt.“ (Städtebaubericht 1969, 93)

Die Arbeitskräfte waren offenbar nicht in dem gewünschten Ausmaß bereit (und genötigt), stets dorthin zu ziehen oder dort zu bleiben, wo es Standorte für Arbeitsplätze gab, sondern wählten ihre Wohnstandorte auch nach der Wohnqualität, dem Freizeitwert und der infrastrukturellen Versorgung.²³⁴ Das hatte Folgen für die räumliche Verteilung der gewerblichen Wirtschaft:

„Die Ansiedlung qualifizierter Betriebe der gewerblichen Wirtschaft in ländlichen Gebieten wird heute vorwiegend nicht mehr von den alten Standortbedingungen sowie von betrieblichen Subventionen und gewerblichen Infrastruktureinrichtungen bestimmt, sondern von den Ansprüchen der Betriebe an Größe und Differenzierung des Arbeitsmarktes, an das Ausbildungsniveau der Arbeitskräfte und an die Wohn- und Freizeitwerte der neuen Standorte. Damit hat der Städtebau in Zukunft eine bedeutsame Rolle bei der Entwicklung des ländlichen Raumes zu übernehmen.“ (Städtebaubericht 1970, 8)

Auch in den „Verdichtungsräumen“ ermöglichte es der damals vorhandene relative Ar-

234 „Die Bürger sind heute nicht in ausreichendem Maße in der Lage, berechtigte Umzugswünsche zu verwirklichen. Die Notwendigkeit bzw. der Wunsch, den Wohnort oder die Wohnung zu wechseln, ergibt sich aus: – der oben dargelegten Strukturumschichtung und aus Rationalisierungen innerhalb der einzelnen Wirtschaftsbereiche. Die hierdurch freigesetzten Arbeitskräfte müssen oft in neugeschaffenen Arbeitsplätzen in anderen Bereichen und damit oft auch an anderen Orten untergebracht werden; – dem Wunsch großer Bevölkerungsteile nach einer günstigeren Zuordnung der Wohnstätten zu anderen gemeindlichen Funktionsbereichen, z. B. den Arbeitsplätzen. Ziel der Städtebaupolitik ist es, ihren Beitrag zur Beseitigung von Hemmnissen der Mobilität zu leisten.“ (Städtebaubericht 1970, 26)

beitskräftemangel den Arbeitern in bescheidenem Umfang, die Freizügigkeit für sich zu nutzen ('Zug ins Grüne' etwa), was wiederum zum Verkehrschaos und zu unzureichenden Infrastruktureinrichtungen in den Randzonen der Städte beitrug.

„Unterbleibt der Ausbau von geeigneten Orten als Schwerpunkte für die Ansiedlung von Bevölkerung und Wirtschaft in den Randzonen der Verdichtungsgebiete, so werden diese Zonen ihre vielfältigen Aufgaben für den Verdichtungsraum (z.B. Entlastung, Erholung) nicht erfüllen können. Die Kerne der Verdichtungsgebiete könnten nicht erneuert und entlastet werden, und die Randzonen würden einer Entwicklung entgegengehen, die aufgrund des überaus starken Siedlungsdruckes nicht mehr in geordnete Bahnen gelenkt werden könnte; hier drohen die Entstehung eines 'Siedlungsbreies' und die Zersiedlung der Landschaft.“(Städtebaubericht 1969, 93)

Mit dem StBauFG hatte der Zentralstaat seine Ziele der Raumordnung konkretisiert. Das „Wachstum der Bundesrepublik“, die Mehrung ihres nationalen Reichtums war (und ist) also das Oberziel, dem ihre (räumliche) Ordnung zu dienen hat.²³⁵ Am Zweck 'Ordnung für Wachstum' bemisst sich auch, wo, in welcher Art und in welchem Umfang die „gesunden Lebensbedingungen“ oder die „Versorgungsfunktion für den Verflechtungsbereich“ „herzustellen oder zu erhalten“ sind. Die „städtebaulichen Maßnahmen“, durch die „weitgehend“ die angestrebte Ordnung geschaffen werden soll, sind eindeutig in ihrer Funktion für diese bestimmt.

Mit dem StBauFG hatte der Zentralstaat auch die Umsetzung seiner Raumordnungsziele effektiviert. Neben den bodenrechtlichen Instrumenten, die er den für die Bauleitplanung zuständigen Kommunen an die Hand gab, und der Verpflichtung der Sanierungsbetroffenen zur Mitwirkung hatte er Voraussetzungen einer beschleunigten Durchführung geschaffen, aber sich über die jetzt gesetzlich abgesicherte Mischfinanzierung auch eine wirksame Einmischung und Steuerungsmöglichkeit der „untersten“ staatlichen Ebene gesichert.

An der Hamelner Altstadtsanierung konnten der Bund hervorragend demonstrieren, wie seine raumordnerischen Ziele wie auch deren Realisierung gemeint waren.

2.3 Das StBauFG: Sanierungsgesetz für die Gemeinden mit funktionsgerechtem Boden-, Finanz- und Mitwirkungsrecht

Sanierungen waren keine Erfindung des StBauFG; nur hatten sie sich durchweg nicht

²³⁵ Schon im ersten Raumordnungsbericht (ROB 1963, 35) heißt es unmissverständlich: „Alle Teilgebiete des Staates und die darin lebenden Menschen sollen in die Lage versetzt werden, ihren optimalen Beitrag zur Steigerung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung und zur Förderung des allgemeinen Wohles leisten zu können. Die konkurrierenden und wachsenden Ansprüche an die Nutzung des Raumes sollen so befriedigt werden, daß die lebenswichtigen Interessen aller Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden und die Leistungskraft der natürlichen Hilfsquellen erhalten bleibt.“

„rasch und effektiv genug“ vollzogen. Bei der Realisierung seines für vordringlich erklärten Raumordnungsprogramms wollte sich der Staat weder von der begrenzten Finanzausstattung seiner Gemeinden noch von deren im BBauG gegebenen Planungskompetenzen abhängig machen.

Das staatliche Interesse an zügig durchgeführten, raumordnerisch nützlichen Um- und Neubaumaßnahmen schlug sich im StBauFG daher in dreifacher Hinsicht nieder:

- a) Für Ort und Dauer einer solchen Sanierung, deren Kriterien genauestens festgelegt waren, wurden den Kommunen über das BBauG hinausgehende Eingriffsmöglichkeiten in die Verfügungsgewalt des Grundeigentums über die Bodennutzung eingeräumt. Es wurde also extra ein „zeitlich und räumlich begrenztes Sonderrecht“ geschaffen.
- b) Die Sanierungskosten sollten sich Bund, Land und Kommune zu gleichen Teilen teilen. Ort, Art und Umfang der Maßnahmen waren so an die raumordnerischen Nützlichkeitsabwägungen von Land und Bund gekoppelt.
- c) Zur Beschleunigung der Durchführung von Sanierungsmassnahmen wurde eine „Mitwirkung“ und ein „Sozialplan“ ins Planungsrecht aufgenommen.

2.3.1 Bodenrecht

Die Unzufriedenheit des Staates mit dem privaten Grundeigentum, das umfangreiche Sanierungsvorhaben verzögern und erschweren konnte, gab es schon seit Anfang der 1960er Jahre.

„Alle inzwischen bei der Durchführung größerer Sanierungsmaßnahmen und Entwicklungsvorhaben gesammelten praktischen Erfahrungen haben zu der Erkenntnis geführt, daß die Vorschriften des BBauG nicht ausreichen. Sie genügen nicht den Anforderungen, die im Interesse einer sachgerechten Lösung der mit der Sanierung großflächiger Baugebiete und der Entwicklung selbständiger Siedlungseinheiten zusammenhängenden Probleme an das Bau- und Bodenrecht gestellt werden müssen. Die materiell- und verfahrensrechtlichen Vorschriften des BBauG sind auf Sachprobleme zugeschnitten, die sich aus dem Blickpunkt und den Bedürfnissen einer organischen städtebaulichen Entwicklung der Gemeinden ergeben. Sie beruhen auf statischen Grundvorstellungen und sind daher überwiegend auf die Ordnung statischer Verhältnisse ausgerichtet. Demgegenüber sind die von dem Entwurf [des StBauFG - vF] erfaßten Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen durch die Besonderheit gekennzeichnet, daß sie im öffentlichen Interesse von der öffentlichen Hand veranlaßt, von ihr umgehend geleitet und durch Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel gefördert werden. Dabei bezieht sich das öffentliche Interesse nicht nur auf die Vorbereitung, die Planung und die Bodenordnung, sondern vor allem auch darauf, daß **tatsächlich** eine **alsbaldige** Planverwirklichung gewährleistet ist. Eine Sanierung oder eine Entwicklungsmaßnahme ist mithin als ein einheitlicher, sich zwangsläufig über einen längeren Zeitraum erstreckender Vorgang zu verstehen, der erst mit der Plandurchführung seinen Abschluß findet. Es liegt im besonderen Interesse der Allgemeinheit als auch der Betroffenen, daß die Maßnahmen ohne vermeidbare

Hemmnisse mit tunlichster Beschleunigung verwirklicht werden können."
(StBauFG Entwurf 1970, 26f.)

Weil also die Bauleitplanung gemäß BBauG darauf ausgerichtet war, „einen Rahmen aufzustellen, der die Nutzung des Grund und Bodens aus der Sicht des öffentlichen Interesses lenkend begrenzte“ (Zinkahn 1975, VIII), d.h. dazu taugte, unerwünschte Nutzungen zu verhindern, hatte es als Rechtsgrundlage für Sanierungen eben den entscheidenden Mangel, „daß der Staat und seine Organe nach diesem Gesetz keine Möglichkeit haben, die Durchführung der ... von den Gemeinden als Satzung beschlossenen Bebauungspläne durchzusetzen“ (von Einem 1972, 21).

Denn das Vorkaufsrecht gab den Gemeinden nur dann Gelegenheit, Grundstücke zu erwerben, wenn vorher privat etwas auf dem Bodenmarkt bewegt wurde. Außerdem wurden sie durch die Bestimmungen des § 25 BBauG stark eingeschränkt („...sobald nach dem Stand der Planungsarbeiten der Verwendungszweck des Grundstücks mit ausreichender Sicherheit bestimmt werden kann“). Die einzige Möglichkeit eines Baugebots bestand bei der Zuteilung eines Grundstücks aus einer Umlegungsmasse - und auch dann nur, wenn „eine tragbare Finanzierung des Bauvorhabens gewährleistet ist“ (§ 59 BBauG). Das Mittel der Enteignung war erstens nur als letztes anzuwenden (§ 87, § 88 BBauG) und zweitens für die Gemeinden fast völlig untauglich, weil bei der Entschädigung des Grundeigentümers grundsätzlich der Verkehrswert des enteigneten Grundstück zugrunde gelegt wurde, und zwar auch dann, wenn sich das Enteignungsverfahren aufgrund gerichtlichen Einspruchs des Eigentümers verzögert hatte. Für den Grundeigentümer konnte also eine spätere Enteignung günstiger sein als ein sofortiges freiwilliges Verkaufen. Und für die Gemeinde ließen „die entgangenen Steuermehreinnahmen und die in der Zwischenzeit gestiegenen Baupreise ... überhöhte Entschädigungen als das kleinere Übel erscheinen“ (von Einem 1972, 23).

Die Einschränkungen beim Grunderwerb und die fehlende Möglichkeit der Plandurchsetzung waren besonders bei Sanierungsmaßnahmen eine enorme Behinderung, da sie sich endlos in die Länge ziehen konnten. So wurde schon kurz nach Inkrafttreten des BBauG 1961 die Erstellung eines speziellen Sanierungsgesetzes gefordert (von Einem 1972, 3f). Als Grundeigentümer - ganz marktgerecht – stärker vom kräftigen Wirtschaftswachstum und den dadurch vorangetriebenen Agglomerationsprozessen profitieren wollten und auf steigende Bodenpreise spekulierten, damit großflächige Sanierungen wie auch preiswerten Wohnungsbau erschwerten,

„... Bau- und Mietpreise steigen über jedes Maß, zuerst aber über das, das dem sozialen Wohnungsbau gesetzt ist. Während oder weil 800 000 Familien in der Bundesrepublik noch immer keine menschenwürdige, eigene Wohnung besitzen, treibt die Bodenspekulation ihre Blüten. ... Dem Grundgesetz, das die soziale Bindung von Grund und Boden postuliert, ist Hohn gesprochen worden. Und das wird weiter geschehen, wenn mit dem unvermehrten Gut Boden weiter gehandelt werden kann wie mit jeder anderen Ware.“ (DIE ZEIT vom 9.10.1970)

wollte der Bund dem einen Riegel vorschieben durch „ein Gesetz, das sich fast ausschließlich auf die Lösung des Bodenrechtsproblems konzentriert, aber bezeichnenderweise „Städtebauförderungsgesetz“ genannt wird“ (ebd.). Auch wenn das Gesetz mehr regeln sollte, in der „Reform des Bodenrechts“²³⁶ sahen manche Politiker einen generellen Angriff auf die Garantie des Eigentums.²³⁷ Zu Unrecht, wie die Regierung eilig versicherte.

Der Städtebaubericht 1970 betonte - noch einmal - die Notwendigkeit begrenzter Eingriffe in das Eigentum:

„Erhöhung der Bodenmobilität (Verbesserung der Möglichkeiten, in ausreichender Zahl erschlossene Grundstücke vorzuhalten sowie Grundstücke für Sanierungen bereitzuhalten) ... Die durch das geltende Bodenrecht ermöglichten überhöhten Preisforderungen bei gleichzeitig reduziertem Gesamtangebot verzögern die bauliche Gemeindeentwicklung und führen bei der schwierigen Finanzlage vieler Gemeinden zu einem unzureichenden Ausbau kommunaler Einrichtungen, die vielfach einen erheblichen Flächenbedarf haben. — Dadurch wurden bislang notwendige Maßnahmen zur Erneuerung und Entwicklung der Städte und Dörfer erschwert oder verhindert, weil besonders diese Maßnahmen durch unangemessene Bodenpreissteigerungen stark behindert werden.“
(Städtebaubericht 1970, 25)

Im StBauFG 1971 wurde schließlich ein zeitlich und örtlich begrenztes Sonderrecht in ausgewiesenen Sanierungs- (und Entwicklungs-) Gebieten beschlossen, dass das BBauG nicht ersetzen, sondern ergänzen, also bestimmte Mängel kompensieren sollte durch:

- ein Grunderwerbsrecht der Gemeinden (StBauFG) § 18) - „ein Mittelding zwischen Vorkaufsrecht und Enteignung“ um „leichter als bislang an den benötigten Bauboden zu kommen“ (Der Spiegel Nr. 24/1971, 65); Gemeinden konnten „Bo-

236 „... muß es aber gelingen, die Bodenpreisentwicklung vor allem in den Ballungsräumen in den Griff zu bekommen; denn nur wenn es gelingt, den Handel mit der Ware Boden zu Preisen und vor allem zu Gewinnspannen, von denen Händler mit gewöhnlicher Ware nur zu träumen pflegen, in den Griff zu bekommen, nur dann, wenn verhindert werden kann, daß die städtebauliche Planung der Gemeinden von vornherein durch die Bodenpreisentwicklung in bestimmten städtischen Bereichen – und dabei nicht so sehr von den Eigentümern als vielmehr von den Spekulanten – präjudiziert und ad absurdum geführt wird, können die uns gestellten gesellschaftspolitischen Aufgaben im Rahmen des Städtebaues bewältigt werden.“ (Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen Lauritzen (SPD) zur Begründung des StBauFG 1971 - (StBauFG Debatte 1971, 7323f.)).

237 „Die CDU/CSU-Fraktion war der Auffassung, diese Vorschrift sei zu streichen, da sie nicht verfassungskonform sei. Es handele sich hier um ein vereinfachtes Enteignungsverfahren, in dem der Begünstigte über den Erwerb des Grundstücks selbst entscheidet. Der Ausschuß ist in seiner Mehrheit der Streichungsempfehlung nicht gefolgt.“ (Städtebauausschuss 1971, 9) „Die CDU/CSU sagt ja zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums an Boden, sie sagt jedoch nein zu jeglicher offenen oder getarnten Kommunalisierung und Sozialisierung des Grundeigentums“ (Erpenbeck (CDU) (StBauFG Debatte 1971, 7326)). „Wenn wir daher alle versuchen, künftig nicht mehr allein die Rechte zu sehen, die aus dem Eigentum erwachsen, sondern auch seine sozialgebundenen Pflichten, dann ändern wir damit nichts an unserer Verfassung, sondern befolgen lediglich ihren Auftrag. Gerade ein weit verbreitetes Bewußtsein der verfassungsrechtlichen Dienstfunktion des Grundeigentums gegenüber der Allgemeinheit wird ganz wesentlich dazu beitragen, daß das Eigentum an Grund und Boden insgesamt eine tragende Säule unserer freiheitlichen Gesellschaft bleibt.“ (Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen Lauritzen (SPD) - (StBauFG Debatte 1971, 7323f.)).

den im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet durch einseitige Käuferklärung zu erwerben“ (von Einem 1972, 26).

- bei Grunderwerb oder Enteignung sollte bei Entschädigungs- und Ausgleichszahlungen der sanierungsbedingte Bodenwertzuwachs unberücksichtigt bleiben (StBauFG § 23); die Kommunen sollten den Boden „zu einem angemessenen und von Spekulationserwartungen freien Preis“²³⁸ erwerben können, was (zumindest in der sozialliberalen Regierung) als Einstieg in eine umfassende Bodenreform angesehen wurden²³⁹
- StBauFG § 22 ermöglichte die Expropriation investitionsunwilliger (weil oft unfähiger) Grundeigentümer
- die Möglichkeit, Grund und Boden vorübergehend bei wenigen oder einem Eigentümer (Stadt bzw. Sanierungsträger) zu konzentrieren, eine spätere Reprivatisierung war vorgeschrieben (StBauFG § 25)
- nach StBauFG § 19 bis § 21 konnten Abbruchgebote, Baugebote und Modernisierungsgebote ausgesprochen werden.²⁴⁰ Die so gegebenen Möglichkeiten der Drohung, in die private Verfügungsgewalt einzugreifen, genügte offensichtlich. Eine Erzwingung hätte auch nur das Investitionsklima vergiftet.²⁴¹
- Stundung, Reduzierung oder Stornierung der Ausgleichsbeträge für sanierungsbedingte Werterhöhungen von Grundstücken (StBauFG § 41, § 51). Entgegen anderslautenden Auffassungen Anfang der 1970er Jahre spielte die Eintreibung dieser Abgaben deshalb für die Finanzierung der Sanierungen nur eine verschwindend kleine Rolle. (Städtebaubericht 1975, 73).

2.3.2 Finanzierung

In den § 71-72 StBauFG war die Frage der Finanzierung geregelt, und zwar so, dass der Bund sich beteiligen konnte, dabei die Länderhoheit in Raumordnungsfragen aber gewahrt blieb. Die Länder blieben das Rechtssubjekt der Massnahmen. Der Bund, der sich mit einem Drittel der förderungsfähigen Kosten beteiligte, konnte dennoch bei der Auswahl der zu fördernden Gebiete maßgeblich mit bestimmen konnte.

„Die Entwicklung der Siedlungsstruktur wird in entscheidendem Maße auch von

238 Bundestagsabgeordneter *Ahrens* (SPD) (StBauFG Debatte 1971, 7331).

239 Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen *Lauritzen* (SPD) (StBauFG Debatte 1971, 7324).

240 In der Sanierungspraxis haben diese Bestimmungen kaum Anwendung gefunden.

241 „Die besonderen bodenrechtlichen Gebote des StBauFG ... sind bisher nur in Einzelfällen angewandt worden. Die Gemeinden haben das Bestreben, die Anwendung hoheitlicher Gebote möglichst zu vermeiden, und suchen nach Wegen zu einer gütlichen Einigung. Dies wird durch die intensive Beteiligung der Betroffenen gefördert ... Die bisherige Anwendungspraxis rechtfertigt allerdings nicht den Schluß, daß diese Gebote überflüssig wären. Die vorliegenden Erfahrungen zeigen deutlich, daß allein die Möglichkeit der Verhängung von Zwangsmaßnahmen in vielen Fällen zur Erzielung besserer Verhandlungsergebnisse wesentlich beigetragen und die tatsächliche Anwendung von Zwangsmaßnahmen erübrigt hat.“ (Städtebaubericht 1975, 73).

der Städtebaupolitik mitbestimmt. Sowohl das Bodenrecht als auch finanzielle Förderungen zur Durchführung von städtebaulichen Maßnahmen wirken sich auf die räumliche Entwicklung aus.Die städtebauliche Planung hat sich den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. ... Bei der Auswahl der Förderungsmaßnahmen unter raumordnerischen Gesichtspunkten war die Bundesregierung vor allem bemüht, das System der zentralörtlichen Gliederung der Siedlungsstruktur zu fördern und zu stärken.“ (ROB 1972, 90f)

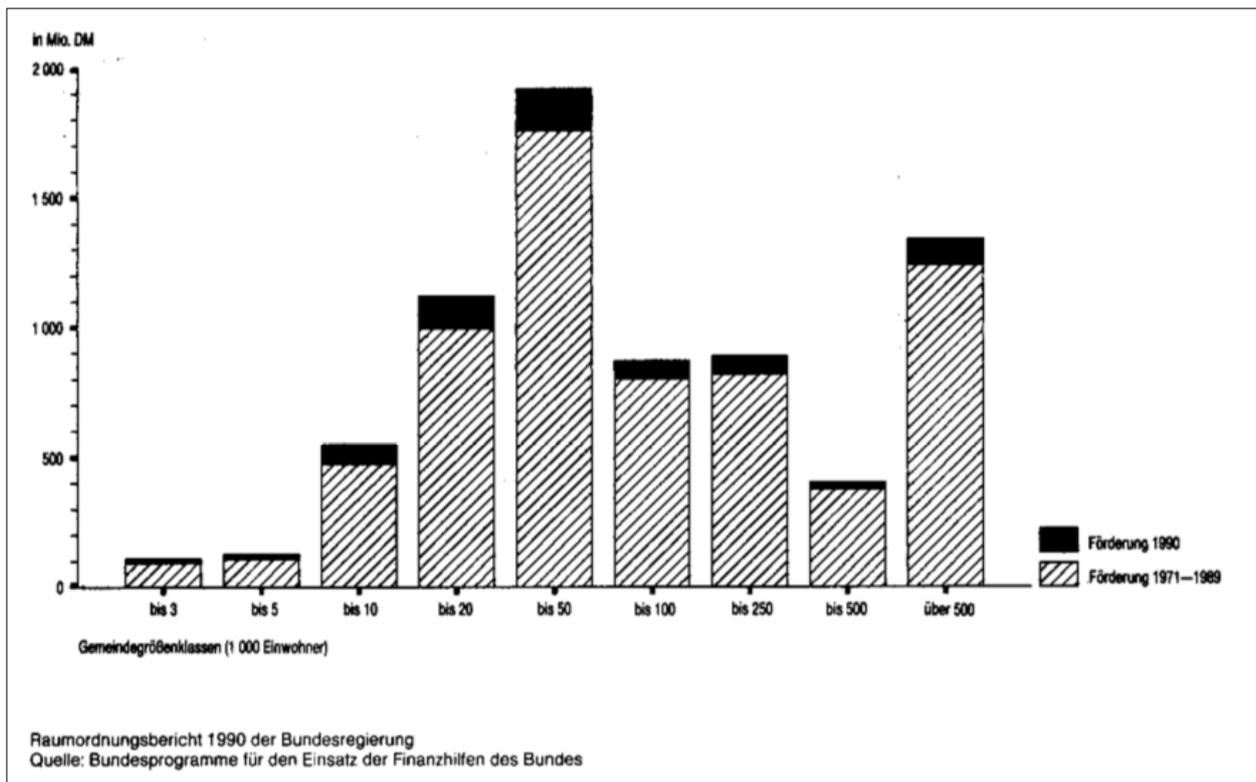


Abbildung 27: Städtebauförderungsmittel des Bundes 1971-1990

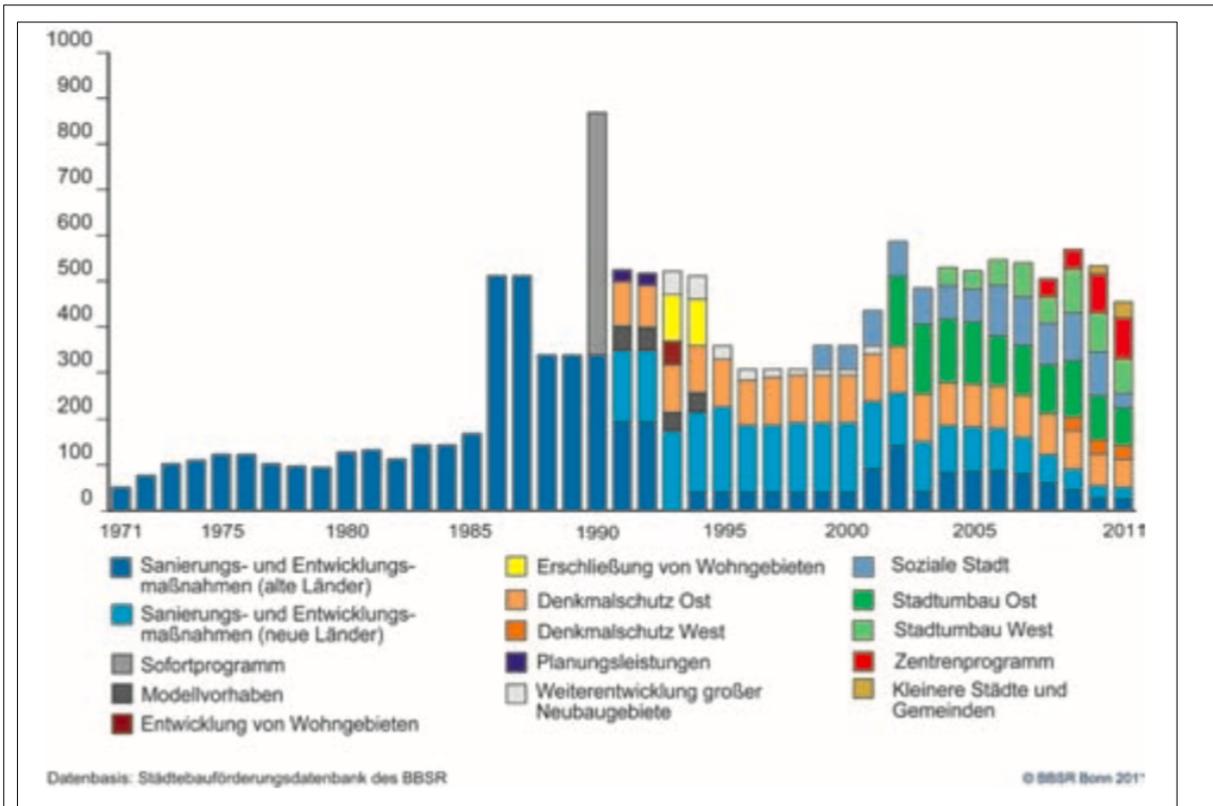
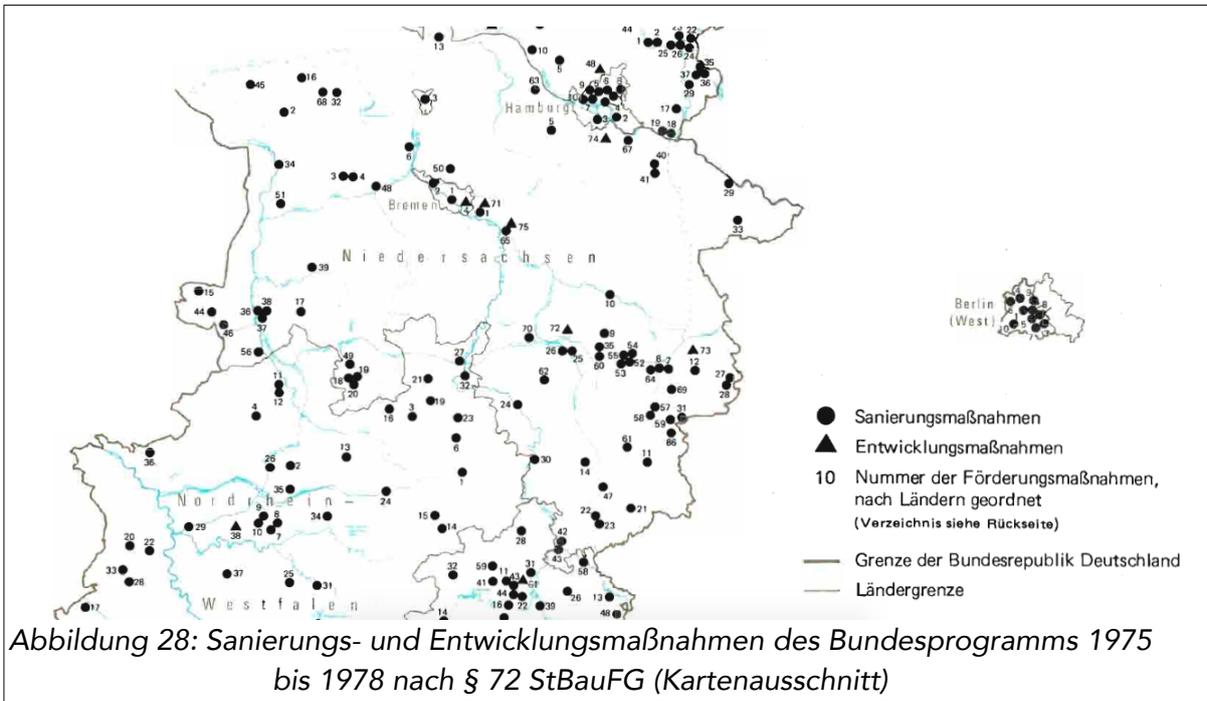


Abbildung 29: Entwicklung der Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung von 1971 bis 2011

Bis zum StBauFG hatte von den Flächenstaaten lediglich Nordrhein-Westfalen in größerem Umfang Städte und Gemeinden bei dieser Aufgabe finanziell unterstützt. Erst dieses finanzielle Engagement des Bundes ermöglichte, dass die Städtebauförderung auf das gesamte nationale Territorium ausgedehnt wurde.

1975 wurden in 380 Gemeinden 448 Sanierungs- und 32 Entwicklungsmaßnahmen mit Bundesfinanzhilfen nach StBauFG gefördert (Städtebaubericht 1975, 61) (s. Abb. 33 und 28). Bis 1981 wurden 747 Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen eingerichtet²⁴², die der Bund mit 2,23 Mrd. DM finanzierte (vgl. Abb. 29). Hinzu kamen städtebauliche Sonderprogramme wie Konjunkturprogramme 1974 und 1975 und Programm für Zukunftsinvestitionen 1977 bis 1980.

2.3.3 Mitwirkung

Die dritte wichtige Neuerung im planungsrechtlichen Instrumentarium war die „Demokratisierung der Planung“ (Ahrens (SPD) in StBauFG Debatte 1971, 7333), wobei klargestellt wurde, was „Demokratisierung“ beinhaltet: nämlich bei der Verwirklichung der staatlich festgelegten Ziele aktiv „mitzuwirken“, in dem die Sanierungsbetroffenen die staatlich definierten begrenzten „Möglichkeiten“ der Städtebaupolitik einsehen und vielleicht durch Verbesserungsvorschläge ergänzen, um so die Plandurchführung zu beschleunigen.

„Wir brauchen vor allen Dingen eine verstärkte Mitwirkung der Bürger; denn nach Auffassung der Bundesregierung kann die Spanne, die sich auftut zwischen Wünschen und Möglichkeiten, um so schneller und nachhaltiger abgebaut werden, je stärker der Bürger an der Lösung städtebaulicher Aufgaben beteiligt wird. Je besser es die Städtebaupolitik versteht, die Bereitschaft der Bürger zu wecken, desto stärker werden diese bereit sein, sich an der Lösung der Aufgaben bis hin zur Finanzierung aktiv zu beteiligen. Darum müssen wir uns immer wieder überlegen, wie das Interesse der Bürger geweckt werden kann und wie ihre Initiative nicht nur zu erhalten, sondern auch zu fördern ist.“ (Bundesminister Lauritzen (SPD) in StBauFG Debatte 1971, 7319).

Den Kommunen wurden dazu in § 3, § 4, § 8 und § 9 StBauFG Vorschriften bzw. Möglichkeiten gegeben. Sie waren gehalten, möglichst frühzeitig – vor der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes - mit allen Betroffenen zu sprechen und mit ihnen auch zu erörtern, inwieweit sie sich an der Durchführung der Sanierung beteiligen konnten und wollten. Für die Durchführung musste ein „Sozialplan“ erstellt und die Erörterung mit den „Betroffenen“ fortgesetzt werden.

Die Mitwirkung aller, die im (potentiellen) Sanierungsgebiet wohnten, arbeiteten, ihren

242 Bis 2003 hat der Bund „rund 10 Mrd. € im Rahmen der Städtebauförderung bereitgestellt. Rund 5.500 Maßnahmen in 2.500 Städten wurden und werden durchgeführt. Aktuell befinden sich rund 1.900 Maßnahmen in 1.300 Städten und Gemeinden in der Durchführungsphase. Der regionale Schwerpunkt liegt in den neuen Ländern.“ (Eltges/Lackmann 2003, 687).

Geschäften nachgingen oder Grund und Boden mit oder ohne Haus besaßen, bestand zunächst in der Pflicht, „der Gemeinde oder ihren Beauftragten“ alles, was diese für die Planung der Sanierung interessierte - Gebäudenutzung, Wohnbedingungen, wirtschaftliche Verhältnisse usw. - , mitzuteilen. „Damit wird zugleich ermöglicht, daß die Betroffenen sich darauf einstellen können, wie sie sich verhalten sollen, wenn ihr Grundstück in den Bereich einer Sanierungsmaßnahme einbezogen werden sollte.“²⁴³ Die „vorbereitenden Untersuchungen“ führte die Gemeinde durch: 1. weil sie im Gesetz vorgeschrieben waren (und als Bestandteil der Begründung eines Sanierungskonzepts eine Beurteilungsgrundlage für die Mittelvergabe von Land und Bund waren), und 2. weil sie selbst über die allgemeine Diagnose der Sanierungsnotwendigkeit hinaus an präzisen Strukturdaten über Gebäudezustand und -nutzung, soziale Verhältnisse der Mieter etc. interessiert war, um die Maßnahme im einzelnen kalkulieren zu können - nicht zuletzt hinsichtlich der zu veranschlagenden Kosten.

Bei ihren Erhebungen „sollte“ die Gemeinde auch gleich ermitteln, wie die Betroffenen zu der geplanten Sanierung stehen - ein Kostenfaktor ersten Ranges. Denn von der Einstellung etwa der Grundeigentümer zu Grundstücksverkäufen und -umlegungen oder zu Investitionen hing für die Vorbereitung (Bodenordnung) und Durchführung der Sanierung zeitlich und materiell einiges ab. Ob sich die in der Regel alteingesessenen Mieter und Pächter ohne weiteres aus ihren zwar heruntergekommenen, aber billigen Wohnungen heraus kündigen liessen, war auch nicht von vornherein sicher. Die Anwendung von § 4.2 StBauFG gibt da manchen Hinweis, wie man 'die Leute anfassen' muß.

§ 4.2 StBauFG: „Die vorbereitenden Untersuchungen sollen sich auch auf nachteilige Auswirkungen erstrecken, die sich für die von der beabsichtigten Sanierung unmittelbar Betroffenen in ihren persönlichen Lebensumständen, im wirtschaftlichen oder sozialen Bereich voraussichtlich ergeben werden. Die Gemeinde soll, sobald dies nach dem Stand der Vorbereitung der Sanierung möglich ist, Vorstellungen entwickeln und mit den Betroffenen erörtern, wie nachteilige Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können (Grundsätze für den Sozialplan nach § 8). Das Ergebnis ist in den Bericht über die vorbereitenden Untersuchungen aufzunehmen.“

„Grundsätze für den Sozialplan“ meinte also die Auflistung der zu erwartenden sozialen Unkosten der Sanierung. Mit der Minimierung der „nachteiligen Auswirkungen“ konnten die dafür unumgänglichen Aufwendungen sinken; und dazu konnte das vorhandene oder nach Möglichkeit erzeugte Interesse der Betroffenen, angesichts der ins Haus stehenden Sanierung für sich das Beste draus zu machen, gewisse Dienste leisten.

In weiser Voraussicht wurde im Gesetz die notwendige Auseinandersetzung mit den mehr oder weniger halsstarrigen Betroffenen gleich als Dauereinrichtung - also auch und gerade nach den vorbereitenden Untersuchungen - institutionalisiert:

§ 8.2 StBauFG: „Die Gemeinde soll während der Dauer der Durchführung der Sanierung die Erörterungen mit den unmittelbar Betroffenen fortsetzen und dabei

²⁴³ Städtebauausschuss 1971, 5.

namentlich Berufs-, Erwerbs- und Familienverhältnisse, Lebensalter, Wohnbedürfnisse, soziale Verflechtungen sowie örtliche Bindungen und Abhängigkeiten der Betroffenen berücksichtigen. Das Ergebnis ist schriftlich festzulegen (Sozialplan). Der Sozialplan ist laufend zu ergänzen. Die Gemeinde soll den Betroffenen bei ihren eigenen Bemühungen, nachteilige Auswirkungen zu vermeiden oder zu mildern, helfen, insbesondere beim Wohnungswechsel und beim Umzug von Betrieben; ... "

Das Soziale am Sozialplan bestand also darin, dass nach Möglichkeit mit allen Betroffenen gesprochen wird, z.T. sogar „laufend“ (davon kann mancher städtische Planer ein Lied singen), bevor ihnen die Gemeinde einen Zuschuss für den Umzug und die neuen Gardinen gab. Keineswegs durfte der Eindruck aufkommen, der Sozialplan wäre eine Art gesicherter Anspruch an den Sozialstaat auf Kompensation für erlittene Schädigungen:

„Der Sozialplan kann zu einem echten Bindeglied zwischen der Öffentlichkeit und der Gemeinde werden. Der Sozialplan soll keinen statischen Charakter besitzen. Die Gemeinde soll sich nicht mit einer einmaligen Verhandlung mit den Betroffenen begnügen. Sie soll vielmehr, und dies stellt Absatz 2 Satz 3 klar, die Erörterung mit den unmittelbar Betroffenen fortsetzen und während der ganzen Dauer der Sanierung sich bemühen, die Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstigen von der Sanierung betroffenen Personen vor vermeidbaren Erschwernissen zu bewahren. Diese Dynamik des Sozialplans läßt es nach Auffassung des Ausschusses nicht zu, ihn so auszugestalten, daß der einzelne daraus Rechtsansprüche herleiten könnte. Wenn die Gemeinde die Sanierungsmaßnahmen im Interesse der Allgemeinheit sachdienlich durchführen will, muß sie in ihren Dispositionen frei sein und gegebenenfalls im Sozialplan bereits entwickelte Vorstellungen ändern und fortbilden können. Der Sozialplan ist nicht mit einem Plan, wie ihn beispielsweise der Bebauungsplan darstellt, vergleichbar; an ihn werden jedoch in den § 31, 68 und 85 bestimmte Folgen geknüpft.“ (Städtebauausschuss 1971, 7)

Diese Sorte Hilfe galt der sanierenden Gemeinde völlig zurecht als unrentierliche Kosten, als faux frais, die zwar notwendig waren, aber eben möglichst niedrig zu halten waren. So wurden die Mieter in Hameln während der Erörterungen nicht nur nach der Art der von ihnen gewünschten Ersatzwohnung, sondern auch nach den „zu erwartenden Änderungen der Einkommensverhältnisse“ und „Art der Eigeninitiative“ gefragt, um so „zur Bemessung des Zuschusses zu den Umzugskosten im Rahmen des Härteausgleichs“ zu gelangen.

Einen ganz anderen, nämlich positiven Bezug nahm die Stadt dagegen gegenüber denjenigen „Betroffenen“ ein, die zur Durchführung des Sanierungsvorhabens aktiv beitragen konnten, wollten und sollten. Denn:

„Es steht außer Frage, daß eine Sanierung nur dann durchführbar ist, wenn von privater Seite Investitionsbereitschaft aus Eigen- oder Fremdkapital besteht. Dabei kommen je nach Bevölkerungsgruppe unterschiedliche Möglichkeiten in Betracht: Hauseigentümer bei der Modernisierung, Unternehmer bei der Gestaltung der

Betriebe, Mieter bei höherer Mietzahlungsbereitschaft und Wohnungsgestaltung. Eine wesentliche Aufgabe der öffentlichen Maßnahmen besteht darin, durch Initialzündungen Anreize für private Maßnahmen zu geben.“ (GEWOS 1978, 167f).

Das war also die Sorte Partizipation, die eine Stadt sich wünschte, ja auf die sie sogar in ziemlich hohem Maße angewiesen war bei ihrer Sanierung.

§ 9 StBauFG: „(1) Die Gemeinde soll mit den Eigentümern der im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke, soweit sie bekannt oder aus dem Grundbuch ersichtlich sind, den Mietern, Pächtern und anderen Nutzungsberechtigten ... möglichst frühzeitig die beabsichtigte Neugestaltung des Sanierungsgebiets und die Möglichkeiten ihrer Beteiligung an der Durchführung der Sanierung erörtern. Sie soll auch den Arbeitnehmern der Betriebe im Sanierungsgebiet Gelegenheit geben, sich zur Neugestaltung des Sanierungsgebiets zu äußern,

(2) Die Gemeinde soll mit den Eigentümern, denen eine Beteiligung an der Durchführung der Sanierung nicht möglich erscheint, die mit einer Veräußerung ihrer Grundstücke zusammenhängenden Fragen erörtern; dabei soll sie auch feststellen, ob und in welcher Rechtsform die Eigentümer einen späteren Erwerb von Grundstücken oder Rechten im Rahmen der §§ 25 und 35 Abs. 5 anstreben.

(3) Den Beteiligten ist auf Wunsch eine angemessene Frist zur Stellungnahme einzuräumen.

(4) Das Ergebnis der Erörterungen ist in einer Niederschrift festzuhalten. Den Beteiligten ist auf Wunsch Einsicht in den sie betreffenden Teil der Niederschrift zu geben.“

Die „Partizipation“ der Bürger bei der Stadterneuerung stellte sich also einerseits schlicht als Mittel zur Durchsetzung des kommunalen Sanierungsvorhabens dar - als ständige Auslotung und Einforderung der, wie es ja auch ganz banal im Gesetzestext heißt, Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen, fein säuberlich unterschieden nach ihrer „sozialen Stellung“, d.h. nach der Kosten- und nach der Nutzenseite für die Gemeinde.

Andererseits sollte man sich bei „Mitwirkung“ wohl denken, damit wäre so etwas wie „Einflußnahme“ der negativ Betroffenen auf den Inhalt der Planung gemeint. Genau das hatten sich offenbar Wissenschaftler wie der Stadtsoziologe *Bahrtdt* vorgestellt, als sie sich in den einschlägigen Hearings des Bundestages 1970 für die gesetzliche Verankerung eines Sozialplans einsetzten. Er sollte „Deportationen“ sozial schwacher Sanierungsbetroffener verhindern und ihnen ein zumindest aufschiebendes Vetorecht bei Sanierungsbeschlüssen einräumen.²⁴⁴ Frühe Gutachter für Sozialpläne, wie z.B. *Schmidt-*

244 „Als Anwalt für den „Humanbezug“ hat sich im Hearing vor allem Professor Hans-Paul Bahrtdt stark gemacht. Er forderte zu jedem Sanierungsplan einen Sozialplan. Bahrtdt appellierte an die Verantwortung der Gemeinschaft für die sozial Schwachen, deren Schwäche nicht immer und allein in Geldmangel, sondern oft und vor allem darin bestehe, daß sie ihre vielfältigen, sehr speziellen Ansprüche an Gesellschaft und Umwelt schlecht zu artikulieren verstünden. In den sanierungsreifen Stadtteilen sammelten sich solche Außenseiter, die meistens ganz spezifische Gründe hätten, gerade eben dort zu wohnen. Es gäbe zwischen ihnen ein Geflecht von komplizierten sozialen Bezügen, daß durch den totalen Abbruch eines Viertels und seinen völligen Neubau zerstört werde. Das bedeute die Vernichtung von Existenzen durch Entwurzelung und Deportation. An die

Relenberg in Hameln, wollten die „Mitwirkung“ ebenso verstehen²⁴⁵, was die Stadt Hameln prompt als unbrauchbar und Missverständnis zurecht rückte (s.o.).

Gegen derartige idealistische Missverständnisse stellt der Städtebaubericht 1975 klar:

„Mit der bürgerschaftlichen Beteiligung an der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen in engem Zusammenhang steht der Sozialplan. Aus Gründen der begrifflichen Klarheit dürfen die Grundsätze für den Sozialplan und der Sozialplan allerdings nicht - wie mitunter in der Literatur geschehen - mit den Begriffen 'Partizipation bei städtebaulichen Planungen' und 'Demokratisierung des Planungsprozesses' vermischt werden...Es handelt sich [beim Sozialplan - vF] um eine Konkretisierung des grundgesetzlichen Postulats des sozialen Rechtsstaats; dabei überwiegen nach der Anlage des Gesetzes die Momente einer Sozialfürsorgeplanung [!].“ (Städtebaubericht 1975, 72)

Mit der „bürgerschaftlichen Beteiligung“ „nach der Anlage des Gesetzes“ zeigte man sich staatlicherseits zufrieden:

„Bei der Vorbereitung und Durchführung von Stadterneuerungsmaßnahmen ist die Bereitschaft der Gemeinden gewachsen, die Anonymität planerischer Entscheidungen aufzubrechen und die Bürger umfassend zu informieren. In der Mehrzahl der Gemeinden ist erkannt worden, daß auf diese Weise die Rationalität von Planungsentscheidungen erhöht und eine Qualitätsverbesserung gemeindlicher Planungen erreicht werden kann ... , bessere Durchleuchtung der gegebenen Probleme ..., Verbesserung der Planungsergebnisse ... Auf der anderen Seite steht dem oft eine erhebliche Verzögerung des Planungsablaufs und ein finanzieller Mehraufwand gegenüber. Dies muß im Interesse bürgerner Planverfahren hingenommen werden, zumal der erhöhte Aufwand durch eine Abkürzung späterer Verwaltungsverfahren und die Verbesserung der Planergebnisse aufgewogen werden kann.“ (ebd.)

Bürgerbeteiligung - aber immer, wenn es die staatlichen Ziele befördert. Und deshalb eben auch immer nur soweit.

Rückkehr in die Neubauten sei aus ebenso vielfältigen Gründen nicht zu denken, für viele schon wegen der wesentlich höheren Mieten in den hygienischen Neubauten. Der Sozialplan hingegen hätte Deportationen zu verhindern, wo immer es gewünscht werde und möglich ist, und sei es auf Kosten der Hygiene. Viel wichtiger als Sonne und Sanitärkomfort sind nach Bahrtd für eine gesunde Stadt: menschliche Nähe und sozialer Kontakt. Um das Mitspracherecht der Sanierungsbetroffenen, unter denen er nicht nur die Grundeigentümer versteht, zu institutionalisieren, schlägt Bahrtd eine unabhängige Instanz in der Verwaltung vor, die er der Schirmherrschaft von Abgeordneten unterstellen möchte. An sie sollen alle Klagen und Beschwerden gerichtet werden. Sie soll kein integrierter Teil der Bauverwaltung und auch nicht identisch mit dem Bauausschuß des Gemeindeparlaments sein und müsse das Recht zu einem aufschiebenden Veto haben.“ (DIE ZEIT vom 9.10.1970: „Wie soll die Stadt saniert werden? Der Gesetzentwurf hat zahlreiche Schwächen“).

²⁴⁵ Schmidt-Relenberg stand damals nicht allein da mit dieser idealistischen Interpretation von Sozialplan und Mitwirkung - vgl. z.B. Frieling, Hans-Dieter von/ Strassel, Jürgen 1973: Sozialstrukturelle Situationsanalyse im Sanierungsgebiet Göttingen Neustadt-Ostseite und Überlegungen zu den Grundlagen des Sozialplans. (= Planung und Aufbau , Heft 15a - 15c) Göttingen.

2.4 Stadterneuerungspolitik nach Mitte der 1970er Jahre

Bis Mitte der 1970er Jahre war die Sanierungstätigkeit vor allem durch die erfolgreiche Durchführung von Funktionsschwächenanierungen geprägt. Es handelte sich in aller Regel um die Reorganisation der Zentren diverser Mittelstädte, aber auch von Stadtteilzentren von Großstädten. Die Maßnahmen des Modellfalls Hameln können als typisch angesehen werden: Wiederherstellung der verkehrsmäßigen Erreichbarkeit der City für Geschäftsleute und deren Kundschaft, die Erweiterung der Geschäftsflächen, nicht selten zuzüglich der Errichtung von Handelsgroßbetrieben als „Magnet“ für bislang „abgeflossene“ Kaufkraft, Neubau öffentlicher Gebäude und sozialer Infrastruktureinrichtungen, Aufwertung des Wohnens in Bereichen, welche die City nicht benötigt.

Mitte der 1970er Jahre änderten sich die Ziele der Sanierungs- wie der Raumordnungspolitik. Aufgrund der allgemeinen Wirtschaftsrezession 1973/74 diagnostizierte der Bund eine „Tendenzwende der bisher auf ein Wachstum der Wirtschaft ... ausgerichteten Entwicklung“; sie werde „den Konzentrationsprozesses auf wenige Verdichtungsräume begünstigen“, zugleich werde „das raumwirksame Entwicklungspotential (Zuwachs an Bevölkerung und Arbeitsplätzen, verfügbare finanzielle Mittel, insbesondere für die Infrastrukturinvestitionen) ... künftig wesentlich knapper sein“ (ROB 1974, 29). Die betrieblichen und räumlichen Konzentrationen im Handels- und Dienstleistungssektor („Maßstabsvergrößerung“) machten auf nationaler Ebene eine „Entwicklung von ausreichend großen und leistungsfähigen Zentren in allen Teilen des Bundesgebietes“ erforderlich und „Achsen sollen die günstige Erreichbarkeit der Zentren und der ihnen zugeordneten Siedlungen gewährleisten sowie das Grundgerüst für die Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur darstellen“ (ROB 1974, 20). Also weniger Zentrale Orte mit dafür größeren Einzugsbereichen und entsprechendem Umbau der Zentren. Der Expansionsdruck der Handelsunternehmen konzentrierte sich und schwächte sich zugleich ab.

Im Wohnungsneubau war ein Rückgang in „Anbetracht des Sättigungsgrades des Marktes und der oft negativen Rückwirkungen neuer Siedlungen auf die Wohnlage bestehender Ortsteile ... zu akzeptieren ... Besonderes Augenmerk ist der Sanierung von Altbaugebieten und der Modernisierung alter Wohngebäude zu widmen. Der Erhaltung älterer Gebäude ist im Hinblick auf den Substanzwert und die gewachsenen Sozialstrukturen stärkeres Gewicht zu geben.“ (Städtebaubericht 1975,19)

Sanierungskritiker, die die bis dahin in Vorbereitung oder Durchführung befindlichen Sanierungsmaßnahmen als „Kahlschlag“ oder als Vergehen an der historischen Bebauung geißelten, fanden nun ziemlich viel Gehör. Der Städtebaubericht registrierte Tendenzen des Umschwungs von der Flächensanierung weg, zur Objektsanierung und Modernisierung hin. Allerdings war dieser Umschwung sicher nicht das Ergebnis eines Zugeständnisses an eine Nostalgiebewegung oder einer Gewissensregung der Planer, die mit einem Mal ihr Herz für die mittelalterliche Bausubstanz entdeckt hatten (wiewohl mancher eingesehen hatte, dass auch ein „historisches Stadtbild“ ein „Pfund“ ist, mit dem man „wuchern kann“). Objektsanierung und Erhaltung waren unter der „veränderten Rah-

menbedingungen“ vielmehr notwendig und zweckmäßig.

„ ... unter den veränderten Rahmenbedingungen ... gewinnt der Erhaltungsgedanke im Städtebau einen Rang, der ihn immer deutlicher von der konkret nur schwer faßbaren Nostalgiebewegung der vergangenen Jahre abhebt und zu nachprüfbaren Kriterien seiner Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit führt. ... Es ist natürlich verfrüht, beim gegenwärtigen Stand der Erhaltungsdiskussion und der Erhaltungsbemühungen von einer grundlegenden Umkehr der Städtebaupolitik zu sprechen.“ (Städtebaubericht 1975, 10f.)

Zudem waren oftmals wesentliche Ziele der vorangegangenen „Flächensanierung“ schlichtweg erreicht und weitere Abbrüche vom Standpunkt der Funktionsschwächensanierung daher gar nicht mehr notwendig. Die Abschwächung der Baukonjunktur, hervorgerufen durch eine Sättigung des Wohnungsmarktes (nicht zu verwechseln mit genügend Wohnungen für die Leute), kam genau recht, um die Planer von der Notwendigkeit des Erhalts des Wohnungsbestandes zu überzeugen. Rentabler ließ sich das Grundeigentum ja auch durch Modernisierung gestalten, und schick aussehen konnte ein dezent-altertümlich aufgemachtes Luxus-Häuschen zweifellos auch - von den positiven Auswirkungen solch „gehobenen Wohnwerts“ auf die soziale Struktur ihrer Bewohner ganz zu schweigen.

Ab Mitte der 1970er Jahre war in der Öffentlichkeit von einer Notwendigkeit des Sanierens nicht mehr viel zu hören, was nicht bedeutet, dass es Stadtsanierungen überhaupt nicht mehr gab. Der Grund, auf die Resultate der Konkurrenz der Unternehmen zu reagieren und die von ihnen produzierten Schranken durch Umbau der City zu „sanieren“, hatte sich ja nicht geändert. Auch an einer grundlegenden Verbesserung der Wohnverhältnisse der Mehrheit der Bevölkerung konnte es kaum liegen, dass der Bund keinen "dringenden Sanierungsbedarf" mehr diagnostizierte und deshalb kein nationales Programm ausrief. Weder die „Wohnungsnot“ Ende der 1970er Jahre noch der aktuelle Wohnungsmangel in den boomenden Verdichtungsräumen waren bzw. sind Anlass für eine nationale Stadterneuerungspolitik zur Schaffung „gesunder Lebens- und Wohnbedingungen“. Wie die Leute leben müssen, ist eben nur sehr bedingt von Interesse, nämlich in Bezug darauf, wie dadurch die Benutzbarkeit der "breiten Schichten" betroffen ist.

Die Städtebauförderung ist bis heute „ein wesentlicher Baustein der Stadtentwicklungspolitik des Bundes“ (BMVBS 2011, 2). Die neuen Instrumente des StBauFG von 1971, die sich bewährt hatten, wurden schon Ende der 1970er Jahre in das allgemeine Baugesetzbuch übernommen worden. In der sogenannten Beschleunigungsnovelle 1979 wurde das StBauFG zwecks Vereinfachung von Verfahrensabläufen von überflüssigem Erhebungsaufwand (Wegfall Vorbereitender Untersuchungen und eines Sozialplans unter bestimmten Bedingungen) befreit. 1986 schließlich wurde das StBauFG vollständig in das BBauG integriert. Stadtsanierungen bekamen einen anderen Charakter. Statt großflächiger Funktionsschwächensanierungen gab es nun hier und da "Sanierung in kleinen Schritten", bei denen mit geringem Finanzaufwand das „Wohnumfeld“ verbessert wur-

de. Statt Sanierung von Zentralen Orten wurden - ab 1986 verstärkt - im ländlichen Raum Dorferneuerungen finanziert. Ab 1990 konzentrierte sich die Städtebauförderung auf den Denkmalschutz, auf die exemplarische Sanierung „verslumter“ Wohnquartiere und vor allem auf den Umbau der Städte in den neuen Bundesländern (vgl. auch Abb. 29).

Das StBauFG hatte sich bei der „Daueraufgabe“ Stadterneuerung besonders in zwei Punkten bewährt: Zum einen mit dem zeitlich und räumlich begrenzten Sonderrecht, in die Freiheit des Grundeigentums lenkend einzugreifen, und mit dem „integrierten Handlungsansatz“, den Mitwirkungs- und Sozialplanvorschriften zur „Aktivierung“ derjenigen, die „mieten, pachten oder Eigentum besitzen“; zum anderen als Instrument des Bundes, die Siedlungs- und Wachstumspolitik nach seinen Kriterien in der Raumordnungs- und kommunalen Planungspolitik zu verankern, d.h. die „Funktionsfähigkeit zahlreicher Kommunen zu sichern“, deren „notwendige Anpassungen an marktwirtschaftliche Erfordernisse“ zu fördern, damit sie „den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandel ... meistern“ (BMVBS 2011). So lobte sich die Politik: „Der Blick auf die ersten 40 Jahre Städtebauförderung kann uns alle mit Stolz erfüllen.“ (ebd., 3)

2.5 Zentralstaat und lokale Autonomie ²⁴⁶

Mit dem StBauFG 1971 hatte der Zentralstaat den mit der städtebaulichen Planungshoheit ausgestatteten Kommunen rechtliche und finanzielle Instrumente für eine beschleunigte und effektivere Plandurchführung verschafft. Endlich könnte man sagen. Denn seit 1965 versuchte die Bundesregierung, der untersten Ebene staatlicher Verwaltung, den Kommunen, Mittel und Anreize zu verschaffen, sich aktiv(er) an der Neuordnung der Siedlungsstruktur zu beteiligen - an der Neuordnung der zentralörtlicher Strukturen wie an der Sanierung und dem Neubau von urbanen Wohnquartieren. Die räumliche Planung, bei welcher die Bundesregierung wegen der föderalen Struktur nur beschränkte Handlungsmöglichkeiten hatte, war nur ein Handlungsfeld. Die nationale Planung von Wirtschaftswachstum und gesellschaftlichem Fortschritt erforderte umfassendere Steuerungsmöglichkeiten. Zu denen gehörte auch die Einbindung der relativ autonomen Kommunen, die aufgrund ihrer zufälligen Größe und Ausstattung und aufgrund der Finanzverfassung die nationalen Ziele oft nur begrenzt und verzögert unterstützen konnten oder auch konterkarierten (in dem prozyklischen Ausgabeverhalten).

Die Städtebauförderung war somit nicht das einzige Feld, in dem der Zentralstaat seine innere Organisationsstruktur veränderte und Kompetenzen zentralisierte. In der zweiten Hälfte der 1960er Jahre gab es eine Reihe von Veränderungen („Reformen“), das Handeln der unteren Staatsebenen, besonders der Kommunen, stärker gesamtwirtschaftlichen und nationalen raumordnerischen Zielen zu unterwerfen.

Für die neue Wachstums- und antizyklische Konjunkturpolitik nach der Rezession 1966/67 zentralisierte der Bund die Wirtschafts- und Finanzpolitik. Stabilitätsgesetz (1966), mittelfristige Finanzplanung (erstmals 1967), Finanzplanungsrat (1968) und vor allem die Gemeindefinanzreform (1969) verstärkten die Abhängigkeit kommunaler Investitionsentscheidungen von zentralstaatlichen Entscheidungen (vgl. Evers/Lehmann 1972).

Für die Ausweitung der Planungstätigkeit, die Notwendigkeit maßstabsveränderter, regionaler Planungen und für den erweiterten infrastrukturellen Ausbau sollte der gesamte Verwaltungsapparat und besonders auf der „unteren“ Ebene rationalisiert werden: durch eine kommunale Neugliederung (Gebiets- und Verwaltungsreformen²⁴⁷), durch „Funktionalreformen“, durch Zuständigkeitsänderungen wie die Einrichtung der Kofinanzierung des Bundes beim Standortausbau von Hochschulen und Krankenhäusern (Änderung des Artikels 104a GG).

In der raumwirtschaftlichen Nutzungsorganisation gaben es neben dem Raumordnungsgesetz (1965) und dem Städtebauförderungsgesetz (1971) die mit der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) (1969) eingeführte Regionalpolitik, die es der Bundesregierung ermöglichte, „koordinierend“ einzugreifen und das nationale Interesse stärker gegenüber den lokalen Einheiten geltend zu ma-

²⁴⁶ Offe 1975.

²⁴⁷ Sie „bescherten“ der Hamelner Altstadt ein neues achtstöckiges Amtshaus an der neuen Weserbrücke.

chen.

Aber zugleich hatte der Zentralstaat auch die Aufgaben und Anforderungen an die Kommunen in einer Weise erhöht, denen sie mit ihren bisherigen finanziellen, rechtlichen wie personellen Ressourcen nicht gewachsen waren. Die Herausforderungen für die kommunalen Verwaltungen waren groß. Die lokale Planung und Politik waren durch die Zentralisierung von Kompetenzen und der Ausweitung von übertragenen Aufgaben nun viel stärker überlokal bestimmt. Den eingeschränkten Handlungsspielräumen stand zwar unverändert die verfassungsrechtlich eingeräumte kommunale Autonomie gegenüber²⁴⁸. So gehörten (und gehören) zu den eigenständig zu regulierenden Aufgaben wichtige Bereiche, welche die Reproduktion betrafen wie Wohnen, Bildung, Freizeitmöglichkeiten. Die Anforderungen in diesen Bereichen waren aufgrund der wirtschaftlichen Wachstums- und Modernisierungsprozesse stark gestiegen. Zugleich vermittelte die sozialstaatliche Modernisierungspolitik den Bürgern, dass ihnen Ansprüche auf eine Verbesserung der Reproduktionssituation zustanden und sie zur „bürgerschaftlichen Mitarbeit“ (Bundesregierung 1974, 1) aufgefordert waren.

Die Auswirkungen der Wachstums- und Modernisierungsprozesse zeigten sich zuerst und spürbar auf der lokalen Ebene: im Zugang zu Wohnungen, in der Wohnungsqualität, der Ausstattung des Wohnumfeldes mit Sozial- und Bildungsinfrastruktur. Da die Kommunen die Zuständigkeit für die Ordnung und Entwicklung dieser Bereiche hatten, richteten sich die Erwartungen und Beschwerden der Bürger an die Gemeinde. Die Kommunen aber waren gar nicht mit den für diese Aufgaben notwendigen Mitteln ausgestattet (Siebel 1974, 73f.). Kommunale Politik und vor allem ihre planende Verwaltung sahen sich einem erhöhten Rechtfertigungsbedarf ausgesetzt, inwieweit die Durchsetzung zentralstaatlich eingerichteter „Sachzwänge“, denen sie unterworfen waren, ein sinnvoller Beitrag zum Allgemeinwohl der örtlichen Gemeinschaft sei. War die kommunale Selbstverwaltung noch ausreichend in der Lage, das kommunale Gemeinwohl selbst zu bestimmen? „Welche Funktion erfüllt die kommunale Selbstverwaltung trotz oder gerade aufgrund ihrer inneren Aushöhlung? ... Warum (kann) sie nicht abgeschafft werden?“ (Siebel 1974, 25).

Derartige Fragen wollten nicht die innere Staatsorganisation in Frage stellen und Kommunen zu Verwaltungseinheiten umwandeln oder die „Aushöhlung“ durch mehr finanzielle Mittel für die Kommunen beseitigen. Die Sorge galt möglichen Hindernissen und Widerständen bei der zügigen Durchsetzung der planerischen Notwendigkeiten. Sie galt der Suche nach tauglichen, neuen, „partizipatorischen“ Verfahren, die Planung zu „demokratisieren“, die „Mitwirkung“ der Bürger zu erweitern, die neu entstandenen „Bür-

248 Artikel 28 Abs.2 Grundgesetz: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“

gerinitiativen“ einzubinden.²⁴⁹ Die Diskussion darüber, wie die von der Gesellschaft selbst produzierten Krisen politisch am effektivsten zu bearbeiten seien, provozierte die Frage, welche Funktion die in Artikel 28 GG garantierte, aber „materiell bereits fiktiv gewordene gemeindliche Autonomie“ (Offe 1975, 306) hatte. Für Offe war die „schein- autonome Ebene kommunaler Politik“ ein Instrument zentralstaatlicher Politik, Maßnahmen gegen die Interessen von Bürgern (leichter) durchzusetzen, eine „Ebene ausgegliederter Konfliktabsorption“ (ebd., 308), um „Verantwortlichkeiten von der zentralstaatlichen Ebene abzuwälzen und dem kommunalen politischen System zuzuweisen“ (ebd., 307), ein Täuschungsmanöver, um den Klassencharakter des bürgerlichen Staates zu verschleiern, um seinen „klassengebundenen Funktionen unter dem Vorwand der Klassenneutralität ... das Alibi des Allgemeinen zu verschaffen“ (Offe 1972, 23).

Offe's Behauptungen wurden zu recht kritisiert (vgl. Grymer 1974, Rodenstein 1974, Günther 1977). Als Teil des Staatsapparates, so Grymer, erledigten die Kommunen weisungsgebundene Aufgaben, waren sozusagen Filialen des Zentralstaates. Als Selbstverwaltungskörperschaft bearbeiteten sie Aufgaben, „die zunächst ihrem Allgemeinheitsgrad nach nicht für alle Eigentümer von Revenuequellen innerhalb des staatlichen Territoriums gelten“ (Grymer 1974, 102). D.h. sie kümmerten sich um ihre besonderen Konkurrenzbedingungen. Die in ihrem Gebiet spezifischen allgemeinen Interessen wurden so zu ihren besonderen, die sie in Konkurrenz zu anderen Kommunen verfolgen mussten. Sie konnten auch vorübergehend in den Gegensatz zu den besonderen Interessen des Zentralstaates führen (Grymer 1974, 110f.). Die Kommunen waren, so Grymer, eine Form, die Widersprüchlichkeit der Interessen zu bearbeiten, die gegenüber dem Staatsapparat artikuliert wurden und denen der Staat sich nicht entziehen kann, die aber beständig die Möglichkeit von Krisen beinhalteten. Die widersprüchlichen Interessen würden auf verschiedenen staatlichen Ebenen bearbeitet und nahmen „auf den unteren Ebenen eine partikularisierte Form an und existieren mehr oder weniger nur noch unzusammenhängend“ (ebd., 98).²⁵⁰

Ähnlich wie Offe sah Grymer als weitere „allgemeine(n) Gründe ..., die den Zentralstaat veranlassen, ... die kommunale 'Selbst'verwaltung .. beizubehalten“ (ebd., 73), dass durch die „Vielzahl der mit 'öffentlicher Gewalt' ausgestatteten Gebiets-Verwaltungseinheiten der Charakter des bürgerlichen Staates als Klassenstaat schwerer enthüllt

249 eine Übersicht bei Siebel 1974, 66f.

250 Kompetenzzentralisierung und daraus wachsende Legitimationsanforderungen würden, so Rodenstein, keineswegs notwendig zu einem Bedeutungsverlust der kommunalen Ebene führen: „Demnach müsste staatlicherseits die Einschränkung des kommunalen Handlungsspielraums zwar unter Planungsaspekten rational, unter Legitimationsaspekten jedoch als inopportun für das politische System erscheinen, zumal sie eine besondere politische Brisanz dadurch erlangt, daß infolge der sozialstaatlichen Aktivitäten die Ansprüche auf Verbesserung der Reproduktionssituation an Staat und Kommunen gerichtet werden ... Offenbar bestätigt sich jedoch die Überlegung, daß die Planungsaktivität des Bundes an dem gleichzeitig wachsenden Legitimationsbedarf ihre Grenze findet, bisher nicht. Die formale kommunale Autonomie scheint zu verhindern, daß die aus der Planungstätigkeit entstehenden Legitimationsdefizite sich gegenüber der Zentralinstanz auswirken. ... Gerade in einer Situation wachsender Legitimationsbedürfnisse erweist sich daher die kommunale Autonomie, indem sie die Abschottung der unterschiedlichen Legitimationsebenen bewirkt, als funktional für die Steuerung des kapitalistischen Verwertungsprozesses.“ (Rodenstein 1974, 69f.)

werden kann, als dies durch die verkehrte Erscheinung der wirklichen Produktionsverhältnisse der Fall ist“ (ebd., 75).

Grymer argumentierte zu recht, dass die Existenz von Kommunen den Zentralstaat durchaus legitimatorisch entlasten kann, weil der sich nicht um jeden auf der lokalen Ebene auftretenden Konflikt kümmern muss²⁵¹. Doch wenn Grymer darin einen Beleg für seine Behauptung sah, dass die Bürger so perfekter in der Staatsillusion gehalten würden, negierte oder relativierte er zumindest, dass der Klassencharakter des Staates gerade in der Verfolgung des Allgemeinwohls liegt. (Näheres zum Allgemeinwohl in Kap. 6)

Blickt man nach Hameln, so gab (und gibt) es keine Anzeichen einer Krise der Identität oder einer Diskussion darüber. Die Praxis der Hamelner Stadtpolitik war von einer „pragmatischen“ Anpassung an die veränderten „Sachzwänge“ geprägt. Die Abhängigkeit von bundes- und landespolitischen Mitteln wurde als Aufforderung und Chance verstanden, sich früh- und rechtzeitig auf die Vorhaben von Land und vor allem Bund einzustellen, um sich bei der Mittelzuteilung einen Konkurrenzvorteil gegenüber anderen Gemeinden zu verschaffen. Der Titel „Modellfall“ war die Auszeichnung dafür, dass Hameln die Unterordnung unter nationale Ziele erfolgreich und beispielhaft gelang und dies auch ebenso erfolgreich in eine Sicherung und Stärkung ihre lokalen, Hamelner Interessen verwandelte, ohne dass es zu merklichen Legitimationskrisen kam. Blickt man nach Hameln, so gab (und gibt) es keine Anzeichen einer Krise der Identität oder einer Diskussion darüber. Die Praxis der Hamelner Stadtpolitik war von einer „pragmatischen“ Anpassung an die veränderten „Sachzwänge“ geprägt. Die Abhängigkeit von bundes- und landespolitischen Mitteln wurde als Aufforderung und Chance verstanden, sich früh- und rechtzeitig auf die Vorhaben von Land und vor allem Bund einzustellen, um sich bei der Mittelzuteilung einen Konkurrenzvorteil gegenüber anderen Gemeinden zu verschaffen. Der Titel „Modellfall“ war die Auszeichnung dafür, dass Hameln die Unterordnung unter nationale Ziele erfolgreich und beispielhaft gelang und dies auch ebenso erfolgreich in eine Sicherung und Stärkung ihre lokalen, Hamelner Interessen verwandelte, ohne dass es zu merklichen Legitimationskrisen kam.

251 Ähnlich argumentierten Rodenstein (1974, 71): „Gerade in einer Situation wachsender Legitimationsbedürfnisse erweist sich daher die kommunale Autonomie, indem sie die Abschottung der unterschiedlichen Legitimationsebenen bewirkt, als funktional für die Steuerung des kapitalistischen Verwertungsprozesses.“ und - von einer anderen theoretischen Basis aus - Siebel (1974, 30) „Die Existenz kommunaler Selbstverwaltung entlastet die staatlichen Oberverbände von Legitimationsproblemen. Sie trägt dazu bei, Konflikte zumindest vorübergehend lokal begrenzt zu halten. .. In dieser Puffer- und Verschleierungsfunktion liegt eine wesentlich integrative Funktion der kommunalen Selbstverwaltung.“

3 Staat und Konkurrenz: Einzelhandel und Cityentwicklung

3.1 Citybildung

Der Staat ist der Konkurrenz der untergeordnet und erweist sich gleichzeitig als ihre notwendige Voraussetzung. „Als der Konkurrenz reglementierend gegenüberstehende Gewaltinstanz unterwirft er sich damit beständig den Bedingungen der Konkurrenz, in dem er auf ihre Mängel reagiert.“ (Flatow/Huisken 1973, 156)

Die Sanierung der Hamelner Altstadt war wie viele andere Innenstadtsanierungen davon bestimmt, die Funktion als City zu sichern und auszubauen. Die Citybildung ist – allgemein gesehen - die Folge der Durchsetzung der Standortinteressen von Handels- und Dienstleistungsunternehmen, die aus der räumlichen Lage bzw. Erreichbarkeit für kaufkräftige Nachfrager und aus der Attraktivität aufgrund der räumlichen Ballung spezialisierter Anbieter wirtschaftliche Vorteile ziehen können. Die Stadtpolitik fördert – zum Wohl der Allgemeinheit – die Cityentwicklung und dazu auch den Strukturwandel mit planerischen Massnahmen, welche je nach Wettbewerbssituation in der Branche mal punktueller, mal intensiver ausfallen wie z.B. bei Sanierungsmassnahmen (Frieling/Strassel 1982).

Die City, das zentral gelegene Hauptgeschäftsgebiet einer Stadt, ist aufgrund seiner guten Erreichbarkeit der Standort mit dem größten Kunden- und vor allem Kaufkraftpotenzial. Sie bietet daher dem Einzelhändler die Möglichkeit, seinen Umsatz zu steigern und so durch eine erhöhte Zirkulationsgeschwindigkeit seines Kapitals seinen Gewinn zu steigern. Es zieht die Einzelhändler in die City, weil dort viele Kunden sind. Und es gibt dort viele Kunden, weil es dort viele Geschäfte gibt, beim Kauf also Zeit und Kosten gespart werden können. Diese Wechselwirkung befördert den historischen Prozess der Citybildung. In der auf bestmögliche Kapitalverwertung ausgerichteten Konkurrenzwirtschaft werden die günstigen Standortbedingungen (bzw. der Standort generell) zu einem wichtigen Mittel – für jedes Handelsunternehmen. Die Grundeigentümer nutzen ihre privates Verfügungsrecht über Grund und Boden und verlangen einen möglichst hohen Preis für den Standort, so dass die besten Standorte zugleich die teuersten sind. Der Händler kann also seinen Standort nicht wählen, er muss darum konkurrieren. In der Flächennutzungskonkurrenz setzt sich jenes Handelsunternehmen durch, das sich absolut den größten Abzug vom Profit in Form von Miete oder Bodenpreis, dem Kaufpreis der Grundrente, leisten kann. Das erklärt die Standortdifferenzierung innerhalb der City in Ia- und Ib-Lagen ebenso wie die Ausnahmen - etwa so genannte „Tante-Emma-Läden“ und alteingesessene, „traditionelle“ Kleinbetriebe in teuren Hauptgeschäftstrassen. In diesen Fällen muss die Konkurrenz über die Grundrente ausgeschaltet oder zumindest verzögert sein, weil der Händler zugleich der Grundeigentümer ist. Gesamtwirtschaftlich sind die-

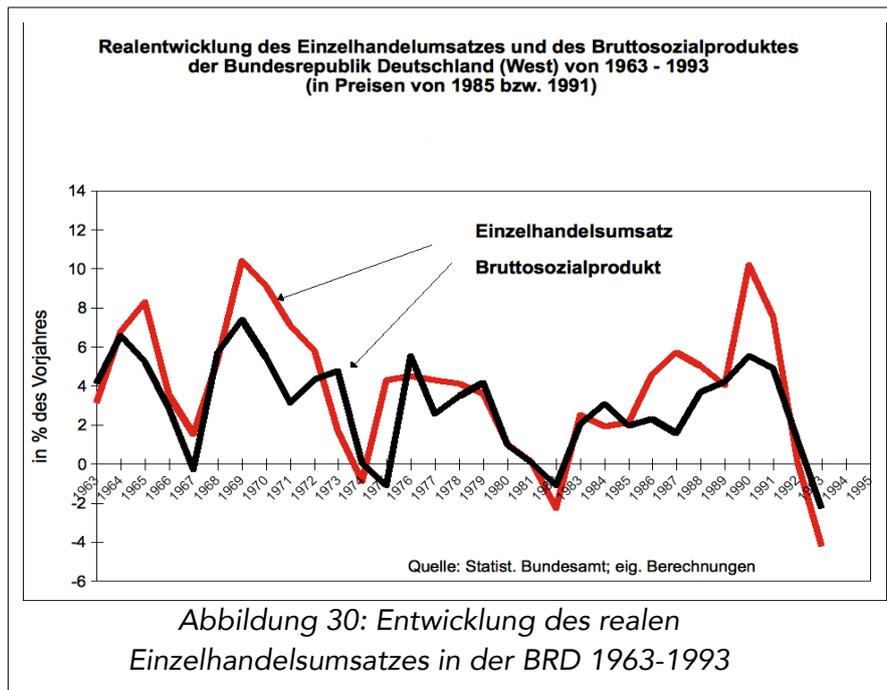
se „rückständigen“ Händler ein ärgerliches Hindernis nicht nur für das produktivere Handelskapital, sondern auch und gerade deswegen für das Industriekapital, das ein Interesse an der Senkung der Wert schmälern den Distributionskosten und an der Beschleunigung des Kapitalumlaufs hat. Doch nicht nur das Grundeigentum kann in bestimmten Situationen zum Hindernis für den Strukturwandel im Einzelhandel und die „Modernisierung“ der City werden. Die Einzelhandelsunternehmen selbst bringen in ihrer Konkurrenz um Marktanteile durch neue Betriebsformen und Standortpolitiken Behinderungen und Blockaden des Wachstums hervor - ihres eigenen wie das aller Händler in der City. Erfolge des Citywachstums, die in ein Verkehrschaos münden, und neue Betriebsformen, die zu einer Homogenisierung („Verödung“) des Angebotes führen, sind prominente Beispiele dafür, wie Erfolge zu einer Gefährdung der Attraktivität einer City werden können. Produktivere, wettbewerbsfähige Betriebe (meist Großbetriebe) siedeln sich nicht an, die „Modernisierung“ der City wird dadurch behindert und das Citywachstum eingeschränkt. Der lokale Staat sieht das allgemeine Wohl gefährdet und interveniert durch Planung. Für die (Stadt-)Politik bleibt es eine Daueraufgabe, die sich ständig verändernde Konkurrenz der Unternehmen und Eigentümer zu beobachten und zu kalkulieren, um rechtzeitig die „richtigen“ Bedingungen für ein erfolgreiches Wachstum zu schaffen.

Im Wettbewerb, möglichst große Teile der Kaufkraft an sich zu ziehen und in den geschäftlichen Erfolg ihres Unternehmens zu verwandeln, entwickeln die Einzelhandelsunternehmen beständig neue Strategien, wie sie anderen Einzelhändlern Marktanteile streitig machen können. Die Betriebswirtschaftslehre, speziell das Handelsmarketing, listet das Arsenal der Instrumente und ihrer potentiellen Wirkungen sorgfältig auf: Sortimentsgestaltung, Preispolitik, Vertriebssystem, Standortstrategie, Kommunikationspolitik, Marktparzellierungsstrategie und anderes mehr. Diese, manchmal zusammengefasst zu Betriebsformen, werden als Mittel erörtert, das eigene Marktvolumen gegen die Konkurrenz zu vergrößern. Dass die Einzelhändler – in der Konkurrenz notgedrungen – davon Gebrauch machen, garantiert nicht den Erfolg, nicht den eigenen und nicht den einer Betriebsform oder eines Standortes, wie in diesem Kapitel und an der Hamelner Altstadt gezeigt wurde.

Wenn die Konkurrenz das Geschäft nicht mehr belebt und Wachstumsschwächen sich an einem Ort verallgemeinern oder zu verallgemeinern drohen und die Steuerkraft der Kommune beeinträchtigen können, interveniert die Politik eigennützig mit Maßnahmen der Wirtschaftspolitik oder der räumlichen Planung, um „modern“, wettbewerbsfähigen Einzelhandelsunternehmen vor Ort Wachstumsmöglichkeiten zu schaffen. Das schließt die Behinderung nicht wettbewerbsfähiger Unternehmen ein. Die Beurteilung, welche Unternehmensformen und welche Geschäftsfelder zukunftsfruchtig sind, setzt bei Politik und Verwaltung die Kenntnis der allgemeinen Konkurrenzsituation voraus. Gutachten von Marktforschungsunternehmen können „objektivere“ Informationen als die Interessenvertretung des lokalen Einzelhandels dafür liefern, wie die Politik in den Wettbewerb eingreifen soll, damit er zukünftig auch wachstumsförderlich funktioniert. Zumindest bis er wieder seine Grenzen produziert.

3.2 Einzelhandelsentwicklung in den 1960er Jahren

Die Volkswirtschaft der BRD verzeichnete von 1950 bis zur ersten Rezession 1967 außerordentlich hohe und relativ kontinuierliche Wachstumsraten. Dementsprechend kräftig wuchsen auch die wertmäßigen Umsätze des institutionellen Einzelhandels – mit 6% bis 9% pro Jahr real (Seyffert 1972, 253) – wie auch die Verkaufsflächen; sie nahmen von 1962 bis 1972 um fast 50% zu (Banken 2007).



Der Boom betraf auch die City. Von Mitte der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre expandierten die Einzelhandelsverkaufsflächen in den Citylagen ebenfalls um 30% bis 50% (HDE 1977, 25). Während seit 1964/65 an den Stadträndern "auf der grünen Wiese" die ersten großflächigen Verbrauchermärkte und Selbstbedienung-Warenhäuser (SB-Warenhäuser) entstanden, expandierten in den Stadtzentren vor allem die inzwischen von den Verboten der NS-Zeit befreiten Warenhäuser. Die vier Warenhausketten *Karstadt*, *Kaufhof*, *Hertie* und *Horten* verdreifachten nahezu ihre Verkaufsflächen von 1962 (1,5 Mio. qm) bis 1976 (4,05 Mio. qm), während der Facheinzelhandel lediglich um 33% in der Fläche wuchs (Banken 2007).

Die *Karstadt AG* eröffnete zwischen 1952 und 1969 20 neue Häuser gegenüber nur 34 von ihrem Gründungsjahr 1881 bis 1952. Bei *Kaufhof* kamen 1952 bis 1969 43 neue Filialen hinzu, vielfach in Mittel- und etliche sogar in Kleinstädten. Das Unternehmen *Hertie* erweiterte in dem gleichen Zeitraum von 14 auf 65 Warenhäuser. Der Anteil der Warenhäuser am Umsatz des gesamten Einzelhandels in der BRD stieg von 4% (1950) auf 10,5% (1973), den Spitzenwert der Nachkriegszeit; der Anteil der kleineren und mittel-

großen Einzelhandelsbetriebe sank in der Zeit von 63,9% auf 29,2% (Banken 2007, 2012b; isb 1971). Die Konzentration in der Einzelhandelsbranche wuchs deutlich. 1976 entfielen auf 0,1% aller steuerpflichtigen Einzelhandelsbetriebe bereits 42,5% des Gesamtumsatzes (Greipl 1978). Die wirtschaftlichen Vorteile der Großbetriebe, die über mehr Kapital und mehr Kredit verfügen konnten, lagen nicht nur in der erhöhten Zirkulationsgeschwindigkeit – 1974 schlugen Fachgeschäfte ihr Lager 3-4 mal im Jahr um, Warenhäuser 4-6 mal und Verbrauchermärkte 10-18mal (Banken 2007, Greipl 1978). Sie hatten Kostenvorteile im Einkauf, konnten moderne Technologien für Rationalisierungen und intensive Markt- und Standortanalysen finanzieren.

Die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Betriebsformen in der City wuchs, ebenso die zwischen City und Stadtrand, auf der regionalen Ebene die zwischen Stadt und Umland wie auch die zwischen den Zentren bzw. Städten. Die steigenden Mindestumsatzschwelle erforderten eine Zentralisierung der gesamten regionalen Kaufkraft in dem Regionszentrum - und nach Möglichkeit eine räumliche Ausweitung des Einzugsbereichs. Diese Veränderungen des Wettbewerbs zwischen den Zentralen Orten um Einzugsbereiche und zwischen den Betriebsformen in der City waren 1967/68 in Hameln zentraler Gegenstand der Sanierungsdiskussion (vgl. Kap. 1.2 und dort zitiert besonders GEWOS 1967, 65f.).

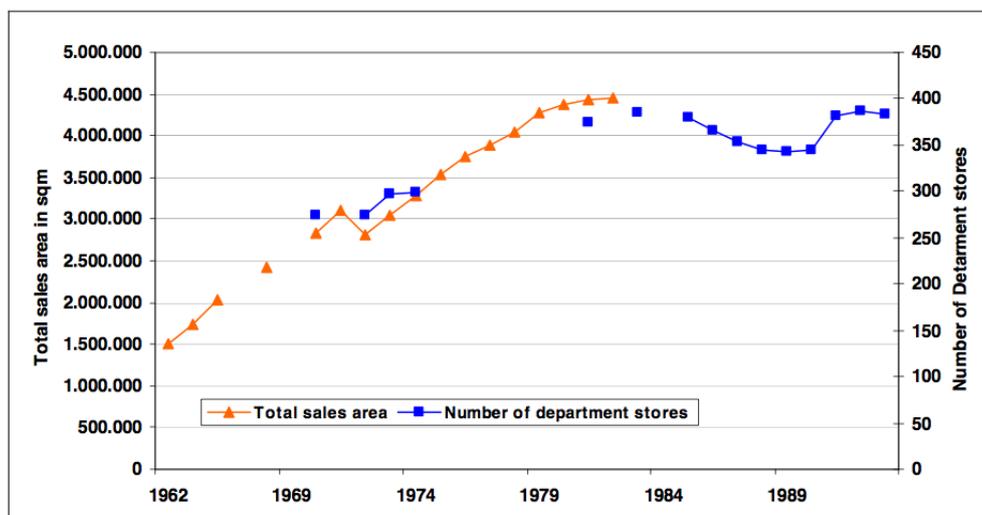


Abbildung 31: Verkaufsfläche (rot) und Gesamtzahl (blau) der Warenhäuser der vier Warenhausketten Karstadt, Kaufhof, Hertie und Horten 1962-1996

Am Beispiel Hameln zeigte sich auch, dass die Einzelhändler in der Altstadt - in der Konkurrenz verhaftet - aus sich heraus nicht in der Lage waren, die zunehmenden Nachteile gegenüber Großbetrieben wie auch bezüglich der Lage aufgrund verstopfter Strassen selbst zu beheben. In der Stellung zu Großbetrieben (Warenhaus) schwankten sie, ob sie vorrangig die Konkurrenz fürchten sollten (z.B. 1975-76) oder die Aufwertung und „Modernisierung“ der Citylage begrüßen sollten – wie 1971, als sie die Stadt vor einer Klein-

lösung warnten²⁵², weil sie sich von einem Großbetrieb eine Erhöhung des Gruppenabsatzpotenzials versprochen, von dem sie zu profitieren hofften, aber es selbst nicht herstellen konnten.

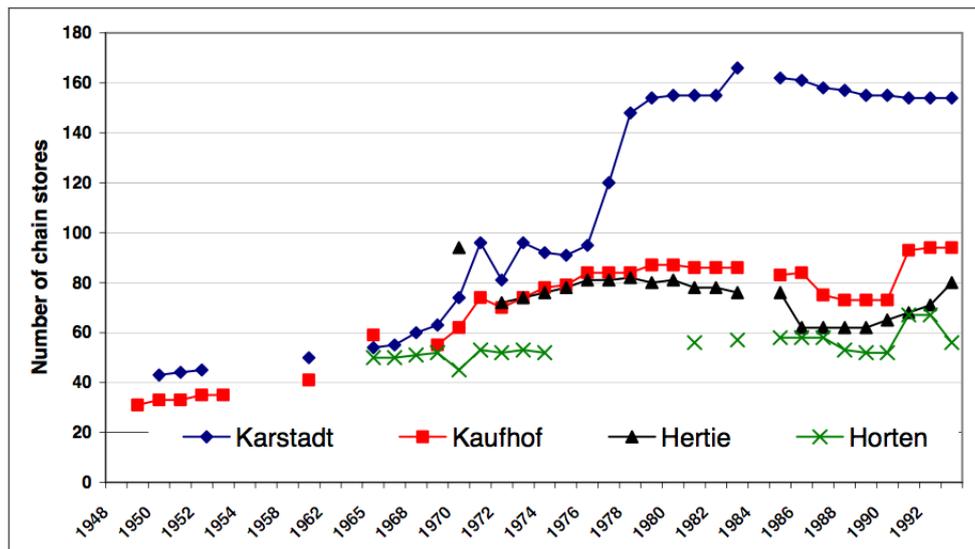


Abbildung 32: Entwicklung der Filialen der Warenhausketten Karstadt, Kaufhof, Hertie, Horten 1949-1996

Die Wachstumskoalition von überregionalen Großbetrieben und lokalem Einzelhandel wurde brüchig, als sich Mitte der 1970er die Konjunktur verschlechterte und die die Wachstumsaussichten sich verringerten.

3.3 Einzelhandelsentwicklung in den 1970er und 1980er Jahren

1974 war die reale Umsatzentwicklung im Einzelhandel der BRD erstmals seit 1950 rückläufig. Das änderte sich 1975 wieder zu einem Plus, doch die jährlichen Zuwächse blieben in den Folgejahren bis Mitte der 1980er Jahre mit 2% bis 3% pro Jahr deutlich niedriger als vor der Weltwirtschaftskrise. Der Wettbewerb wurde härter. Für die Existenz eines einzelnen „mittelständischen“ Betriebes konnte es entscheidend werden, ob er am richtigen Standort und für diesen Standort die optimale Betriebsform hatte oder ob ihn die ökonomische Realität nicht an den Rand der Fußgängerzone verwies oder ganz in den Konkurs. Selbst die bisherigen Leitbetriebe der City, die Warenhäuser, gerieten unter Druck. Ihr Marktanteil am gesamten Einzelhandelsumsatz sank seit 1973 stetig auf 7,4% (1981), 4,3% (1991) und 2,6% (2017) (Banken 2007, HDE 2017). Die Warenhäuser stoppten Anfang der 1980er ihre Verkaufsflächenexpansion. Sie versuchten über Diversifikationsstrategien und Zukäufe (von Versandhäusern und Elektronikfachmärkten) ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Es kam - so bei *Hertie* - zu ersten Schließungen und

²⁵² Brief von EHV-Vorsitzenden *Viehoff* an OSD *Guder* vom 10.12.1971.

das sogar in Oberzentren wie Essen und Hannover (in Hameln 1988).

Der „Verdrängungs- und Vernichtungswettbewerb“ (HDE 1977) der kapitalstarken, hoch rationalisierten Stadtrand-Verbrauchermärkte über Verkaufsflächenausweitung und Niedrigpreispolitik zwang die Großbetriebe in der City zu einer neuen Unternehmenspolitik: zu einer baulichen Modernisierung und zu einer Politik des „trading up“, d.h. mehr Artikel der höheren Preisklasse in das Sortiment zu nehmen. Ihre Billig-Warenhäuser (z.B. bei der Karstadt AG die Tochtergesellschaft Kepa) wurden zu hochspezialisierten Fachgeschäften umgewandelt, da die Spannen des Fachhandels noch nicht vom Wettbewerb „verdorben“ waren (Wirtschaftswoche 43, 1980).

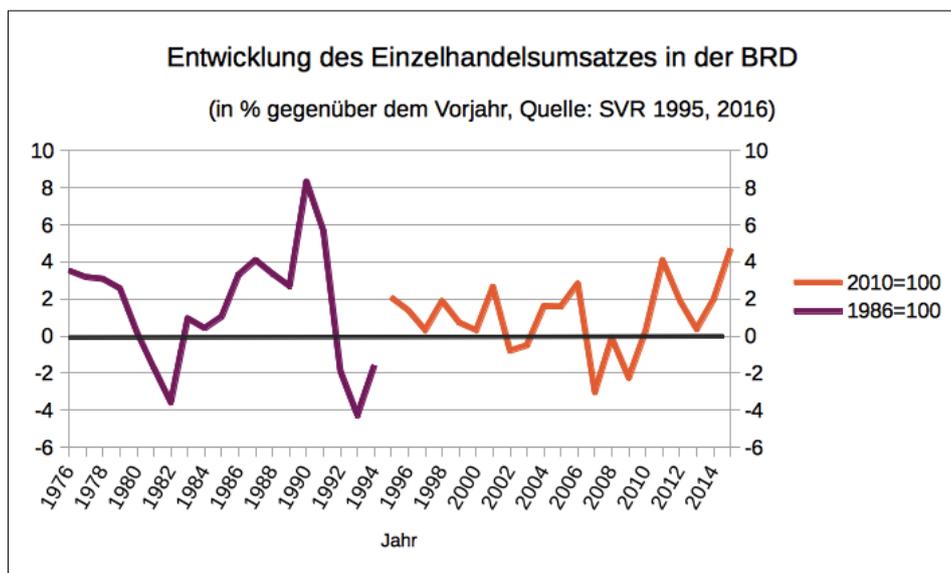
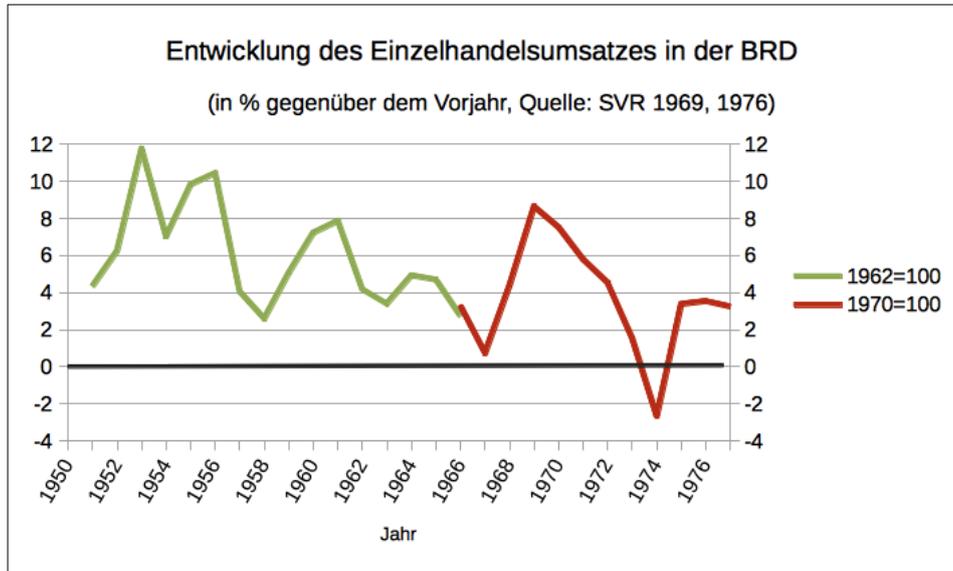


Abbildung 33: Entwicklung des Einzelhandelsumsatzes in der BRD 1950-1977 bzw. 1976-2015

Die „fetten Jahre“, die der Einzelhandel noch einmal in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre erlebte, konnten die Warenhäuser für sich wenig nutzen, anders als die Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser, die jetzt in die Innenstädte zogen. Während der Umsatzanteil der Warenhäuser ständig zurückging, steigerten die SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte ihren Marktanteil am Einzelhandelsgesamtumsatz von 11,9% (1980) auf 17,2% (1992) (Banken 2007). In Hameln zog der *real-Verbrauchermarkt* 1988 in das *Hertie*-Warenhaus.

Für den Standort City bedeutete das einerseits eine Entlastung. Der Rückgang der Flächenexpansion des Einzelhandels und mit ihr der Spekulation der Grundeigentümer auf hohe Renditen, erleichterte es, andere als Handelsnutzungen in der Altstadt zu realisieren (wie etwa hochwertiges Wohnen) und Verkehrsflächen zu verkleinern. Andererseits blieb die Konkurrenz um Einzugsgebiete bestehen. Die Einkaufsatmosphäre in der City - die Möblierung der Fußgängerzone, die Fassadengestaltung, das historische Stadtbild, die Erlebnisvielfalt, die Einzigartigkeit - wurden nun – die verkehrliche Erreichbarkeit war inzwischen ja verbessert – zum Konkurrenzmittel der Zentralen Orte um die zahlungskräftige Nachfrage. Die Hamelner Altstadt bot hierfür durch die bauliche Substanz wie auch durch die geänderte Sanierungspolitik gute Voraussetzungen.

3.4 Einzelhandelsentwicklung in den 1990er Jahren und später

Die Altstadtsanierung in Hameln wurde 1992 beendet. Spätestens ab Ende der 1990er Jahre wurde deutlich, dass die Hamelner Stadtpolitik wieder vor ähnlichen Problemen stand wie den 1960er Jahren. Seit Mitte der 1990er Jahre waren die Wachstumsraten des Einzelhandels gering (Ausnahme: 2015) und immer wieder von Rezessionen geprägt. Das Verkaufsflächenwachstum hielt zwar noch an²⁵³, aber die Produktivität sank (HDE 2017). Die Filialisierung und in letzter Zeit der eCommerce setzten den Facheinzelhandel weiter unter Druck. Der Niedergang der Warenhäuser schwächte die Attraktivität der City. *Karstadt* übernahm 1994 *Hertie* und geriet 2004 selbst in „finanzielle Schieflage“ und 2009 in die Insolvenz. Im Januar 2009 wurden zahlreiche *Karstadt*-Filialen, die unter dem Namen *Hertie* liefen, geschlossen, darunter auch jene in Hameln.

Seit Anfang der 1990er Jahre breitete sich die Großbetriebsform Einkaufszentrum (Shopping Center) mehr und mehr aus. Die Zahl neu eröffneter Einkaufszentren vervielfachte sich fast zwischen 1990 und 2010 (vgl. Abb. 34). Bevorzugte Standorte wurden immer mehr die Innenstädte. Schon 1997 wurde über ein Drittel nicht mehr am Stadtrand, sondern in Innenstädten eröffnet (Falk 1998). Zehn Jahre später waren es bereits zwei Drittel, darunter zahlreiche in mittelgroßen Städten (z.B. Schweinfurt, Wolfsburg, Kempten, Rostock, Neumünster)²⁵⁴. In Hameln befasste sich die Stadtpolitik ab 2001 mit

253 Verkaufsflächen des gesamten Einzelhandels in der BRD (in qm): 1980 68 Mio., 1995 95 Mio., 2000 109 Mio., 2010 121,5 Mio., 2017 124 Mio. (HDE 2017, 2004).

254 <https://de.wikipedia.org/wiki/Einkaufszentrum> (Abruf: 25.2.2018)

der Ansiedlung eines Shopping Centers. Es wurde 2002/2003 dem *ECE*-Unternehmen bewilligt, mit einer Verkaufsfläche dreifach so groß wie das Ende der 1960er Jahre strittige Warenhaus, und 2008 als *Stadt-Galerie* eröffnet.



Während die Stadtpolitik die Modernisierung der City durch ein Einkaufszentrum für zeitgemäß und zum Wohl der gesamten Stadt für notwendig hielt und – dieses Mal ohne Sanierungsmaßnahme – durchsetzte, waren die verbliebenen „mittelständischen“ Einzelhändler wiederum uneins, ob die neue Konkurrenz für sie Fluch oder Chance bedeutete.

Die Stadtpolitik sah ihr Handeln als sachlich notwendige, zwangsläufige Reaktion auf die Veränderung des Wettbewerbs im Einzelhandel, die der Einzelhandel selbst hervorgebracht hatte. Sie folgte und unterstützte den Strukturwandel durch die Sicherung des Wirtschaftswachstum der City und der gesamten Stadt, um das allgemeine Wohl zu fördern. Durch zahlreiche Gutachten versuchte sie, den Strukturwandel genau zu erfassen und zu steuern (vgl. Anhang 3), um mögliche Behinderungen des Wachstums rechtzeitig zu beseitigen und abzuschätzen und zu prüfen, in welchem Umfang eine Unterstützung (z.B. durch eine Renovierung der Fußgängerzone) wettbewerbsschwächere Handelsbetriebe und Standortlagen der „Modernisierung“ der Einkaufsstadt Hameln zuträglich (und finanzierbar) war.

4 Staat und Grundeigentum

4.1 Nützlich und hinderliches Privateigentum

Mit den Besitzern von Grund und Boden verbindet die Stadt – nicht nur in Hameln - eine etwas unglückliche Liebe: Die Grundeigentümer sollen zwar im Prinzip mit ihrem monopolisierten Eigentum das anstellen, was ohnehin ihr Interesse ist, nämlich profitlich damit umgehen, tun das aber nicht immer so, wie es die Dispositionen einer Gemeinde verlangen – andernfalls bräuchte schließlich gar nicht saniert werden. Warum sich Grundeigentümer so verhalten, kann verschiedene Ursachen haben. Es kann vorkommen, dass die eigene gewerbliche Existenz als Händler oder Handwerker von der Selbstnutzung des Grundeigentums abhängt (vgl. für Hameln Tab 2). In manchen Fällen erschweren Größe und Zuschnitt des Grundstücks eine profitablere Nutzung (vgl. für Hameln Abb. 35 und Tab 1). Oder eine Spekulation auf höhere Preise zögert die Neunutzung hinaus. In den Gebieten, in denen das eigennützliche Verhalten der Grundeigentümer zum Hindernis für das allgemeine Wirtschaftswachstum und damit auch zum Hindernis des Grundeigentums für sein eigenes Interesse an Einkommenssteigerung wird²⁵⁵, sieht sich der Staat „gezwungen“, einzugreifen. „Gezwungen“ deshalb, weil der Eingriff in die Freiheit des (Grund)Eigentums der Eigentumsgarantie widerspricht (vgl. Kap. 6) und deshalb hohe rechtliche Hürden ihn zum Sonderfall machen sollen²⁵⁶. Andererseits hängen von einem Eingriff auch die ökonomischen Verwertungsmöglichkeiten von Grund und Boden ab, weshalb es Repräsentanten des Grundeigentums auch manchmal wünschen oder gar fordern, dass Fluren „bereinigt“, Lagequalitäten durch Infrastrukturmaßnahmen aufgewertet und Grundeigentümern hier und da die Art der Kapitalanlage auf ihren Parzellen vorgeschrieben wird. Die neuen oder modernisierten Gebäude sollen schließlich wieder Gewinn abwerfen, und zwar möglichst mehr als vorher. Dazu muss vielleicht ein als „störend“ klassifiziertes Gewerbe an einen anderen Standort umziehen oder ein Handwerker auf seinen handtuchbreiten Eigentum (das er nur halten kann, weil das Haus schon seit

255 Das Grundeigentum kann in bestimmten Fällen, in denen Monopolrenten dominieren, zu einer Barriere für Investitionen und Wirtschaftswachstum werden. Staatliche Interventionen wie die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse, häufiger aber die infrastrukturelle und bauliche Aufwertung der entsprechenden Gebiete mit der Folge steigender Bodenpreise versuchen derartige Akkumulationsbarrieren zu überwinden (Jäger 2001, 80f.; dort p. 65f. auch Definitionen der Grundrententypen).

256 In der Debatte, wie weit die Hamelner Stadtplanung mitverantwortlich ist für den Leerstand im Altstadt-Einzelhandel nach Eröffnung des Shopping Centers in der Altstadt 2008, verweist der Stadtplaner auf eine „veränderte“ Eigentümerstruktur: auf eigennützig kalkulierende Grundeigentümer, denen die Stadt das Interesse an der gesamten Altstadt nicht verordnen kann, sondern um Berücksichtigung bitten muss: „Es gibt bei den Immobilien in der Altstadt einen messbaren Anteil ausländischer Investoren, die kriegt man nicht einmal ans Telefon. Manche Grundstücke in 1-a-Lage werden von den Besitzern wie Anlagepapiere bei Banken mit hoher Renditeerwartung gesehen. Dabei sind diese Mietforderungen überhaupt nicht mehr marktgerecht“, klagt Kaiser“. Und der Stadtmanager ergänzt um ein Beispiel über das Verhalten von Grundeigentümern, die langlaufende Mietverträge abgeschlossen haben: „Mir sind allein drei Geschäfte in Hauptlage bekannt, deren Mieter nicht mehr da sind, wo aber für die Immobilienbesitzer die Einnahmen noch Monat für Monat pünktlich fließen“, berichtet er. Entsprechend gering sei das Interesse der Gebäudebesitzer an einer Neuverpachtung.“(DWZ 6.8.2009)

80 Jahren abgeschrieben ist) wegsaniert werden, weil eine Lücke in ein „geschlossenen Schaufensterfront“ stört²⁵⁷.

„Im niedersächsischen Hameln scheiterte ein Plan zur Altstadtsanierung bislang einzig an der 140 000-Mark-Forderung eines Friseurs für ein altes Haus auf einem 120-Quadratmeter-Eckgrundstück. Mitte der 50er Jahre hatte der Friseur das Anwesen für 9000 Mark erworben.“ (DER SPIEGEL „26 781 Prozent“, Nr. 35/1968, 36).

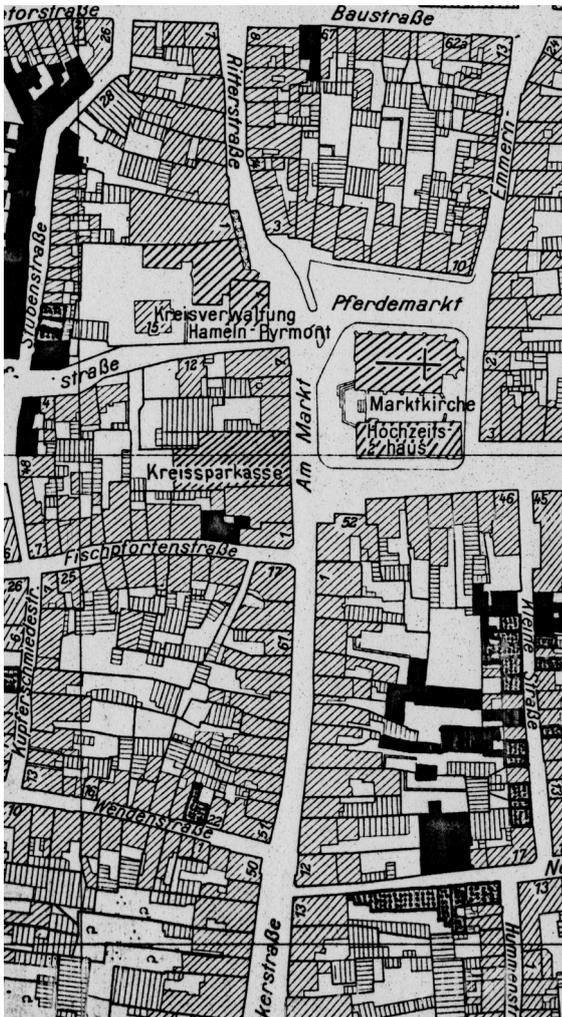


Abbildung 35: Grundstückszuschnitte in der Hamelner Altstadt vor der Sanierung

Tab. 1: Grundstücksgrößen in der Hamelner Altstadt 1967

Grundstücke von ... qm bis ... qm	Anzahl	In v.H.
- 100	116	18,2
101 - 200	158	24,7
201 - 400	183	28,6
401 - 1 000	143	22,4
1 001 und mehr	39	6,1
insgesamt	639	100

Quelle: GEWOS 1978, 119

257 Die Bauleitplanung enthält in dem Instrument Baugebungsplan rechtliche Möglichkeiten.

Tab. 2: Eigentums- und Nutzungsverhältnisse in der Hamelner Altstadt 1967

Nutzung des eigenen Grundstücks in der Altstadt	Anzahl der Grundeigentümer	In v.H.
Wohnen und eigener Betrieb	88	21,1
Wohnen, aber kein Betrieb	209	50,0
Betrieb, aber kein Wohnen	36	8,6
weder Wohnen noch Betrieb	64	15,3
Personen- oder Kapitalgesellschaften	21	5,0
insgesamt	418	100

Quelle: GEWOS 1967, Teil 4.4.3 Tab.1

Die Altstadtsanierung samt ihren Eingriffen in das private Grundeigentum stieß daher in Hameln auch nicht auf Ablehnung. Im Gegenteil – sie wurde anfangs in Aussicht auf kostenlose Planungsgewinne vom Haus- und Grundbesitzerverein begrüßt²⁵⁸. Die Bodenordnung, der umfangreiche Aufkauf von Grundstücken durch die Stadt bzw. den Sanierungsträger und die Neuordnung der Besitzverhältnisse, verlief relativ reibungslos - „Bislang konnten alle Verhandlungen zufriedenstellend abgewickelt werden.“ (GEWOS 1978, 136)²⁵⁹ - , auch wenn in Einzelfällen die „Wertermittlung“, die Klärung der Preisfrage, Jahre beanspruchte²⁶⁰.

Nur in einem, allerdings für die Hamelner Sanierung zentralem Fall wurde das Verfügungsmonopol eines (potentiellen) Grundeigentümers zu einer ernsthaften Behinderung – das „Kaufhaus“ und der Fall *Schmidt* (vgl. Kap. 1.2). Die Stadtverwaltung hatte ein strategisch großes Grundstück einem Eigentümer überantwortet²⁶¹, der den Umgang mit seinem zukünftigen Eigentum - ganz wie politisch erwünscht und gefördert – kalkulierte: auf *seine* Profitmaximierung. Der Wertzuwachs durch eine erfolgreiche Altstadtsanierung und City-Modernisierung sollte möglichst ihm zu gute kommen. Entsprechend groß plante er die bauliche und gewerbliche Nutzung des Grundstücks. Wie alle in der Konkurrenz wollte er die Vorteile für sich nutzen ohne Rücksicht auf andere Grundeigentümer, Einzelhändler oder Ziele der Stadt, was ihm Kritik und Widerstand einbrachte. Kein ungewöhnliches Geschehen in einer Konkurrenzgesellschaft. So sieht es auch der Hamelner Sanierungskritiker *Hermann Kater*. Wenn er dieses Geschehen um das Kaufhausgrundstück als „Polit-Krimi“ bezeichnet (Kater 1980), kritisiert er weder Privateigen-

258 Vorausgesetzt, dass auch der durch die Planung geschaffene Bodenwertzuwachs kostenlos den Grundeigentümern zusteht und nicht der Gemeinschaft. Der Streit, ob die Gemeinde dem Grundeigentümer den durch einen Sanierungsbeschluss bedingten Bodenwertzuwachs beim Grunderwerb zahlen muss, dominierte und blockierte die Verabschiedung eines StBauFG über viele Jahre (DER SPIEGEL 1971).

259 Bis 1983 hatte jedes 2. Grundstück in der Altstadt den Eigentümer gewechselt (Frieling 1986, 28).

260 Berichte dazu finden sich bei GEWOS 1978, 136f.

261 Formal war auch 1976 die Stadt Hameln noch der Grundeigentümer. *Schmidt* besaß eine exklusive Kaufoption bei der anstehenden Reprivatisierung.

tum noch die Konkurrenz, sondern den lokalen Staat, der nicht machtvoll und geschickt genug Einzelinteressen beschränkt zu Gunsten eines Gemeinwohls, so wie er es sich denkt.

Der Fall *Schmidt* war symptomatisch für eine Diskussion, in welcher die (nationale) Politik sich schon seit Beginn der 1960er Jahre selbstkritisch die Frage stellte, ob ihr Umgang mit dem Grundeigentum nicht wachstumshinderlich sei. Die Agglomerationsprozesse hatten die Bodenspekulation und den „Bodenwucher“ in der BRD so stark befördert, dass staatliche Planungseingriffe immer schwieriger zu finanzieren waren. Hinzu kam, dass bei Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen deutlich größere Flächen und mehr Grundeigentümer betroffen waren als in den Fällen eines Bebauungsplanes. Nach fast einem Jahrzehnt der politischen Auseinandersetzung darüber, wie der Staat im Fall einer städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme in die Freiheit des Grundeigentums eingreifen darf, erhielt der zugegebenermaßen recht matte 'Widerspruch' zwischen den vorhandenen und den von der Stadt politisch gewollten Interessen des Grundeigentums im StBauFG von 1971²⁶² eine neue gesetzliche Verlaufsform (vgl. Kap. 2.1.3.1).

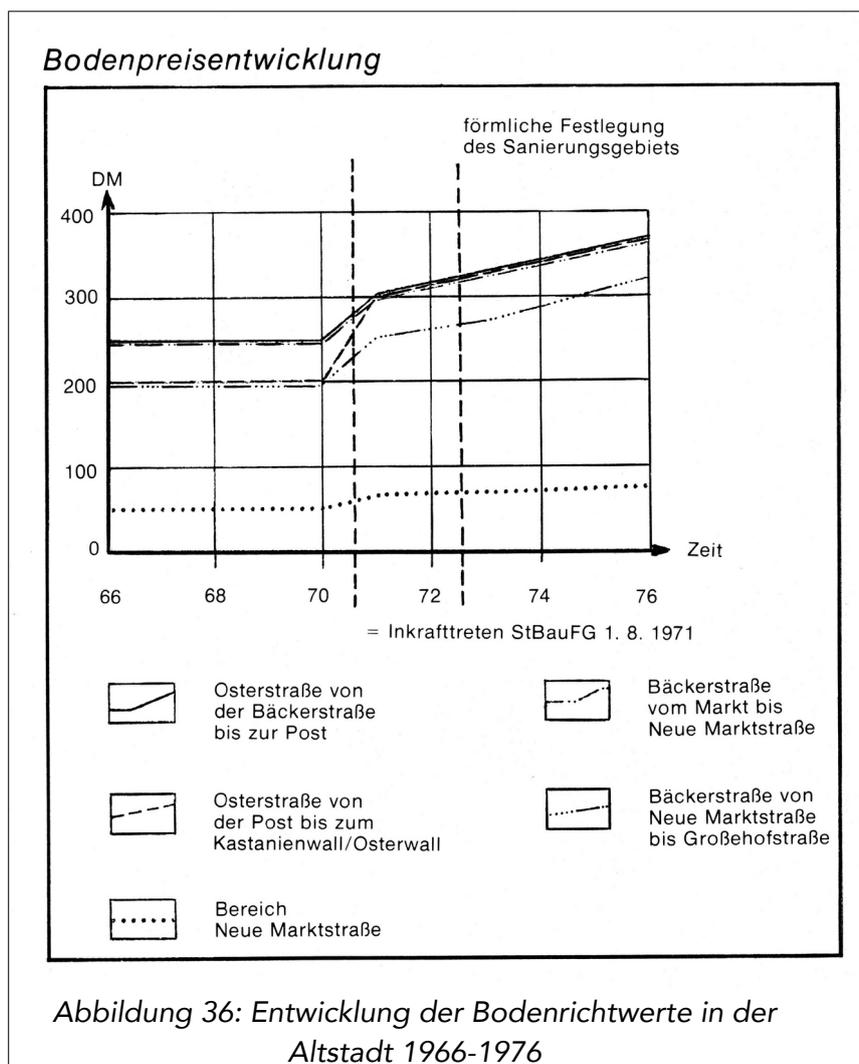
Die juristische Grundlage dafür liefert der Artikel 14 Abs. 2 des GG. Danach soll der Gebrauch des Eigentums „zugleich“ dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Das gilt auch für staatlich verfügte Eigentumsbeschränkungen. Der Eingriff in die Eigentumsgarantie – in der Form von Enteignungen oder von Inhalts- und Schrankenbestimmungen - unterliegt strengen Auflagen (hinreichend bestimmtes Gemeinwohlziel, Verhältnismäßigkeit, Zumutbarkeit, gerechter Ausgleich zwischen Privat- und öffentlichem Interesse). Es darf dabei den Kernbereich der Eigentumsgarantie, der sich durch die Privatnützigkeit und die Verfügungsbefugnis über das Eigentum auszeichnet, nicht ausgehöhlt werden. Denn das Eigentum hat freiheitssichernde Funktion.²⁶³ Der in den 1960er Jahren über nahezu ein Jahrzehnt geführte politische Streit um den Eingriff in die Freiheit des Grundeigentums war nicht nur eine Diskussion über den Abbau wachstumshinderlicher Konkurrenzen. Es war auch die grundsätzliche Debatte über die Funktion des Staates für seine Gesellschaft.

262 „Ein Gesetz, das sich fast ausschließlich auf die Lösung des Bodenrechtsproblems konzentriert, aber bezeichnenderweise „Städtebauförderungsgesetz“ genannt wird, genauer: „Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden“ (DIE ZEIT vom 9.10.1970)

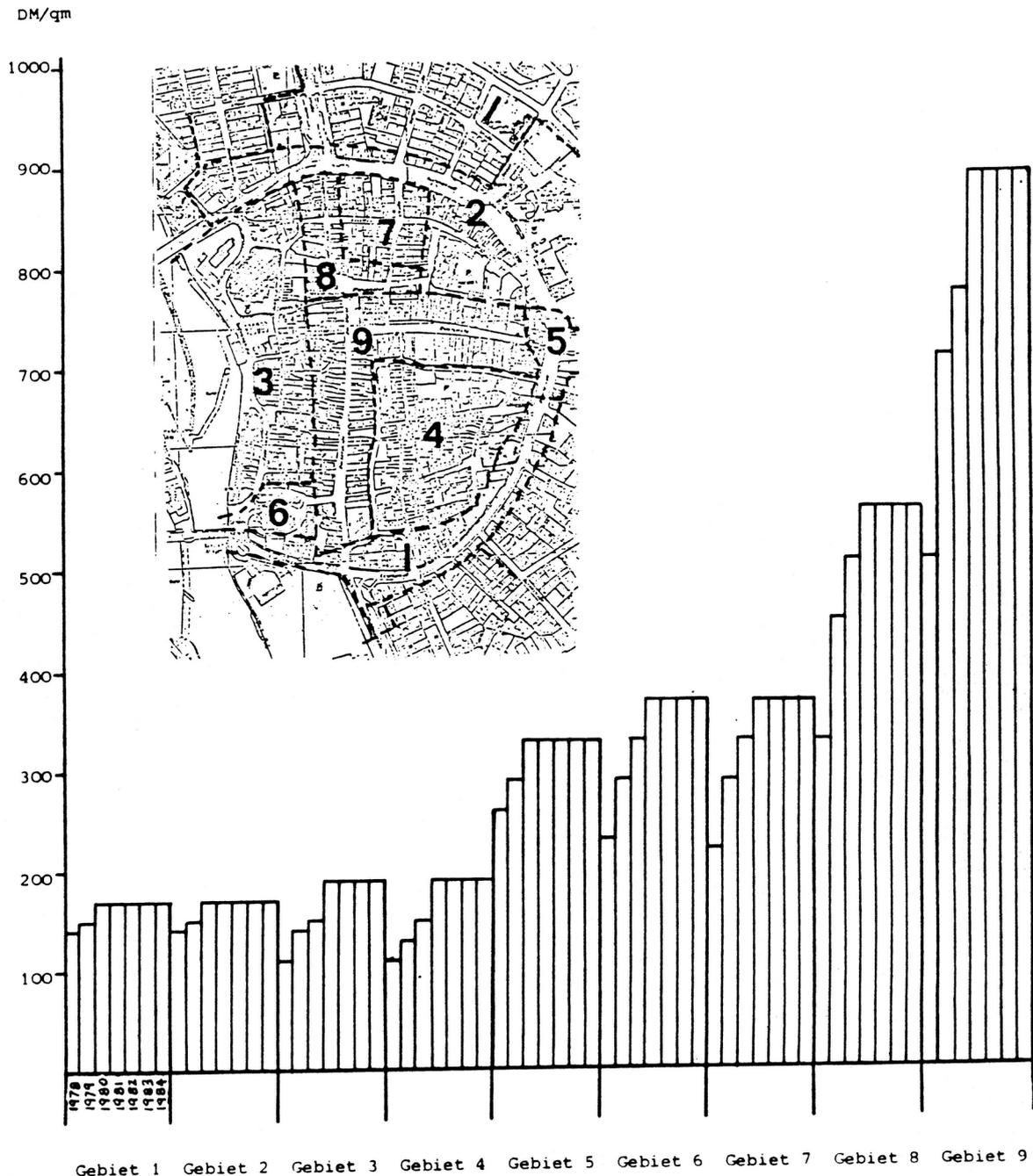
263 Freiheitssicherung ist nicht nur materiell gemeint. Der Zusammenhang von Freiheit und Eigentum gehört zum Kern der liberalistischen Auffassung vom Individuum. In ihr ist das Subjekt nicht mehr eingebettet in eine kosmische Ordnung. Es ist Eigentümer seiner eigenen Person und deren Fähigkeiten. „Nur durch seine in den Besitzobjekten vergegenständlichte Repräsentation kann sich der elementare Einzelne seiner selbst als Person, d.h. als allgemein vernünftiges Subjekt, gewahr werden. Das aus den natürlichen Leidenschaften abgeleitete Eigentumsverhältnis zu sich selbst und zu den Besitzobjekten bildet die Basis der Freiheit und Gleichheit der Subjekte und begründet deren natürlich Rechte.“ (Kötzle 2002, 17) „Das menschliche Wesen ist Freiheit von der Abhängigkeit vom Willen anderer, und Freiheit ist Funktion des Eigentums. Die Gesellschaft wird zu einer Anzahl freier und gleicher Individuen, die zueinander in Beziehung stehen als Eigentümer ihrer eigenen Fähigkeiten und dessen, was sie durch deren Anstrengungen erwerben. Die Gesellschaft besteht aus Tauschbeziehungen zwischen Eigentümern. Der Staat wird zu einem kalkulierten Mittel zum Schutz dieses Eigentums und der Aufrechterhaltung einer geordneten Tauschbeziehung.“ (MacPherson, Crawford 1990: Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Von Hobbes bis Locke. Frankfurt amMain, 15 zit. nach Kötzle 2002).

„Wir sind dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß mit dem Entwurf der Gedanke der Sozialgebundenheit des Eigentums im Sinne auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich konkretisiert worden ist. Die Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums wird mit dem Entwurf dieses Gesetzes erstmals verfassungsrechtlich in zulässiger Weise ausgestaltet, und ich glaube, daß ein wohlabgewogener Kompromiß zwischen den Interessen und Belangen der Allgemeinheit und denen der Eigentümer gefunden worden ist. Dies gilt insbesondere für die Bewertung des Grund und Bodens in den Sanierungs- und Entwicklungsgebieten.“ (Bundesminister Lauritzen (StBauFG Debatte 1971, 7322)).

Mit der Abschwächung des Wirtschaftswachstum Mitte der 1970er Jahre verebbte auch die allgemeine Diskussion um Eingriffe in die Freiheit des Grundeigentums. Die Immobilienbesitzer konnten auf die Steigerung ihrer Bodenrenten spekulieren, die ihnen die Stadtplanung kostenlos bescherte und die positive Einzelhandelskonjunktur vor allem der 1980er Jahre weiter verstärkte.



In der Hamelner Altstadt bekräftigten die sichtbaren Fortschritte in der Sanierung, vor allem die verkehrlichen Baumaßnahmen und die Inangriffnahme der Fußgängerzone, die Spekulationen auf steigenden Bodenpreise in den zentralen aufgewerteten Geschäftslagen. 1976 lagen die Bodenrichtwerte im Bereich der Hauptgeschäftstrassen schon um 50%, 1984 um rund 450% über dem Werten vor der Sanierung und 2013 in den teuersten Citybereichen sogar um 1000% über den Richtwerten um 1970 (siehe Anhang 5).



Quelle: Katasteramt Hameln 1985

Abbildung 37: Entwicklung der Bodenrichtwerte in der Altstadt 1978-1984

Die steigenden Mieten für Einzelhandelsimmobilien veränderten die Sozialstruktur der Grundeigentümer grundlegend. 1967 wohnten noch rund 70 Prozent der Grundeigentümer auf ihren Altstadtgrundstück, nahezu jeder dritte Grundeigentümer hatte überdies auch seinen gewerblichen Betrieb dort. In der sanierten und florierenden City der Altstadt lohnte der Handels- oder Handwerksbetrieb relativ zu den möglichen Mieteinnahmen immer weniger. Selbst ein Geschäft mit über zwei Dutzend Angestellten in einer Hauptgeschäftsstraße konnte nicht so viel Ertrag bringen wie sich nun allein mit der Vermietung der Geschäftsflächen erzielen ließ. Auch eine Wohnungsvermietung in den oberen Geschossen war vielfach nicht mehr wirtschaftlich attraktiv und sie standen leer. Die Trennung von Grundeigentümer und Grundstücksnutzer beschleunigte sich. Um 2010 gab es entlang der Hauptgeschäftsstraßen - Bäcker-, Osterstraße, Pferdemarkt – nur noch knapp ein Dutzend Grundstücke, auf denen der Grundeigentümer auch noch gemeldet war²⁶⁴. Inzwischen wohnen die Grundeigentümer entweder außerhalb von Hameln oder es sind – und das ist die Mehrzahl – nicht Privatpersonen, sondern Kapitalgesellschaften einschließlich ausländischer Immobilien- und Investmentfonds. Die Altstadt-sanierung hat dem Grundeigentum einen erheblichen Zuwachs ihrer Renteneinkommen gebracht, damit die Immobilienspekulanten genährt und die Konkurrenz der Handels- und Dienstleistungsunternehmen zu Gunsten kapitalkräftiger Großbetriebe verschärft.

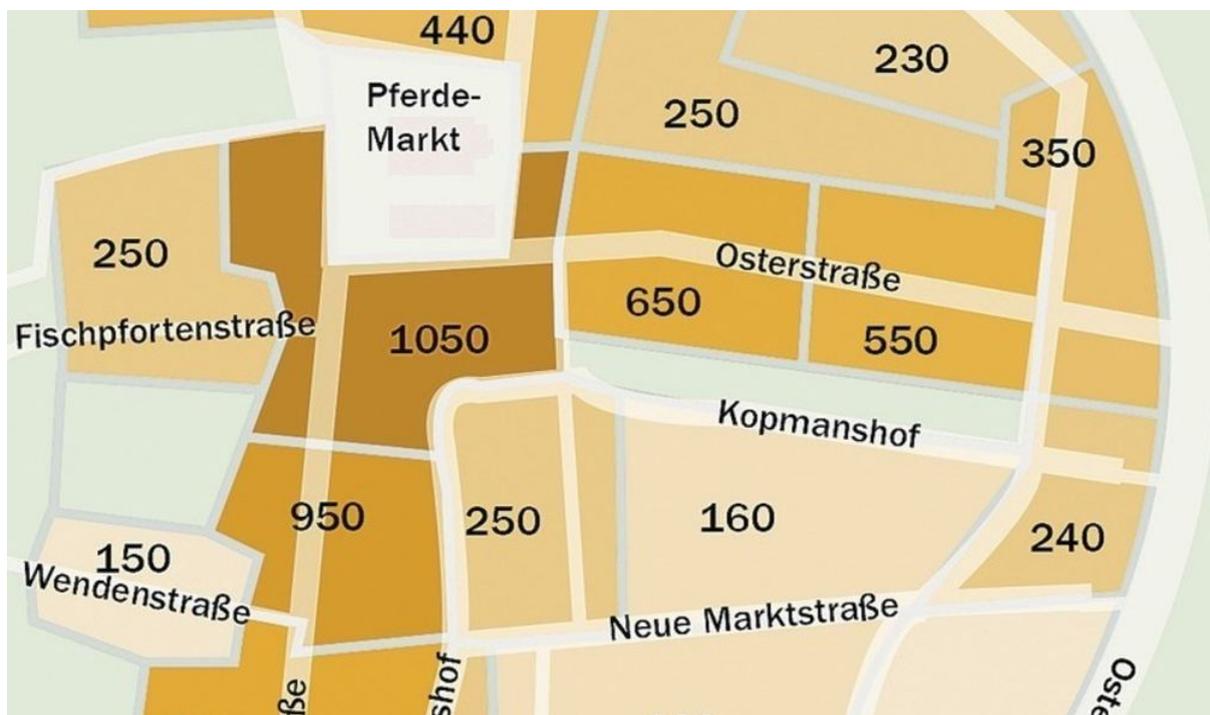


Abbildung 38: Bodenrichtwerte (in € !) im Zentrum der Altstadt um 2013

²⁶⁴ Vortrag von Wolfgang Kaiser im Heimatmuseum Hameln, 19.2.2019.

5 Stadt-/ Raumplanung: Umgang mit der Widersprüchlichkeit des Auftrags

5.1 Die Verwaltung des Gemeinwohls in der Organisation der Raumnutzung

Räumliche Planung, die der Staat betreibt, vom Bund bis hinunter zur Ebene der Kommune, ist wie alle staatlichen Aktivitäten dem Allgemeinwohl verpflichtet. Die Politik legt fest, welche Nutzung wo und manchmal wie für das allgemeine Wohl räumlich geordnet, ermöglicht oder verhindert wird. Planer sind sich des allgemeinen Auftrags ihres Berufsstandes, dem Allgemeinwohl zu dienen, bewusst und nehmen ihn verantwortungsbewußt wahr. Sie registrieren, was die Politik als das momentane Allgemeinwohlziel definiert, um die wechselnden politischen Interessen rechtzeitig und korrekt zu erfassen. Denn „Allgemeinwohl (kann) unter verschiedenen politischen Prämissen und zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich interpretiert werden“ (Albers 1983a, 2). Planer wissen, welche rechtlichen wie finanziellen Mittel ihnen für die konkrete Aufgabe zur Verfügung stehen und wie sie anzuwenden sind. Aber sie führen nicht einfach Gesetze, Erlasse oder Vorschriften aus und überwachen deren Einhaltung. Ihre Aufgabe, „politische Entscheidungen ... zu koordinieren“ (ebd., 6) und ihnen zur Durchsetzung zu verhelfen, erfordert kritische Prüfungen des Auftrags, also der politischen Entscheidung, und ideenreiches Engagement, ihn zu realisieren. Zu prüfen ist, ob ein Planungsvorhaben im Widerspruch zu anderen Allgemeinwohlzielen steht, welches Ausmaß die negativen Wirkungen des Vorhabens haben können, ob nicht machtvolle Interessengruppen das Allgemeinwohlziel eigennützig mißbrauchen oder behindern, ob andere staatliche Verwaltungen die Umsetzung behindern oder ob politische Entscheidungen und Einflussnahmen aus kurzfristigen taktischen oder persönlichen Gründen nicht dem – eigentlichen – Allgemeinwohlziel widersprechen.

„Raumplanung als Verwaltung muss ... Politiker überzeugen, politische Mehrheiten gewinnen. Ihre professionelle, am Gemeinwohl und der langen Frist orientierte Rationalität wird also nicht nur durch widerständige Partialinteressen betroffener Unternehmen oder anderer Verwaltungen eingeschränkt, sondern auch durch zentrale Eigenschaften des politischen Systems und Prozesses: durch fehlende Langfristorientierung, durch Koalitionsabsprachen, fragwürdige politische Paketbildungen, Wiederwahlinteressen lokal orientierter Politiker, Zufallsmehrheiten oder das Hinhorchen aller Politiker auf eine öffentliche Meinung, die stark von Medien mitbestimmt ist.“ (Mäding 2009, 16)

Aufgabe der Planer ist auch die Durchsetzung des konkreten Planungsvorhabens. Dafür sollen sie nicht nur Politiker überzeugen, sondern auch die Betroffenen, den Plan aktiv zu unterstützen, ihn zumindest nicht zu blockieren. Sie sollen für eine zügige Umsetzung

des Plans gesellschaftliche Akzeptanz schaffen und – notfalls - Widerstand verhindern oder überwinden.

Politische Durchsetzbarkeit, ökonomische Realisierbarkeit, Berücksichtigung der sozialen Auswirkungen und ökologischen Folgen, Verteidigung der Planungskonzeption gegen Aufweichungstendenzen durch partikulare Interessenvorstöße, Entwicklung ausgewogener Zielsysteme, Abwägung unterschiedlicher Teilziele, gute Steuerung des Planungsprozesses – all das hat im Selbstverständnis der Planer die fachliche Kompetenz ihres Berufsstandes zu leisten, um das Allgemeinwohl im Bereich der räumlichen Nutzungsstrukturen sachgerecht zu verwalten (vgl. Albers 1983b).

Was sachgerecht beinhaltet, bestimmt sich zweifach. Zum einen ändern sich die politischen Ziele und mit ihnen die Anforderungen an die Verwaltung des Allgemeinwohls. Zum anderen ergänzen Planer die daraus folgenden Notwendigkeiten bis zu einem gewissen Grad selbstbewußt um ihre idealen Vorstellungen, ermuntert und angehalten dazu durch die Widersprüchlichkeit ihrer Aufträge. Sie wollen kein „apolitischer Erfüllungsgehilfe“ sein, sondern sehen sich als jemand, der als beratender Experte „eine ausgeprägte politische Verantwortung“ wahrnimmt, natürlich stets „gebunden an den Auftrag der legitimen politischen Entscheidungsinstanz“ (Albers 1983b, 353). Aber – begünstigt durch die geforderte kritische Prüfung des Planungsvorhabens – hat ein Planer auch die Möglichkeit, eigene politische Vorstellungen in den Planungsprozess einzubringen, „Partei (zu) ergreifen“, wie Albers (ebd.) das nennt. Zumindest in Ausnahmefällen, denn: „Raumplanung teilt ... das jeweilige, in der Zeit sich wandelnde Selbstverständnis des Staates, etwa hinsichtlich der Einschätzung und Akzeptanz von gesellschaftlichen Institutionen, wie Privateigentum, Wettbewerb und Marktsteuerung, oder hinsichtlich der Einschätzung und Akzeptanz der freien Entfaltung und Selbstbestimmung der einzelnen Akteure in ihren Rollen als Marktteilnehmer und Bürger“ (Mäding 2009, 12f.).

Das „sich wandelnde“ Selbstverständnis des Staates und die „Interpretationen“ und Idealisierungen der Planer führen zu Phasen oder wechselnden „Konjunkturen“ in den Planungsaufträgen seitens der Politik wie in dem Planungsverständnis und den idealen Vorstellungen der Stadt-/Raumplaner ihren Berufsstand betreffend. Solche unterschiedlichen Phasen haben sich schon in der Beschreibung der Hamelner Altstadtanierung gezeigt – Mitte der 1960er wie Mitte der 1970er Jahre -, ohne dass in Hameln grundlegende Debatten über Planungsverständnis, Planungstheorie oder politische Funktion der räumlichen Planung geführt wurden. Das sie präsent waren, wird an den Diskussionen über die „Planungskultur“ auf der nationalen Ebene deutlich.

5.2 Von der Bauleitplanung zur Gesellschaftsplanung – „Rationale“ und kritische Planungsdiskurse

Ab Mitte der 1960er Jahre wird in der BRD die räumliche Planung zu einem wichtigen, gesamtgesellschaftlichen Steuerungsinstrument der Politik. Planung wird auf allen Maßstabsebenen erweitert und intensiviert, von der kommunalen bis zu nationalen Ebene. In dieser „Blütezeit der Planung“ (Blotevogel nach Welch Guerra 2012, 41), in der sich auf der Ebene der Stadt die Planung von der Anpassungsplanung zur Entwicklungsplanung wandelt, ist die Hamelner Altstadtanierung beispielhaft modern²⁶⁵. Die Stadt Hameln ist einer der ersten Fälle unter den mittelgroßen Städten, die das neue Planungsverständnis praktiziert und dafür viel Unterstützung und Lob von der Bundespolitik erhält.

Was führt zu der neuen Rolle der Raumplanung bzw. der Planung generell? In der ersten Hälfte der 1960er Jahre beschreibt der Jurist Kaiser die bundesdeutsche Wirtschaftspolitik noch als weitgehend planungsfeindlich (Kaiser 1965b, 13)²⁶⁶. Zu der Zeit wächst aber auch die Unzufriedenheit der Bundespolitik mit dem Wirtschaftswachstum auf ihrem Territorium. Als eines der Hindernisse wird die räumliche Ordnung „entdeckt“. Das so überaus erfolgreiche Wirtschaftswachstum im „Wirtschaftswunderland“ hat auch in der räumlichen Organisation der Gesellschaft Zustände geschaffen (wie z.B. „überlastete“ Verdichtungsräume), die einem weiteren Wachstum hinderlich werden. Die ordoliberalen Ökonomen des Sachverständigenrats schlugen 1965 vor, die gesamtwirtschaftlichen Produktivität „durch bessere regionale Verteilung der Produktionsfaktoren“ zu fördern (SVR 1965/66, Tz. 260). Die räumliche Organisation, insbesondere die Verteilung und Mobilität von Arbeitskräften und Unternehmensstandorten, wird als Produktivkraft gesehen, die durch eine umfassende und vorausschauende staatliche Steuerung gesteigert werden kann und soll.

Jetzt, ab Mitte der 1960er Jahre wird „Planung ... der große Zug der Zeit“ (Kaiser 1965a, 7), nicht nur in der Raumplanung. Nach dem Raumordnungsgesetz von 1965 sind es vor allem das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967 und die Politik der „inneren Reformen“, welche staatliche Planung zu ei-

265 Die Kritik, die Hamelner Planung dieser Zeit sei lediglich eine „Großstadtimitation“ (Leimbrock 2012), trifft den Sachverhalt in keiner Weise; sie urteilt nicht, sondern bewertet das Ergebnis der Sanierung rückblickend von einem Standpunkt aus.

266 Mäding (2009, 9f.) über Raumplanung in den 1950er Jahren: „Schon das Wort „Raum“ schien kontaminiert. Die Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner forderte noch 1953 in einer Schrift „Landesplanung. Begriffe und Richtlinien“ seine vollständige Ersetzung, indem sie vorschlug, statt „Raumordnung“ nur noch „Landesplanung“, statt „Raumforschung“ nur noch „Landesforschung“ zu sagen. Und das Wort „Planung“ stand zu jener Zeit sowieso hoch oben auf der Liste der Unworte. ... Wer Planung forderte, war schnell einer, der auf dem „Weg zur Knechtschaft“ (von Hayek) gesehen wurde. Dem hatten Raumplaner bis 1945, Wissenschaftler und Praktiker, zumindest von der Ambition her, auch insofern Vorschub geleistet, als sie aus ihrem Selbstverständnis als übergeordnete Planung eine umfassende und abschließende Koordinierungsfunktion für sich beansprucht hatten, deren methodische Basis allerdings stets unklar geblieben war und deren Geltungsanspruch von den Fachressorts selbst im Dritten Reich stets bestritten wurde.“

nem „Schlüsselbegriff für unsere Zukunft“ (ebd.) erheben. Der „systematische Entwurf einer rationalen Ordnung, auf der Grundlage allen verfügbaren einschlägigen Wissens“ (ebd.) soll als zentrales Instrument zur Behebung der Wachstumsprobleme dienen. In dem sich etablierenden keynesianischen Interventionsstaat wird die räumliche Planung zu einem „ausgewachsenen Politikfeld“; sie soll dazu beitragen, „die gesamtgesellschaftliche Rationalität der ... kapitalistischen Wachstumsgesellschaft zu optimieren“ (Welch Guerra 2012, 41). Dies verändert die Tätigkeit des Planers.

Bis dahin ist der Stadtplaner im Wesentlichen immer noch der „Communalbaumeister“, der die Flächennutzungen entlang von Fluchtlinien und in Bebauungszonen ordnet, der die Funktionalität mittels baupolizeilicher Vorschriften, Grünanlagen und Versorgungseinrichtungen sichert und die Stadt als kunstvolles Bauwerk gestaltet. Stadtplanung betreibt das Bauamt, in dem Architekten als Städtebaumeister und mit Bauingenieurwissen ausgestatteten Fachplaner dominieren. Nun genügt es nicht mehr, die Stadt als Bauwerk zu erfassen. Jetzt ist die „Planung der ökonomischen Funktion einer Stadt“ (Funke et al. 1975, 382) gefordert, die Gestaltung einer räumlichen Nutzungsorganisation, die allen in der Gesellschaft als Anreiz und als auch in Zukunft taugliches Mittel dient für Wachstum und Fortschritt. Welche Infrastrukturen, so werden jetzt Strassen, Parkplätze, Schulen oder Kinderspielplätze genannt, werden für ein Wirtschaftswachstum am Ort benötigt? Welches ist die „richtige“ räumliche Anordnung der verschiedenen Nutzungen, damit sie sich nicht gegenseitig behindern, sondern die Wettbewerbsfähigkeit steigern? Wie viele von welchen Nutzungen sind optimal? Müssen die Zuschnitte im Grundeigentum dafür geändert werden?

Die „Planung der ökonomischen Funktion“ beinhaltet ganz andere Anforderungen und Qualifikationen als jene, die ein Baumeister, ein Architekt mitbringt. In Hameln zeigt sich dieser Wandel Mitte 1966 in einem personellen Wechsel – erst in der Leitung der Stadtverwaltung, dann kurz darauf im Bauamt und in der Einschaltung externer Institute, um „wissenschaftliche“ Planungsgrundlagen zu erstellen.

Der Umgang mit dem neuen, von der Politik gesetzten Gemeinwohlaufrag führt unter Planern, vor allem aber unter Stadtsoziologen, Ökonomen und Politologen, zu Diskussionen über die veränderte Rolle des Planers.

Eine Fraktion entwickelt die Vorstellung, dass der Planer die komplexen, langfristigen Zielsysteme einer Gesellschaftsplanung am besten, d.h. rational, durch die Anwendung wissenschaftlicher, „objektiver“ Methoden bearbeiten kann. Er studiert Standort- und Raumwirtschaftstheorien, um Zentrale Orte-Netze und Wachstumspole zu planen, er ist Experte für wissenschaftlichen Methoden der (ökonomischen) Bewertung von Alternativen (wie z.B. Kosten-Nutzen-Analyse), der Organisation und Steuerung von Systemen (etwa Kybernetik), der Prognose und der Informationsbeschaffung. Er erkennt mittels Stadtforschung frühzeitig Probleme und hat Kenntnisse der Entscheidungstheorie (zum Beispiel Operation Research, Rational Choice Theory). Zur Vermittlung all dieser Theorien und Methoden werden eigens neue Studiengänge an den Universitäten eingerichtet und zur Etablierung der jungen Profession 'Planer' wird als wissenschaftlicher Oberbau

und Legitimierung eine Planungstheorie entwickelt (Funke et al. 1975, 384).

All diese wissenschaftlichen Werkzeuge sollen helfen, den komplexen Aufgaben gerecht zu werden. Sie dienen zugleich als Begründung dafür, dass der Planer seinen Gemeinwohlauftrag dadurch erfüllt, dass er „objektiv“ eine möglichst optimale Raumnutzung errechnet, entwirft und deren Umsetzung organisiert, so dass alle in der Gesellschaft größere Freiheiten haben, ihre Chancen wahrzunehmen und auf diese Weise Wirtschaftswachstum und Wohlfahrt mehren.

Eine andere Planer-Fraktion bezweifelt, dass auf diesem „technokratischen“ Weg das Allgemeinwohl verwirklicht werden kann. Sie verweist auf die zu grosse Komplexität der Planungsprobleme, auf die ungeeigneten Strukturen in den planenden Verwaltungen, auf die fiskalischen Zwänge und Restriktionen oder auf die ungleiche Berücksichtigung sozialer Gruppen. In dem Aufruf der „Politik der inneren Reformen“ zu mehr Chancengleichheit und sozialer Gerechtigkeit lesen Planer, Politikwissenschaftler und Soziologen außerdem, dass eine dem Allgemeinwohl verpflichtete Planung sich für die Beseitigung sozial-räumlicher Ungleichheiten und für die Berücksichtigung sozial schwacher Betroffenen einzusetzen hat. Die von den „Kahlschlagsanierungen“ ausgelösten Verdrängungen sind ihnen der Beleg für eine nicht am Gemeinwohl, sondern an partikularen Wirtschaftsinteressen ausgerichtete Stadtplanung. Partizipation der Betroffenen, Advokatenplanung, Demokratisierung der Planung sollen die Planung korrigieren (z.B. Büro für Stadt-sanierung und soziale Arbeit 1970; Fassbinder 1971; Affeld 1974; eine Übersicht diskutiert Siebel 1974). Für die Konflikte der widersprüchlichen und unterschiedlich machtvollen Interessen soll der Planer eine gerechte Lösung finden, indem er Partei für nachteilig Betroffene ergreift und räumliche Planungen nutzt „als ein Laboratorium für die Konzeption und exemplarische Erprobung gesellschaftspolitischer Alternativen“. Er kann das angeblich auch, weil „sich die Rolle der räumlichen Planung nicht auf die einer affirmativen, die bestehenden Verhältnisse stabilisierenden Funktion reduzieren“ lässt (Welch Guerra 2012, 67)²⁶⁷.

Der zwangsläufige Spagat ist Quelle für Kritik und Frustration. Einerseits werden dem sozialreformerischen oder zumindest engagierten Planer Beschränkungen und Verzögerungen des wirtschaftlichen Wachstums vorgehalten, andererseits Naivität und Verschlei-

²⁶⁷ Für *Welch Guerra* scheint das am Wesen der räumlichen Planung zu liegen, denn sie „birgt ... die Eigenschaft als ein Laboratorium .. genutzt zu werden“ (Welch Guerra 2012, 67). Aber eine „Eigenschaft“ kapitalistischer räumlicher Planung, wie *Welch Guerra's* Formulierung vermuten lassen könnte, ist sie deshalb noch nicht. Planung, und hier muss man *Forsthoff* (1968, 23f.) zustimmen, ist „staatliche Verfügung über die Bedingungen der Möglichkeit individueller Freiheit“, ist Herrschaft, deren Zwecken auch das Laboratorium unterworfen bleibt. „Wenn heute im Rahmen der Planung kaum je von Herrschaft, wohl aber von Entwicklung, Fortschritt, Rationalität, Strukturverbesserung oder Bewältigung von Mangellagen die Rede ist, so beweist das nur, daß die Terminologie der modernen Herrschaft eine andere geworden ist.“ (ebd.) Wenn aufgrund von massivem Widerstand der Betroffenen, von Ausnutzung rechtlich kodifizierter, widersprüchlich oder uneindeutig formulierter Ziele oder vom fiskalischen Engpässen Planungsänderungen zugunsten sozial oder ökologisch gerechter Ziele vorkommen, liegt das nicht am Laboratoriums-Charakter. Die Institution Planung ist kein Experimentierfeld. Sie muss konkrete Widersprüche für eine unbekannte Zukunft praktisch ordnen, was in gewissen Fällen Freiheitsgrade enthalten kann, die herrschaftsstabilisierende Funktion zu vernachlässigen bzw. anders zu interpretieren.

erung des herrschaftlichen Zwecks der Planung. Die von der sozialliberalen Politik forcierte Partizipation, so die Kritik, nutzt Beteiligung nur als Beschleuniger der Planung, Bürgerinitiativen sind als Frühwarnsystem willkommen und Partizipation dient vornehmlich der Legitimationsbeschaffung und Krisenverschleierung (Offe 1972).

Kritische Analysen über die Funktion räumlicher Planung als Herrschaftsmittel, als Instrument kapitalistischer Krisenbewältigung und Sicherung der Akkumulation, sind seit Mitte der 1960er Jahre Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen. In den Zeitschriften „Stadtbauwelt“ oder „Das Argument“ werden nicht nur das Wesen der Planung, die neue Rolle der Sozialwissenschaft in der Stadtplanung, die Strukturen planender Verwaltungen oder das Gesellschaftsbild des Stadtplaners diskutiert, sondern auch die „gesellschaftliche Bedingtheit“ von Planungsproblemen und die gesellschaftlichen Voraussetzungen der Tätigkeiten eines Planers. Die Folgerung für das „Berufsbild Planer“ lautet, gesamtgesellschaftliche Analyse zu betreiben, die „Berufspraxis aus der Analyse der gesellschaftlichen Totalität heraus zu begreifen“, so dass „die institutionell vorgegebenen Handlungsspielräume der Planungspraxis selbst problematisiert werden“ (Funke et al. 1975, 401).

Diese auf eine Kritik des zentralen gesellschaftlichen Zwecks hinaus laufende Auffassung von der Planertätigkeit ist aus staatlicher Sicht wenig tauglich. So empfiehlt der Planungswissenschaftler Fürst als Leitidee für den Berufsstand der Planer auch den „handlungstheoretischen Ansatz“; der „von einer marxistischen Gesellschaftskritik geprägte politik-ökonomische Ansatz“ der sechziger und siebziger Jahre sei „für die Planungspraxis nur indirekt relevant“ (Fürst 1995, 709).

5.3 Inkrementale Planung - Kommunikative Planungstheorie ...

Mit der Weltwirtschaftskrise 1973/75 geht nach gut einem Jahrzehnt auch die „Blütezeit der räumlichen Gesamtplanung“ zu Ende. Räumliche Planung wird nicht überflüssig. Aber ihr Inhalt und damit auch ihr Stellenwert als staatliches Instrument ändern sich mit der neuen Wirtschaftspolitik, die aufgrund geringerer Wirtschaftswachstumsraten und beschleunigtem Strukturwandel zunehmend auf Bestandspflege und Angebotspolitik statt Keynesianismus setzt. Es welkt das Vertrauen in die Möglichkeit einer krisenfreien Planung des Wirtschaftswachstum und in die Möglichkeit einer umfassenden Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung. Es gibt noch die rechtlichen und institutionellen Planungsstrukturen aus der Zeit Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre. Doch der Steuerungsanspruch räumlicher Planung wird mehr und mehr abgelehnt. Die Raumplanung verliert politisch an Bedeutung. Die Praxis der Planung besteht mehr und mehr in einem kleinteiligen, Schritt-für-Schritt Vorgehen, in inkrementaler Planung nach der Modell des „Sich-Durchwurstelns“. In der Stadtsanierung gewinnen „erhaltende“ und „behutsame Stadterneuerung“ Vorrang.

Der von der Politik geänderte Auftrag an die räumliche Planung zieht Änderungen im

Selbstverständnis der Planer nach sich. Die Rechtfertigung des Planungshandelns durch Verweise darauf, dass es auf wissenschaftlichen, rationalen (Optimierungs-)Methoden beruht, verliert an Glaubwürdigkeit. Die bisherigen „objektiven“, rationalen Planungstheorien und -modelle werden jetzt als technokratisch und verwissenschaftlicht kritisiert und verworfen. Sie haben keinen legitimatorischen Wert mehr.

Stattdessen wird der kommunikative Planungsprozess in den Mittelpunkt gerückt, die Auseinandersetzung und der Umgang mit den beteiligten Akteuren und Gruppen und ihren verschiedenen Interessen. Dem Planer wird die Aufgabe zugeschrieben, den verschiedenen Akteure zu einem Konsens über das Planungsziel zu verhelfen.²⁶⁸ Das Verfahren, der kommunikative Prozess, in dem die Planungsergebnisse gewonnen werden, soll der Planer so gestalten, dass es zum Ausweis guter, gemeinnütziger Planung wird. Es gibt nicht mehr die richtige oder falsche Lösung (gemessen an „objektiven“ Modellen). Es gibt nur bessere oder schlechtere, abhängig vom Verlauf des Aushandlungsprozesses. Das „Gemeinwohl (soll) ... im Rahmen guter Planungsprozesse bestimmt werden“ (Altrock 2009, 248). Einen 'guten Planungsprozess' zu gewährleisten, ist jetzt der wichtige Beitrag des Planers in der Verwaltung des Allgemeinwohls. Der Planer als Moderator in einem kommunikativen Prozess ist sich der politischen Dimension von Planung bewusst. Das Politische besteht nun darin, dass der Planer um die gesellschaftlichen Konflikte und die Machtstrukturen weiß und sich bemüht, alle Interessen gleichberechtigt bzw. herrschaftsfrei zu Wort kommen zu lassen. Nach der kommunikativen Planungstheorie geht es dem Planer im Kern um die „Mobilisierung von Kräften einer reflektierten Auseinandersetzung um planerische Entscheidungen, die zuvor wenig berücksichtigte Akteure selbstverständlich einbezieht“ (Altrock 2009, 248). Altrock merkt zu Recht an, dass diese Kommunikationstheorie die Rolle von Macht und Herrschaftsstrukturen ausblendet.²⁶⁹

Der ideale Planer, so die berufsständische Konstruktion, ist nicht mehr der Experte für „objektive“, optimale Lösungen, sondern der Experte für Akzeptanz und Konsensschaffung angesichts unterschiedlicher Interessen. „Während bis in die 1970er Jahre hinein Planer²⁷⁰ eher dazu neigten, Planungsprozesse zu entpolitisieren, um eine „reine“ Lösung zu erzielen, öffnen sich Planer heute gerade für diese politischen Prozesse, um möglichst früh die divergierenden Interessen berücksichtigen und in einen Konsens bringen zu können. Konsens und Akzeptanz sind für die Planer die knappsten Ressourcen.“

268 „ ... hat sich einmal mehr die rührige Arbeitsgruppe Altstadtsanierung, neben anderen Teilen der Verwaltung, als ein fleißiges und engagiertes Team bewährt. Die verhältnismäßige kleine Mannschaft bewältigte nicht nur arbeitsmäßig ein großes Pensum, sondern zeigte sich auch von der Aufgabe besessen. Diesem Team ist manche gelungene Lösung zu verdanken, weil es die Vorzüge von immer wieder geäußerten guten neuen Ideen erkannte, diese aufgriff und vorbildlich flexibel gestaltete. Dabei hat sich oft als Vorteil herausgestellt, daß die Bürger sich an der Diskussion beteiligten und die Aktion unterstützten.“ (DWZ vom 25.2.1977 zit. nach GEWOS 1978, S.39).

269 Altrock (2009, 249f.) weist daraufhin, dass die kommunikative Planungstheorie (collaborative planning) die „dunkle Seite“, den Einfluss der Macht in der Kommunikation, ausblendet. Er zitiert hier eine („spätmarxistische“) Kritik, die in Anlehnung an Foucault argumentiert, dass Herrschaftsstrukturen so wirkmächtig seien, so dass einer kommunikativen Rationalität, basierend auf einer idealen Sprechsituation (Habermas), jegliche Grundlage entzogen werde.

270 Gemeint ist hier nur die eine Fraktion, die „objektive“ Planungsrationale vertritt.

(Fürst 2010, 223)

Der „paradigmatische Wechsel“ zu dieser „kommunikativen Planungstheorie“ erfolgt ab Mitte der 1970er Jahre. Als ein frühes Beispiel wird immer wieder *Burckhardt* (1974) zitiert. Jüngst hat die Zeitschrift für kritische Stadtforschung *sub\urban* dessen Aufsatz wieder abgedruckt und ausführlich diskutiert, weil er die „Frage nach der politischen Dimension der Planung“ stelle (*sub\urban* 2017, 5). Worin besteht das von *sub\urban* so gelobte Politische der Planung?

Es geht (auch *Burckhardt*) nicht um ein Urteil über staatliche räumliche Planung, nicht um eine politisch-ökonomische Theorie der Planung oder der Funktion des Planers. Das Politische ist schon in *Burckhardts* Frage, wer plant die Planung, enthalten. Nicht in der Weise, dass er wie zu seiner Zeit *Grauhan* und *Lindner* fragt, ob der Staat, der „auf der privaten Wertschöpfung huckepack reitet“ (*Grauhan/Linder* 1974, 161), als Planungs- und Entscheidungsapparat über die fiskalischen Handlungsspielräume verfügt, um stärker zugunsten den „Verplanten“ und der Umwelt umzuverteilen. Das Politische besteht darin, die „Verplanten“ angemessen in Planungsentscheidungen einzubinden, den Planungsprozess als ein soziales Konfliktfeld zu sehen, als einen Prozess, in dem die Planungsbetroffenen gemeinsam um einen für alle besten Kompromiss ringen (können). Natürlich im Rahmen der fraglos gültigen, staatlich gesetzten Ziele. Dass räumliche Planung schon immer mit sozialen Konflikten zu tun hat und selbst neue produziert, wird keinem Planer verborgen geblieben sein. Aber jetzt stellt sich der Planer positiv dazu und lobt sich in seiner deutlichen (Selbst-)Distanzierung von den entpolitisierten Technokraten, ohne strukturelle Gesellschaftskritik zu betreiben. Denn der Umgang mit den divergierenden Interessen, sie zu einem Konsens zu führen, ist eine Frage, in der die Organisationssoziologie weiterhilft.

Planung wird in *Burckhardts* Theorie zu einem Prozess, der von lernfähigen Personenkollektiven in Organisationen mit gruppendynamischen Eigenschaften gestaltet wird. Zwischen den Kollektiven existiere ein erhebliches Machtgefälle. Der Planer müsse das korrigieren und der „Stimme der Verplanten“ Gehör verschaffen. Das könne gelingen, weil die Kollektive lernfähig seien. Nicht nur die Planer, sondern auch die Politiker, die „Machtträger“, seien „Menschen, also lernfähig“, und daher den Objektivität vorspiegelnden Planungstheorien nicht zwangsläufig ausgeliefert²⁷¹. „Damit ist technische Planung“ - aber nur die und nicht die politische Planung - „von zwei Seiten her eingeeengt: von der Seite der Demokratisierung und der Partizipation her.“ (*Burckhardt* 1974, 385)

271 So jedenfalls interpretiert und lobt *Reuter Burckhardt's* Planungstheorie: *Burckhardt* „formuliert besonders prägnant die Desillusionierung der Wissenschaftlichkeit von Planung und platziert sie im politischen Raum ... Die Wende hin zur einer Perspektive auf das Netz der Akteur_innen und ihre Interessenlagen gehört zu den damals zukunftsweisenden Leistungen. ... Mit seinem ersten erläuternden Satz positioniert er sich im Lager derer, die Planung nicht als fachlich isolierbare Disziplin, sondern als Tätigkeit in gesellschaftlichem Kontext sehen ... Wenn er die Rolle der Planungstheorie als Lieferantin von Objektivität angreift, verfolgt er ein Bild, das sich noch lange halten würde, aber zu dessen Dekonstruktion er selbst beiträgt. Die Politisierung, die kommunikative Einbindung der Beteiligten mit dem Zweck Machtgefälle abzubauen, die Entlarvung des Gebrauchs von Macht mit ihren Techniken selbst, der Aufbau von Gegenmacht durch Partizipation, hatte 1974 bereits begonnen und *Burckhardt* trug dazu bei, ihr in Zukunft mehr Geltung zu verschaffen.“ (*Reuter* 2017, 123).

Selbstkritisch gegen ihr nicht mehr legitimationstaugliches Technokraten-Ideal und frei in der Wahl von theoretischen Bezügen zu Organisationssoziologien und Kommunikationstheorien definieren Planer selbständig den unverzichtbaren Beitrag ihres Berufsstandes zur Verwaltung des Gemeinwohls, indem sie den „konfliktreichen gesellschaftlichen Aushandlungsprozess mit Verlierer_innen und Gewinner_innen“ (sub\urban 2017, 5) durch einen geschickt gesteuerten Kommunikationsprozess zu einem „guten Ergebnis“ zu bringen. Welcher Politiker würde seine herrschaftliche Funktion anders sehen?

Die ab Mitte der 1970er Jahre vom Staat eingeschränkte Bedeutung räumlicher Planung, das Ersetzen von räumlicher (Entwicklungs)Planung durch Standortwettbewerb, Privatisierung, kurzfristiger Marktorientierung, *deal-making* und Public-Private-Partnership, verändern den Gemeinwohlauftrag massiv. Manche sehen wie *Altrock* die Gemeinwohlorientierung „erschüttert“, weil es den Gemeinwohlauftrag der „Sicherstellung einer verträglichen und leistungsfähigen Raumnutzung“ (Altrock 2003, 37) allenfalls noch rudimentär gebe²⁷². Sie halten es für einen gravierenden Fehler der Politik, wenn sie „die integrale Funktion der Stadtplanung ..., (die) sämtliche städtebaulich relevanten Bodennutzungen auf einer gegebenen Fläche einschließlich ihrer Wechselbeziehungen (behandelt)“, nicht für die Förderung des Gemeinwohls nutzt.

Die seit Beginn der 1980er Jahre dominante neoliberale Politik definiert die Notwendigkeiten räumlicher Planung deutlich schwächer zugunsten des Marktes. Sie hält daher andere Instrumente als die staatliche Organisation der räumlichen Nutzung für wichtiger. Dem Stadt-/Raumplaner bleibt als Aufgabe, Investorenpläne planungsrechtlich umzusetzen und die dazu nötigen Beteiligungs- und Aushandlungsprozesse als Moderator zu organisieren.

5.4 Neuer Planungsauftrag? Welches Gemeinwohl?

Die Wirtschaftspolitik der letzten Jahrzehnte hat zu wachsenden sozialen wie regionalen Ungleichheiten, zu einem massiven Rückgang öffentlicher Investitionen in Infrastruktur und in den sozialen Wohnungsbau geführt. Als Reaktion darauf sind in den vergangenen zwei Jahrzehnten Diskussionen und Forderungen nach (mehr) Gemeinwohlorientierung und Daseinsvorsorge laut geworden. Die „Revitalisierung dieses Leitbegriffs“ Allgemeinwohl bezieht sich nicht nur auf die Stadt- und Raumentwicklung, sondern „auf eine Vielzahl relevanter Politikfelder“ (Gailing/Moss 2018, 774).

In der räumlichen Planung zeigt sich diese „Revitalisierung“ exemplarisch in den Handwörterbüchern der ARL. Gibt es in der 4. Auflage des Handwörterbuchs der Raumord-

²⁷² Der Planungswissenschaftler *Altrock* zieht daraus einen radikalen Schluss: Wenn räumliche Planung, verstanden als „ein Gut ... von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung“ (Altrock 2003, 37), von der Politik nicht ausreichend gepflegt und unterstützt wird, soll der Planer sich den Gemeinwohlauftrag, „die Sicherstellung einer verträglichen und leistungsfähigen Raumnutzung“, selbst geben. Er soll sich als „Orientierungsmaßstab“ und ethische Richtschnur seines Handelns den Auftraggeber Öffentlichkeit denken, um in dessen Namen das Allgemeinwohl gegen einseitige, 'verengte' Interessen durchzusetzen (Altrock 2003, 37).

nung von 2004 Allgemeinwohl, Gemeinwohl und Daseinsvorsorge weder als Stichwort noch als Eintrag im Inhaltsregister, so enthält das Handwörterbuch der Stadt- und Raumplanung der ARL von 2018 (wieder) einen eigenen Eintrag zu „Gemeinwohl“. 2016 fordert die ARL in einem Positionspapier „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder“ (ARL 2016)²⁷³.

Auch die andere Grossforschungseinrichtung im Bereich Planung, die BBSR, „entdeckt“ in dieser Zeit das Gemeinwohl. Sie beschäftigt sich mit gemeinwohlorientierten Initiativen in der Quartiersentwicklung (2018) und gemeinwohlorientierter Wohnungspolitik (2019). Sie widmet in ihrer Zeitschrift „Informationen zur Raumentwicklung“ ein ganzes Heft dem Thema „Gemeinwohl“ (Heft 2/2018) und publiziert 2020 ein Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung.²⁷⁴

In der Diskussion um Gleichwertigkeit und Daseinsvorsorge kommen mit der Thematisierung von Mindestanforderungen, Standardsetzung und neuen Zentrale-Orte-Konzepten wieder Vorstellungen von Allgemeinwohl auf, die an die 1960er Jahre erinnern, als mit rationalen, „objektiven“, „verwissenschaftlichen“ Methoden Modelle für die Entwicklung „der“ Gesellschaft geplant wurden. Handelt es sich um eine Rückkehr zu einem doch schon längst kritisierten Planungs- und Allgemeinwohlverständnis?

Gailing/Moss (2018) sehen zu früher deutliche Unterschiede im Gemeinwohlverständnis, die sie mit den Begriffen „substanziell“ und „prozedural“ benennen.

Einerseits gebe es – sozusagen immer noch – die Vorstellung von einem „überwölbenden substanzialistischen Gemeinwohl“. Sie beziehe sich auf einen „klar begrenzten Kanon“ von Gemeinschaftsgütern und Zielen; diese herzustellen sei „eine Aufgabe von Experten, die dank ihres Expertentums Einsicht in die Natur des Gemeinwohls haben“ (*Gailing/Moss* 2018, 774). Diese aus einem „rationalen Planungsdiskurs“ und einem „wohlfahrtsstaatlichem“ Denken stammende Vorstellung sei bei Planern wie auch in Bestimmungen des Baugesetzbuches noch immer präsent – und offenbar wieder vermehrt erkennbar. (ebd., 776).

Zur Idee des „substanziellen“ Gemeinwohls zählen *Gailing/Moss* nicht nur die technokratischen Modelle. Auch der liberale Entwurf, nach der sich Gemeinwohl „als Nebenprodukt eigennützigem Handeln quasi von selbst einstellt“ (ebd., 774), gehört aus ihrer Perspektive in die Kategorie des „substanziellen“ Gemeinwohls. Denn in beiden Fällen wird Gemeinwohl als etwas Über-die-Gesellschaft-Gesetzes, Fixiertes und Fixierendes, Nicht-Selbstbestimmtes, Relatives verstanden.

Das „prozedurale“ Gemeinwohlverständnis dagegen begreife Gemeinwohl als etwas, was „nur in fortlaufenden gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen und politischen bzw. juristischen Verfahren bestimmt werden kann, was seine verbindliche, in allen zeitli-

273 Es gibt schon 2006 ein erstes Positionspapier: „Gleichwertigkeit - eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren“ (ARL 2006), damals angestossen durch die Föderalismusreform.

274 BBSR (2018): Gemeinwohlorientierte Initiativen in der Quartiersentwicklung. Bonn; BBSR (Hrsg.) 2019: Gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik. Bonn; BBSR (Hrsg.) (2020): Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung. Bonn.

chen und räumlichen Kontexten gültige Festlegung ausschließt“ (ebd., 775). Planung habe die Aufgabe, die Aushandlungsprozesse zu koordinieren mit dem Ziel, diese „Pluralisierung von Ideen des Guten“ (ebd.) zu integrieren.

Ähnlich definiert *Altrock* (2009) „auf dem Weg zur Neubestimmung des planerischen Gemeinwohlbegriffes“, dass man nicht von einem eindeutigen Gemeinwohlverständnis sprechen könne, sondern dass sich verschiedene Auffassungen „intensiv überlagern und gegenseitig ergänzen“. (*Altrock* 2009, 252f.)

„Über die Ausgestaltung der Prozeduren besteht freilich kein Konsens“ (*Gailing/Moss* 2018, 775), was zu Diskussionen und Vorschlägen (z.B. diskursiver deliberativer Verfahren) führt. Die zentrale Frage ist jedoch, ob die Politik das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses als das allgemein Beste akzeptieren muss oder ob sie diese nicht um „normative Standards ergänzen“ muss (ebd.). Es handelt sich um die klassisch liberal demokratische Diskussion der Methoden („Prozeduren“), wie mit die gegensätzlichen Interessen und unterschiedlichen Gemeinwohlverständnissen umgegangen werden sollte („integrierend“), ohne die Legitimation der Politik zu gefährden. Die Legitimation ist möglicherweise nicht mehr so selbstverständlich, wenn die Ungleichheiten zunehmen und in öffentlichen Debatten immer mehr Forderungen nach gemeinwohlorientierter (Boden-, Wohnungs-, Verkehrs-, Klima-, Gesundheits-) Politik geäußert werden. Die „Ökonomisierung vieler Lebensbereiche“ hat „Widerstände erzeugt“ (*Gailing/Moss* 2018, 777)

Die wachsenden sozialen Ungleichheiten und räumlichen Polarisierungen haben aber ganz offensichtlich auch materielle Folgen für den Staat - Abwanderung aus den ländlichen Gebieten, fehlende Wohnungen in den Ballungsräumen, mangelhafte Telekommunikationsinfrastruktur in der Fläche, unzureichende Sozialinfrastruktur z.B. bei Kindertagesstätten, usw. Der Deutsche Städtetag fordert umfangreiche Massnahmen des Bundes, um den Mangel an bezahlbarem Wohnraum zu beheben, weil sonst die Attraktivität der Städte als Wirtschaftsstandort gefährdet werde (*DST* 2013). Die *ARL* (2016) plädiert für eine neue Daseinsvorsorge-Politik zur Sicherstellung von Grundbedürfnissen und den Möglichkeiten für eine selbstbestimmte Lebensführung, besonderes in dünn besiedelten ländlichen Gebieten wie in benachteiligten Stadtquartieren. Der Raumordnungsbericht 2017 (p. 132) fordert staatliche Vorgaben z. B. Tragfähigkeitsschwellen und Ausstattungskataloge für Regionen, um die Gefahr der Unterauslastung und steigender Kosten bei der Daseinsvorsorge zu vermeiden.

Umfassendere staatlich-planerische Eingriffe scheinen dringend notwendig zu sein, eine „Resubstanzialisierung“ (*Gailing/Moss*), die aber keine Wiederholung dessen sein kann bzw. sein soll, was Ende der 1960er Jahre praktiziert wurde, die aber auch nicht nur „prozedural“ sein kann. Ein neues Planungs-Paradigma fehlt, auch weil die herrschende Politik zäh an der neoliberalen Agenda festhält.

6 Allgemeinwohl: Macht, Recht, Legitimation

Im bisherigen Text wurde an verschiedenen Stellen auf das Allgemeinwohl Bezug genommen und als konkreter Zweck die Sicherung und Förderung des Wirtschaftswachstums genannt. Eine allgemeine Begründung, warum eine kapitalistische Gesellschaft eine Allgemeinwohlpolitik des Staates und mit diesem Zweck erfordert, soll an dieser Stelle nicht ausgeführt werden.

Im Folgenden geht es lediglich darum, wie die BRD Allgemeinwohl als ihren politischen Auftrag definiert und rechtlich kodifiziert. Verfassung und Verfassungsrechtler benennen und diskutieren diesen Punkt grundsätzlich, nämlich als Auftrag der Sicherung von Freiheit und Privateigentum. Wirtschaftswachstum ist ein Teil des Auftrages, wenn auch ein zentraler.

Die geläufige, in der Gesellschaft verbreitete Vorstellung verbindet mit Gemeinwohl mit einem Zustand, in dem es allen in der Gemeinschaft gut geht. Gemeinwohl orientiert zu handeln, bedeutet, die eigenen Interessen nicht über das Wohl der Gemeinschaft zu stellen, damit nicht dem Wohlergehen aller zu schaden, sondern so zu handeln, dass es auch der Gemeinschaft dient und dazu beiträgt, das Wohl aller sicher zu stellen. Allgemeinwohl ist als Idee eine ganz und gar positiv besetzte Kategorie. Das Gemeinwohl, so der Verfassungsrechtler *Isensee*, „verkörpert die Idee vom guten Zustand des Gemeinwesens und vom Gedeihen aller seiner Glieder“ (*Isensee* 2006, 4).

Wenn sich allerdings ein Jurist so ausführlich mit dem Allgemeinwohl befasst, geht es ihm nicht um die Erörterung dessen, was ein gutes Leben ausmacht. Ihm geht es um Allgemeinwohl als Auftrag an eine politische Herrschaft und als Kriterium für gutes Regieren. Dieser Auftrag steht für den Staatswissenschaftler gar nicht in Frage, sondern gehört gleichsam zur „Natur“ von politischer Herrschaft. Und von Gesellschaft, weil die unterschiedlichen Interessen in der Gesellschaft „natürlicherweise“ eine über der Gesellschaft stehende Ordnung und Gewalt benötigen, um die unterschiedlichen Interessen nützlich und gerecht zu verwalten. Dafür habe eine „gute“ politische Herrschaft ihre Macht einzusetzen.

Diese ahistorische Betrachtung lenkt ab von der eigentlich wichtigen Frage, ob und warum eine kapitalistische Gesellschaft, in der die sich gegenseitig ausschließenden Interessen die Menschen in ein antagonistisches, konkurrierendes Verhältnis setzt, zum Funktionieren eine übergeordnete Gewalt benötigt. *Isensee* geht es nicht um Erklärung, sondern darum, wie das bundesdeutsche Herrschaftsverhältnis funktioniert, wie es eine „gute“ Herrschaft verwirklicht.

Drei Punkte sollen hier erörtert werden:

- a) wer bestimmt das Allgemeinwohlziel und worin besteht es?
- b) wie wird mit Zielkonflikten und wie mit negativen Folgen der Allgemeinwohlpolitik umgegangen?
- c) was folgt daraus für das Verhältnis von Gemeinwohl und besonderen Einzelinteressen in der Gesellschaft?

a) Worin besteht das Ziel der Allgemeinwohlpolitik der BRD? Worin besteht der „gute Zustand“ und das „Gedeihen“ Gemeinschaft? Durch wen wird es festgelegt?

Man könnte vermuten, dass in einer Demokratie, einer Volks-Herrschaft das Volk sich seine Gemeinwohlziele setzt und – mittels der gewählten Politiker - vom Staat ausführen und deren Umsetzung kontrollieren lässt. Das wird nicht nur in der Öffentlichkeit und in der Staatsbürgerkunde vermittelt, auch liberale Staatstheorien sehen das so, zumindest auf den ersten Blick:

Das Allgemeinwohl ist, so Politikwissenschaftler, das jeweilige, im Prinzip das offene Ergebnis von Kompromissen, entstanden „aus dem gerechten Ausgleich der verschiedenen Interessen“ in der Gesellschaft (Fraenkel/Bracher 1964, 73). Es ist Aufgabe des Rechtsstaates, den „autonomen Ablauf des Meinungs- und Willensbildungsprozesses und die freie Konkurrenz der pluralistischen Interessengruppen ... (zu) gewährleisten und (zu) schützen“ (Fraenkel/Bracher 1964, 74). Alle Interessengruppen dürfen und sollen ihre Ziele und Forderungen durchaus nachdrücklich in der Öffentlichkeit darlegen und sich für deren Verwirklichung engagiert einsetzen. Sie bleiben dabei allerdings dem vom Staat eingerichteten Verfahren unterworfen. Mittels eines demokratisch legitimierten Verfahrens soll der Staat koordinierend helfen, dass die Individuen und Gruppen frei ihre spezifischen, meist Interesse geleiteten Gemeinwohlvorstellungen in den Willensbildungsprozess einbringen können. Bei dem 'Koordinieren' „darf der Staat sich grundsätzlich mit keiner bestimmten Meinung und keinem bestimmten Interesse identifizieren“ (Schmitt Glaeser 1977, 153). Sein einziges Interesse müsse es sein, interesselos zu sein. Der (demokratische) Staat solle neutraler Koordinator unterschiedlicher und gegensätzlicher Partikularinteressen sein.

Für diese Aufgabe muss der Staat einen übergeordneten, (voraus)gesetzten Zweck verfolgen und sichern. Er muss daher das unbedingte Interesse haben, die Privatautonomie zu gewährleisten (Streit 2000, 248f.), die „freie Entfaltung der Persönlichkeit“ zu sichern (Ernst 1995) oder wie es Isensee mit Spinoza formuliert: „Der Zweck des Staates ist in Wahrheit die Freiheit“ (Isensee 2006, 78).

Die Gewährleistung der Freiheit erfordert eine mächtige über der Gesellschaft stehende Gewalt, einen starken Rechtsstaat, der das in dem Verfahren festgelegte Gemeinwohl gegenüber allen in der Gesellschaft durchsetzt. Der Staat soll bei den Gruppen, denen Opfer zugemutet werden, Rechtsgehorsam einfordern (Isensee 2006, 69). Er soll dafür sorgen, dass sich kein Partikularinteresse absolut setzt und eigenständig seine prakti-

sche Umsetzung betreibt. Denn alle in der Gesellschaft vorhandenen, „verschiedenen“ Interessen haben sich zu relativieren an dem übergeordneten Zweck, dass der Staat „aus der Position der hoheitlichen Überwindung heraus ... die Gesellschaft durch das Setzen von Rahmenbedingungen, punktuellen Eingriffen und Korrekturen ‘offen’ hält im Interesse einer möglichst freien Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit“ (Schmitt Glaeser 1977, 153/154).

Das Volk kann also nicht irgendwelche Gemeinwohlziele festlegen, die Interessengruppen können nicht jeden Kompromiss zum Gemeinwohl erklären, der Staat entscheidet, ob die Privatautonomie auch gewährleistet ist. Dazu hat sich der (deutsche) Staat in seiner Verfassung selbst verpflichtet: Oberste, bedingende Gemeinwohlziele sind Freiheit und Privateigentum.

Zur Gewährleistung der Freiheit des Einzelnen, dem „Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit“ (GG Art. 2 (1)), gehört das Privateigentum, die wirtschaftliche Grundlage, über die eigene Lebensgestaltung frei verfügen zu können. Die freie und nützliche Verwendung des Privateigentums hat der Staat sicher zu stellen. Die BRD verpflichtet sich dazu in ihrer Verfassung. Das Bundesverfassungsgericht schreibt dazu in seinem ‚Braunkohletagebau Garzweiler‘-Urteil (2013):

„Der Eigentumsgarantie kommt im Gefüge der Grundrechte insbesondere die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen. Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet Es soll ihm als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein ... Dabei genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht“²⁷⁶.

Das Privateigentum ist ein Recht, eine staatlich garantierte, ausschliessende Verfügungsgewalt, die genutzt wird als Quelle für ein Geldeinkommen, mit dem das Leben gestaltet werden kann, die dem Eigentümer zum Nutzen für seine privaten Interessen wird.

Der oberste verfassungsgemässe Gemeinwohlzweck der BRD besteht darin, die Freiheit der Person und die freie Privatnützigkeit des Eigentums zu sichern und zu fördern. Dazu gibt er seiner Gesellschaft einen „Rahmen“ vor, wie und in welchem Umfang sich die verschiedenen, einzelnen Interessen in der Gesellschaft betätigen können. Bezüglich des Privateigentums bedeutet das, es muss als dauerhafte und möglichst expandierende Geldquelle taugen. Das daraus Wirtschaftswachstum als zentrales Ziel der Allgmeinwohlpolitik folgt, liegt auf der Hand, kann hier aber nicht weiter ausgeführt werden.

Welche Gesetze und Massnahmen der Staat einsetzt, die Nützlichkeit des Privateigen-

276 Braunkohletagebau Garzweiler-Urteil BvR 3139/08 (2013), Absatz 167.

tums zu sichern und zu stärken²⁷⁷, was dem Gemeinwohl konkret dient, ist nirgends festgelegt- Der Staat entscheidet das in seiner Souveränität selbst. Und das auch in Fällen, in denen er in Konflikt gerät mit seinen selbstgesetzten Gemeinwohlzielen wie im Fall von Enteignung.

b) Wer entscheidet bei grundsätzlichen Zielkonflikten und wie bei negativen Wirkungen des Privateigentums?

Um noch einmal das Bundesverfassungsgericht zu zitieren:

„Es ist nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG dem demokratisch legitimierten, parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten, diejenigen Ziele des Gemeinwohls festzulegen, deren Erreichung erforderlichenfalls auch mittels Enteignung durchgesetzt werden soll ... Bei der Auswahl der Gemeinwohlziele steht dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zu.“²⁷⁸

Die Enteignung widerspricht dem Gemeinwohlauftrag Schutz des Privateigentums. Andererseits erscheint sie für das Wohl der Allgemeinheit – z.B. für die Mobilität, für die Energieversorgung, etc. - notwendig. „Einerseits beschränkt sie die Freiheit des Eigentümers, andererseits sichert sie sein Eigentum“ (Isensee 2006, 32). Auch in diesem Fall kann der Staat souverän entscheiden, was für das Wohl der Allgemeinheit nützlich(er) ist. Aber er muss es in solch einem Fall genau begründen. Als Rechtsstaat verpflichtet er sich, nachzuweisen, dass es sich nicht um Willkür handelt, dass er mit der Enteignung seine eigenen, verfassungsmässig kodifizierten Ziele nicht verletzt. „Der Rechtsstaat steht durchgehend unter Rechtfertigungszwang, wenn er Recht Privater berührt.“ (Isensee 2006, 33) Im Fall Garzweiler fehlte dem Bundesverfassungsgericht diese „Gesamtabwägung“ und widerrief die Enteignung.

Wie der Gemeinwohlzweck Freiheit – Freiheit der Person und des Privateigentums - konkret umgesetzt und ausgefüllt wird, entscheidet die jeweilige staatliche Politik. Sie kann sich auch, wie Juristen die Verfassung interpretierend bestätigen, das Ziel setzen, sozialer Staat zu sein, d.h. negative Wirkungen des Privateigentums so zu kompensieren, dass Freiheit und Eigentum aufrechterhalten bleiben. Der Staat gewährt zwar jedem Bürger gleichermaßen das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Freiheit, sein Eigentum nach eigenen Zwecksetzungen in der Konkurrenz gegen andere anzuwenden²⁷⁹. Aber die Freiheitsverpflichtung, die der Staat hat, schliesst, so der Verfassungsrechtler *Kirchhoff*, ein, dass auch jene, die der freie Wettbewerb aussortiert und die gar nicht mehr an dem Wettbewerb teilnehmen können, der Form nach freiheitsberechtigt bleiben können.

277 Der Steuerstaat verwirklicht eine List des Gemeinwohls, indem er dem Erwerbsstreben der Privaten Raum gibt, um an dem wirtschaftlichen Erfolg zu partizipieren und auf diese Weise die öffentlichen Aufgaben zu finanzieren, denen der Markt nicht Rechnung trägt.“und mit dieser „List“ (so Isensee 2006, 59)

278 Braunkohletagebau Garzweiler-Urteil BvR 3139/08 (2013), Absatz 172ff.

279 „Der Verfassungsstaat verwirklicht ein wesentliches Stück des Gemeinwohls durch das Angebot an Freiheitsrechten und in deren Rahmen durch Wettbewerb.“ (Kirchhoff 2005, 3)

„Die Statusgleichheit jedes Menschen sichert auch dem am Wettbewerb nicht beteiligten oder dort erfolglosen Menschen, dass er nicht in Freiheit verhungert, er allgemein nicht von ökonomischen, kulturellen und rechtlichen Standards unserer Gegenwart ausgenommen bleibt, er vielmehr in sozialer Zugehörigkeit zu dieser Rechtsgemeinschaft an ihnen teilhat.“ (Kirchhoff 2005, 4)

Der Jurist stellt hier fest: Sozialstaatliche Leistungen für Arme und Benachteiligte in der Gesellschaft müssen kein Widerspruch zum verfassungsmässigen Allgemeinwohlauftrag sein. Der liberale Sozialstaat kann sich eine subsidiäre Fürsorgepflicht definieren gegenüber jenen, die der „Markt“ für überflüssig erklärt hat, damit sie weiterhin eine Chance behalten, sich in der Freiheit, im freiheitlichen Wettbewerb, zu bewähren. Isensee sieht dafür auch eine ökonomische Begründung: Entgegen liberal ökonomischen Auffassungen lasse sich argumentieren, dass die Privatautonomie keine materielle Richtigkeitsgewähr dafür sei, dass ein Gemeinwohl hervorgebracht werde, weil das „allgemeine Beste keine bloße Aggregation individueller Präferenzordnungen“ sei (Isensee 2006, 59 bzw. 28).

Zwingend oder gar oberster Zweck der Allgemeinwohlpolitik, wie es oft verstanden und eingefordert wird, ist nicht die sozialstaatliche Fürsorge und die soziale Gerechtigkeit. Aber solche eine Fürsorgepolitik widerspricht dem allgemeinen Zweck auch nicht. Dass mit der verwalteten Privatautonomie lauter Gegensätze in den sozialen Beziehungen verbunden sind, ist weder den Verfassungsrechtlern noch dem Staat unbekannt. „Der Verfassungsstaat verkennt nicht die persönlichen und sozialen Gegensätze, die zwischen ihnen [den Bürgern, vF] bestehen. Er trägt diesen ... Rechnung.“ (Isensee 2006, 78)

Wie die Politik den eingerichteten Gegensätzen ‚Rechnung trägt‘, ist nicht festgeschrieben; die Entscheidung liegt in der relativen Autonomie des Staates. „Der Inhalt des Gemeinwohls ist .. weithin offen..“ (ebd.)

Dass der Staat nur Koordinator und Ausführer der von den Gesellschaftsmitgliedern (mehrheitlich) getroffenen Beschlüsse ist, diese liberale, rechtfertigende Beschreibung trifft also so nicht zu. Auch wenn in einem „freiheitlichen Gemeinwesen .. die Kompetenz für das ‚gute Leben‘ des Gemeinwesens ... zuvörderst den Individuen und Verbänden (zufällt), die an diesem Leben teilhaben“, und der Staat dafür die „äusseren Rahmenbedingungen“ schafft, im Streitfall entscheidet rechtsverbindlich die Autorität (Isensee 2006, 54); der Staat „trägt die Letztverantwortung für das Gemeinwohl“ (ebd., 60).

c) Was folgt daraus für das Verhältnis von Gemeinwohl und besonderen Einzelinteressen in der Gesellschaft?

Die Verfahren, in denen sich unterschiedliche und meist gegensätzliche Partikularinteressen um einem „gerechten“ Kompromiss bemühen, über den dann der Staat entscheidet, sind nicht eine leere Formalität. Sie sind in gewisser Weise nützlich und notwendig. Sie liefern der Politik Informationen, was wie zur Förderung des Privateigentums geregelt werden sollte oder könnte. Vor allem aber liefern sie Legitimation. Die Unterordnung un-

ter die staatlich festgesetzten Regeln der „Kompromissfindung“ ist nicht nur eine prinzipielle Relativierung des eigenen Interesses, sondern darin zugleich Zustimmung und Anerkennung der politischen Herrschaft.

Relativierung bedeutet nicht nur, mit der Durchsetzung des eigenen Interesses nicht dem Wohl der Gemeinschaft schaden zu wollen. Jedes Partikularinteresse muss sich, um sich Gehör und Geltung zu verschaffen, um den Nachweis bemühen, dass und wie es zum Allgemeinwohl - etwa dem Wirtschaftswachstum, dem Fortschritt, dem sozialen Frieden - beiträgt. Es muss, um (politisch) anerkannt zu werden, die Zuständigkeit des Staates für das Gemeinwohl anerkennen.²⁸⁰ Und umgekehrt sieht die Politik in dem Bezug der streitenden Einzelinteressen auf „allgemeine Belange“ eine Bestätigung und Zustimmung zur Notwendigkeit wie auch Nützlichkeit ihrer „guten“ politischen Herrschaft für das „gute Leben der Bürgerschaft“ (Isensee 2006, 8ff.).

Das einzelne Interesse ist abhängig gemacht vom Wirtschaftswachstum. Weil zu diesem Zweck jedes Interesse beitragen darf – und muss, aber nicht unbedingt kann und deswegen nicht darf, nährt der Begriff Allgemeinwohl die Idee, dass das Wohl aller eigentlicher Zweck der Allgemeinwohlpolitik sein müsse. Die unumgängliche Leistung der freiwilligen Relativierung – trotz der unübersehbaren Kosten der Freiheit wie etwa geringe Löhne, Arbeitslosigkeit, unsichere und zu niedrige Renten, Bodenspekulation und nicht leistbare Mieten, Berufs- und Aufenthaltsverbote - befördert Vorstellungen, was eigentlich zum Gemeinwohl, zu einem „guten Leben“ der Gemeinschaft gehört, was somit der eigentliche Auftrag staatlicher Allgemeinwohlpolitik zu sein hat, welchen die Politik bisher aber nur nicht gut verwirklicht habe - z.B. soziale Gerechtigkeit, gute Daseinsvorsorge, Recht auf Wohnung, Klimaschutz, u.a.m.

Kritik und andere Meinungen über das, was Gemeinwohlpolitik zu leisten, sind erlaubt, sind Teil der (Meinungs-)Freiheit. Sofern sich die Kritik und das darin enthaltene Interesse nicht absolut setzt, also Meinung bleibt. Und sofern die Kritik nicht massenhaft auftritt und zu einer Delegation der Herrschaft zu werden droht. Dann begrenzt oder verweigert der Staat die Freiheit - für die Freiheit.

280 Eine Studie über Umweltkonflikte in Bayern beschreibt den Umgang mit dem Argument Gemeinwohl folgendermaßen: Es wurde „vor allem von Streitgruppen als Argument herangetragen ..., wenn konkurrierende Nutzungsansprüche an einem Gemeinschaftsgut auftraten, beispielsweise bei der Errichtung von Wasserkraftwerken und Bergbahnen“ oder wenn „Personen ohne spezielle Eigentums- und Verfügungsrechte ... Ansprüche an einem privaten Gut geltend machen wollten“ (Hasenöhr 2009, 360). Die Studie sieht darin einzig ein opportunistisches, taktisches Verhalten: „In den untersuchten Konfliktfällen behaupten nahezu alle Akteursgruppen, das allgemeine Wohl gegenüber egoistischen Partikularinteressen zu verteidigen. ... (Die)Gemeinwohrlhetorik ... verfolgt den Zweck, die eigene Legitimität und damit die politische und gesellschaftliche Entscheidungsmacht zu erlangen“ (ebd.).

Was hier als Opportunismus kritisiert wird, beschreibt genau die Notwendigkeit für jedes Einzelinteresse, sich als positiver Beitrag zum staatlich definierten Allgemeinwohl zu präsentieren und damit dem zuzustimmen und sich unterzuordnen.

Auf Hameln bezogen ist festzuhalten: Die Sanierungspolitik ist in ihren Zielen dem Gemeinwohl verpflichtet und setzt mit ihren Beschlüssen fest, was als gemeinwohlförderlich gilt, reorganisiert die Flächennutzung, baut Infrastrukturen, entwickelt Förderprogramme und Leitbilder, um bessere, zeitgemässe Bedingungen für die Entfaltung des Privateigentums, für das Wirtschaftswachstum zu schaffen. Oder wie es damals hiess, den „kranken Patienten Altstadt“ heilen für die „Zukunft der Altstadt“, für die Zukunft aller Bürger (vgl. Kap. 1.1.1 und 1.1.2). Die verschiedensten Personen, Gruppen und Verbände sind aufgerufen, sich daran konstruktiv zu beteiligen. Und sie lobbyieren für ihr besonderes Interesse, präsentieren es als das notwendige, das geeignetere oder zumindest nicht hinderliche für die „Zukunft der Altstadt“. Die Politik nimmt das gern auf, erhält sie doch so nützliche Informationen über konkrete Wettbewerbsbedingungen, aber auch über mögliche Widerstände. Auf die lokal vorgebrachten Interessen und Einschätzungen verlässt die Politik sich allerdings nicht. Diese haben ja auch nicht das verhindert, was den „Patienten Altstadt“ „krank“ gemacht hat. Die Politik zieht externe Gutachter zu Rate, um sich „objektiv“ über zukünftige Konkurrenzerfordernisse zu unterrichten. „Experten“ helfen auch, trotz Zurückweisung einzelner Interessen die Legitimation der Politik zu sichern. Kommt es allerdings zu einer Kritik, die das Wachstumsziel grundsätzlich als nicht dem Gemeinwohl dienlich artikuliert, wird sie von der Politik als „ewig gestrige“ oder sachlich völlig inkompetente diffamiert und ausgegrenzt.

In ihrer Konkurrenz schaffen die Privateigentümern, hier der Handelsunternehmen und Grundeigentümer vor allem, immer wieder Situationen, welche die Nutzung ihres Eigentums behindern oder blockieren. Diese machen staatliche Eingriffe notwendig, um die „Rahmenbedingungen“ anzupassen und zu „modernisieren“. Die Hamelner Sanierungspolitik hat sich darum immer wieder und meist erfolgreich bemüht, so dass sie sich zum „Modell gelungener Stadtsanierung“ erklären kann.

7 Schluß

Die Hamelner Altstadtsanierung von 1968 bis 1991 ist aus Sicht der Planer, der kommunalen wie der nationalen Politik und auch weiter Teile der Öffentlichkeit eine gelungene Massnahme, eine positives Beispiel, wie durch staatlich-planerische Eingriffe die „Zukunft unserer Altstadt“ gesichert wurde. Dank der erfolgreichen „Genesung“ des damals „kranken Patienten“ ist die Altstadt von Hameln nach wie vor Standort einer City mit einem konkurrenzfähigen Gewerbe und tauglicher Erreichbarkeit, was die zentrale Bedeutung der Stadt als bedeutendes Mittelzentrum sichert. Ausserhalb der City ist die Altstadt ein moderner, attraktiver Wohnstandort für eine zwar halbierte, aber stabile Zahl von Einwohnern. Und nicht zuletzt ist die Altstadt dank der aufwändigen Objektsanierung und Stadtbildpflege zu einem Touristenmagneten geworden, der die Wirtschaftskraft der Stadt nicht unwesentlich stärkt.

Verallgemeinert ausgedrückt ist die Hamelner Altstadtsanierung 1968 - 1991 ein Modellfall, wie es Politik und Stadtplanung gelungen ist, durch eine Reorganisation der innerstädtischen Flächennutzung das Allgemeinwohl Hamelns zu sichern und zu befördern. Durch (verkehrs-)infrastrukturelle Modernisierungen und Eingriffe in die Freiheit von Grundeigentümern, haben Politik und Planung die Konkurrenzfähigkeit der auf ihrem Territorium tätigen Privateigentümer gestärkt. Sie haben die von den Gewerbetreibenden und Grundbesitzern ihrer Konkurrenz selbst produzierten Hindernisse (Verkehrsstaus, mangelnde Erreichbarkeit) beseitigt und durch „zeitgemäße“ ersetzt. Erfolgreich, wie sich in der ökonomischen Nutzung der Hamelner Altstadt zeigt.

Die „Modernisierung“ der Altstadt, das zeigt die Beschreibung, ist nicht auf Wunsch und Auftrag Hamelner Bürger erfolgt, sondern von der nationalen Politik initiiert worden. Hameln diente der Reformpolitik in zweierlei Weise als „Modell“: zum einen als Beispiel für die Notwendigkeit der Standort-„Modernisierung“, zum anderen als Experimentier- und Demonstrationsfeld für die angestrebte rechtliche „Modernisierung“ im Umgang mit der Raumordnung und dem Grundeigentum. Die lokale Politik hat das Reformprojekt (ab 1964/65) aktiv unterstützt und genutzt. Stadtverwaltung, Stadtplanung und sozialdemokratische Politiker mobilisieren für ein grosszügig dimensioniertes Citywachstum, dem weder bauliche Strukturen, überkommene Grundeigentumsverhältnisse noch lokale Unternehmen mit „traditionellen“ Betriebsformen im Weg stehen dürfen. Sie werben in zahlreichen Gesprächen, Sitzungen und mit Hilfe der Lokalzeitung für die Akzeptanz und für die konstruktive Mitarbeit an der „Erneuerung“. Sie prüfen, welche lokalen Interessen (Unternehmen, Einrichtungen) für das Modernisierungsprojekt wie genutzt werden können, welche nach Möglichkeit oder bestimmt erhalten und bewahrt werden sollten. Um die Bürger, vor allem die Eigentümer, zu überzeugen, werden externe („auswärtige“) Gutachter herangezogen. Zur Unterstützung und als ‚verlängerter Arm‘ der Stadtverwaltung in der Sanierungsdurchführung werden Unternehmen als Sanierungsträger geholt. Das Projekt übersteigt die kommunale Finanzkraft bei weitem, Bund und Land unterstüt-

zen ihren „Modellfall“ massiv mit finanziellen Mitteln.

Die Stadtplanung arbeitet intensiv an der Um- und Durchsetzung der Sanierungsplanung. Die relevanten (Wirtschafts-)Bürger lassen sich schnell vom Nutzen einer umfassenden Sanierung überzeugen und beteiligen sich konstruktiv, indem sie ihre Interessen denen von der Politik vorgegebenen ein- und untergeordneten. Die Politik sieht sich voll legitimiert („Ganz Hameln arbeitet mit“).

Widerstand gegen die neue Bodenordnung und die flächenhaften Abrisse gibt es nur wenig. Proteste gegen die Kahlschlagsanierung von „Ewiggestrigen“ werden nicht weiter beachtet; die „Entmietung“ ist für die Bauverwaltung allenfalls zeitaufwändig und einzelne, wegen der Wachstumsaussichten spekulierende Grundeigentümer blockieren nur vorübergehend. Diese Aufgaben, mittels Gesprächen, Kompromissen oder gegebenenfalls mit Recht die Planungsdurchführung vorzubereiten, gehört zur fachlichen Kompetenz des Berufsstandes der Planer.

Ab 1971/72 ändert sich die Situation in Hameln. Die Legitimation der Sanierungspolitik wird brüchig. Bürgerinitiativen gegen Verkehrsprojekte (Klüth-Viertel) und Gebäudeabrisse werden laut(er) (*Buchwitz, Kesting*) und fordern – auch in Hameln - die Rechtfertigung durch die lokale Politik heraus. Zugleich verstrickt sich die lokale Politik beim Versuch, das zentrale Modernisierungsziel „Kaufhaus“ beschleunigt zu verwirklichen, indem sie die Realisierung dieses Gemeinwohlziels vom Interesse eines Privateigentümers (Grundeigentümers) abhängig macht. Und schliesslich kommt mit der allgemeinen Veränderung der Wirtschaftslage die Notwendigkeit hinzu, das Wirtschaftswachstumsziel zu korrigieren und die Reorganisation der Flächennutzung anzupassen.

Mit dem Sanierungsziel Objektsanierung verringern sich die Konflikte mit lokalen Interessen, vor allem des Einzelhandels, sowie die Zweifel an der Legitimation. Die Neubestimmung dessen, was dem Allgemeinwohl Hamelns dienlich ist, fällt auch leichter, weil die überwiegende Zahl der geplanten Gebäudeabrisse, die neue Bodenordnung und wichtige Verkehrsprojekte für die „Zukunft unserer Altstadt“ inzwischen realisiert sind und die Attraktivität der Altstadt als City auch durch ein neues Kaufhaus und die Eröffnung von Teilen der Fussgängerzone gestärkt ist. Nur die „Initialzündung“ der Citymodernisierung, das geplante Warenhaus, ist noch nicht umgesetzt und wird jetzt – anders als in den Jahren zuvor – vom lokalen Einzelhandel heftig bekämpft, jedoch ohne Erfolg.

Stadtsanierung nach dem StBauFG ist ein zeitliches begrenztes Sonderrecht. 1992 wird die Altstadtsanierung nach einem Vierteljahrhundert offiziell beendet. Für die Stadtplanung bleibt das Problem, das Citywachstum zu sichern, weiter bestehen. Denn in ihrer Konkurrenz ruinieren die Handels- und Dienstleistungsunternehmen – und die Grundeigentümer - immer wieder ihre Standortvorteile (z.B. Gleichförmigkeit durch Filialisierung, Konkurrenz durch attraktive Grossbetriebe, hohe Ladenmieten, Märkte am Stadtrand). So ist auch die Stadtplanung in Hameln seit 1992 beständig mit diesem Thema beschäftigt und bemüht sich – auch ohne das Sonderrecht einer Sanierungssatzung – mit Stadtbildpflege, Monitoring, Kaufkraftgutachten und Anfangssubventionierung neuer

Geschäftsansiedlungen den Standort City in der Altstadt gemeinwohldienlich zu erhalten.

Das Beispiel der Altstadtsanierung Hameln zeigt, wie die gegensätzlichen Interessen in der Gesellschaft in ihrem Bemühen um ihre erfolgreiche Durchsetzung immer wieder gegenseitige Behinderungen und Blockaden in der räumlichen Organisation der Flächennutzung hervorbringen. Und es zeigt, dass sie diese Blockaden nicht aus eigener Kraft überwinden können. Sie benötigen eine übergeordnete Instanz - die (lokale) Politik und ihre planende Verwaltung.

Die staatliche Intervention durch räumliche Planung bemüht sich um eine Ordnung der räumlichen Nutzung, die möglichst allen Interessen „gerecht“ wird, und setzt damit den allgemeinen Zweck des Allgemeinwohls, der Mehrung des Privateigentums, durch. Das bringt für einige neue Chancen mit sich, für andere Nachteile. Die Nachteile und die Kosten des Allgemeinwohls jedoch fallen für die lokale Stadtpolitik und Stadtplanung wie auch für nationale Raumordnungspolitik nicht sonderlich ins Gewicht angesichts der ermöglichten wirtschaftlichen Erfolge. Dank der „vorbildlich sanierten Altstadt“, dieses „Kleinods“, ist Hameln nach wie vor „leistungsstärkstes touristisches und Einzelhandelszentrum im Weserbergland“. Nicht der einzige, aber der Hauptzweck der Sanierung wurde verwirklicht.

Anhang

Anhang 1: Sanierungskonzeption 1967

1. Die umfassende Konzeption bewahrt das historische Stadtbild soweit wie möglich.
2. Zur Erhaltung des Charakters und des Maßstabe der Altstadt und zur Förderung des Fremdenverkehrs dürfen die Baudenkmäler sowie für das Stadtbild typische Straßenzüge nicht verändert werden.
3. Der vorgesehene historische Rundgang wird Einheimischen und Besuchern alle Sehenswürdigkeiten der Hamelner Altstadt erschließen.
4. Die Grenze dieser Bemühungen ist durch Rücksicht auf folgende Forderungen gegeben:
 - a) der Bewohnbarkeit der vorhandenen Gebäude einschließlich der Verbesserung hygienischer Verhältnisse
 - b) der Brauchbarkeit gemischt genutzter Grundstücke für geschäftliche Zwecke einschließlich evtl. notwendiger Erweiterungen
 - c) des Verkehrs
 - d) des Brandschutzes
5. An einigen Straßenteilen sowie in größeren Teilen der Innenhöfe der einzelnen Baublöcke werden daher städtebaulich geringwertige und mit Mängeln behaftete Baubereiche entkernt und durch Bebauung mit neuer Struktur ersetzt. Dadurch werden auch die Belange des Brandschutzes ausreichend gewährleistet.
6. Um die Durchführung wirtschaftlich zu sichern, wird das Gebiet der Altstadt als Kerngebiet mit der generellen Zulässigkeit von Wohnungen ausgewiesen.
7. Mit Ausnahme einiger Sonderbauflächen wird durch sinnvolle Mischung auch als Schichtung von Gewerbe, Verwaltung und Wohnen eine attraktive und lebendige Stadtgestaltung angestrebt.
8. Dabei ist eine gleichmäßige Verteilung aller Schwerpunkte als Ausgleich der Bebauungszonen erreicht worden.
9. Durch höchstmögliche bauliche Ausnutzung wird es ermöglicht werden, daß neben der Erweiterung vorhandener Betriebe, der Errichtung von Bauten für alle zentralen Funktionen sowohl für die Stadt als auch für das Umland noch ein konzentrierter Wohnungsbau erfolgen kann.
10. Es ist ferner die Errichtung von Quartieren mit Altenwohnungen in erforderlichem Umfang vorgesehen worden.
11. Ebenfalls ist die Ausweisung von allen übrigen sozialen Einrichtungen wie Kindergärten, Kinderspielplätzen usw. in ausreichendem Umfang sichergestellt.

12. Diese Verdichtung ist möglich durch die erfolgte bessere Einbeziehung der Weser in das Stadtbild. Das geschieht durch Neugestaltung und Erschließung des Weserufers und durch die Einbeziehung des Werders für Freizeit und Erholung (2. Bürgergarten).
13. Der vorhandene Bürgergarten wird erweitert bis zum Hamelnufer, das als Grüngürtel gestaltet wird.
14. Die vorhandenen sonstigen Grünanlagen und wertvolle Baumbestände werden erhalten und zum Teil erweitert.
15. Durch die Planung der 2. Weserbrücke wird ein leistungsfähiger Verkehrsring um die Altstadt geschlossen. Diese entlastet die Altstadt gleichzeitig vom Durchgangsverkehr.
16. Durch Parkbrücken am Altstadtring wird der Individualverkehr fast unmittelbar an das Einkaufszentrum herangeführt. Damit wird ein besonderer Anziehungspunkt gegenüber den Verhältnissen in anderen Städten (insbesondere Hannover) geschaffen.
17. Durch die Schaffung ausreichender Parkverhältnisse wird es ferner ermöglicht, die Geschäftsstraßen dem Käufer als Fußgängerbereiche zu erschließen.
18. Die Aufschließung der dadurch betroffenen Grundstücke der Altstadt für den Anlieger- und Anlieferungsverkehr sowie sonstige erforderliche Anfahrtsmöglichkeiten für die neu zu errichtende Bebauung im Innern der Blöcke wird durch sogenannte Erschließungsstraßen parallel zu den Fußgängerbereichen sichergestellt.
19. Bis zur Anlage der inneren Erschließungsstraßen bleiben die Geschäftsstraßen für den Anlieferverkehr zeitweise frei.
20. Weitere kleine Erschließungen des Blockinneren sollen durch Ausweisungen von Wegerechten erfolgen,
21. Um weitere Käuferschichten nach Hameln und in die Altstadt hineinzuführen, wird der öffentliche Nahverkehr zu einem zentralen Busbahnhof geleitet. Im übrigen bekommen alle Busse Haltestellen auf dem Ring.

(Quelle: Stadt Hameln 1969, Zwischenbericht Anlage)

Anhang 2: Daten zur Struktur des Einzelhandels in der Altstadt

Tab. 3: Entwicklung der Einzelhandelsstruktur in der Hamelner Altstadt

Jahr	Zahl der Betriebe	Einzelhandelsverkaufsfläche in der Altstadt(qm)	davon Leerstand (qm)	Anmerkungen	Quelle
1968/ 1976				geplant: <i>Karstadt</i> 6.000 qm geplant: <i>Schmidt</i> 12.000 qm	
1974		17.200 – 25.100			1) S. 23 nach DSK 1974
1978				Eröffnung <i>Hertie</i> 6.000 qm genehmigt	
1985		36.000 - 40.000			1) S.23
1995	294	44.021		47% der Verkaufsfläche in Betrieben mit mehr als 1000 qm Verkaufsfläche	1) S. 22
2005	259	45.130	1.473		2) S. 10
2006		37.400		Schließung <i>real,-</i> (minus 6.800 qm)	3) S. 13
2008		55.100	2.463	Eröffnung der <i>Stadt-Galerie</i>	3) S. 13
2012/ 13	296	51.673	2.897 (= 35 Betriebe)	Anteil der 5 Betriebe mit über 1500 qm Verkaufsfläche mit zusammen 17.500 qm: rd. 30%	4) S. 49f. 5) S. 21f.
2014	261				4) S. 32
2017	270	50.147	2.868	<i>Stadt-Galerie</i> 17.593 qm = 34% der Altstadt-Verkaufsfläche	6) S. 3

Quelle: 1) Stadt Hameln 1996: Einzelhandel & Citymarketing.(= Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 1, 1996).

2) Stadt Hameln 2005: Märkte- und Zentrenkonzept 2005 (Fortschreibung von 1997). (= Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 7, Mai 2005).

3) Stadt Hameln 2008: Einzelhandelsentwicklung: Zentrale Versorgungsbereiche der Stadt Hameln(= Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 10, November 2008).

4) Stadt Hameln 2014a: Einzelhandelskonzept. (= Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 16, Januar 2014).

5) Stadt Hameln 2015: Fortschreibung des ISEK 2007 – 2017. (= Schriften zur Stadtentwicklung Heft 19 , Februar 2015).

6) Stadt Hameln 2017: Einzelhandelserhebung. Hameln.

Darstellungen der räumlichen Verteilungen s. Frieling 1986, GEWOS 1978 sowie die angeführten Veröffentlichungen der Stadt Hameln (1996, 2008, 2014a, 2017)

Anhang 3: Einzelhandelsanalysen

Tab. 4: Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in Hameln seit Anfang der 1990er Jahre

Jahr	Gutachten bzw. Beschluss der Stadt Hameln	Gutachter bzw. Ratsbeschluss
1996	Einzelhandel & Citymarketing	Universität Göttingen
1997	Märkte- und Zentrenkonzept	Ratsbeschluss
2003	Einzelhandelsgutachten	GfK
2005	Fortschreibung Märkte- und Zentrenkonzept	eigene Erhebung der Stadt Hameln
2007	Integriertes städtisches Entwicklungs- und Wachstumskonzept zur Verbesserung der touristischen und Einzelhandelsinfrastruktur in der Hamelner Altstadt (ISEK) 2007 bis 2017	Ratsbeschluss
2007	Leistungsdaten des Einzelhandels in Hameln und Hamelner Sortimentsliste. Unveröff. Bericht	CIMA
2007	„Hamelner Sortimentsliste“	Ratsbeschluss
2010	Einzelhandelsgutachten	GfK Geomarketing im Auftrag von ECE Projektmanagement GmbH
2012	Vollerhebung des Hamelner Einzelhandels	eigene Erhebung der Stadt Hameln. Unveröff.
2012	Einzelhandelsgutachten	??
2012	Fortschreibung „Hamelner Sortimentsliste“	Ratsbeschluss
2014	Einzelhandelskonzept Stadt Hameln	Ratsbeschluss
2015	Fortschreibung des ISEK 2007 – 2017	Ratsbeschluss

Quelle: Stadt Hameln; DWZ, versch. Ausgaben.

Anhang 4: Einwohnerentwicklung

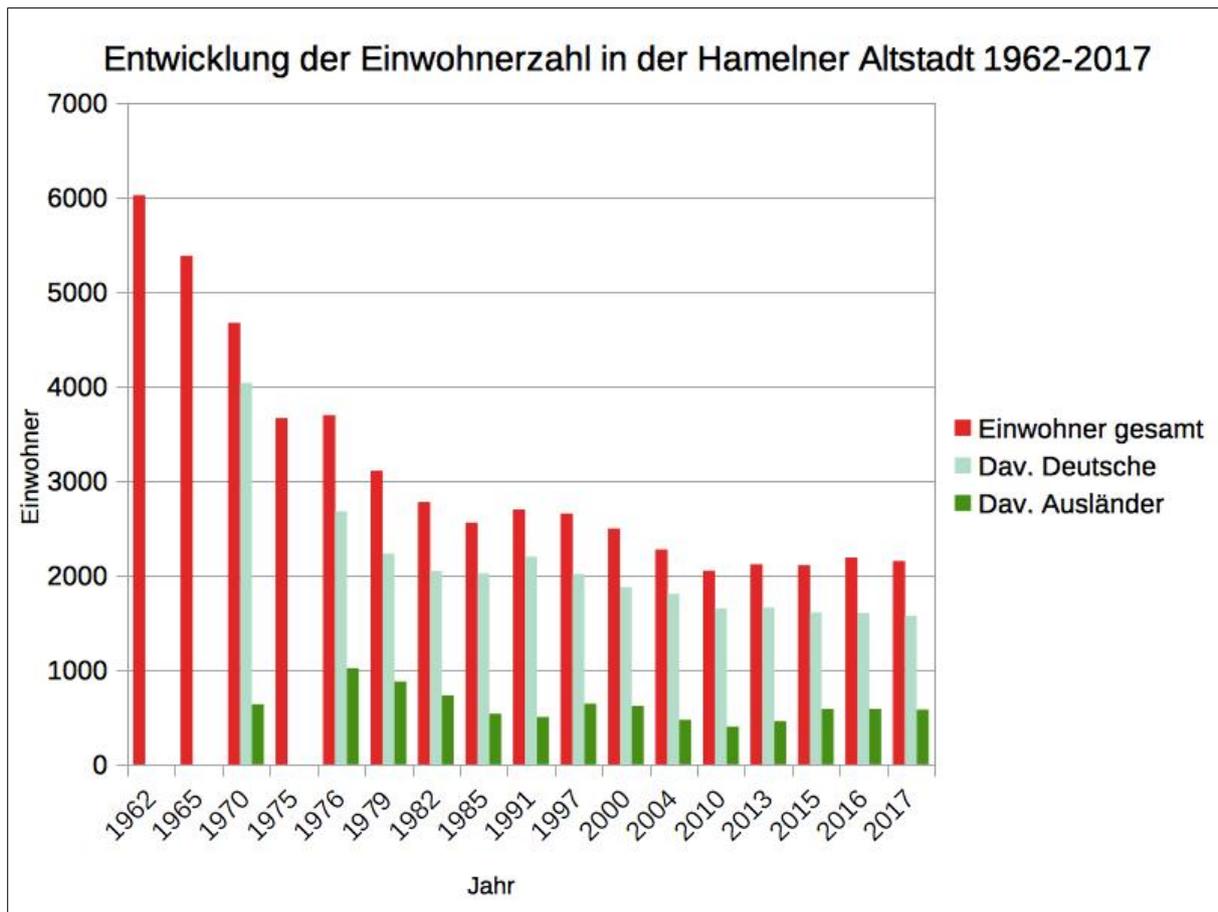


Abbildung 39: Entwicklung der Einwohnerzahl in der Hamelner Altstadt 1962-2017

Tab. 5: Einwohnerentwicklung in der Hamelner Altstadt

Jahr	Einwohner gesamt	Dav. Deutsche	Dav. Ausländer
1962	6020		
1965	5380		
1970	4670	4036	634
1975	3661		
1976	3691	2676	1015
1979	3104	2229	875
1982	2773	2045	728
1985	2555	2021	534
1991	2696	2197	499
1997	2651	2011	640
2000	2493	1875	618
2004	2271	1802	469
2010	2047	1649	398
2013	2114	1659	455
2015	2105	1607	585
2016	2186	1601	585
2017	2149	1572	577

Quelle: Frieling 1986, Stadt Hameln 2018

Frankfurter Allgemeine Zeitung (S), 01.04.1972 (Sa), Seite BuZ4

Marianne Kesting

Eine Brücke direkt ins Kaufhaus

Wie in Hameln und andernorts „saniert“ wird

Die uralte Weserstadt Hameln, in lieblich hügeliger Landschaft gelegen, hat eine der schönsten und geschlossensten Altstädte Niedersachsens. Ihre prächtigen Bürgerbauten der „Weserrenaissance“ sind berühmt, und die angrenzenden kleinen Sträßchen und Gäßchen bilden, in ihrem intimen Charme, das volkstümliche Pendant zur Bürgerpracht.

Außerhalb dieser Altstadt kann man freilich das stufenweise Absinken der Städtebaukultur beobachten. Seit dem Kriegsende wuchert, wie überall, ein trübes Durcheinander in die Landschaft: hier eine Fabrik und dort eine Fabrik, uniforme Häuser, die Siedlung zu nennen beschönigend wäre, Schrebergärten, einige unmotiviert aufschließende Hochhäuser, kleine Eigenheime und nicht zuletzt ein monströser Betonkasten, eine Stufenpyramide, worin das „Beamtenheimstättenwerk“ in vollklimatisierten Großraumbüros waltet. Hier draußen also herrscht, wenn schon nicht ein Plan, so doch bereits der Fortschritt. Offenbar ließ dies die Stadtverwaltung nicht ruhen. Sie begann also erst einmal in der Altstadt, die eigentlich seit jeher sehr planvoll angelegt war, zu planen.

Vor allem ist es der Stadtverwaltung dort zu ruhig. Ihr schwebt eine gewisse Belebung vor, oder besser: eine City. Avantgardereiter dieser gewünschten City sollen zwei Kaufhäuser sein, die partout in die Altstadt müssen. Denn was belebt wohl sonst eine City?

Für diese Kaufhäuser zeichnet bisher nicht einmal ein regulärer Interessent; die Karstadt AG zögert, und dann ist da noch ein gewisser Herr Schmidt, der vielleicht möchte... Dennoch nehmen sie in den Hirnen der Stadtverwaltung magische Eigenschaften an. Man spricht mit ehrfurchtsvoll gedämpfter Stimme von ihnen, denn sie werden und müssen alles bringen: nicht nur eine City, sondern auch Geld, „Sanierung schlechthin“ und, obwohl sich eigentlich inzwischen herumgesprochen haben müßte, daß Kaufhäuser den Einzelhandel lahmlegen, werden sie, nach Ansicht der Stadtplaner, wenigstens in Hameln das Gegenteil bewirken. Man hat das dem Einzelhandel so lange eingeredet, daß er nun, wie man versichert, energisch nach den Kaufhäusern verlangt!

Die Stadtverwaltung denkt da nicht in kleinen Zeiträumen, nein; „im Zei-

chen der neuen Zeit“ hat sie den Blick bereits „auf das Jahr 2000“ gerichtet, und da sinken „alle kleinkarierten Maßstäbe“ einfach dahin, wenn man allein „an die zukünftige Verkehrsdichte“ denkt. Um dieses zukünftige Große zu vollbringen, dessen erstes Signal die Kaufhäuser sind, müssen Opfer gebracht werden. Als solche zählen neun von Hamelns originellen alten Straßen und Gassen, sogar das älteste Viertel der Stadt: die Stubenstraße, die Thietorstraße, die Zehnthof- und die Kupferschmiedstraße. Dort wird die neue Zeit endlich ihren triumphalen Einzug halten. Sie müssen dem Kaufhaus weichen.

Die alten Straßen zu bewahren lohnte nicht — nach Ansicht des Landeskonservators. Obgleich sie in jedem Photobuch über Hameln aufgeführt sind, nennt das Planungsgutachten nicht einmal mehr ihre Namen; sie sind von vornherein nicht als „schutzwürdige Straßen“ deklariert. Nur mit Schaudern mag man im Hamelner Rathaus daran denken, daß dort sich die Leute zwar wohl gefühlt, aber in finstersten Verhältnissen gelebt haben, nämlich ohne gekacheltes Bad und WC auf der Etage. Das zu ändern, wäre einfach zu teuer. Viel billiger sind Abreißen und Neubauen. Zwar bedauern die Stadtverwalter die hygienischen Verhältnisse erst, seit ihnen die Idee mit dem Kaufhaus kam, aber sie bedauern sie jetzt besonders eindringlich. Nicht bedauert man hingegen die bereits ausquartierten Bürger, die ihre geliebten und zum Teil auch gepflegten Häuschen verloren haben und nun in den öden Vorstadtsiedlungen hausen, um dort die wohlbekanntesten Siedlungsneurosen zu züchten. Immerhin sind es hygienisch einwandfreie Neurosen. In diesen Siedlungen sind sich alle Türen gleich wie in jener Berliner Vorstadt, die ein Bewohner so charakterisierte: „Nüchtern mag ich nicht nach Hause komm“, unbesoffen find ich die Tür nicht.“ Die Bauart dieser Siedlungen übergeht man in Hamelns Stadtverwaltung mit Achselzucken: Die Leute mußten halt irgendwie (!) untergebracht werden. Jetzt geht es eben um Größeres, nämlich das ganz große Kaufhaus vor allem. Nicht nur werden ihm die wehrlosen alten Straßen zu Füßen gelegt; ihm zur Seite sollen ein Parkhochhaus und ein Omnibusbahn-

hof errichtet werden, die gleich annonciieren, wo das eigentliche Herz der Stadt künftig zu schlagen hat. Ob das alles die Altstadt verschandelt, ist gleichgültig. Die „Dynamik der neuen Zeit“ verlangt es so.

Es sei ein Ding der Unmöglichkeit, sagt die Stadtverwaltung, dieses Kaufhaus woanders zu bauen — etwa an Stelle der alten Strafanstalt oder der Kaserne, die ohnehin zu nichts mehr dienen; ebenso unmöglich sei es, das Kaufhaus zwanzig Meter weiter zu rücken, über die Altstadtwälle hinaus in Hamelns neuere Teile, wo nur mäßige Häuser der Gründerzeit hätten fallen müssen oder bereits ein großer Bauplatz im Deisterviertel für Karstadt zur Verfügung stand. Nur zwanzig Meter weiter über die Wälle hinweg befördert zu werden, und sei es auf Rolltreppen; kann man den zukünftigen Besuchern, die sonst nach Hannover zum Einkaufen fahren, keineswegs zumuten. Aber vor allem kann man es einem Kaufhaus „erster Kategorie“ — und nur um ein solches kann es sich handeln — nicht zumuten, außerhalb der von ihm initiierten „City“ zu stehen. Sein heiliger Odem würde sich sonst nicht auf den — keineswegs notleidenden — Einzelhandel der Altstadt ergießen, sondern auf den der Neustadt vor den einstigen mittelalterlichen Toren. Und da es leider nicht möglich ist, auf das große Kaufhaus alle Straßen der Stadt strahlenförmig zulaufen zu lassen, tut man wenigstens eines: Die neue Weserbrücke ist so geplant, daß sie direkt ins Kaufhaus führt. Obgleich alle Verkehrsexperten außer dem von der Stadt engagierten Herren der Ansicht sind, diese Weserbrücke könne allenfalls dem inneren Stadtverkehr dienen, als vierspurig ausgebaute Hoch- und Bundesstraße aber werde sie den gesamten Fern-, Durchgangs- und Industrieverkehr über den inneren Altstadtring leiten, meint Oberstadtdirektor Dr. Guder, sie werde nicht nur die „Verkehrssituation entscheidend verbessern“, sondern auch zugleich einen „unwahrscheinlichen städtebaulichen Akzent“ setzen. Das letztere gewiß! Die vierspürige Hochstraße, als Bundesstraße ausgebaut, damit der Bund die Brücke zahlt, wird das stille reizvolle Klüftviertel zerschlagen und mit Verkehrslärm und Abgasen füllen. Macht nichts. Von der Allgemein-

Und ferner ist da noch ein gigantisches Kaufhaus, für das man ein besonders reizvolles Viertel hinter dem Schloß zerstören will.

„Sanierungen“ greifen wie Seuchen um sich. Allein im niedersächsischen-nordwestfälischen Raum wird „saniert“ in Celle, Wolfenbüttel, Hötter, Springe, Gronau, Hannoversch-Münden, Minden. Auch im alten Soest scheint Schlimmes zu drohen. Sogar in Münster beginnt man „mit neuen Überlegungen“.

Und überall geht es nach demselben „Modell“: Die halberstickten Schreie der Bürger rauschen an den tauben Ohren der Stadtverwaltungen, Länderregierungen und des Wohnungsbauministeriums vorbei. Der Denkmalschutz ist ohnmächtig und unzuläng-

lich; ihm steht kaum Geld zur Verfügung. „Sanierung“ hingegen wird offiziell gefördert, ganz gleich wie sie aussieht. Das neue Städtebauförderungsgesetz stoppt nicht nur, was positiv zu werten ist, den Bodenwucher, es erleichtert auch die Enteignungen, wenn das Gemeinwohl es erfordert. Aber wer bestimmt darüber, was „Gemeinwohl“ ist? Da die genaue Definition fehlt, legen es die Behörden im Verein mit den entsprechenden Firmen auf ihre Weise aus.

Im übrigen läßt man die Kommunen mit ihren Problemen allein. Und wo sind sie ihnen gewachsen? Die Konsequenzen aber kommen auf die Bürger

herab: die verbaute Stadt, in der nur noch Kaufhäuser, Versicherungen, Banken und der Verkehr ein Lebensrecht haben; Lärm, Dreck, Gestank, Baugruben, jahraus, jahrein und dann — die unermeßlichen Schulden. Und da wir kein Plebiszit haben, können sich die Bürger ebensowenig wehren wie die alten Häuser, über die der Interessenklüngel und der Kommerz triumphieren.

Wenn die Regierung nicht — und zwar sofort — ein Gesetz zum Schutze unserer Altstädte erläßt, wird in zehn Jahren kein intaktes Altstadtviertel mehr in der Bundesrepublik zu finden sein.

„Nicht schutzwürdig“, also bereits zum Abriß geräumt für ein geplantes Kaufhaus: die Stubenstraße, oben; rechts ein Abbruchkomplex in der Thietorstraße.

Alte Bürgerhäuser in der Osterstraße

Fotos Wolfgang Haut

Anhang 6: Leerstand in der Altstadt 2022

Dem Leerstand in der Innenstadt entschlossen entgegenzutreten



Kreativität und gute Konzepte werden belohnt: Wer eine spannende Geschäftsidee hat und in der Hamelner Innenstadt einen Laden neu eröffnen möchte, hat gute Chancen, vom neuen Förderprogramm der Stadt zu profitieren. Dabei übernimmt die Stadt für die ersten zwölf Monate die vollständige Nettokaltmiete – bis zu einer Höhe von 5.000 Euro monatlich.

Abbildung 40: Leerstand 2022

(Quelle:<https://www.hameln.de/de/wirtschaft-stadt-umwelt/wirtschaft/handel-gastro-u-stadtmarketing/hameln-handelt> (abgerufen 1.11.2022))

„Zusätzlich besteht die Möglichkeit, einen Ladenbauzuschuss von 50 Prozent der Ladenbaukosten (inklusive Renovierung) von maximal 5.000 Euro zu erhalten. Die Stadt will damit den Geschäftsleuten aus den Bereichen Einzelhandel, Gastronomie und Dienstleistungen in unsicheren Zeiten ein wenig Sicherheit bieten und ihnen in der oft schwierigen Startphase zur Seite stehen.

Die Förderung ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft: Hameln braucht in der Innenstadt nicht das sechste Nagelstudio, den dritten Ein-Euro-Shop oder den fünften Handyshop. Daher sind neue Geschäftsideen gefragt: Wir suchen Läden mit Alleinstellungsmerkmalen und besonderen Konzepten. Die Stadt möchte damit nicht nur die Zahl der Leerstände verringern. Ziel ist es ebenso, die Hamelner Innenstadt als attraktives Einkaufszentrum und Erlebnisraum zu erhalten – mit unverwechselbaren, individuellen Angeboten. Nur so ist es möglich, Kunden aus dem großen Einzugsgebiet anzusprechen und dauerhaft an Hameln zu binden.

„Hameln handelt!“ lautet die Überschrift der Leerstandsoffensive. Der Name ist Programm – er richtet sich an potenzielle Gründer, umschreibt aber auch die Aktivitäten von Rat und Verwaltung. Der Hamelner Rat hat für das Programm im Jahr 2021 einen Betrag in Höhe von 400.000 Euro bereitgestellt und es ist geplant, das Programm bis zum Jahr 2023 fortlaufen zu lassen.“

(<https://www.hameln.de/de/wirtschaft-stadt-umwelt/wirtschaft/handel-gastro-u-stadtmarketing/hameln-handelt> (abgerufen 1.11.2022))

Quellenverzeichnis der Abbildungen

- Abbildung 1: Kaiser 2020
- Abbildung 2: Stadt Hameln 1983, 7, Stadt Hameln 1983, 6
- Abbildung 3: Stadt Hameln 1983, 8
- Abbildung 4: Stadt Hameln 1983, 10
- Abbildung 5: www.bildindex.de zit. nach Voigtmann 2009, 35; Gewos 1978, 83.
- Abbildung 6: Stadt Hameln
- Abbildung 7: GEWOS 1978, 70
- Abbildung 8: GEWOS 1978, 83.
- Abbildung 9: Stadt Hameln, eigene Erhebung.
- Abbildung 10 Gebäudeabriss
- Abbildung 11: Stadt Hameln
- Abbildung 12: Stadt Hameln 1976a, 6.
- Abbildung 13: Stadt Hameln 1976a, 7.
- Abbildung 14: Stadt Hameln
- Abbildung 15: Stadt Hameln
- Abbildung 16: Stadt Hameln 1983, 45 bzw. 26
- Abbildung 17: ZiF 1974.
- Abbildung 18: Bias, Helge: Luftbild Hameln. Hameln und Umgebung von oben. Hameln 1983.
- Abbildung 19: Stadt Hameln 1983, 35
- Abbildung 20: Stadt Hameln
- Abbildung 21: https://www.hameln.de/fileadmin/media/Dokumente/Abt._41_Stadtentwicklung_und_Planung/ISEK/922-isek_einzelhandeln_altstadt.pdf
- Abbildung 22: eigene Aufnahmen 2018; Luftbild des Apple-Kartendienstes 2018.
- Abbildung 23: <https://www.bauforum24.biz/forums/topic/16159-abbruch-kreishaus-und-real-markt-hamelin/?tab=comments#comment-128562>.
- Abbildung 24: StadtHameln.de zit. nach Voigtmann 2009, 44.
- Abbildung 25: Hameln 2017, Anhang
- Abbildung 26: DER SPIEGEL Ausgabe Nr. 24, 1971.
- Abbildung 27: ROB 1990, 85.
- Abbildung 28: Städtebaubericht 1975, 63 .
- Abbildung 29: BMVBS 2011, 12 .
- Abbildung 30: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.
- Abbildung 31: Banken 2012b, Fig.5.
- Abbildung 32: Banken 2012b, Fig.7.
- Abbildung 33: SVR 1969/70, 171; 1976/77, 279; 1995/96, 443; 2016/17 https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201617/tabellen/Tabellen_jg16_17.zip.
- Abbildung 34: EHI 2017
- Abbildung 35: Topographische Karte 1:5000.
- Abbildung 36: Frieling 1986, Stadt Hameln 2017
- Abbildung 37: GEWOS 1978, 123
- Abbildung 38: Frieling 1983, 30
- Abbildung 39: Stadt Hameln, eig. Berechnungen
- Abbildung 40: Stadt Hameln (www.hameln.de/)

Literaturverzeichnis

- Affeld, Detlev 1974: Demokratisierung der Planung durch Einwirkung Betroffener in einem Arbeiterwohngebiet. In: Herlyn, Ulfert (Hrsg.): Stadt- und Sozialstruktur. München, S. 259- 279.
- Albers, Gerd 1983a: Wesen und Entwicklung der Stadtplanung. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Stadtplanung. Hannover, S.1-36.
- Albers, Gerd 1983b: Stadtplanung als komplexer Steuerungsvorgang. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Stadtplanung. Hannover, S. 342-353.
- Altrock, Uwe 2003: Aufwertung und Verdrängung. Versuch einer planungsethischen Positionsbestimmung zu einem Dauerbrenner der Planung. In: Jahrbuch Stadterneuerung 2003, S. 35-50.
- Altrock, Uwe 2009: Gemeinwohlorientierung und Planungstheorie. In: Bernhardt, Christoph; Kilper, Heiderose; Moss, Timothy (Hrsg.): Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. Frankfurt/M., S. 237-264.
- Altrock, Uwe 2021: Stadterneuerung in den 1980er Jahren. In: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hg.): 50 Jahre Städtebauförderung in Deutschland, S. 40-43.
- ARL 2006: Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! (= Positionspapier aus der ARL, 69), Hannover.
- ARL 2016: Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken - Perspektiven und Handlungsfelder. (= Positionspapier aus der ARL, 108), Hannover.
- Banken, Ralf 2007: Die quantitative Entwicklung der bundesdeutschen Warenhäuser 1949-2000: Daten. /<http://www.filewatcher.com/b/ftp/ftp.uni-koeln.de/institute/wigesch/RePEc/wso/wpaper-0.html> (Abruf: 25.2.2018).
- Banken, Ralf 2012a: Schneller Strukturwandel trotz institutioneller Stabilität. Die Entwicklung des deutschen Einzelhandels 1949-2000. In: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 2007/2, S. 117-146.
- Banken, Ralf 2012b: "Everything that exists in capitalism can be found in the department store" : the development of department stores in the Federal Republic of Germany, 1949 – 2000. In: Jessen, Ralph; Langer, Lydia (Hrsg.): Transformations of retailing in Europe after 1945. - Farnham, Surrey, S. 147-160.
- BMVBS (Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) 2011: 40 Jahre Städtebauförderung. Berlin.
- BMUB (Bundesminister für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) 2009: Städtebauförderung – Hameln. https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SanierungsUndEntwicklungsmassnahmen/Praxis/Massnahmen/Hameln_Altstadt/hameln_inhalt.html; Abruf: 23.8.2016
- Brede, Helmut; Kohaupt, Bernhard; Kujath, Hans-Joachim 1975: Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung. Frankfurt/M.

- Brüggemann, Josef 1974: Analyse der gegenwärtigen Krise im Wohnungsbau. In: Wohnungsbau in der Krise? (= Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd.7), Münster, S. 17-42.
- Buchwitz, Elsa 1970: Hameln: Modellfall Nr. 1 für die Zerstörung unserer Altstädte? Hameln : Vereinigung der Hamelner Bürger zur Erhaltung ihrer Altstadt e. V., 20 S.
- Buchwitz, Elsa 1974: Zur Problematik der Zusammenarbeit zwischen Bürgerinitiativen und Verwaltungen, dargestellt am Fall der Hamelner Altstadtanierung. Mskr. des Referats in der Evangelischen Akademie Loccum am 26.11.1974.
- Buchwitz, Elsa 1984: Na, was Oma dazu sagt: eine vergnügliche, fast unglaubliche und doch wahre Geschichte. Heilbronn, 247 S.
- Bundesregierung 1974: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage betr. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise. (= BT Drs. VII/2409 vom 22.7.1974).
- Burckhardt, Lucius 1974: Wer plant die Planung? In: Pehnt, Wolfgang (Hrsg.): Die Stadt in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, S. 477-486.
- Büro für Stadtsanierung und soziale Arbeit (Hrsg.) 1970: Sanierung – für wen? Eine Textsammlung. Berlin.
- Buttler, Friedrich; Gerlach, Knut; Liepmann, Peter 1977: Grundlagen der Regionalökonomie. (= rororo studium 102) Reinbek b. Hamburg.
- DSK (Deutsche Stadtentwicklungs- und Kreditgesellschaft) 1975: Wirtschaftsentwicklungsplan für die Stadt Hameln. (Gutachten im Auftrag der Stadt Hameln) Auftrag erteilt 1974.
- DST (Deutscher Städtetag) 2013: DST-Positionspapier zur Bekämpfung von Wohnraummangel und steigenden Mieten in den Städten.
- Ehrlinger, Wolfgang; Gschwind, Friedemann 1975: Modernisierung und Stadtentwicklung – Analyse am Beispiel Stuttgarts und seiner Innenstadt. In: ARCH+, H.26., S. 1-27.
- EHI Europäisches Handelsinstitut 2017: EHI Shopping Center Report 2017.
- Eltges, Markus; Lackmann, Georg 2003: Städtebauförderung zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel. In: Informationen zur Raumentwicklung, 11.2003, S. 687-694.
- Emenlauer, Rainer; Grymer, Herbert; Rodenstein, Marianne; Krämer-Badoni, Thomas 1974: Die Kommune in der Staatsorganisation. (=edition suhrkamp, 680), Frankfurt/Main.
- Ernst, Werner 1995: Raumordnung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumplanung. Hannover, S. 752-758.
- Evers, Adalbert; Lehmann, Michael 1972: Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik. Offenbach.
- Falk, Bernd (Hrsg.) 1998: Das große Handbuch Shopping Center. Landsberg/Lech.
- Fassbinder, Helga 1971: Kapitalistische Stadtplanung und die Illusion demokratischer Bürgerinitiative. In: Prokla, Sonderheft 1, S. 71ff.
- Flatow, Sybille von; Huisken, Freerk 1973: Zum Problem der Ableitung des bürgerlichen Staates. In: Prokla, H.7, 1973, S. 83ff.
- Forsthoff, Ernst 1968: Über Mittel und Methoden moderner Planung. In: Kaiser, Joseph H.

- (Hrsg.): Planung 3 - Mittel und Methoden planender Verwaltung. Planung Bd. 3. Baden-Baden, S. 21-38.
- Fraenkel, Ernst; Bracher, Karl Dietrich 1964: Demokratie. In: Staat und Politik. (= Fischer Lexikon, 2), Frankfurt/M., S. 72-79.
- Frieling, Hans-Dieter von; Strassel, Jürgen 1973: Sozialstrukturelle Situationsanalyse im Sanierungsgebiet Göttingen Neustadt-Ostseite und Überlegungen zu den Grundlagen des Sozialplans. (= Planung und Aufbau, Heft 15a - 15c) Göttingen.
- Frieling, Hans-Dieter von (Hrsg.) 1976: Altstadtsanierung Hameln 1967-1986. Bericht im Rahmen eines Geländepraktikums. unveröffentlichtes Mskr., Abteilung für Wirtschaftsgeographie, Universität Göttingen.
- Frieling, Hans-Dieter von 1979: Erneuerung der Göttinger Innenstadt - Ein Beispiel für die Sicherung des Citywachstums durch kommunale Planung. In : Geographische Rundschau, 31, S. 170 – 178.
- Frieling, Hans-Dieter von 1980: City-Forschungs"defizite" und Thesen zu den ökonomischen und politischen Bedingungen der Citybildung, am Beispiel von Göttingen. In: Erdkunde, 34, S. 16-22.
- Frieling, Hans-Dieter von; Strassel, Jürgen 1982: City. In: Jander, L.; Schramke, W.; Wenzel, H. J. (Hrsg.): Metzler Handbuch für den Geographieunterricht. Stuttgart, S. 35-42.
- Frieling, Hans-Dieter von (Hrsg.) 1986: Altstadtsanierung Hameln 1967-1975. (= Das Wirtschaftsgeographische Praktikum, Heft 8), Abteilung für Wirtschaftsgeographie, Universität Göttingen, 82. S.
- Frieling, Hans-Dieter von 1988: Erneuerung oder "Kahlschlagsanierung" ? - Der Umbau der Göttinger Innenstadt seit 1960. In : Duwe, K.; Gottschalk, C.; Koerner, M. (Hrsg.): Göttingen ohne Gänseliesel. Texte und Bilder zur Stadtgeschichte. Gudensberg-Gleichen, S.126 – 137.
- Fürst, Dietrich 1995: Planung. In: ARL (Hrsg.) 1995: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 708-711.
- Fürst, Dietrich 2010: Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. (=Planungswissenschaftliche Studien zur Raumordnung und Regionalentwicklung, 1) Detmold.
- Fürst, Dietrich; Ritter, Ernst-Hasso 1993: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung.. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß. 2. Aufl., Düsseldorf.
- Funke, Albrecht; Häußermann, Hartmut; Will, Hans-Dieter 1975: Planung als Beruf? In: Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.): Lokale Politikforschung 2. Frankfurt/M., S. 375-408.
- GEWOS (Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen) 1967: Gutachten über die Erneuerung der Altstadt von Hameln an der Weser. Hamburg.
- GEWOS (Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen) 1973: Hameln - Sozialstudie. Hamburg.
- GEWOS (Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen) 1978: Modellvorhaben Hameln. Projektbegleitende Untersuchung zum Modellvorhaben des Bundes und des Landes

Niedersachsen. (= Schriftenreihe „Stadtentwicklung“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 02.011) Bonn.

GEWOS (Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen) 1982: Städtebauförderung. Auswertung der Erfahrungen nach 10 Jahren Städtebauförderung. (= Schriftenreihe „Stadtentwicklung“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 02.027) Bonn.

Grauhan, Rolf-Richard; Linder, Wolf 1974: Politik der Verstädterung. Frankfurt/M.

Greipl, Erich 1978: Wettbewerbssituation und -entwicklung des Einzelhandels in der Bundesrepublik Deutschland. (= Schriftenreihe des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, 96), Berlin.

Grymer, Herbert 1974: Zum Verhältnis von Zentralstaat und Kommune. In: Emenlauer et al 1974, S.72-114.

Günther, Mathias 1977: Zur Problematik von Stadtsanierungen unter besonderer Berücksichtigung von Form und Funktion des Staates und der Kommunen, dargestellt an einem Beispiel. unveröff. Examensarbeit, Universität Göttingen.

Hasenöhr, Ute 2009: Gemeinwohldiskurse in Umweltkonflikten: Das Beispiel Bayern (1945-1980). In: Bernhardt, Christoph et al. (Hrsg.): Im Interesse des Gemeinwohls : regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. Frankfurt/Main, S. 331-367.

HDE (Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels): Arbeitsberichte. Köln (verschiedene Ausgaben).

Ihlenfeldt, Burkhardt 1979: Städtebauliche, soziale und ökonomische Aspekte der Stadtsanierung unter besonderer Berücksichtigung der Altstadtsanierung in Hameln. In: Neues Archiv für Niedersachsen, Bd. 28.1979, 3, S. 263-287.

isb (Institut für Selbstbedienung und Warenwirtschaft) 1971: SB in Zahlen. ISB-Institut für Selbstbedienung und Warenwirtschaft, Köln.

Isensee, Josef 2006: Gemeinwohl im Verfassungsstaat. In: Isensee, J./ Kirchhoff, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. IV, § 71, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Heidelberg, S. 3-80.

Jäger, Johannes 2001: Eine regulationstheoretische Konzeptualisierung der Theorie der Bodenrente. Politökonomischer Entwicklungsprozeß und urbane Raumstruktur in Wien und Montevideo. (= Forschungsergebnisse der Wirtschaftsuniversität Wien), Wien.

Kaiser, Joseph H. 1965a: Vorwort. In: Kaiser, Joseph H. (Hrsg.): Planung. Bd. 1. Baden-Baden, S.7-9.

Kaiser, Joseph H. 1965b: Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung. In: Kaiser, Joseph H. (Hrsg.): Planung. Bd. 1. Baden-Baden, S.11-34.

Kaiser, Wolfgang 1991: HamelnKonzept. Strategie für die Stadtentwicklung 1992-2002. Leitidee: Stadt für Kinder. Bearbeitet vom Planungsamt Stadt Hameln, Wolfgang Kaiser.

Kaiser, Wolfgang 2009: Die Sanierung der Altstadt von Hameln – Ziele und Werdegang einer Jahrhundertaufgabe. In: Niedersachsenbuch 2009, hrsg. vom Niedersächsischen Ministerium für Inneres, Sport und Integration, S. 14-22.

- Kaiser, Wolfgang 2020: Altstadtsanierung Hameln 1967 – 2017. Wie war das eigentlich? Ein Rückblick noch 50 Jahren. Präsentationsfolien.
- Kater, Hermann 1973: Bürgerinitiativen in Sachen Altstadtsanierung. Mskr. des Referats auf der Tagung der Evangelischen Akademie Loccum am 13.4.1973.
- Kater, Hermann 1989: Hameln Altstadtsanierung. Konzept, Kritik, Kompromiß. Hameln, 128 S.
- Kesting, Marianne 1972: So saniert man eine alte Stadt zu Tode. In: Deutsche Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 25, 27.8.1972
- Kesting, Marianne 1974: Altstadtsanierung. (Protokoll über die Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft Altstadtsanierung am ZiF). ZiF-Arbeitsgemeinschaften, Universität Bielefeld, unveröff.
- Kirchhoff, Paul 2005: Vorwort. In: Kirchhoff, Paul (Hrsg.): Gemeinwohl und Wettbewerb. Heidelberg, S.1-18.
- Kötzle, Markus 2002: Eigenart durch Eigentum. Die Transformation des christlichen Ideals der Individualität in die liberalistische Idee von Eigentum. (= Beiträge zur Kulturgeschichte der Natur, 10), Freising (zuerst 1999).
- Lange, Peter 1988: Hameln – Altstadtsanierung. Zwischenbilanz 1983. (Verfahrensstand im August 1988). (Nachdruck) Hameln 48 S.
- Leimbrock, Holger 2012: Von Großstadtimitationen durch „Kahlschlagsanierungen“ zu nachmodernen Großstadtalternativen – Ursachen, Ausprägungen und Folgen der städtebaulichen Tendenzwende in westdeutschen Mittelstädten. In: Jahrbuch Stadterneuerung 2012, S. 85-106.
- Leimbrock, Holger 2013: Die behutsame Erneuerung historischer Stadtkerne in Mittelstädten – Stabilitäts- und Bedrohungslinien. In: Jahrbuch Stadterneuerung, 2013, S. 69-88.
- Leimbrock, Holger 2014: Mittelstadtsanierung – für wen? Zielgruppenorientierungen bei modernen und nachmodernen Erneuerungsstrategien westdeutscher Mittelstädte. In: Reihe Planungsrundschau, Nr. 21, S. 107-138.
- Leimbrock, Holger; Roloff, Werner 1987: (Mittel-)Stadtentwicklung – (Mittel-)Stadtplanung. Mit Falluntersuchungen fünf ausgewählter Mittelstädte. (= Europäische Hochschulschriften, Reihe XXII, Band 134), Frankfurt/Main.
- Lücke 1963a: Lücke, Paul (CDU, Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung) in der Zeitung *Die Welt* vom 7.3.1964.
- Lücke 1963b: Lücke, Paul (CDU, Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung) in der ersten Lesung des Raumordnungsgesetzes, Dezember 1963. (= BT Drs. IV/098).
- Mädling, Heinrich 2009: Raumplanung in der Sozialen Marktwirtschaft. In: Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik 09/7, Freiburg i. Hrsg.
- Marwitz, Klaus 1968: Erneuerung der Altstadt von Hameln. In: Bauamt und Gemeinde, Bd. 41, 1968, S. 358-376.
- Mießner, Michael 2017: Staat – Raum - Ordnung. Zur raumordnungspolitischen Regulation regionaler Disparitäten. (=Raumproduktionen: Theorie und gesellschaftliche Praxis, Band

25) Münster.

- Möller, Klaus Peter 2010: Wirkung innerstädtischer Einkaufszentren auf die Stadtwirtschaft in Mittelzentren Beispiel: ECE Stadtgalerie Hameln. (=http://www.drmoeller-systemanalysen.de/fileadmin/user_upload/ECE_Studie_Stadtgalerie_Hameln.pdf; 20.12.2018)
- Neef, Rainer 1974: Die ökonomische Verwertung städtischen Bodens und ihre Wirkung auf die Stadtentwicklung. Diss Marburg.
- Niemeier, Hans-Gerhart 1966: Daseinsvorsorge. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch für Raumforschung und Raumordnung. Hannover, Sp. 280-284.
- Nieschlag, Robert 1972: Binnenhandel und Binnenhandelspolitik. 2., neubearb. Aufl., Berlin.
- Offe, Claus 1972: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt/Main.
- Offe, Claus 1975: Zur Frage der „Identität der kommunalen Ebene“. in: Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.): Lokale Politikforschung. Frankfurt/Main, S. 303-309.
- Püttner, Günter; Schöning, Claus Peter 1972: Kommentar zum Städtebauförderungsgesetz. Düsseldorf.
- Reuter, Wolf 2017: 1974 – Markierung einer Wende. Kommentar zu Lucius Burckhardts „Wer plant die Planung?“ In: s u b \ u r b a n . zeitschrift für kritische stadtforschung, 2017, Band 5, Heft 1/2, S. 115-124.
- ROB 1963: Erster Raumordnungsbericht. BTDRs IV/1492 vom 1.3.1963.
- ROB 1966: Raumordnungsbericht. BTDRs. V/1155 vom 24.11.1966.
- ROB 1968: Raumordnungsbericht. BTDRs. V/3958 vom 12.3.1968.
- ROB 1972: Raumordnungsbericht. BTDRs. VI/3793 vom 19.9.1972.
- ROB 2017: Raumordnungsbericht. Hrsg. vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn.
- Rodenstein, Marianne 1974: Thesen zum Wandel der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: Emenlauer et al. 1974, S. 35-71
- SARO 1961: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung. Stuttgart.
- Sawade, Jürgen 1975: Materialien zur Modernisierung von Altbauten. In: ARCH+, H.26, S. 28 – 42.
- Schmidt-Relenberg, Norbert et al. 1972: Vorüberlegungen zur Sozialplanung in Hameln. Hamburg.
- Schmitt Glaeser, Walter 1977: Demokratie, Demokratisierung. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Stuttgart, S. 142-159.
- Seyffert, Rudolf 1972: Wirtschaftslehre des Handels. 5., neubearb. Aufl., Opladen.
- Siebel, Walter 1974: Entwicklungstendenzen kommunaler Planung. (= Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 03.028). Bonn - Bad Godesberg.
- Spengelin, Friedrich; Wunderlich, Horst; Meckseper, Cord u.a. 1983: Stadtbild und Gestaltung.

Modellvorhaben Hameln. Stadtbildanalyse und daraus abgeleitete Entwicklungsmaßnahmen für den historischen Altstadtbereich – Empfehlungen zur Kontinuität und Innovation im Stadtgebiet. (= Schriftenreihe „Stadtentwicklung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 02.033), Bad Godesberg, 192 S.

- Stadt Hameln 1968: Die Zukunft unserer Altstadt. Sanierungsplan - Sanierungsziel. Broschüre, 8 S.
- Stadt Hameln 1972: Förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten. April. Broschüre an alle Haushaltungen der Altstadt.
- Stadt Hameln 1969: Zwischenberichte der Sanierung vom Mai 1968 und Oktober 1969.
- Stadt Hameln 1975: Zwischenberichte der Stadt Hameln zur Modernisierung in der Altstadt Juni 1975.
- Stadt Hameln 1976a: Hameln – Altstadtsanierung. Informationsheft zur Planung und Durchführung. April 1976
- Stadt Hameln 1976b: Hameln – Altstadtsanierung. Modernisierung Kleine Strasse – Westseite. November 1976.
- Stadt Hameln 1977: Wohnungsmodernisierungskonzept. 1977.
- Stadt Hameln (in Zusammenarbeit mit der Neuen Heimat Bremen) 1983: Hameln – Altstadtsanierung. Zwischenbilanz 1983. 48 S.
- Stadt Hameln 1996: Einzelhandel & Citymarketing. (= Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 1, 1996).
- Stadt Hameln 2005: Märkte- und Zentrenkonzept 2005 (Fortschreibung von 1997). (= Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 7, Mai 2005).
- Stadt Hameln 2007: Integriertes städtisches Entwicklungs- und Wachstumskonzept zur Verbesserung der touristischen und Einzelhandelsinfrastruktur in der Hamelner Altstadt (ISEK) 2007 bis 2017. Fachbereich 4, Abteilung Stadtentwicklung und Planung. (= Hamelner Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 9, Juni 2007).
- Stadt Hameln 2008: Einzelhandelsentwicklung: Zentrale Versorgungsbereiche der Stadt Hameln, (= Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 10, November 2008).
- Stadt Hameln 2014a: Einzelhandelskonzept. (= Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 16, Januar 2014).
- Stadt Hameln 2014b: Städtebaulicher Denkmalschutz Vorbereitende Untersuchungen. Stadt Hameln, Mai 2014.
- Stadt Hameln 2015: Fortschreibung des ISEK 2007 – 2017. (= Schriften zur Stadtentwicklung, Heft 19, Februar 2015).
- Stadt Hameln 2017: Einzelhandelserhebung. Hameln.
- Stadt Hameln 2018: Statistische Daten. (=Schriften zur Stadtentwicklung, November 2018).
- Stähler, Lena; Krajewski, Christian 2013: Innerstädtische Shopping Center in deutschen Mittelstädten: Einsatz und Erfolg kommunaler Steuerungsinstrumente im

Ansiedlungsprozess. In: Kulke, Elmar; Rauh, Jürgen (Hrsg.): Das Shopping Center Phänomen. (= Geographische Handelsforschung, 22), Mannheim, S. 37-72.

Städtebauausschuss 1971: Ausschuss für Städtebau und Wohnungswesen, Deutscher Bundestag 1971: Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen zu den einzelnen Vorschriften des StBauFG. (= BTDRs. zu VI/2204 vom 27.5.1971).

Städtebaubericht 1969. Hrsg. vom Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau Lauritzen. Bonn 201 S.

Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung. (= BTDRs. VI/1497 vom 1.12.1970).

Städtebaubericht 1975 der Bundesregierung. (= BTDRs. VII/3583).

StBauFG Entwurf 1965: Entwurf eines Gesetzes über die Förderung städtebaulicher Maßnahmen in Stadt und Land (Städtebauförderungsgesetz) 1965. (= BTDRs. IV/3491 vom 28.Mai 1965).

StBauFG Entwurf 1968: Entwurf eines Städtebau- und Gemeindeentwicklungsgesetzes. (= BTDRs. V/3505 vom 15. November 1968).

StBauFG Entwurf 1970: Entwurf eines Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz). (= BTDRs. IV/00510 vom 12. März 1970).

StBauFG Debatte 1971: Debatte des Entwurfs des StBauFG im Deutschen Bundestag. (= BTDRs. VI/6127 vom 3.Juni 1971).

Streit, Manfred 2000: Theorie der Wirtschaftspolitik. 5. Aufl. Düsseldorf.

Streit, Werner 1974: Kurzbeitrag aus der Sicht des Haus- und Grundbesitzes. In: Wohnungsbau in der Krise? (= Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd.7), Münster, S. 43-48.

SVR 1964/65: Stabiles Geld – Stetiges Wachstum. Stuttgart 1964.

SVR 1965/66: Stabilisierung ohne Stagnation. Stuttgart 1965.

SVR 1967/68: Stabilität im Wachstum. Stuttgart 1967.

SVR 1969/70: Im Sog des Booms. Stuttgart 1969.

SVR : Verschiedene Jahresgutachten und Datenreihen (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/index.html)

s u b \ u r b a n 2017: Editorial. In: s u b \ u r b a n . zeitschrift für kritische stadtforschung, 2017, Band 5, Heft 1/2, S. 5-6.

Voigtmann, Arne 2009: Der Umgang mit den historischen Stadtkernen in der Zeit des Wirtschaftswunders. Semesterarbeit Otto-Friedrich-Universität Bamberg (<https://www.voigtmann-online.de/Arne/texte/wirtschaftswunder.pdf>; 20.12.2018).

von Einem, Eberhardt 1972: Zur Entstehung und Funktion des Städtebauförderungsgesetzes. In: ARCH+ 16, 1972, 4, S. 3-46.

Welch Guerra, Max 2012: Die 1960er Jahre und der Aufstieg der räumlichen Planung zum etablierten bundesdeutschen Politikfeld. In: Jahrbuch Stadterneuerung, 2012, S. 41-68.

Wienand, Karl (SPD) in der Zeitung *Vorwärts* vom 27.3.1963.

Wilhelms, Rolf 1971: Hameln – Demonstrationsfeld einer Altstadtsanierung. In:
Bauwirtschaftliche Informationen, Nr. 2, 1971, 202.71, S. 17-21.

ZIF (Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld) 1974: Städtezerstörung durch Stadtplanung und -sanierung? (Umfeld und Chancen einer Novelle). Zentrum für Interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld - Arbeitsgemeinschaft Altstadtsanierung, (für die Redaktion verantwortlich: Gerd Peschken; Peter Greulich. Für die Dokumentation verantwortlich: Roland Günter; Arthur Riegel), Universität Bielefeld, November 1974, 106 S.

Zinkahn, Willy 1975: Einführung in Bundesbaugesetz mit Verordnung über Grundsätze für die Ermittlung des Verkehrswertes von Grundstücken, Baunutzungsverordnung, Planzeichenverordnung, Raumordnungsgesetz und Städtebauförderungsgesetz. Stand 1. April 1975. (dtv) München.

Medien

Die Welt

Die Zeit

Der Spiegel

Der Haus- und Grundbesitzer. Mitteilungsblatt des Haus- und Grundbesitzervereins Hameln und Umgebung e.V., 14. Jg.

Düsseldorfer Nachrichten

DWZ Deister-Weser-Zeitung (Hameln)

FAZ Frankfurter Allgemeine Zeitung

HP Hamelner Presse

Hannoversche Presse

Vorwärts

Wirtschaftswoche

sonstige Quellen

Stadt Hameln: Niederschriften der Ratssitzungen.

Stadt Hameln: Niederschriften der Sitzungen des Verwaltungsausschusses.

Brief Karstadt – Guder vom 27.9.1971

Brief Viehoff – Guder vom 10.12.1971

Brief Guder – EHV vom 15.3.1972

Brief Guder – Steinige vom 9.2.1976

Notiz des Einzelhandelsverbandes über seinen Besuch bei der Karstadt AG in Essen am 3.3.1972

Notiz des Gesprächs Schmidt/EHV vom 20.4.1972

Notiz des Gesprächs Stadt/EHV vom 15.6.1972

Gesetze

StBauFG Städtebauförderungsgesetz von 1971

ROG Raumordnungsgesetz von 1965

BBauG Bundesbaugesetz von 1961

WoModG Wohnungsmodernisierungsgesetz von 1976

BauNVO Baunutzungsverordnung
