

# Sozialdemokratischer Pressedienst

Chefredakteur:  
Helmut G. Schmidt  
Verantwortlich: Rudolf Schwinn

Telefon: (0228) 21 90 38/39  
Telex: 8 86 846 pppn d

## Inhalt

Dietrich Stobbe MdB erläutert den Sinn der zweiten Phase der Entspannungspolitik: Den Frieden bewahren, die Menschenrechte verteidigen.

Seite 1

Otto Reschke MdB kommentiert die Entwicklung des Städtebauförderungsgesetzes: Die Stadterneuerung - eine gesamtstaatliche Aufgabe.

Seite 4

41. Jahrgang / 94

21. Mai 1986

Den Frieden bewahren, die Menschenrechte verteidigen

Zum Sinn der zweiten Phase der Entspannungspolitik

Von Dietrich Stobbe MdB

Mitglied des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages  
Vorsitzender der Arbeitsgruppe USA der SPD

Politische Akzeptanz der Weltmachtrolle der Sowjetunion durch die Vereinigten Staaten, Akzeptanz des territorialen Status quo in Europa und friedlicher Systemwettbewerb - das waren die drei Gestaltungsprinzipien der ersten Phase der Entspannungspolitik. Wer sie sich heute neu vor Augen führt, kommt nicht an der dramatischen Erkenntnis vorbei, daß Rüstungskontrolle und Abrüstung nicht zu ihnen gehörten.

Wohl galten Rüstungsbegrenzung und Rüstungskontrolle als zentral wichtige Ziele, denen man im Zuge des Entspannungsprozesses schon näherrücken werde. Aber sie waren nicht konstitutiv, waren keine Voraussetzung für die Aufnahme des Entspannungsprozesses.

Es wurde von der Vorstellung ausgegangen, daß sich die Entspannungspolitik auf der Grundlage eines annähernden militärischen Gleichgewichts zu vollziehen habe. Unterschätzt wurden die politischen Wirkungen, die von der Tatsache ausgingen, daß das annähernde militärische Gleichgewicht an die Strategie der Abschreckung gekoppelt war. Während der politische Entspannungsprozeß auf ein sich stetig vergrößerndes politisches Vertrauen setzte, verharrte das Sicherheitsdenken beider Seiten in den Denkkategorien der Abschreckung, und diese ist definiertes Mißtrauen.

In der ersten Phase der Entspannungspolitik konnte dieser Widerspruch nicht überwunden werden. Die Konsequenz daraus lautet: Die berühmte Formel des Harmel-Berichts, wonach Sicherheit gleich Verteidigung plus Entspannung ist, ist nicht ausreichend. Sie muß erweitert werden. Nicht die optimale Verteidigung jeder

Verlag, Redaktion und Druck:  
Sozialdemokratischer Pressedienst GmbH  
Heussallee 2-10, Pressehaus 1/217  
5300 Bonn 1, Postfach 1204 08

Erscheint täglich von Montag bis Freitag.  
Bezug nur im Abonnement. Preis DM 82,50  
mit. zuzügl. MwSt und Versand.

Pressefoto Umwelt  
mit erprobter Fototechnik  
Reichelt-Poster



Seite plus Entspannung zwischen beiden Seiten schafft Sicherheit. Vielmehr wird Sicherheit im Nuklearzeitalter dadurch erreicht, daß die Sicherheitsinteressen der anderen Seite von vornherein bei eigenen Entscheidungen berücksichtigt werden. Deshalb muß das ursprüngliche Entspannungskonzept um den Gedanken der gemeinsamen Sicherheit erweitert werden.

Es ist eine großartige Sache, daß in der Partei über diese Ergänzungsnotwendigkeit Einigkeit besteht. Mit der Aufnahme der Sicherheitspartnerschaft in das Bündel anzustrebender Ziele für eine zweite Phase der Entspannungspolitik ist aber die große Aufgabe nicht vollständig beschrieben. Denn mit der Akzeptanz des territorialen Status quo ging von westlicher Seite ja beileibe nicht eine Akzeptanz des politischen Status quo in Europa einher. Veränderungen in Richtung auf mehr Freiheit in den östlichen Systemen war das erklärte Ziel westlicher Politik.

Die Veränderungen sollten strikt friedlich vor sich gehen und durchaus im Sinne eines Wettbewerbs der Systeme in beiden Richtungen wirken. Die Anerkennung der seit dem Zweiten Weltkrieg bestehenden Grenzen, war der politische Preis, den der Westen zu zahlen bereit war, um von der östlichen Seite die Auslösung sowie auch die Gewährleistung eines Wandlungsprozesses zu erlangen.

Sozialdemokraten haben die Intensität, die Tiefe und die eruptive Kraft von politischen und gesellschaftlichen Reformprozessen in den osteuropäischen Staaten vielleicht nicht immer richtig eingeschätzt. Dies trifft zum Beispiel für Polen zu. Aber insgesamt hatten sie doch ein genaueres Bild von der künftigen Entwicklung als die konservativen Kräfte im Westen, die sich in ihrer Analyse entweder an das utopische Bild eines vollständigen „roll back“ der kommunistischen Systeme klammerten, oder aber an der Illusion eines vollständigen inneren Zusammenbruchs dieser Systeme hingen, oder aber furchterfüllt von einem starren und auf ewig unwandelbaren kommunistischen Machtapparat ausgingen.

Demgegenüber war den Sozialdemokraten prinzipiell bewußt, daß die Entspannungspolitik in Osteuropa einen Hunger nach mehr Informationen, nach kulturellem Austausch, nach Freizügigkeit, nach Reform sowie Emanzipationsbestrebungen vielfältiger Art auslösen würde.

Daß dieser Effekt in vielfältigster Weise eingetreten ist, war gewollt. Darauf können wir stolz sein.

Prinzipiell bleibt es so, daß in Osteuropa die gesellschaftlichen und intellektuellen Kräfte mit der Staatsgesellschaft und der Ein-Parteien-Herrschaft ringen. Jeder wirkliche Fortschritt in diesen Systemen, der von reformwilligen Kräften als solcher anerkannt wird, muß deshalb ein politischer Fortschritt sein, indem er mehr gesellschaftlichen Pluralismus, mehr individuelle Rechte, weniger Staat, weniger Staatsfunktionen, weniger Orthodoxie, weniger Ein-Parteien-Herrschaft mit sich bringt.



„Die Bereitschaft zu einer zweiten Phase der Entspannungspolitik auf der Grundlage des Prinzips gemeinsamer Sicherheit setzt nicht außer Kraft, daß Sozialdemokraten und Kommunisten sich in grundlegenden Auffassungen voneinander unterscheiden... Unsere unwandelbare Aufgabe bleibt, gleichzeitig zwei Ziele zu verfolgen: den Frieden zu bewahren und möglichst vielen Menschen bei der Verteidigung ihrer Menschenrechte zu helfen. Wer die Spannung zwischen diesen beiden Zielen nicht aushält, ist nicht friedensfähig.“

Kein anderer als Willy Brandt hat damit gesagt, daß Sicherheitspartnerschaft zwischen Ost und West in keinster Weise identisch ist oder sein darf mit einer Partnerschaft der Werte.

Der Frieden in Europa ist gefährdet, wenn es keinen Prozeß des gesellschaftlichen Wandels in den kommunistischen Systemen gibt. Helsinki verlangt, daß diejenigen, die für eine Politik der Entspannung eintreten, gleichgewichtig für den Frieden und die Verwirklichung der persönlichen und sozialen Menschenrechte kämpfen. Denn immer dann, wenn der Prozeß des gesellschaftlichen Wandels in den kommunistischen Systemen gestaut wurde, bis er die eruptive Form einer Krise annahm, erhöhten sich die Spannungen zwischen den beiden Bündnissen und vergrößerte sich die Kriegsgefahr.

Mit der KSZE-Schlußakte haben die Staaten des Warschauer Paktes die Notwendigkeit eines friedlichen Wandlungsprozesses anerkannt. Auch in einer zweiten Phase der Entspannungspolitik muß dieser Reformansatz bewahrt werden. Die Reformkräfte in Osteuropa haben den Eindruck gewonnen, die Sozialdemokraten würden einem „friedenspolitischen Machiavellismus“ frönen. Sie haben Angst vor einem Metternich-Europa, das im Namen der Sicherheitspartnerschaft Freiheitsbestrebungen unterdrückt.

Deshalb darf die Weiterführung der Entspannungspolitik nicht nur eine Politik der Rüstungskontrolle und Abrüstung sein. Ohne Schritte zur Herstellung einer Sicherheitspartnerschaft zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt hat die Entspannungspolitik zwar keine Zukunft. Aber es gilt auch, daß ohne Wandel und Reform in den osteuropäischen Staaten die Entspannungspolitik ebenso keine Zukunft hat.

Gerade die Berliner SPD tut gut daran, durch den Landesparteitag im Juni einen politischen Text zu verabschieden, der den engen Zusammenhang von Sicherheitspartnerschaft und nicht destabilisierender Reform deutlich unterstreicht: Die Voraussetzungen hierfür sind mit der Vorlage der Teile I und II des Antrags des Landesvorstands erfüllt.

{-/21.5.1986/rs/ks}



## Stadterneuerung - eine gesamtstaatliche Aufgabe

## Anmerkungen zur Entwicklung des Städtebauförderungsgesetzes

Von Otto Reschke MdB

Mitglied des Bundestags-Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Die Notwendigkeit, im Städtebau tätig zu sein, ergab sich vor allem im Rahmen der Zerstörungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Wichtigstes Ziel der Städtebauförderung überhaupt war die Sanierung von betroffenen Gebieten. Das Gesetz war ein Maßnahmen-Finanzierungsgesetz. Dies zeigt sich ganz deutlich daran, daß mit den ersten Bestrebungen 1960 ein Gesetz mit dem Namen „Sanierungsgesetz“ geschaffen werden sollte. Um die Verabschiedung des Bundesbaugesetzes 1960 nicht zu verzögern, wurde von der Normierung eines ausreichenden Sanierungsrechts abgesehen und die Sanierung nur in wenigen Vorschriften im Bundesbaugesetz angesprochen. Allgemeines Gesetzesziel des Bundesbaugesetzes war ein umfassender Städtebau in Stadt und Land in allen seinen Erscheinungsformen. Unmittelbar nach Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes setzte Kritik ein, da die speziellen Probleme städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen in dem Gesetz gar nicht angesprochen wurden.

Bereits im Jahre 1961 war im zuständigen Bundesministerium mit den Arbeiten an einem Sanierungs- beziehungsweise Stadterneuerungsgesetz intensiv begonnen worden. 1965 war der erste Entwurf fertig und konnte wegen des Auslaufens der Legislaturperiode nicht mehr beraten werden. Der Entwurf wurde später von der Regierung der „Großen Koalition“ unter Beteiligung von Sachverständigen überarbeitet und 1968 als „Städtebau- und Gemeindeentwicklungsgesetz“ vorgestellt. Es dauerte allerdings noch bis 1970 bis die damalige sozial-liberale Koalition eine Regierungsvorlage an die Ausschüsse überwies. 1971 wurde vom Deutschen Bundestag mit Mehrheit das Städtebauförderungsgesetz verabschiedet. Nach Beratungen im Bundesrat und Kompromissen im Vermittlungsausschuß trat das Gesetz am 1. August 1971 in Kraft.

Bei dem Städtebauförderungsgesetz handelt es sich um ein zeitlich und räumliches Sondergesetz, wie es in den allgemeinen Vorschriften ausdrücklich hervorgehoben wird. Das Städtebauförderungsgesetz bietet im Gegensatz zum Bundesbaugesetz in den wichtigsten Bereichen der Sanierung ein besonderes bodenrechtliches Instrumentarium für Sanierungsmaßnahmen. Im Bundesbaugesetz besteht nur die Möglichkeit, im Flächennutzungsplan Sanierungsgebiete auszuweisen. Die erste Fassung stellte den Versuch dar, das allgemeine Bodenrecht zu reformieren. Es sollte erstmals gestatten, daß durch öffentliche Maßnahmen eingetretene Bodenwertsteigerungen bei der Entschädigung nicht berücksichtigt oder bei Abschluß der städtebaulichen Maßnahmen abgeschöpft werden. Die Bodenrechtsregelung, die letztendlich den Vermittlungsausschuß passierte, konnte die Erwartungen der Ziele des Entwurfs nicht erfüllen. Allenfalls stellte das beschlossene Gesetz einen ersten Schritt auf dem Wege zu einer notwendigen umfassenden Reform des seinerzeit gültigen Bodenrechts dar.

Bei der Verabschiedung des Gesetzes standen neben den neuen bodenrechtlichen Instrumentarien im Vordergrund die erweiterten Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger und die Begründung eines finanziellen Engagements von Bund und Ländern für die Erneuerung und Anpassung von Städten und Gemeinden an veränderte städtebauliche Erfordernisse. Das Gesetz hat erstmals einheitlich rechtliche, organisatorische und finanzielle Voraussetzungen für eine geordnete Erneuerung und Entwicklung der Städte und Gemeinden geschaffen. Die anfängliche Skepsis bei den Bürgern in den Gemeinden wandelte sich bald in eine lebhafte Nachfrage nach den angebotenen Hilfen. Die Städtebauförderung ist unseren Städten und Gemeinden gut bekommen. Die Städte wurden wohnlicher und damit menschlicher. Die Stadtfucht wurde gebremst. In über 500 Städten und Gemeinden flossen seitdem mehr als fünf Milliarden DM an Bundesmitteln.

Die Bundesfinanzhilfen haben als Initialzündung gewirkt und zu einer beachtlichen Steigerung der Erneuerungstätigkeit geführt. Die öffentlichen Investitionen haben erhebliche private und andere öffentliche Folgeinvestitionen ausgelöst. Dabei wurden Defizite im Bereich der Stadterhaltung und



der Stadtbildpflege, Infrastrukturausstattung, Wohnbestandspflege, Wohnumfeldverbesserung und in der Versorgungsfunktion zentraler Orte abgebaut. Darüber hinaus hat das Städtebauförderungsgesetz auch vermocht, historische Aufgaben zu erledigen. Pflege, Schutz und Erhalt unserer Kulturgüter sind gewährleistet worden, die die Städte und Gemeinden aufgrund ihrer verständlichen sozialen Prioritäten nicht aus eigener finanzieller Kraft hätten erledigen können.

Die Anwendung des Städtebauförderungsgesetzes folgte in den vergangenen 15 Jahren den sich verändernden städtebaulichen Problemen und Zielvorstellungen. Die Entwicklung ging vor allem von der Total- und Flächensanierung hin zur bedeutsameren erhaltenden Erneuerung von Stadtteilen und Wohnquartieren. Insgesamt kann rückschauend gesagt werden, daß sich das Gesetz als zentrales Instrument gemeindlicher Stadterneuerungspolitik bewährt hat, ganz besonders dort, wo es um die Beseitigung städtebaulicher Mißstände in räumlich begrenzten Gebieten ging. Das Gesetz ist flexibler, handhabbarer als weithin angenommen worden ist. Es stellt zusammen mit dem Bundesbaugesetz ein praktikables, bodenpolitisches Instrumentarium bereit und hat dabei die sozialen Belange der Betroffenen in den Vordergrund gerückt; wenn auch die Bodenfrage nicht zufriedenstellend gelöst wurde.

Das Gesetz erfaßt jedoch keine vorbeugenden Maßnahmen, die das Entstehen von Sanierungsgebieten verhindern können und ist für einfache städtebauliche Erneuerungstatbestände wie zum Beispiel Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes wenig geeignet. Die kommunalen Erfahrungen der 70er Jahre haben gezeigt, daß für diese Form der Stadterneuerung die notwendigen gezielten und lokal differenzierten Maßnahmen durch das Instrumentarium des Städtebauförderungsgesetzes wenig abgedeckt waren. Die Folge war, daß Länder mit Ballungsgebieten und großen städtebaulichen Problemen in der behutsamen Stadterneuerung Zusatzfinanzen bereitstellen mußten, die weit über das, was der Bund gefördert hatte, hinausgingen.

Das Städtebauförderungsgesetz ist in Novellen von 1976 durch die große Novellierung des Bundesbaugesetzes und 1984 den geänderten Entwicklungsnotwendigkeiten nur dürftig angepaßt worden. Auch hier fand die Weiterentwicklung der Bodenfrage keine Mehrheit. In der Mininovelle 1984 hat das Land Niedersachsen versucht, die Finanzierungstatbestände zu erweitern. Neben der Beseitigung städtebaulicher Mißstände sollten städtebauliche Mängel mit in den Katalog der zu finanzierenden Maßnahmen aufgenommen werden. Politisch fand sich keine Mehrheit dafür, da die ohnehin schon knappen Städtebauförderungsmittel auf mehr Maßnahmen hätten verteilt werden müssen. Der Fachausschuß des Deutschen Bundestages hat seinerzeit eindeutig in seinem Bericht an den Deutschen Bundestag hervorgehoben, daß innerhalb des geltenden Städtebauförderungsgesetzes neue Sanierungsaufgaben erfaßt und finanziert werden sollen, ohne den Mißstandsbegriff auszuweiten:

- Die Umnutzung von Flächen aus Gründen einer städtebaulichen Umstrukturierung, zum Beispiel Aufbereitung brachliegender Gewerbeflächen,
- die Förderung baulicher Verdichtung in bisher aufgelockert bebauten Siedlungen zum Zwecke der Baulandversorgung,
- die Umwidmung bisher baulich ungenutzter Flächen wegen zurückgehenden Siedlungsflächenbedarfs,
- die verträgliche Gestaltung unterschiedlicher Nutzungen in Mischgebieten.

Der Deutsche Bundestag wurde von den Bauexperten des Fachausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in diesem Zusammenhang besonders auf die anstehenden bedeutsamen Sanierungsaufgaben in den Städten und Gemeinden bei Maßnahmen des Bodenschutzes, vor allem bei der Wiederaufbereitung alter Industrie- und Gewerbegebiete, verbunden mit Altlastenbeseitigung, aber auch auf die Aufgaben der Lärmsanierung hingewiesen. Schon 1981 entschied das Bundesverwaltungsgericht, daß Gemeinden zur Verhinderung städtebaulicher Mißstände (Prävention) ebenfalls förderungswürdige Tatbestände im Sinne des Städtebauförderungsgesetzes anmelden können.



Für den Erfolg des Städtebauförderungsgesetzes seit 1971 dürfte ausschlaggebend sein die Bereitstellung von Geld für Maßnahmen in den Städten und Gemeinden. Städtebau zu fördern heißt, vorrangig Finanzmittel bereitzustellen. Wenn Bundesfinanzhilfen wegfallen, können auch die Finanzierungsvorschriften entfallen und somit könnten schon heute alle Maßnahmen über das heutige Bundesbaugesetz durchgeführt werden. Dies zeigen deutlich die Ergänzungsfinanzierungen einiger Bundesländer ohne Städtebauförderungsinstrumentarium. Die Zusammenfassung von Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsrecht muß in Zukunft deshalb begleitet werden mit einer höheren Priorität der Haushalte des Staates auf allen Ebenen für Aufgaben der Stadterneuerung und Stadterhaltung.

Die großen Sanierungsvorhaben sind abgeschlossen und bis Ende 1986 ist der größte Teil der herkömmlichen Flächensanierungen „abfinanziert“. Die Reparatur- und Aufbauphase in unseren Städten geht endgültig zu Ende. Die Zeit der großen städtebaulichen Entwicklungsgebiete, die Zeit der großen Sanierungsvorhaben in Form von Flächensanierung ist vorbei. Eine funktionsfähige Infrastruktur in sozialer, kultureller und technischer Hinsicht ist anfinanziert. Städtebau in der Zukunft bedeutet die soziale und ökologische Sicherung der Städte, die Hauptaufgabe, die es durch ein Städtebaurecht zu erreichen gilt. Die Städtebauförderungsmittel müssen deshalb in Zukunft stärker konzentriert werden auf investive Kosten und Anreizförderung für Privatinvestitionen, zum andern auf die Kosten sozialer Ziele der Sanierung wie zum Beispiel Wohnraumversorgung einkommenschwacher Bevölkerungsteile.

Innenentwicklung der Städte ist gefragt, dazu zählen

- Randsanierungen an den Hauptverkehrsstraßen,
- Nachbesserungen von Wohnquartieren der 60er und 70er Jahre,
- Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden im Rahmen der Stadtbildpflege,
- Energieeinsparmaßnahmen,
- Schaffung von Grün- und Freiflächen, ganz besonders in verdichteten Gebieten,
- Blockentkernung und Straßenrückbau,
- Verkehrsberuhigung und Verkehrsdifferenzierung als Kern der Wohnumfeldgestaltung,
- Lärmsanierung an Straßen und an den Trassen des öffentlichen Personennahverkehrs,
- Beseitigung von Industriebranchen,
- Bodenschutzmaßnahmen und Altlastenbeseitigung.

Die systematische Herbeiführung der Gemeindearmut durch Sozillastenüberwälzung hat mittlerweile einen Investitionsstau und Investitionsbedarf größten Ausmaßes herbeigeführt. Nur schnelle und wirksame Mittelbereitstellung von Bund und Ländern hilft der Stadterneuerung; hilft auch, Verfahren zu beschleunigen. Viele Städte und Gemeinden, ganz besonders in Gebieten mit erhöhter Arbeitslosigkeit sind nicht mehr in der Lage, ihren Eigenanteil an Städtebauförderungsmitteln zur Gesamtfinanzierung bereitzustellen. Der Bund darf sich deshalb nicht bei der anstehenden Diskussion über Fragen der Mischfinanzierung vor seiner Verantwortung drücken. Es kann nicht hinwegdiskutiert werden, daß in Deutschland ein Nord-Süd-Gefälle in der Finanzkraft der Kommunen besteht.

Bleibt daher die Finanzierung der anstehenden Vorhaben den Ländern überlassen, so wird es sich bald herausstellen, daß eine Ungleichbehandlung und unterschiedliche Stadtentwicklung entsteht in unseren Städten und Gemeinden, die gerade die Städtebauförderung ausgleichen soll. Die Abschaffung der Mischfinanzierung ist daher entschieden abzulehnen, sofern nicht ein angemessener Ausgleich in der Beteiligung des Bundes sichergestellt ist. Das neue Baugesetzbuch des Bundes hat nur eine Chance, wenn neben den baurechtlichen Regelungen die großen neuen Problemfelder unserer Städte: Bodenrecht, Bodenschutz und Sanierung von Altlasten mit in die Städtebauförderung finanzwirksam für die Gemeinden vor Ort aufgenommen werden.

Städtebaurechtlich berührt und beinhaltet seit jeher grundlegende Bereiche der Gesellschaftsordnung. Die Kulturgeschichte des Menschen wurde zu aller Zeit am Zustand seiner Stadt gemessen, in der er lebte. Stadterneuerung ist und bleibt deshalb eine gesamtstaatliche Aufgabe, die Stetigkeit erfordert.

(-/21.5.1986/rs/ks)

\* \* \*