

Andreas Billert\*

## REWITALIZACJA MIAST JAKO PROGRAM PUBLICZNY NA PRZYKŁADZIE NIEMIEC W LATACH 1971-2000

### Zakres i konteksty pojęcia i praktyki rewitalizacyjnej w Niemczech

Rewitalizację miasta, działanie skierowane na odnowę struktur przestrzennych, funkcjonalnych i substancji budowlanej starych dzielnic miejskich, określano w Niemczech początkowo, jako „sanację” (*Stadtsanierung*, tj.: uzdrawianie miasta). Później utrwaliło się pojęcie „odnowy miast” (*Stadterneuerung*). Obejmuje ono obecnie również programy przeciwdziałania niepożądanym zjawiskom społeczno-ekonomicznym, takim, jak dezintegracja i marginalizacja społeczna, ubóstwo, bezrobocie i przestępczość w problemowych dzielnicach miejskich.

Procesy depopulacji i deindustrializacji, ostatnich dziesięcioleci, osłabiły w Niemczech ekstensywny rozwój miast. Z tej racji działania urbanistyczne kierują się na obszary już zabudowane, zmierzając do ich odnowy, modernizacji, restrukturyzacji, czy rewitalizacji (w sensie ich funkcjonalnego „ożywienia”). Nowe inwestycje budowlane realizuje się w miastach niemieckich przede wszystkim na obszarach zurbanizowanych, wymagających szeroko rozumianej modernizacji. Depopulacja, deindustrializacja gospodarki i wynikające z nich zawirowania społeczno-gospodarcze, przenosząc punkt ciężkości rozwoju miast na przekształcanie ich odziedziczonych struktur, rozwinęły nowe formy planowania przestrzennego. Stanowią je tzw. zintegrowane plany rozwoju miejskiego (*Integrierte Stadtentwicklungskonzepte*), łączące zadania planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym. Na ich podstawie wyznacza się zadania rozwoju miasta i obszary ich realizacji, takie jak: poprawa infrastruktury, uspokojenie transportu, modernizacja, rewitalizacja i restrukturyzacja przestrzeni i funkcji

---

\* **Andreas Billert** – doktor historii sztuki, Europa-Universität Viadrina; zainteresowania naukowe: rozwój i odnowa miast, historia architektury, ochrona zabytków i rewitalizacja miast; e-mail: [billert@gmx.de](mailto:billert@gmx.de)

miejskich oraz projekty rozwoju społeczno-gospodarczego. Dla realizacji wyprobowanych stąd projektów służą m.in. programy publiczne, rozszerzone ostatnio o program „Przebudowa miasta” (*Stadtumbauprogramm*). Zróżnicowanie zadań, projektów i programów, wielokierunkowe przekształcanie struktur miejskich dla potrzeb społeczeństwa epoki postindustrialnej drogą rozwoju jakościowego” realizowanego metodami „restrukturyzacji przestrzeni” (*Restrukturierung des Raumes*) (Holm 2006).

Rozwojowi różnych form odnowy miejskiej towarzyszyły w Niemczech tzw. Międzynarodowe Wystawy Budowlane (*Internationale Bauausstellungen-IBA*)<sup>1</sup>. W ich ramach realizowane były projekty pilotażowe, podejmujące szeroki wachlarz działań w zakresie tak materialnej, jak i społeczno-gospodarczej odnowy i restrukturyzacji miast oraz obszarów przemysłowych (w tym renaturyzacji i restrukturyzacji obszarów kopalni odkrywkowych). Od lat 90. ub. wieku coraz większe znaczenie uzyskiwały w Niemczech programy unijne (najpierw programy URBAN). Na przełomie XX i XXI wieku Niemcy przejęły wiodącą rolę w kształtowaniu się unijnej polityki rozwoju miast. Wyrazem tego stało się uchwalenie w roku 2007, w traktaceniemieckiej prezydencji w Unii Europejskiej, tzw. „Karty Lipskiej dla zrównoważonego rozwoju miast europejskich”. W jej przygotowaniu wiodącą rolę odegrał ówczesny niemiecki minister Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast – Wolfgang Tiefensee. Równolegle rozwinął się w Niemczech dyskurs na temat pojęcia „miasta europejskiego”, skierowany na próbę powiązania tradycji rozwoju miast w Europie od średniowiecza, z wartościami współczesnego miasta, jako przestrzeni realizującej samorządność, demokrację i sprzyjającej tworzeniu się wspólnej, miejskiej tożsamości społecznej oraz miasta rozumianego jako „zbiorowy podmiot społeczny”. Dyskusję na temat pojęcia „miasta europejskiego” podjęli m.in.: Hartmut Kaelbe (2001, s. 256-274), Dieter Hassenpflug (2002), Hartmut Häußermann (2001), Hartmut Häußermann i Walter Siebel (1987, 2004), czy Patrick Le Galès (2002). Programy unijne, skierowane na odnowę miast opierają się w znacznym stopniu na wielu dziesięcioleciach niemieckich doświadczeń w tej dziedzinie.

Programy rewitalizacji miast w Niemczech mają charakter programów publicznych, opartych o zróżnicowane regulacje prawne, wieloletnie programy wspierania oraz różne formy współpracy gmin z właścicielami nieruchomości i mieszkańcami. Są realizowane w kontekście silnych i skutecznych in-

---

<sup>1</sup>Brak obszerniejszego kompendium na temat tych wystaw, realizowanych w Niemczech od 1901 roku (Darmstadt, w kontekście secesji). Informacje o ich przedmiocie i literaturze do realizowanych projektów: [https://de.wikipedia.org/wiki/Internationale\\_Bauausstellung](https://de.wikipedia.org/wiki/Internationale_Bauausstellung)

strumentów prawnych oraz polityki przestrzennej, uznającej priorytet interesu publicznego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. W tym zakresie prawo niemieckie ograniczać może również prawo prywatnej własności gruntów. Niemiecki Sąd Konstytucyjny stwierdził w kontekście zaskarżania ograniczeń płynących z postanowień prawa rewitalizacyjnego, że nie dającej się pomnożyć ziemi nie wolno pozostawiać grze wolnych sił i uznaniu jednostek i interesy ogółu muszą być w tym zakresie uwzględniane w daleko szerszym zakresie, niż przy innych dobrach majątkowych (por.: Izdebski i in.. 2007, Billert 2009).

Realizacja programów rewitalizacji była w Niemczech mocno powiązana z problemami niemieckiej polityki mieszkaniowej i doświadczeniami wspierania realizacji szerokiego i prospołecznego rynku mieszkaniowego drogą interwencji publicznej w rynek nieruchomości.

### **Degradacja i rewitalizacja przestrzeni miejskiej między ekonomią rynku nieruchomości, a polityką**

Degradacja przestrzeni i zabudowy miejskiej jest – zgodnie z teorią rynku nieruchomości – wyrazem niedostatku środków koniecznych dla pokrycia kosztów utrzymania (sprawności) oraz kosztów modernizacji (dostosowania do aktualnych wymagań i standardów), jakości przestrzeni i zabudowy miejskiej (dla niżej opisanych procesów por.: Louis Fisher, Ernest M. Winnick, (1951), Elisabeth Lichtenberger (1990), Ira S. Lowry (1960), Andrej Holm (2006)).

#### *Konkurencja produktów na rynku nieruchomości*

Zjawisko degradacji następuje z reguły wówczas, gdy utrzymywanie stanu technicznego (sprawności techniczno-użytkowej) budynków, jak i realizowanie w nich innowacji (modernizacji) stają się (na obszarze kwartałów, czy całych dzielnic), dla ich właścicieli nieopłacalne, skutkiem czego, zabudowa taka traci swą zdolność konkurencyjną na rynku nieruchomości. Proces powyższy wywołuje reakcję „zaniechania inwestycji” przez właścicieli nieruchomości. Towarzyszy mu z reguły również „zaniechanie inwestycji” ze strony sektora publicznego, w którego gestii znajduje się miejska infrastruktura techniczna i przestrzeń publiczna. Występuje to z reguły wówczas, gdy rynek nieruchomości, a z reguły również sektor publiczny uruchamia rynek produkcji nowych przestrzeni i nieruchomości, bardziej atrakcyjnych i bardziej „aktualnych” w swym standardzie od dotychczas istniejących. Najczęściej również społecznie bardziej pożądanymi od takich inwestycji na terenach starego budownictwa. Najlepszym przykładem była koncentracja inwestycji publicznych w zakresie infrastruktury na terenach, na których powstawały

po II wojnie światowej, zarówno na Zachodzie, jak i w krajach „realnego socjalizmu” wielkie osiedla mieszkaniowe, realizowane drogą urbanizacji nowych terenów podmiejskich. W takiej sytuacji, konsument powierzchni będzie preferował nowe, lepsze i bardziej atrakcyjne (nowocześniejsze) przestrzenie i powierzchnie, co z reguły prowadzi do opuszczania starych zasobów przez ich mieszkańców i przenoszenia się do nowych.

#### *Aspekt przestrzenny innowacji i degradacji na rynku nieruchomości*

Ten generalny mechanizm rynku nieruchomości określają dodatkowo jeszcze inne czynniki. Innowacje na rynku nieruchomości, pod czym rozumiemy produkcję nowych, atrakcyjnych powierzchni mieszkalnych i użytkowych oraz otaczających je atrakcyjnych, nowych przestrzeni miejskich, mają wpływ na rynek nieruchomości wówczas, gdy ich produkcję określa nie tylko nowa jakość, ale również znacząca ilość. Innymi słowy, gdy innowacje takie prowadzą do powstawania nowych kwartałów, a nawet nowych dzielnic miasta. Nadaje to procesowi porzucania starych zasobów stosownie wysoką dynamikę, prowadzącą do szybkiego spadku dochodów właścicieli tych zasobów, a tym samym do spadku ich wartości.

#### *Zasada „złego sąsiedztwa”*

Wielkoprzestrzenny proces realizacji innowacji na rynku nieruchomości wywołuje równocześnie wielkoprzestrzenne zjawisko degradacji starych zasobów budowlanych. Na obszarze, na którym wartość nieruchomości, jak i dochody z nich, sukcesywnie spadają, spada równocześnie zainteresowanie, motywacja i możliwości finansowania ich modernizacji u właścicieli. Powstaje tam „zła przestrzeń”, na której wartość każdej pojedynczej aktywności inwestycyjnej zostaje natychmiast pochłonięta przez „złe otoczenie”, czyli negatywne wartości lokalizacyjne i traci zdolność uczestniczenia w konkurencyjnym rynku nieruchomości. Stąd też, wspomniane wyżej „zaniechanie inwestycji” jest – z punktu widzenia ekonomicznego – zachowaniem racjonalnym (*rational choice*).

#### *Segregacja społeczno-gospodarcza*

Proces porzucania starych powierzchni, na rzecz innowacji na rynku nieruchomości, posiada istotny aspekt społeczno-ekonomiczny, prowadzący do „podwójnej degradacji” starych obszarów miejskich. Degradacji ulegają tam przestrzeń i zabudowa. Z kolei struktura społeczna poddawana jest negatywnej selekcji, dezintegracji i segregacji społeczno-gospodarczej. Każda innowacja na rynku nieruchomości wymaga nakładów finansowych, które muszą „powrócić” do inwestora w formie zwrotu zainwestowanego kapitału, kosztów jego pozyskania (odsetki od podjętych kredytów) oraz zysku. Jego osiągnięcie jest przecież podstawowym celem działania podmiotów rynkowych

i sensem ich aktywności na rynku. Stąd wynajemcy, wzgl. nabywcy nowych powierzchni posiadać muszą określoną kondycję finansową, gwarantującą producentom tych powierzchni zwrot kapitału i osiągnięcie zysku. Oznacza to, że proces wychodzenia mieszkańców ze starych zasobów i nabywania (wzgl. wynajmowania) przez nich nowych powierzchni, obejmie tylko te grupy społeczne, które będą mogły ponieść koszty nowych produktów, z istoty rzeczy droższych od tych, które dotąd, w starych zasobach, użytkowali. Te grupy społeczne, które takiej zdolności finansowej nie posiadają, pozostają w starych zasobach. Zjawisko to wywołuje „negatywną selekcję” na obszarze miasta, a jej wynikiem jest segregacja społeczno-ekonomiczna mieszkańców oraz koncentracja ludności uboższej na obszarach zdegradowanych. Nie jest ona w stanie uczestniczyć zarówno w finansowaniu innowacji rynku nieruchomości, jak i nie jest zdolna finansować inwestycji skierowanych na odnowę starych zasobów.

### **Rewitalizacja, jako odzyskanie zdolności inwestycyjnych przez właścicieli starych zasobów budowlanych – dylemat ekonomii i interesu społecznego**

W ten sposób, inwestycje konieczne dla rewitalizacji obszaru zdegradowanego, są blokowane trzema głównymi czynnikami równocześnie:

- aktywnościami rynku innowacji budowlano-przestrzennych (nowe lokalizacje, nowe budownictwo wypiera z rynku nieruchomości stare zasoby),
- czynnikiem „złego sąsiedztwa”, czyli skutkiem wielkopowierzchniowego charakteru procesu degradacji, który niweczy wartość inwestycji remontowych w pojedynczych budynkach,
- ubóstwem mieszkańców, którzy nie są zdolni do ponoszenia kosztów remontów i tym samym blokują, a nawet sukcesywnie obniżają wartość nieruchomości i zdolności inwestycyjne ich właścicieli.

Podstawowym celem rewitalizacji staje się z tej racji odzyskanie zdolności inwestycyjnych przez właścicieli starych zasobów. Najprostszym, ekonomicznie najbardziej racjonalnym, ale równocześnie sprzecznym z szeroko rozumianym interesem społecznym, sposobem osiągnięcia tego celu, jest radykalne wyburzenie zdegradowanych („zdezaktualizowanych”) zasobów budowlanych i wprowadzanie na ich miejsce zabudowy nowej, atrakcyjnej i konkurencyjnej na rynku. Zakłada to jednak wysiedlenie z obszaru zdegradowanego jego dotychczasowych mieszkańców oraz – w konsekwencji – zasiedlenie go nowymi mieszkańcami, zdolnymi ponosić koszty rewitalizacji.

Tym samym problem rewitalizacji ujawnia dylemat między racjonalnością „czystej ekonomii rynku” oraz wartościami, na których opiera się europejska tradycja prospołecznej polityki państwa oraz zasady państwa społecznej gospodarki rynkowej. Niemiecka polityka i niemieckie regulacje prawne w zakresie rewitalizacji stanowią klasyczne przykłady instrumentów zmierzających do rozwiązania tego dylematu. Jego rozwiązaniem stało się nadanie programom rewitalizacji charakteru zadania publicznego oraz wprowadzenie w oparciu o to regulacji prawnych ograniczających prawo własności i mechanizmy wolnego rynku nieruchomości, w celu uzyskania ważnego efektu interesu i dobra publicznego.

Rozumienie rewitalizacji jako realizacji programu publicznego, oparte o specjalne regulacje prawne ingerujące w prawo własności i mechanizmy rynku i realizowanego w szeroko rozumianym interesie publicznym, pozwala zróżnicować takie działania od procesów rewitalizacji opartych tylko o ogólne prawo budowlane i wyłączny interes prywatny. Działania takie określa się, jako „gentryfikację”.

Gentryfikacja nie jest przy tym generalnie działaniem społecznie naganym, czy podważeniem zasad państwa społecznej gospodarki rynkowej, ale uprawnionym działaniem inwestycyjnym na takich zdegradowanych obszarach miejskich, na których niemiecka zasada konstytucyjna wyważania interesu prywatnego i publicznego oraz uzgodnienia społeczno-polityczne nie uznały konieczności zastosowania specjalnych restrykcji prawa rewitalizacyjnego<sup>2</sup>.

### **Problem finansowania powierzchni mieszkaniowych – rynek, a sektor publiczny**

W Niemczech, po 1945<sup>3</sup> roku, gdzie w wyniku wojny i masowych bombardowań alianckich, w gruzach leżały wszystkie niemieckie metropolie, większość dużych miast i znaczna ilość miast małych i średniej wielkości, problem odbudowy miast i rozwoju powierzchni mieszkaniowych stanowił priorytetowe zadanie polityczne. Można było je rozwiązać tylko olbrzymim wysiłkiem inwestycyjnym nowego budownictwa, realizowanego na zniszczonych obszarach miasta, ale przede wszystkim na nowych lokalizacjach, w formie wiel-

---

<sup>2</sup>Wprowadzenie na obszar zdegradowany postanowień prawa rewitalizacyjnego wymaga specjalnej uchwały gminy, w której m.in. wymagane jest uzasadnienie dla konieczności takiej interwencji, polegającej na wykazaniu, że w przeciwnym wypadku nie sposób oczekiwać uruchomienia inwestycji prywatnych, wzgl., że ich uruchomienie przyniosłoby wyjątkowo duże zagrożenie wyparcia mieszkańców z zamieszkiwanego przez nich terenu.

<sup>3</sup>Dokładnie po roku 1949, czyli po wprowadzeniu reformy walutowej i ustabilizowaniu rynku w ramach koncepcji „społecznej gospodarki rynkowej”, co rozpoczęło w Niemczech okres tzw. „cudu gospodarczego”.

kich osiedli mieszkaniowych. Celem politycznym było równocześnie tworzenie szeroko dostępnego rynku mieszkaniowego, adresowanego do szerokich i zróżnicowanych grup społecznych. Cele te były możliwe do realizacji tylko przy udziale znaczących subwencji ze środków publicznych. Musiały to być zarówno subwencje bezpośrednie, jak i pośrednie, takie m.in. jak: korzystne kredyty, dodatki mieszkaniowe czy też interwencje sektora publicznego w rynek nieruchomości i politykę gospodarki gruntami. Polityka mieszkaniowa wymagała równocześnie aktywizacji wielu różnych podmiotów inwestorskich, w tym: prywatnych, spółdzielczych oraz specjalnych spółek miejskich. W zakresie tak rozumianej, socjalnej polityki mieszkaniowej, ale również w zakresie interwencyjnej polityki państwa, posiadały Niemcy długie i efektywne doświadczenia sięgające końca XIX wieku<sup>4</sup>.

### Niemieckie regulacje prawne dla rewitalizacji

Doświadczenia te zostały wykorzystane w realizacji programów rewitalizacji opartych o regulacje prawa rewitalizacyjnego. Dotyczyło to w pierwszym rzędzie zasady zamrażania cen gruntów na obszarach realizacji programów publicznych dla rewitalizacji, restrukturyzacji, czy też realizacji programów społeczno-gospodarczych, niezależnie od tego, czy były one wspierane przez państwo, czy też przez Unię Europejską. Zamrożenie cen gruntów i nieruchomości (w oparciu o wycenę zaprzysiężonych ekspertów), na poziomie ich realnej wartości, następuje w momencie rozpoczęcia badań wstępnych przez gminę, co uniemożliwia uruchomienie się spekulacji gruntami w kontekście spodziewanych korzyści wynikających z rozpoczęcia odnowy obszaru i napływu doń środków publicznych (państwowych, wzgl. unijnych). W tym celu każdy akt kupna-sprzedaży nieruchomości uzyskiwał swą prawną moc, dopiero po wydaniu odpowiedniego zezwolenia ze strony gminy.

Równocześnie regulacje rewitalizacyjne wprowadzały bezwarunkową ochronę lokatorów dla zabezpieczenia ich interesów w trakcie realizacji programu oraz realizację szerokich konsultacji i uzgodnień społecznych w zakresie programu rewitalizacji i sporządzanych dlań projektów urbanistycznych. Uzgodnienia te obowiązywały od momentu podjęcia przez gminę decyzji o wszczęciu badań obszaru zdegradowanego i prowadzone być musiały permanentnie w trakcie całego trwania procesu realizacji programu rewitalizacji<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>Myślimy tu o budowaniu podstaw polityki socjalnej państwa przez kanclerza Otto von Bismarcka (w tym ubezpieczenia społeczne i zdrowotne) oraz mieszkaniowy ruch spółdzielczy rozwijający się już od końca XIX wieku, jako system finansowania tanich mieszkań (spółdzielczych), oparty o subwencje państwa.

<sup>5</sup>Idea konsultacji i uzgodnień społecznych narodziła się właśnie w kontekście pierw-

Innym, ważnym postanowieniem regulacji prawnych dla rewitalizacji było wprowadzenie konieczności uzyskania specjalnego pozwolenia przez właścicieli nieruchomości w wypadku podjęcia przez nich działań mających wpływ na wzrost wartości nieruchomości, jak dla wynajmu powierzchni. Dla wydawania takich pozwoleń (w zakresie problemów tak urbanistycznych, jak i budowlanych oraz społecznych), punktem odniesienia są treści uchwalonego przez gminę programu i planu urbanistycznego rewitalizacji.

Z drugiej strony, właściciele nieruchomości (inwestorzy) mogli liczyć na odszkodowania, w wypadku strat ekonomicznych wynikających z postanowień programu i planu urbanistycznego rewitalizacji oraz na subwencje kosztów odnowy budynków, w wypadku niektórych kosztów wynikających z wyżej wspomnianych postanowień. Dotyczyło to w szczególności tworzenia powierzchni o obniżonym czynszu, ale również szczególnie wysokich nakładów wynikających ze wskazań konserwatorskich i wynikających z ochrony krajobrazu miasta. Innymi słowy: nakładów, które realizowały interes publiczny (postanowienia programu rewitalizacji, zabezpieczenie powierzchni mieszkaniowych o szeroko dostępnym czynszu), prowadzących jednocześnie do nierentowności inwestycji. Wcześniej stosowano podobne rozwiązania przy realizacji wielu osiedli mieszkaniowych dla uzyskania szerokiej dostępności społeczeństwa do tworzącego się rynku mieszkaniowego na nowych osiedlach. Rewitalizacja, od samego początku, rozumiana była w Niemczech, jako program publiczny, oparty o interwencję państwa w rynek nieruchomości oraz ograniczenie prawa własności prywatnej gruntów w imię realizacji ważnego interesu publicznego.

### **Między „sanacją miasta” (*Stadtsanierung*), a jego „rewitalizacją zachowawczą” (*behutsame Stadterneuerung*)**

Rozwój miast zachodniemieckich po drugiej wojnie światowej, a w jego ramach wielkich osiedli mieszkaniowych i centra miejskie, następował aż do pocz. lat 70. ub. wieku, w oparciu o model urbanistyczny tzw. miasta modernizmu. Były to idee standaryzowanej urbanistyki i architektury powiązane z koncepcją „nowego, zdrowego, doświetlonego i wypełnionego zielenią miasta”, ale również modelowe rozwiązania przestrzeni publicznej i systemów komunikacji (priorytet: indywidualny transport samochodowy) oraz wzorów dla kształtowania całej palety przedmiotów życia codziennego (meble, kuchnie, gospodarstwo domowe). Wysoki stopień standaryzacji – pomijając jego założenia teoretyczno-estetyczne – miał dwa zasadnicze

---

szych programów rewitalizacji (w szczególności tzw. „rewitalizacji zachowawczej” (*behutsame Stadterneuerung*)). Na temat „rewitalizacji zachowawczej” por. następne akapity niniejszego artykułu.



cele: umożliwić tanią produkcję seryjną zarówno dla zabudowy miast, jak i dla funkcji mieszkaniowych (słynne określenie Le Corbusiera: „dom to maszyna do mieszkania”) oraz zaspokoić zapotrzebowania na mieszkania szerokich warstw społecznych. Miasto miało stać się – zgodnie z socjalnymi ideami końca XIX i początku XX wieku – miastem równości i sprawiedliwości społeczno-gospodarczej. Był on bezprecedensowy w swej dynamice, a stanowił jednocześnie ostatni etap nowoczesnego rozwoju europejskiego społeczeństwa epoki klasycznego uprzemysłowienia. Towarzyszyło mu, w Niemczech, powstanie systemu społecznej gospodarki rynkowej, społeczeństwa dobrobytu<sup>6</sup>. Gwałtowny rozwój gospodarczy i społeczny tego okresu owocował w miastach całej Europy dwoma równoległymi procesami, których mechanizm szkicowaliśmy już wyżej: procesem rozwoju miasta modernistycznego (nowej urbanistyki i nowej architektury) oraz uruchomieniem się wieloprzestrzennych procesów degradacji starych – w tym historycznych – dzielnic miejskich. Te obszary uznano wówczas za zdeaktualizowane, miały ulegać w przyszłości stopniowej eliminacji, na rzecz nowego, modernistycznego miasta. Prowadziło to, w coraz większym stopniu, do planowej destrukcji całych kwartałów odziedziczonych obszarów miejskich. Zgodnie z modernistyczną regułą konsekwentnego podziału funkcji w przestrzeni miasta, centra przekształcano, otwierając je na nowoczesne funkcje handlowe, usługowe, biurowe, administracyjne czy kulturalno-reprezentacyjne. Nowe mieszkalnictwo koncentrowało się na oddzielnych obszarach miast, obszary przemysłowo-produkcyjne tworzyły oddzielne lokalizacje, a integrację wszystkich obszarów miał zapewnić nowoczesny system transportu, z jego priorytetem dla indywidualnej komunikacji samochodowej.

W miastach Niemiec zachodnich, pod koniec lat 60. i w pocz. lat 70. dynamika ekstensywnego rozwoju modernistycznego miasta ulegała stopniowemu osłabieniu. Było to związane z kryzysem energetycznym (wojny na Bliskim Wschodzie i gwałtowny wzrost cen ropy naftowej), który podniósł koszty realizacji nowej infrastruktury osiedli mieszkaniowych i tym samym zapotrzebowanie na subwencjonowanie budownictwa mieszkaniowego na nowych terenach. Rozszerzył się rynek budownictwa komercyjnego. Poszukiwano nowych, tańszych lokalizacji. Z tej racji, nowe budownictwo – zarówno to wspierane publicznie, jak i komercyjne – wkroczyło do starych, zdegradowanych dzielnic miejskich. Stosowane przy jego realizacji metody tzw. „sanacji” (*Stadtsanierung*), – czyli „uzdrowienia” miasta polegały na radykalnych wyburzeniach całych kwartałów miejskiej, na których miejscu

---

<sup>6</sup>Nie sposób zapomnieć, że okresowi temu, w krajach tzw. „realnego socjalizmu”, towarzyszył – chociaż z pewnym opóźnieniem – podobny rozwój miast, oparty o model wykształcony w kręgu myśli modernistycznej.

realizowano nową zabudowę systemem modernistycznej urbanistyki osiedlowej. Ten sposób odnowy miasta spotykał się w latach 70. ub. wieku z rosnącymi protestami mieszkańców i wyznaczył w połowie lat 70. zasadniczy zwrot w strategii odnowy i rozwoju miasta<sup>7</sup>. W Niemczech zmianom tym towarzyszyło wejście na arenę społeczną i polityczną nowej, lewicowo zorientowanej, młodej generacji i dojście do władzy partii socjaldemokratów (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands-SPD*). Młoda generacja Niemców, w tym czasie, stała się jedną z najważniejszych grup społecznych protestujących przeciwko demolowaniu starych dzielnic miejskich i programom „sanacji miasta”. Był to wojenny i powojenny wyż demograficzny, poprzedzający tzw. „demograficzne załamanie epoki pigułki antykoncepcyjnej” urodzony w latach 30. i 40. Jego reprezentanci charakteryzowali się postawą negującą orientację swych rodziców, których oskarżano o odpowiedzialność za pojawienie się faszyzmu. Przedstawiciele tego pokolenia odrzucali również sposób życia swych rodziców, w tym ich typowe lokalizacje na wielo- i jednorodzinnych osiedlach mieszkaniowych, preferując mieszkanie w starych (w międzyczasie zdegradowanych) dzielnicach, pozwalających tam budować nowe formy życia i mieszkania (m.in. powstawały tam pierwsze formy komun – wspólnot mieszkaniowych). Protesty te i związane z nimi poszukiwania alternatywnych rozwiązań przenosiły się szybko do środowisk (zwłaszcza młodych) architektów, urbanistów i niemieckich elit intelektualnych. W tej sytuacji polityka zmuszona została do udzielenia odpowiedzi na te zmiany. Symboliczną datą w tym zakresie stał się rok 1975, kiedy ogłoszono w Niemczech Rok Ochrony Zabytków. W ramach obchodów rozbudowano instytucje konserwatorskie oraz uznano miasto XIX i pocz. XX wieku, którego dzielnice padały dotąd ofiarą masowych wyburzeń, za godny ochrony i opieki historyczny etap rozwoju architektury i urbanistyki europejskiej. Zwrot taki wymagał znaczących zmian w myśleniu i działaniu, a także kształceniu urbanistów i architektów. W tym zakresie szczególną rolę odegrała Międzynarodowa Wystawa Budowlana w Berlinie (*Internationale Bauausstellung* (1987), przygotowywana od roku 1977 w kręgach fachowców (architektów, urbanistów, socjologów i historyków architektury i sztuki) i powołana oficjalnie do życia w 1979 uchwałą Senatu Zachodniego Berlina. W jej ramach sformułowano po raz pierwszy założenia tzw. „rewitalizacji zachowawczej” (*behutsame Stadterneuerung*). Był to program tzw.: „12 Założeń Wiodących Rewitalizacji” (*12 Grundsätze der Stadterneuerung*). Liderem i głównym „ideologiem” tej nowej koncepcji odnowy miasta był Hardt-

<sup>7</sup>Pierwsi krytycy modernistycznego modelu miasta i eliminacji historycznej substancji budowlanej, jakie wywołały modernizację miasta od lat 50. ub. wieku, to: J. Jacobs (1961), Mitscherlich A. (1966), Siedler W. J. Pfefferkorn, E. Angress, G. (1964).

Waltherr Hämer, (por.: Hämer 1990). Przygotowywane od drugiej połowy lat 70. działania rewitalizacyjne w Niemczech zachodnich podporządkowane zostały sformułowanym tam zasadom. Powiadały one, że zdegradowane zasoby miejskie winny być poddane procesom odnowy uwzględniającym ich historyczny charakter i wartości urbanistyczno-architektoniczne. Postulat „zachowawczości” (*Behutsamkeit*<sup>8</sup>) w procesie odnowy dotyczył również struktur społecznych mieszkańców rewitalizowanych obszarów. Uzyskać oni mieli prawo do pozostania na obszarze ich dotychczasowego zamieszkania, ale również do uczestniczenia we wszystkich fazach procesu odnowy i realnego wpływu na kształt planowanej modernizacji oraz sposobu jej realizacji. Tym samym nowy model rewitalizacji – „rewitalizacji zachowawczej” – stał się początkiem uspołecznionych procesów planowania i realizacji przekształceń miejskich. Już w roku 1971 uchwalone zostały regulacje prawne dla realizacji działań rewitalizacyjnych. Była to najpierw oddzielna ustawa federalna: *Städtebauförderungsgesetz*, która następnie była kilkakrotnie nowelizowana, aby w latach 80. ub. wieku zostać włączona do niemieckiej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – *Baugesetzbuch-BauGB* – jako tzw. nadzwyczajne przepisy dotyczące rewitalizacji miast (*Besonderes Städtebauliches Recht*). Po zjednoczeniu Niemiec w roku 1990, wszystkie te regulacje prawne i założenia programowe, a co więcej, 20-letnie doświadczenia w zakresie rewitalizacji, zostały przeniesione do daw. NRD, gdzie kontynuowano publiczne programy rewitalizacji w setkach opustoszałych i zdegradowanych kwartałach zabudowy miast wschodnioniemieckich.

W omawianym modelu rewitalizacji dostrzegać należy złożoną konstrukcję polityczno-prawną i polityczno-społeczną, posiadającą zakotwiczenie w systemie finansów publicznych. Podstawą jest założenie, że degradacja obszarów miejskich stanowi tak poważne zagrożenie dla życia i rozwoju społeczno-gospodarczego, że wymaga zastosowania wyjątkowych instrumentów prawa publicznego – „spec-ustawy” – ograniczającej, na określonym obszarze i na czas ograniczony, prawo własności prywatnej i reguły gospodarki rynkowej. Po zakończeniu realizacji programu rewitalizacji, restrykcje prawne ustawy rewitalizacyjnej zostają uchylone.

W ostatnich latach miasta niemieckie i niemieckie obszary osadnicze ulegają silnej polaryzacji. Wielkie metropolie i obszary wzrostu gospodarczego (w szczególności w południowej i zachodniej części Republiki Federalnej Niemiec) rosną, a z nimi ich problemy społeczne i mieszkaniowe, czego

---

<sup>8</sup> *Behutsamkeit* oznacza w języku niemieckim (dosłownie): „troskliwą ostrożność”, w kontekście omawianego dyskursu na temat rewitalizacji, oznacza priorytet zachowania substancji przestrzennej, budowlanej oraz struktur społecznych na rewitalizowanym terenie miasta.

nie ułatwiło przybycie do Niemiec przeszło miliona migrantów, przybywających z obszarów nędzy i wojny. Inne znów miasta i obszary pustoszeją, pomimo olbrzymiej poprawy ich jakości, osiągniętej miliardami euro subwencji publicznych i dotacji unijnych oraz kilkakrotnie większymi, prywatnymi, nakładami inwestycyjnymi. Doświadczenia płynące z kilkudziesięciu lat realizacji w Niemczech programów rewitalizacji wykazują, że przeciętnie, inwestycji publicznej 1 euro, odpowiadają ok. 4 euro inwestycji prywatnych. Nie można wykluczyć, że dysproporcje te będą rosnąć, a z tym wiązać się będzie zagrożenie powrotu ekstensywnego modelu rozwoju miasta – metropolizacji niektórych miast oraz peryferyzacji i kurczenia się innych, ze wszystkimi tego konsekwencjami w zakresie problemów społeczno-gospodarczych (praca, mieszkanie, relacje społeczne etc.) oraz ekologicznych (transport, ekstensywny rozwój miasta).

Stąd perspektywy rozwoju miast w Niemczech, ale też w całej Europie nie są jasne. Jedno jednak wydaje się pewne, a mianowicie to, że polityka rozwoju miasta – gra o miasto – przekształciła się w ostatnich 70 latach z gry w chińczyka w trudną partię szachów.

## Literatura

- BILLERT A. (2009), „Klasyczne” programy rewitalizacji w Niemczech, *Urbanista* 6(42).
- BRYX M., JADACH-SEPIOŁO A. (2009), *Rewitalizacja miast polskich, t. 3 Rewitalizacja miast w Niemczech*, Kraków.
- FISHER L., WINNICK E. M. (1951), A Reformulation of the Filtering Concept, *Journal of Social Crisis*.
- LE GALES P. (2002), *European Cities. Social conflicts and Governance*, Oxford.
- HASSENPFUG D. (RED.) (2002), *Die Europäische Stadt. Mythos und Wirklichkeit*, Münster – Hamburg – London.
- HÄMER H-W. (1990), *Behutsame Stadterneuerung*, Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen. Stadterneuerung Berlin.
- HÄUSSERMANN H. (2001), Die europäische Stadt, [w:] *Leviathan*, nr 29, s. 237-255.
- HÄUSSERMANN H., SIEBEL, W. (1987), *Neue Urbanität*, Frankfurt a.M.
- HOLM A. (2006), *Die Restrukturierung des Raumes. Stadterneuerung der 90er Jahre in Ostberlin: Interessen und Machtverhältnisse*. transcript, Bielefeld.

- IZDEBSKI H., NELICKI A., ZACHARIASZ I. (2007), Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego, Warszawa.
- JACOBS J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, New York.
- KAELBE H. (2001), Die Besonderheiten der europäischen Stadt im 20. Jahrhundert, [w:] *Leviathan*, nr. 29, s. 256-274;
- LICHTENBERGER E. (1990), Stadtverfall und Stadterneuerung, *Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung*, nr 10.
- LOWRY S. I. (1960), Filtering and Housing Standards – a Conceptual Analysis, [w:] „*Land Economics*”, 4(36).
- MITSCHERLICH A. (1966), *Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden*, Frankfurt a.M.
- PODRĘCZNIK rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji (2003), Warszawa, s. 122-173.
- SIEBEL W. (RED.) (2004), *Die europäische Stadt*, Frankfurt a.M.
- WESTPHAL H. (1974), *Wachstum und Verfall der Städte Ansätze einer Theorie der Stadtsanierung*, Frankfurt – New York.

Andreas Billert

**REVITALIZATION OF CITIES AS A PUBLIC PROGRAM  
– THE EXAMPLE OF GERMANY BETWEEN 1971 AND 2000**

**Keywords:** urban regeneration, Germany, urban policy, revitalisation law.

Revitalization of cities is a complex concept. In material (traditional) terms, it covers activities supporting the rehabilitation of 'outdated' spatial, functional, and building structures of city districts. Since the end of the 20<sup>th</sup> century, it has included also activities aimed at eliminating undesired socio-economic phenomena, such as social disintegration and marginalization, poverty, unemployment, and crime in city districts considered to be problematic or degraded.

Both degradation and revitalization of city districts are often involved in, on the one hand, mechanisms of the private real estate market and, on the other, the political activities of public sector. For this reason, Germany developed revitalization programs based on legal regulations that protect urban areas against speculation and against forcing inhabitants to move out, and allow effective implementation of the developed programs. The programs are driven by the idea of the supremacy of the public good and interest over the interests of private owners and the mechanisms of the real estate market.

Andreas Billert

**REWITALIZACJA MIAST JAKO PROGRAM PUBLICZNY  
NA PRZYKŁADZIE NIEMIEC W LATACH 1971-2000**

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja miast, Niemcy, polityka miejska, prawo rewitalizacyjne.

Rewitalizacja miasta to pojęcie złożone. W zakresie materialnym (tradycyjnym) obejmuje działania skierowane na odnowę „zdezaktualizowanych” struktur przestrzennych, funkcjonalnych i substancji budowlanej dzielnic miejskich. Od końca XX wieku obejmuje również działania skierowane na usuwanie niepożądanych zjawisk społeczno-ekonomicznych, takich jak dezintegracja i marginalizacja społeczna, ubóstwo, bezrobocie i przestępczość w dzielnicach miejskich, określanych, jako „problemowe”, czy też „zdegradowane”.

Zarówno degradacja jak i rewitalizacja dzielnic miejskich uwikłane są w mechanizmy prywatnego rynku nieruchomości z jednej i działań polityki sektora publicznego z drugiej strony. Z tej racji w Niemczech wypracowano programy rewitalizacji oparte o regulacje prawne, chroniące obszary miejskie przed spekulacją, wypieraniem mieszkańców oraz pozwalające skutecznie realizować uchwalone programy odnowy. Kierują się one zasadą nadrzędności dobra i interesu publicznego nad interesami własności prywatnej i mechanizmu rynku nieruchomości.