

### Entscheidungsmechanismen bei städtebaulichen Maßnahmen in deutschen Mittelstädten - der Fall Trier

Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H. P.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hoffmeyer-Zlotnik, J. H. P. (1982). Entscheidungsmechanismen bei städtebaulichen Maßnahmen in deutschen Mittelstädten - der Fall Trier. In K. M. Schmals, & H.-J. Siewert (Hrsg.), *Kommunale Macht- und Entscheidungsstrukturen* (S. 185-208). München: Minerva Publ. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-33373>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Jürgen H.P. Hoffmeyer-Zlotnik

## Entscheidungsmechanismen bei städtebaulichen Maßnahmen in deutschen Mittelstädten - Der Fall Trier

### 1. EINLEITUNG

Ich möchte behaupten, daß in der Stadtplanung diejenigen, die die Entscheidung zu treffen haben - nämlich die kommunalen Politiker - keine Entscheidungsfreiheit (sei es als Fraktion, als Koalition oder als Individuum) haben. Im Prinzip sind die Kommunalpolitiker so in ein System überregionaler Regelungen, Auflagen, Planungen und Finanzzuweisungen sowie in die Ziele und Wünsche des Marktes eingebunden, so daß ihnen kaum noch ein Spielraum für eigene Entscheidungen bleibt. Allenfalls haben sie noch die Wahl, ob sie eine sich bietende Gelegenheit aufgreifen oder ablehnen wollen. Auch die kommunale Planende Verwaltung beschneidet den theoretisch noch verbleibenden Entscheidungsspielraum der kommunalen Politiker, denn die Planende Verwaltung arbeitet in der Regel zu zeitaufwendig, schwerfällig und unflexibel. Daher möchte ich behaupten, daß das, was von den kommunalen Politikern als Planung verkauft wird, im Frühstadium oft nur Wunschdenken ist, welches sich nach der Bearbeitung durch die Planende Verwaltung in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle als nicht mehr zielgerichtet und zukunftsorientiert erweist, sondern als das nachträgliche Festschreiben und Unterstützen einer eh schon laufenden Entwicklung oder als das langfristige Reagieren auf den Markt zu sehen ist.

Dennoch fallen wichtige Entscheidungen, auch die Stadtplanung betreffend, auf kommunaler Ebene. Auch sind an der Misere der aktuellen Stadtplanung die kommunalen Politiker nicht unschuldig. Die Weichen zur Entwicklung der Stadtstruktur und Stadtgestalt von heute wurden, auch unter Beihilfe der Kommunal-

politiker, in den 50er und 60er Jahren gestellt. Und die, langsam und schwerfällig arbeitende Planende Verwaltung setzt, als Wahrerin des Vergangenen, bis heute noch das in die Tat um, was vor einem Jahrzehnt der Glaube an das permanent steigende Wirtschaftswachstum an Plänen für die Lösung der "Probleme der Zukunft" hervorgebracht hat, was jedoch seit etwa 5 Jahren als Irrweg erkannt und auf breiter Basis als eher problemschaffend denn als problemlösend gesehen wird.

Im Folgenden soll nun dargestellt und am Fall von Trier belegt werden, welchen Entscheidungsmechanismen wir die bis heute stattfindende Um- und Neugestaltung der Innenstädte von Mittelstädten zu verdanken haben.

## 2. AUSGANGSSITUATION

Als auslösende Ursache vieler Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre begonnener Maßnahmen zur Stadterneuerung in Städten mittlerer Größe muß die Eingruppierung, die Einstufung der Städte der Bundesrepublik Deutschland in eine Hierarchie der "zentralen Orte" gesehen werden. (Ob auch ohne die deklarierte "Zentrenhierarchie" die jetzt herrschende Situation - vielleicht mit Zeitverschiebung - entstanden wäre, erscheint möglich, soll hier jedoch nicht diskutiert werden.)

Die Einordnung der einzelnen Städte innerhalb der "Zentrenhierarchie" veranlaßte die Stadtväter - und dieses gilt vor allem für Mittelstädte und Großstädte der unteren Größenordnung - alle verfügbaren Ressourcen zu mobilisieren, um dem der Stadt zugewiesenen Status gerecht zu werden, oder, sofern sie ihre Stadt zu niedrig bewertet oder eingestuft fühlten, dem nächsthöheren Zentrum Konkurrenz zu liefern. D.h., die Einordnung einer Stadt in die Zentrenhierarchie erfor-

derte notwendigerweise die politische Entscheidung der massiven Förderung des Stadtzentrums bei seiner Entwicklung vom regionalen Markt der Stadtbewohner zum "Geschäftszentrum" der Region.

So wurde während der 60er Jahre bis zum Anfang der 70er Jahre um die Ansiedlung von Kaufhäusern und Filialen der großen Warenhauskonzerne geworben, denn es galt, die Verkaufsfläche auf dem aperiodischen Bedarfssektor drastisch zu erhöhen, um die Attraktivität des Zentrums zu steigern, wobei eine Verdrängung der Tante-Emma-Läden und anderer Betriebe des periodischen Bedarfssektors aus den Innenstädten bewußt einkalkuliert wurde.<sup>1)</sup> Weil bei diesem Prozeß der Tertiärisierung im Rahmen des Geschäftszentrenausbaues den Warenhäusern die größte Attraktivitätssteigerung zugeschrieben wurde, kamen sich die Städte, wie es scheint, um so bedeutender vor, je mehr Warenhäuser sich in deren Innenstädten niederließen.

Ob nun die Ansiedlung von Kauf- und Warenhäusern als Verdienst der kommunalen Politiker anzusehen ist oder vielmehr die treibende Kraft von steigender Konzentration und Spezialisierung im Handel einerseits und vom Expansionsdrang überregionaler Kauf- und Warenhauskonzerne andererseits ausging, ist für den Zusammenhang dieser Studie zweitrangig. Interessant - und die weitere Entwicklung einer Stadt prägend - ist die Entscheidung für die jeweiligen Standorte der Kauf- und Warenhäuser. Daß diese Standortentscheidung zu einem großen Teil von der (Konzern-)Leitung der Kauf- und Warenhäuser mittels Marktanalysen und Analysen von Käuferströmen selbst getroffen und dann von den Stadtvätern bedenkenlos und voll unterstützt wurden, ist unbestritten. Aber nicht immer waren

---

1) Siehe z.B. J. HOFFMEYER-ZLOTNIK, C. HOJA, J. SCHULZ, Modellvorhaben Hameln, Bonn-Bad Godesberg 1978, BMBau, Städtebauliche Forschung, H. 02.011, S. 92 ff.

es die Kauf- und Warenhauskonzerne, die sich nach entsprechender Aufforderung einen Standort auswählten oder um einen ganz bestimmten Standort nachfragten, manchmal vermeinten auch die politischen Vertreter einer Stadt diesbezüglich selbst Tatsachen schaffen zu müssen, ohne daß planerische oder marktanalytische Gesichtspunkte dabei eine Rolle spielten, und um eine Kauf- oder Warenhausansiedlung zu begünstigen mit vorbereitenden Eingriffen in die Innenstadt - sich hierbei selbstverständlich durch Gutachten absichernd - potentielle Standorte zu schaffen. So unter anderem geschehen in Hameln (GEWOS 1968) und Itzehoe<sup>1)</sup>: in beiden Städten wurden größere Innenstadtflächen prophylaktisch freigeräumt, obwohl ein hier anzusiedelndes Warenhaus zum Zeitpunkt des Freiräumens (= Sanierung) noch nicht geworben war.

Dies mag aus heutiger Sicht grotesk anmuten, aber Ende der 60er Jahre herrschte eine Neubaueuphorie, war die Flächen-sanierung noch die gebräuchlichste Art der Sanierung und selbst das StBauFG - seinerzeit schon in Aussicht stehend, aber erst 1971 in Kraft getreten - ist ein Gesetz, welches die Flächensanierung voll stützt, wenn nicht sogar, sofern es bei einer Maßnahme um die Aufwertung des Stadtzentrums oder um den Funktionswandel in einem städtischen Teilgebiet geht, fördert. Allerdings sind Maßnahmen solcher Art und solchen Umfangs, wie vor etwa 10 Jahren z.B. in Hameln oder Itzehoe geschehen, heute nicht mehr mit derselben "Selbstverständlichkeit" wie seinerzeit durchsetzbar und auszuführen.

---

1) K. SCHNEIDER, Itzehoe, Sanierung der Neustadt. In: Monatshefte für neuzeitlichen Wohnungs- und Städtebau "Neue Heimat", H. 6/1970

### 3. FOLGEWIRKUNG UND DEREN BEEINFLUSSBARKEIT

Folgewirkungen des Betonens und des Unterstreichens der zentral-örtlichen Bedeutung waren, nach einer ersten massiven innerstädtischen Geschäftsflächenkonzentration und -expansion, vor allem Maßnahmen, die mit dem Schlagwort der "Schaffung der autogerechten Innenstadt" überschrieben werden könnten. Diese Maßnahmen waren teils von vornherein in die Gesamtplanung einbezogen,<sup>1)</sup> teils parallel zu und scheinbar losgelöst von der innerstädtischen Geschäftsflächenerweiterung geplant (z.B. Stadtplanung Trier 1975/77) oder wurden erst mit wesentlicher Zeitverschiebung in den Blickwinkel gerückt und in Angriff genommen.<sup>2)</sup> Eine planmäßige Anweisung und Förderung der Innenstädte als zentrale Geschäfts- und Dienstleistungsbezirke bewirkte, wegen der damit einhergehenden hohen Standortaufwertung, ein immer stärker werdendes Verdrängtwerden von altansässigen, mittelständischen Handels- und Dienstleistungsbetrieben. Sofern die Standortaufgabe der altansässigen, mittelständischen Betriebe oder Läden nicht mit deren Auflösung zusammenfiel oder -fällt (ein Prozeß, der durch Sanierungsmaßnahmen unterstützt und beschleunigt wurde und wird), wurden diese an den Innenstadtrand verdrängt und im Gegenzug durch eine Konzentration großer, finanzstarker oder hochspezialisierter (dann auch kleiner) Dienstleistungsbetriebe im Zentrum ersetzt. Dieses ist ein Trend, der nicht nur Großstädte erfaßte, sondern sich auch in Mittelstädten deutlich abzeichnet. Ganz von ungefähr kommt die hier skizzierte Entwicklung allerdings nicht, sondern diese ist weitgehend abhängig von einer großzügigen Erschließung einer

---

1) J. HOFFMEYER-ZLOTNIK u.a., a.a.O., S. 62 f.

2) H.P. DIETERICH, P. FOERSTER-BALDENIUS, J. HOFFMEYER-ZLOTNIK, J. SCHULZ, Modellversuch Osnabrück, Bonn-Bad Godesberg 1978, BMBau, Städtebauliche Forschung, H. 02.013, S. 72 f. und S. 84

Innenstadt des Zentrums für den Individualverkehr, sowohl für den fließenden als auch für den ruhenden PKW-Verkehr. Hinzu kommt zur Lenkung der Fußgängerströme die Errichtung einer Fußgängerzone in der alten Hauptstraße.

Mag der erste Schritt einer Stadt zum Ausbau der Innenstadt als Mittelpunkt eines Ober- oder Mittelzentrums noch ohne Sanierung als flankierende Maßnahme abgelaufen sein (für die beiden angeführten Beispiele Hameln und Itzehoe trifft dies nicht zu!), so geschehen die Folgeschritte, zumal in den Städten mittlerer Größe erst ab Ende der 60er Jahre eingeleitet, im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen. Hierbei bietet das StBauFG nützliche Hilfen.

Spätestens mit beginnender Sanierungstätigkeit ist im Zentrenausbau eine Phase erreicht, in der die Entwicklung nicht mehr voll von den politischen Instanzen kontrolliert werden kann. Dieses trifft selbst dann zu, wenn die komplette Innenstadt als Sanierungsgebiet förmlich festgelegt wird. Der Grund hierfür: Das Wünschbare muß, weil zunächst nur Utopie, in einem langwierigen Prozeß erst ins Machbare übersetzt werden. Das Wünschbare wird auf dem Weg zum Machbaren durch zahlreiche rechtliche und finanzielle Restriktionen sehr stark reduziert und damit auch verändert. Das Machbare, weil schon zu einem frühen Zeitpunkt des langwierigen technischen Umsetzungsprozesses als Plan statisch geworden, berücksichtigt nicht die Dynamik des Wirklichen. Dieses ergibt eine immer größer werdende Kluft zwischen umzusetzender Maßnahme und tatsächlicher Entwicklung. Diese Kluft versucht dann der an kurzfristige Erfolgsnotwendigkeit gebundene Kommunalpolitiker durch ad-hoc Entscheidungen von Maßnahmedetails zu überbrücken, wobei dann in der Regel übersehen wird, daß auf kurzfristigen Erfolg zielende Entscheidungen sich auf lange Sicht nicht selten als Mißerfolg herausstellen.

Ob saniert werden muß oder nicht, ist in der Regel eine politische Entscheidung. Zwar wird als Voraussetzung für eine

Sanierung das Vorliegen von städtebaulichen Mißständen verlangt (StBauFG § 3, Abs. 2), aber welchem Mittelstadtzentrum ist nicht eine erhebliche Beeinträchtigung der Aufgaben, die ein städtisches Teilgebiet "nach seiner Lage und Funktion" erfüllen sollte, nachzusagen, sobald die Ansiedlung eines Warenhauses, weil die alte Struktur des Zentrums verändert habend, Folgewirkungen zeigt. Inwieweit die in Obereinstimmung mit der politischen Absichtserklärung festgestellten städtebaulichen Mißstände "objektive" Mißstände sind, haben eine Reihe von Untersuchungen zu belegen. Was bei der Beurteilung städtebaulicher Mißstände "insbesondere zu berücksichtigen" ist, legt das StBauFG (§ 3, Abs. 3) fest: neben hygienischen ("ungesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen") und sozialen Kriterien (anomale oder - im Planerjargon - "ungesunde" Bevölkerungsstruktur) verweist der Gesetzgeber auch auf strukturelle Kriterien. Unter dem Sammelbegriff "Funktionsfähigkeit des Gebietes" heißt es im StBauFG (§ 3, Abs. 3). Hiernach liegen städtebauliche Mißstände vor, wenn die "Funktionsfähigkeit des Gebietes in bezug auf

- a) den fließenden und ruhenden Verkehr,
- b) die wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit des Gebietes unter Berücksichtigung seiner Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich", und/oder
- c) die infrastrukturelle Erschließung des Gebietes nicht befriedigend gewährleistet ist.

Die Beurteilung der mit den "vorbereitenden Untersuchungen" betrauten Fachleute, welche in den Mittelstädten gelegentlich aus den später an der Sanierung beteiligten Ämtern selbst kommen, wird in der Regel den Sanierungsverdacht bestätigen, bestätigen müssen, wenn auch in reduzierter räumlicher Dimensionierung, denn den Gutachtern ist zum einen sowohl die Sanierungsabsicht und die hierfür angeführten Begründungen als auch vorhandene Rahmenplanung und Planungsabsicht bekannt. Zum anderen haben externe Gutachter eine zu

große Distanz zum zu untersuchenden Gebiet: Sie erfahren das Sanierungsverdachtgebiet in seiner Entwicklung nicht nur zeitlich punktuell, sondern auch räumlich isoliert und aus dem gesamtstädtischen Kontext weitgehend herausgehoben. Interne Gutachter hingegen haben eine zu geringe Distanz, da diese ja auch jene Fachleute sind, die nach dem Feststellen der städtebaulichen Mißstände mit deren Beseitigung betraut werden. Aus diesen Gründen wird im Regelfall nicht untersucht, ob die Ursachen für die sichtbaren Sanierungskriterien im Sanierungsgebiet selbst liegen oder durch städtebauliche (und/oder soziale) Maßnahmen, außerhalb des zu untersuchenden Gebietes liegend, verursacht wurden. Auch werden möglicherweise auftretende Langzeitfolgen einer Maßnahme bei der Empfehlung, ob diese durchzuführen sei, zu wenig beachtet.

Der Politiker denkt in kurz- und mittelfristigen Zeiträumen, in Legislaturperioden. Für ihn zählt die Tat - auch wenn er die Richtung der Tat nicht unbedingt selbst bestimmen kann, weil diese lediglich Reaktion, also Folgewirkung sein kann und ihrerseits oft unterbewertete oder nicht einkalkulierte Folgewirkungen nach sich zieht. Somit ist dem Kommunalpolitiker, dem Ratsherrn oft nichts anderes möglich, als Maßnahmen zu beschließen, welche längst vorgezeichnete Richtungen weiter verfolgen und ablaufende Prozesse als flankierende Maßnahmen beschleunigen. Ein Abschwenken von der einmal vorgezeichneten, einmal eingeschlagenen Richtung und, damit verbunden, eine den sich verselbständigt habenden Prozessen entgegenwirkende Planung liegt höchst selten im Machtbereich kommunalpolitischer Entscheidungen.

Der Planer ist daher in den meisten Fällen dazu verdammt, lediglich Trends nachzuvollziehen und diese durch seine Aktivitäten auf dem Gebiet der Kommune zu beschleunigen. Für eine echte Planung, also eine in die Zukunft weisende, zur

ablaufenden Entwicklungsalternative, Tätigkeit, fehlt einem in ein Stadtplanungsamt eingebundenen Planer die Zeit, und, bei Antizipation des politischen Zieles und mangelnder Distanz vom beobachtbaren Symptom eines mit "städtebaulichen Mißständen" behafteten Gebietes die Übersicht sowie, wegen des von den Kommunalpolitikern auf die Gegenwart ausgerichtet vorgegebenen Zieles, die Kompetenz. Den Mangel an Kompetenz, eigene Planvorstellungen durchzusetzen, weiß die kommunale Verwaltung nicht selten zu überwinden, denn die Verwaltung hat, im Gegensatz zu den Politikern, einen langen Atem, sie hat das notwendige technische Know-how, sie kennt die Restriktionen bzw. wirkt restringierend, sie bewahrt die Kontinuität und sie zieht bei Bedarf (wenn die Situation günstig ist) alte Pläne aus der Schublade hervor, solange, bis sie diese realisiert hat.

Somit wird die Entwicklung unserer Städte weniger durch zukunftsorientierte politische Entscheidungen und planerische Kompetenz geleitet als vielmehr durch den "Markt" gelenkt, in Abhängigkeit von Finanzierungsangeboten der öffentlichen Hand (z.B. Drittelfinanzierung durch Bund und Land im Falle von Sanierung oder auch Konjunkturprogramme), und stark beeinflusst durch die Interessen und Initiativen privater Investoren und Spekulanten. Den "Markt" interessieren aber weniger langfristig zu erwartende negative Folgen, sofern die zu tätigen oder getätigten Investitionen kurz- oder mittelfristig Erfolg versprechen oder vermuten lassen.

#### 4. DAS BEISPIEL DER TRIERER ALTSTADT

In Trier, einer Stadt von ca. 100.000 Einwohnern mit historisch gewachsener, weitgehend unzerstörter Altstadt auf mittelalterlichem Stadtgrundriß, war die Ansiedlung und Etablierung von Kauf- und Warenhäusern sowohl regionaler als auch

überregionaler Konzerne Mitte der zweiten Hälfte der 60er Jahre fast abgeschlossen. 1968 entfallen in der Trierer Innenstadt schon 30 % der vorhandenen Einzelhandelsfläche auf Kauf- und Warenhäuser. Dieses sei ein "günstiges" Verhältnis.<sup>1)</sup> Auch wurde von KOHN & MEURER "im Zuge der Expansions-tendenzen der Waren- und Kaufhäuser sowie der strukturellen Wandlungen im Facheinzelhandel" noch eine weitere Vergröße-rung des Anteils der Einzelhandelsfläche von Waren- und Kaufhäusern für Trier vorausgesagt. Dieses sei für Trier eine positive Entwicklung, denn die Kauf- und Warenhäuser würden ja die "Attraktivität" des Zentrums prägen.

Nach der solchermaßen von den Gutachtern als erfolgreich be-scheinigten Kauf- und Warenhausansiedlung mußte es nun also Aufgabe der Stadt sein, die zentrale Funktion der City wei-ter zu fördern und das Zentrum noch "attraktiver" zu gestal-ten. Der Rat hatte also mit unterstützenden und abfangenden Maßnahmen für die Folgewirkungen der Politik der 60er Jahre aufzukommen.

Zwecks Bestimmung von Maßnahmen zur Förderung der zentralen Funktion der City wurde 1967 das oben schon angeführte, 1973 veröffentlichte Gutachten zur Altstadtsanierung bei KOHN & MEURER in Auftrag gegeben, um "zu klären, wie dieses dicht bebaute große Gebiet mit umfangreichen zentralen Funktionen umgestaltet werden kann und muß, um seinen künftigen Aufga-ben für Stadt und Region gerecht zu werden und gleichzeitig ein menschenwürdiges Wohnen zu ermöglichen."<sup>2)</sup>

Die Gutachter definierten "Sanieren" im Falle Trier als "Vergangenheit und Fluidum bewahren, trotzdem die Gegenwart ermöglichen und für die Zukunft nichts verbauen"<sup>3)</sup> und be-

---

1) So KOHNE & MEURER, Altstadterneuerung der Stadt Trier, Aachen und Köln 1973, S. 34

2) Zitiert nach KOHN & MEURER, a.a.O., S. 7

3) Vgl. KOHN & MEURER, a.a.O., S. 9

scheinigten dem Rat der Stadt Trier, daß dieser sich seiner Verantwortung voll bewußt sei, daß dieser Aktivität entfalte und auch überdurchschnittlich großen Projekten nicht ausweiche und daß er die Bereitschaft zeige, die Aufgaben eines Oberzentrums zu übernehmen, welche großzügige Verkehrslösungen und die Bemühungen um eine Anpassung des Stadtkerns an diese Aufgaben verlange.

Dieses in seinem empfehlenden Teil wenig konkret formulierte Gutachten suggeriert zwar eine zwingende Notwendigkeit zu grundlegenden Eingriffen in die Struktur der Trierer Altstadt, ist allerdings nicht als die Handlungsanweisung für dann konkret geschehene Eingriffe anzusehen. Es bildet aber mit der Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen, der städtebaulichen (Datenerhebung 1967/68) sowie der sozialen Struktur (Datenerhebung 1970) die Grundlage für jenes Werk, das als Anweisung für strukturverändernde Eingriffe in die Altstadt zu verstehen ist - das "Altstadtkonzept". Das "Altstadtkonzept", im April 1975 erstmals als Kartenwerk vom Amt für Stadtplanung herausgegeben, ein erläuternder Text liegt seit 1979 einer kleinen, interessierten Öffentlichkeit vor, kann seine Herkunft aus der Zeit der Flächensanierung nicht leugnen. Es zeigt großzügige Verkehrslösungen, einen großzügigen Ausbau der Fußgängerzone und weist (als Ausdruck des Glaubens vom stetigen, uneingeschränkten Wirtschaftswachstum) sehr optimistisch dimensionierte Expansionsflächen für den "Kernbereich" für Handel und Dienstleistungen aus. Das "Altstadtkonzept" ist ein Planwerk, in dem nicht berücksichtigt wird, daß das Zeitalter großflächiger "Innenstadtplanung" zur Schaffung des "autogerechten Einkaufszentrums" vorbei ist. Das "Altstadtkonzept" ist ein Konzept für die Innenstadtzerstörung, und das, obwohl Trier gerade wegen seiner mittelalterlichen Stadtstruktur (des Innenstadtbereiches) "Modellstadt" im Rahmen des "Europäischen Denkmalschutzjahres 1975" war.

Der altstadtzerstörende Charakter des "Altstadtkonzeptes" ist bisher der großen Mehrheit der Bevölkerung und des Rates nicht sichtbar geworden. Die Gründe hierfür sind:

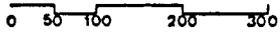
a) Es wurden bisher immer nur scheinbar in sich geschlossene kleinere Einzelmaßnahmen begonnen und durchgeführt. Diese Einzelmaßnahmen wurden aus sich heraus begründet, auf ihren Stellenwert im Gesamtkonzept wurde nicht extra hingewiesen. Erst die Bündelung der nach und nach eingerichteten und begonnenen Maßnahmen macht das dahinter stehende Konzept deutlich (siehe hierzu auch Abbildung 1), zeigt, wie tief in die Struktur der Altstadt eingegriffen werden soll, läßt erahnen, mit welchen Rückwirkungen für die an die Altstadt angrenzenden Zonen, ja für die Gesamtstadt, zu rechnen sein wird.

b) Zwar kann niemand den Trierer Stadtplanern vorwerfen, sie hätten ihr Zielkonzept nicht zu einem relativ frühen Zeitpunkt bekannt gegeben (allerdings wurden die Weichen für die heute sichtbare Entwicklung schon lange vor April 1975 gestellt - um 1975 geschah bereits die Abwanderung von der autogerechten Innenstadt), jedoch niemand nahm dieses Zielkonzept bewußt zur Kenntnis. Das Kartenwerk des "Altstadtkonzeptes", sofern es vom Nicht-Planer überhaupt richtig interpretiert wurde/werden könnte, muß als unverbindliche Diskussionsgrundlage angesehen worden sein. Sonst hätte massiver Protest kommen müssen. Dieses ahnend, wurde der erläuternde, kommentierende Teil des Konzeptes, der dieses auch für den Normalbürger verständlich macht, so lange hinausgezögert, bis die Vorbereitungen für die Umsetzung des Konzeptes in konkrete Maßnahmen so weit gediehen waren, daß jetzt kein Weg mehr zurück führt.

Dieses soll mit den folgenden Beispielen belegt werden.



Abbildung 1: Maßnahmenbündel "Weststrasse"



**TRIER**  
Stadtplanung

#### 4.1 Die "Westtrasse"

Ein Beispiel dafür, wie man mittels kleiner, relativ unbedeutender Einzelmaßnahmen tiefgreifende Strukturveränderungen vorbereiten kann, ohne daß der Rat oder die Bürger mitbekommen, worum es wirklich geht, ist die sogenannte "Westtrasse".

Die "Westtrasse" ist ein Straßenzug innerhalb der Altstadt. Dieser verläuft im Westen des zentralen Geschäftsbereiches, welcher als kopfstehendes Y von Norden nach Süden die Altstadt in deren Mitte durchschneidet (siehe Abbildung 1). An der "Westtrasse" liegen zwei bereits 1972 förmlich festgelegte Sanierungsgebiete (das Sanierungsgebiet "Zuckerberg-Metzelstr." und das Sanierungsgebiet "Walramsneustr. - Jakobstr."), zwei kleine Teilgebiete, deren Neuordnung noch auf die Zeit der "autogerechten Innenstadt" zurückgeht.

Seit 1971, nachdem die Hauptgeschäftsstraßen der Trierer Innenstadt (oben erwähntes kopfstehendes Y) zur Fußgängerzone erklärt wurden, müssen die Trierer mit der ärgerlichen Tatsache einer sehr dichten Autobusfolge in ihrer Fußgängerzone leben, denn das öffentliche Nahverkehrsnetz ist sternförmig auf die Innenstadt konzentriert. Bis Ende 1979 verliefen, mit einer Ausnahme, alle Buslinien der Trierer Stadtwerke durch die Fußgängerzone, was eine Busfolge von etwa einen Bus pro Minute bedeutete. Wegen dieses Ärgernisses (und weil man erst seit 1980 beginnt, einzelne Buslinien aus der Fußgängerzone herauszunehmen) denkt der Rat der Stadt seit Jahren über eine alternative Busstraße zur Fußgängerzone nach. Seit 1972 werden immer wieder neue Alternativen zum "Bus in der Fußgängerzone" ersonnen, diskutiert und verworfen. Die "Westtrasse" nun ist eine der möglichen Alternativen. Und obwohl die Kommunalpolitiker nicht müde werden zu betonen, daß die "Westtrasse" nur eine der möglichen Alternativen sei, ein Gutachten solle klären, welches die beste

der Alternativen ist (ein solches Gutachten liegt bisher nicht vor), steht es für die Stadtplaner schon seit Jahren fest, daß die "Westtrasse" die einzig vernünftige Alternative ist, sofern man nicht unter die Erde gehen will. Wie ernst es den Planern mit der "Westtrasse" ist, zeigt die Bündelung der Maßnahmen in der westlichen Innenstadt, Maßnahmen die in der Mehrzahl nur vor dem Hintergrund eines Konzeptes der autogerechten Innenstadt zu verstehen sind. Der Bau der beiden Parkhäuser in den förmlich festgelegten Sanierungsgebieten macht einen Ausbau der Straßenführung notwendig - und sei es nur, um die Parkhäuser problemlos zu erreichen. Die Parkhäuser sind inzwischen Realität und weitere Parkhäuser an dieser Trasse sind in der Planung. Die Einsicht, daß die Zufahrt zu den beiden Parkhäusern wegen des durch diese verursachten höheren Verkehrsaufkommens zu schmal ist, ist auch Realität. Also muß die alte Straßenrandbebauung weichen, um die bestehenden Verkehrsengpässe beseitigen zu können. Die hierfür notwendige Bodenordnung ist in einem weit vorangeschrittenen Stadium. Wäre es (aus der Sicht eines Verkehrsplaners) nicht unsinnig, die neue Trasse nicht gleich so breit zu veranschlagen, wie man sie benötigt, wenn diese auch den dichten Busverkehr mit aufnehmen sollte? Und schon hat die "Westtrasse" fast Autobahnbreite erreicht: 2 Fahrspuren für den Individualverkehr, 2 Fahrspuren für den öffentlichen Nahverkehr, sinnvollerweise 1 Einfädelspur in die Parkhäuser und zusätzlich breite Bürgersteige, denn (wie der Abbildung 1 zu entnehmen ist) an der "Westtrasse" wird nach heutiger Planung der Bereich des noch weiter auszubauenden Fußgängerzonensystems enden.

Man erreicht mit diesen Maßnahmen zwar die autogerechte Innenstadt (ohne allerdings alle Konsequenzen im voraus abschätzen zu können), erhält in der Folge aber auch etwas, das niemand wollte: die Zerschneidung der Innenstadt in zwei separate Teile. Hinzu wird noch wegen der den Ausbau der

Trasse flankierenden Maßnahmen im Untersuchungsgebiet "Treviris - Stockplatz-Pferdemarkt" (hier entsteht bis 1981 ein neues Geschäftsviertel mit 4000 qm Verkaufsfläche (TV vom 23.5.1979)), eine allmähliche Verlagerung des Schwerpunktes des zentralen Geschäftsbereiches nach Nordwesten geschehen, denn im Gebiet "Treviris-Stockplatz-Pferdemarkt" soll in nächster Zukunft ein neues Geschäftsviertel mit 4000 qm Verkaufsfläche (TV vom 23.5.1979) entstehen.

#### 4.2 Das "Judenviertel"

Das Bindeglied zwischen dem geplanten neuen Geschäftsviertel im Bereich "Treviris-Stockplatz-Pferdemarkt" und dem zentralen Geschäftsbereich ist ein Mischgebiet, das sogenannte "Judenviertel". Dieses ist ein in seiner baulichen Struktur weitgehend erhaltenes mittelalterliches Judenghetto, welches an den Hauptmarkt anschließt und gemeinsam mit einem benachbarten Baublock von ebenfalls zumeist historisch wertvoller Bausubstanz 1978 zum Sanierungsverdachtgebiet ("Untersuchungsgebiet zwischen Dietrichstr. und Stockstraße", siehe Abbildung 2) erklärt wurde. Das Untersuchungsgebiet, weil unmittelbar im Zentrum liegend, ist aus der Sicht der Planer ein Expansionsgebiet von Cityfunktionen und daher mit einem noch relativ hohen Anteil an Wohnnutzung (36 % der Fläche) falsch genutzt. Zwar will niemand, weder die Planer noch die Kommunalpolitiker, das Wohnen aus der Innenstadt verdrängen, denn dieses zu erhalten, ist erklärtes Ziel, aber ein hoher Anteil von Wohnungen in bester Geschäftslage scheint einem Oberzentrum abträglich zu sein.

Nach den Gutachten von KÖHN & MEURER und KRÄMER leben im Sanierungsverdachtgebiet, wegen der alten Bausubstanz, vorwiegend sozial schwache Bevölkerungsgruppen. Diesen Mißstand

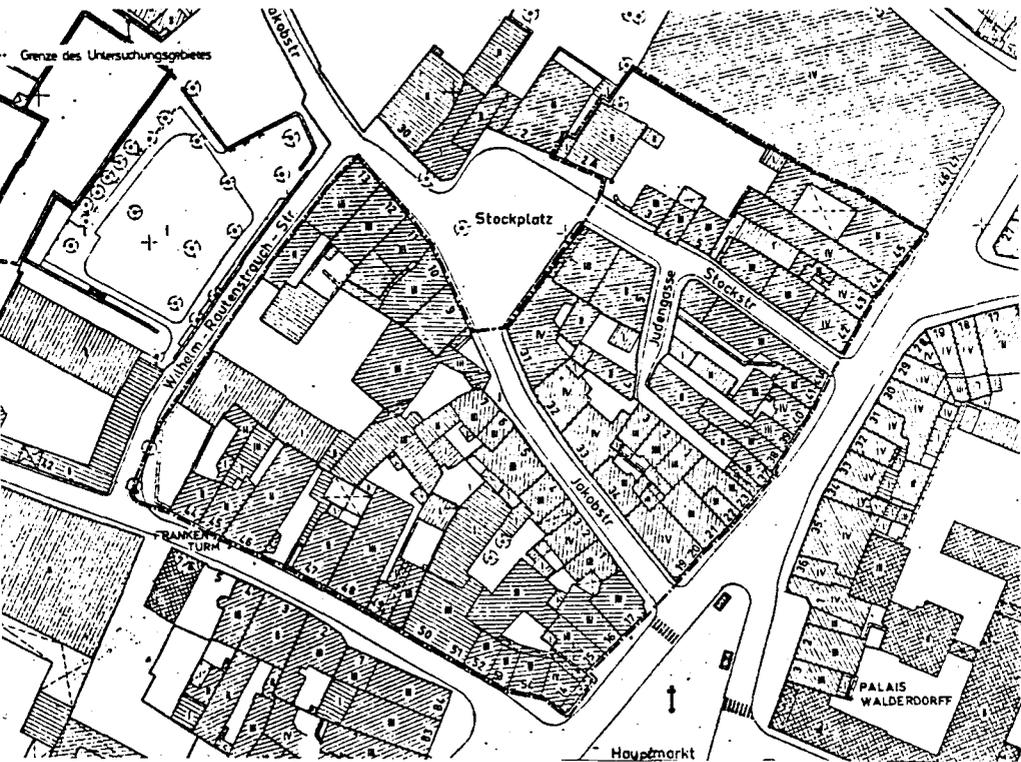


Abbildung Nr.2: Untersuchungsgebiet "zwischen Dietrichstraße und Stockstraße", das "Judenviertel"

**TRIER**  
Stadtplanung

nahm das Amt für Stadtplanung 1978 zum Anlaß, um mit den vorbereitenden Untersuchungen nach StBauFG zu beginnen. Eine Soziologengruppe der Universität Trier erstellte - nach der Datenerhebung durch das Amt für Stadtplanung - parallel zu den Gutachten des Amtes für Stadtplanung eine Sozialstudie, die im März 1979 Vertretern der Stadt Trier vorgelegt wurde.

Zur Zeit der Untersuchung, im Herbst 1978, ist der Anteil der Wohnnutzung im Untersuchungsgebiet für ein citynahes Wohngebiet noch sehr hoch, obwohl schon eine stärkere Verdrängung der Wohnungen durch Gewerbebetriebe, durch Büros und durch Gaststätten sichtbar wird.

Die vorhandenen Wohnungen, Wohnungen in alten Gebäuden, sind in ihrem Zustand und Ausstattungsstandard, abgesehen von wenigen Ausnahmen, befriedigend bis gut. Die Ausstattung der Wohnungen mit sanitären Anlagen und Zentralheizung liegt, für das ganze Untersuchungsgebiet betrachtet, über den Durchschnittswerten für die Gesamltstadt. Noch vorhandene Mängel ließen sich ohne größeren Aufwand beheben. Ein Vergleich des relativ guten Zustandes von 1978 mit den um 1970 festgestellten Versammlungstendenzen<sup>1)</sup> zeigt deutlich, daß das Untersuchungsgebiet, trotz des Drucks des Tertiären Sektors, im Bereich Wohnen ein hohes Selbsterhaltungspotential hat und 1978 noch nicht in den Sog der Spekulation geraten war.

Hinsichtlich der Wohnbevölkerung des Untersuchungsgebietes wurde festgestellt, daß weit über ein Drittel aller im Untersuchungsgebiet ansässigen Haushalte, Haushalte von jungen Menschen sind. Für verstummende Innenstadtrandgebiete typische Gruppen wie ein hoher Anteil von Rentnern und Witwen, kinderreiche Familien und sozial schwache Haushalte sind hier stark unterrepräsentiert. Es dominieren im "Judenviertel" vielmehr Angehörige der Mittelschichten: Selbständige

---

1) KOHN & MEURER, a.a.O.; H.L. KRÄMER, a.a.O.

und Freiberufler stellen einen Anteil von etwa einem Drittel aller Haushaltsvorstände. Auch Beamte und Angestellte sind mit einem Anteil von etwa 50 % aller Haushaltsvorstände (im Gesamtstadtvergleich) überrepräsentiert. Dementsprechend ist auch das durchschnittliche Haushaltseinkommen überdurchschnittlich hoch.

Auf Sanierung angesprochen, plädieren, allerdings erst, nachdem das Reizwort "Sanierung" gefallen und dem Wort "Modernisierung" gegenübergestellt worden ist, lediglich Gebäude- und Grundeigentümer in höherer Anzahl für eine bauliche Veränderung ihres Eigentums. Allerdings auch diese wollen den Erhalt des Gebietes in der derzeitigen Art und Struktur. Der überwiegende Anteil der Betriebsinhaber sieht entgegen den Erwartungen der planenden Verwaltung trotz Suggestivfrage keine Sanierungsbedürftigkeit vorliegen. Bei der Mehrheit der Mieter besteht eine relativ hohe Wohnzufriedenheit.<sup>1)</sup>

Die Erhebung und die Analyse der Daten geschah jedoch vor der Bekanntgabe der Planung für neue Geschäftsviertel im Bereich "Treviris-Stockplatz-Pferdemarkt". Selbst den Gutachtern war die "Treviris"-Planung bis zu ihrer Veröffentlichung in der Lokalpresse unbekannt.

Die Gutachten, sowohl das des Amtes für Stadtplanung als auch das der Soziologengruppe sollten gemeinsam als Paket im Sommer 1979 veröffentlicht werden. Daß es hierzu nicht kam, zeigt das geschickte Taktieren der planenden Verwaltung und den mangelnden informellen Informationsfluß zum Rat. Es zeigt allerdings auch, wie sehr der Rat es gewohnt sein muß, sich von der planenden Verwaltung durch Schaffen vollendeter

---

1) SRP 1, Universität Trier - FB IV - Stadt- und Regionalplanung (Hrsg.), Sanierungsverdachtsgebiet "Judenviertel" - Bericht zur vorbereitenden Untersuchung - Analyse der Befragungen, Trierer Beiträge zur Stadt- und Regionalplanung, H. 1, 1979

Tatsachen überrollen zu lassen, bis es keine Entscheidungsalternativen zur von der Verwaltung initiierten Entwicklungsrichtung mehr gibt. Der Veröffentlichungstermin für die sarnierungsvorbereitenden Untersuchungen wurde fortan aus Rücksichten auf die politische Lage verschoben: Wurden zunächst die Gutachten nicht an den Rat weitergeleitet, weil die Kommunalwahlen vor der Tür standen, so standen sie in der Folgezeit hinter anderen Bereichen oder Problemgebieten zurück, die dringlicher oder auch nur weniger problematisch waren.

Im November 1979 fand eine Teilveröffentlichung statt, ohne daß zuvor dem Rat der Stadt dieses Teilgutachten zur Kenntnis gebracht worden war: die öffentliche Präsentation des Gutachtens der Soziologengruppe. Das Gutachten des Amtes für Stadtplanung, welches nicht nur Bestandsaufnahmen, sondern auch einen größeren Katalog baulicher Empfehlungen enthält, wird, obwohl seit Ende 1979 existent, weiterhin zurückgehalten - und wird wohl frühestens 1981 vorgelegt werden. Die Folgen dieses Taktierens in Verbindung mit dem Anlaufen publikumswirksamer Aktivitäten für das neue Geschäftsviertel im "Treviris"-Bereich brachten das Untersuchungsgebiet "Judenviertel" seit Ende 1979 in einen Sog der Spekulation. Allerdings scheint das neue Geschäftszentrum "Treviris" derzeit wieder auf Eis zu liegen, denn bauliche Maßnahmen fanden weder 1979 noch 1980 statt, sondern sind auf unbestimmte Zeit verschoben (wohl weil der Rat der Stadt verlangt, die 4000 qm Verkaufsfläche auf eine Vielzahl von Läden kleinerer und mittlerer Größe zu verteilen und kein Kauf- oder Warenhaus zuläßt). Die planende Verwaltung denkt derweil laut über ein ganz neues, zusätzliches Geschäftsviertel im Süden der "Westtrasse", dem Viehmarkt, nach. Das "Judenviertel" hätte gar nicht aufgeschreckt werden brauchen.

Verfolgt man aber die Anzeigen in der kommunalen Presse oder geht durch das Gebiet, so wird deutlich, daß seit spätestens Ende 1979 das "Judenviertel" im Bereich des tertiären Sek-

tors einen höheren Grad an Spezialisierung in Verbindung mit Verdrängung und Expansionsbestrebungen erfährt. Auch wird noch kein Jahr nach der ersten Veröffentlichung über das geplante Geschäftsviertel "Treviris" die Tendenz sichtbar, daß das Untersuchungsgebiet, jetzt, als Spekulationsobjekt zwischen zwei Geschäftsvierteln geraten, allmählich auf den einem Sanierungsgebiet zukommenden Zustand heruntergewirtschaftet wird. Hieran nicht ganz unschuldig ist, neben der vorgezogenen Bekanntgabe der Planung für das "Treviris"-Gebiet, auch der vom Amt für Stadtplanung entwickelte und bei der Erhebung im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen eingesetzte Fragebogen, durch den den Eigentümern erst eine anstehende Sanierung suggeriert wurde.

Obwohl, wie informell bekannt geworden, das Amt für Stadtplanung sich in seinem Gutachten gegen eine Sanierung aussprechen wird (die Soziologengruppe war für eine förmliche Festlegung, um hierüber den Spekulationsdruck aus dem Gebiet herauszuhalten), wird der Stadt, wegen der sich derzeit ändernden Situation, in absehbarer Zeit wohl keine Alternative zur Sanierung übrig bleiben, es sei denn, sie überläßt diese Aufgabe - dann mit allen Konsequenzen - privaten Investoren.

Als innerstädtisches Wohngebiet wird das "Judenviertel" in wenigen Jahren nicht mehr gelten können - und doch wäre es relativ einfach gewesen, die zur Zeit noch vorhandene Wohnnutzung zu erhalten. Es hätte nur, dem Vorschlag der Soziologengruppe folgend, per Baunutzungsverordnung die Gebäudenutzung ab der 2. Etage für das Wohnen festgeschrieben werden müssen.

Die Wandlung des Sanierungsverdachtsgebietes zum Sanierungsgebiet hätte sich verhindern lassen durch eine zügige Bearbeitung der Bestandsaufnahmen im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen und eine schnelle Zuleitung der Gutachten an den Rat, so daß eine Entscheidung über die Zukunft des "Ju-

denviertels" vorgelegen hätte, bevor die "Treviris"-Planung bekannt gegeben wurde. So wird für das "Judenviertel" in absehbarer Zeit wohl dasselbe gelten wie heute schon für das "Treviris"-Gebiet: Um innerstädtisches Wohnen zu erhalten bzw. zu garantieren, muß sich jeder private Investor verpflichten, in den oberen Geschossen der neuen Geschäftsgelände Wohnungen vorzusehen.

Den Rat der Stadt Trier interessiert vorrangig weniger das zu erhaltende Mittelalter als vielmehr der Ausbau des Oberzentrums, die weitere Ansiedlung oder Expansion von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben sowie eine benutzerfreundliche Innenstadt. Einig ist sich der Rat mit der Bevölkerung im Erhalten des optisch Wirksamen, im Erhalten von romantischen Bildern oder richtiger "malerischen Blicken". D.h. optisch wirksame Fassaden müssen erhalten bleiben oder notfalls neu errichtet werden. Was hinter diesen Fassaden geschieht, wie es hier aussieht, sieht weder der Tourist noch die Menge der Passanten. Dieses ist also, wie der Erhalt einer historischen Struktur, zweitrangig.

Nun sollte man zwar annehmen, daß wenigstens der Denkmalschützer für den Erhalt des Mittelalters kämpft. Aber in der fast 2000 Jahre alten römischen Stadt ist neben den zahlreichen, sehr eindrucksvollen römischen Baudenkmalern so viel Mittelalter vorhanden, so daß es wohl noch nicht notwendig erscheint, Ensembleschutz an Stelle von Objekt- oder gar lediglich Fassadenschutz zu betreiben.

#### 4. LITERATURVERZEICHNIS

- Büro für Stadtsanierung und soziale Arbeit Berlin-Kreuzberg  
(Hrsg.), Sanierung für wen?, Berlin 1971, 2. verb. Aufl.
- DIETERICH, H., C. FAHRENHOLZ, Städtebauförderungsgesetz für  
die Praxis, Stuttgart 1972
- DIETERICH, H.P., P. FOERSTER-BALDENIUS, J. HOFFMEYER-ZLOTNIK,  
J. SCHULZ, Modellvorhaben Osnabrück, BMBau, Städtebau-  
liche Forschung, Heft 02.013, Bonn-Bad Godesberg 1978
- GEWOS 1968, Gutachten zur Sanierung der Altstadt von Hameln  
an der Weser, Hamburg
- HERLYN, U., J. KRÄMER, W. TESSIN, G. WENDT, Sozialplanpraxis  
und konzeptionelle Alternativen, Göttingen 1975
- HESS, I., Soziologische Aspekte der Stadtsanierung an einem  
ausgewählten Beispiel: Trier, M.A.-Arb., Saarbrücken 1979
- HOFFMEYER-ZLOTNIK, J., C. HOJA, J. SCHULZ, Modellvorhaben  
Hameln, BMBau, Städtebauliche Forschung, Heft 02.011,  
Bonn-Bad Godesberg 1978
- KRÄMER, H.L., Altstadterneuerung der Stadt Trier, Bericht  
II, Wohnen in der Altstadt von Trier, Saarbrücken 1973
- KÖHN & MEURER, Altstadterneuerung der Stadt Trier, Bericht  
I, Städtebauliche und wirtschaftliche Bestandsaufnahme,  
Aachen und Köln 1973
- SCHNEIDER, K., Itzehoe, Sanierung der Neustadt. In: Monats-  
heft für neuzeitlichen Wohnungs- und Städtebau "neue  
heimat", Heft 6/70,
- Stadtplanung Trier 1975/77, Altstadtkonzept, Trier/Karten-  
werk
- Stadtplanung Trier 1979, Altstadtkonzept, Trier/Kommentar
- Stadtplanung Trier 1979, Städtebauliche Planung, Flächen-  
nutzungsplan, Erläuterungsbericht: Grundlagen zum Plan-  
entwurf, Trier
- Städtebauförderungsgesetz (StBauFG), München 1972
- SRP 1, Universität Trier - FB IV - Stadt- und Regionalpla-  
nung (Hrsg.), Sanierungsverdachtsgebiet "Judenviertel" -  
Bericht zur vorbereitenden Untersuchung - Analyse der  
Befragungen, Trierer Beiträge zur Stadt- und Regional-  
planung, Heft 1, März 1979

- TV (Trierischer Volksfreund) vom 23.5.1979, Platz für neue Geschäfte, Büros und Wohnungen - Schon bald Baubeginn auf dem Trevisis-Gelände
- TV (Trierischer Volksfreund) vom 23.5.1979, Die Vorstellungen des Architekten
- TV (Trierischer Volksfreund) vom 23.5.1979, Die Überlegungen des Baudezernenten
- TV (Trierischer Volksfreund) vom 10.11.1979, So kann die Trierer Innenstadt attraktiver gestaltet werden
- TV (Trierischer Volksfreund) vom 10.11.1979, Vorhandene Wohnungen auf alle Fälle erhalten
- WOLLMANN, H., G.M. HELLSTERN, Sanierungsmaßnahmen städtebauliche und stadtstrukturelle Wirkungen, BMBau, Städtebauliche Forschung, Heft 02.012, Bonn-Bad Godesberg 1978