

Aktuelle Probleme der Stadtentwicklungspolitik

Rainer Fritz-Vietta, 1935 in Karlsruhe geboren, Rainer Greiff, 1944 in Schwäbisch-Gmünd geboren, und Wolfgang Kröning, geboren 1936 in Kiel, sind Stadtplaner und Architekten. Der 1936 in Hannover geborene Peter Müller ist Verkehrsplaner. Alle Autoren sind seit einigen Jahren wissenschaftliche Mitarbeiter im Institut Wohnen und Umwelt.

Stadtentwicklungspolitik aus gewerkschaftlicher Sicht kann sich nicht einfach auf wirtschaftliches Wachstum ausrichten, sondern muß verstärkt die Bedingungen der Reproduktion der Arbeitskraft, mithin die allgemeinen Wohn- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer berücksichtigen. Dies um so mehr, als eine Vertretung von Bewohnerinteressen gegenüber der Vertretung wirtschaftlicher Interessen bisher relativ geringes politisches Gewicht hat. Die Bedingungen für eine solche bewohner-orientierte Stadtentwicklungspolitik haben sich in den letzten Jahren widersprüchlich entwickelt. Einerseits ließ aufgrund der wirtschaftlichen Krise das Investitionsinteresse in den Innenstädten nach. Dies hatte zur Folge, daß die Umwand-

lung von Wohnraum in gewerblich genutzte Flächen gebremst wurde und innerstädtische Wohngebiete z. T. auch durch politische Beschlüsse gesichert werden konnten. Der unmittelbare Zwang zur Abwanderung aus der Innenstadt wurde damit vermindert. Die Verlangsamung der städtischen Entwicklung hat auch die Situation von innenstadtnahen Erneuerungsgebieten entlastet, soweit dort Investitionen vorgesehen waren, die auf entsprechende Nutzungsänderungen zugeschnitten waren. Die ständig steigenden Energiekosten haben weiterhin dazu geführt, das Auto als Massentransportmittel in Frage zu stellen und Überlegungen zu verstärken, wie der öffentliche Personennahverkehr ausgebaut werden könnte.

Zum anderen ist jedoch angesichts hoher Arbeitslosenzahlen bei den Kommunen die Bereitschaft gestiegen, auf Forderungen von Unternehmerseite einzugehen, um Arbeitsplätze zu sichern oder neu zu schaffen — selbst an dazu ungeeigneten Standorten. Entsprechend sind auch die Chancen gesunken, über die Regionalplanung auf den Ausgleich der Lebensbedingungen in Stadt und Land hinzuwirken, wenn die Unternehmen ohne jede Einschränkung die ökonomischen Standortvorteile der Ballungsräume nutzen können. Die mit dem Ziel der langfristigen Sicherung der kommunalen Wirtschaftskraft realisierten Stadtumbaumaßnahmen zur Erhöhung der gewerblichen Standortvorteile laufen nicht zuletzt auf eine Verschlechterung der städtischen Lebensbedingungen hinaus. Die Folgen dieser Art von Stadtumbau tragen letztlich Arbeitnehmerhaushalte der unteren bis mittleren Einkommensgruppen, die sich bessere Wohnbedingungen oder ein Ausweichen in das Umland finanziell nicht erlauben können, ein Ausweichen, das zudem zu neuen Pendlerbewegungen und damit Belastungen im innerstädtischen Bereich führt¹.

Die Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Wohnsituation in den Innenstädten

Dieser Entwicklung in den Kernstädten der Ballungsgebiete kann auf zweierlei Weise entgegengewirkt werden. Zum einen müssen Instrumente entwickelt bzw. vorhandene konsequenter angewandt werden, um die räumliche Verteilung der Arbeitsplätze wirksamer als bisher beeinflussen zu können. Denn nur, wenn das Wirtschaftswachstum der Ballungsräume dauerhaft zugunsten weniger entwickelter Regionen beschränkt werden kann, können die Belastungen für die städtische Bevölkerung verringert werden. Zum anderen aber sind Maßnahmen erforderlich, um die Lebensbedingungen in den Städten zu verbessern. Dies betrifft die Qualität der Wohnungen und die der Wohnumwelt gleichermaßen.

Da sich die Anwendung des Städtebauförderungsgesetzes, das für Sanierungsgebiete mit schwerwiegenden baulichen und städtebaulichen Mängeln konzipiert war, als äußerst langwieriges und teures Verfahren erwies, wurde mit dem Wohnungsmo-

¹ Vgl. dazu: Wolf Linder, Ulrich Maurer; Hubert Resch: „Erzwungene Mobilität“. Europäische Verlagsanstalt; Köln, Frankfurt am Main; 1975, 166 S.

modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz² die Voraussetzung für die Förderung von Qualitätsverbesserungen des Wohnungsbestandes geschaffen, das flexibler anwendbar zu sein schien. Beide Verfahren, die Wohnungsversorgung qualitativ zu verbessern, Sanierung wie Modernisierung, bleiben jedoch auf halbem Wege stehen, wenn sie nicht verbunden sind mit Maßnahmen der Wohnumweltverbesserung. Angesichts mangelnder Freiflächen in innerstädtischen Wohngebieten kommt hier dem öffentlichen Straßenraum eine entscheidende Bedeutung zu. Hier sind neue Lösungen erforderlich, um sowohl den Verkehr zu beruhigen als auch zusätzliche Bereiche für Kinder zu schaffen.

Die geltende Städtebaugesetzgebung gewährleistet keine soziale Bodenordnung

Das Bundesbaugesetz von 1960 wurde mit dem Anspruch in Kraft gesetzt, den Gemeinden für ihre städtebauliche Planung die erforderlichen Instrumente zur Verfügung zu stellen. Es ging fälschlicherweise von „quasinormalen“ Marktverhältnissen auch für den Bodenmarkt aus und begnügte sich deshalb mit geringen planerischen Eingriffsmöglichkeiten in die Bodennutzung. Die Ergebnisse der liberalistischen Bodenpolitik in der Bundesrepublik sind in den Bodenpreissteigerungen zu erkennen, die während der Hochkonjunktur Anfang der 70er Jahre ihren bisherigen Höhepunkt erreicht hatten und die Durchsetzung kommunaler Planungen oft vor kaum überwindbare Schwierigkeiten stellte.

Mit dem Städtebauförderungsgesetz wurde 1971 der erste Schritt in Richtung einer sozialeren Bodengesetzgebung getan. Nach diesem Gesetz können die Planungsgewinne in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten abgeschöpft werden. Allerdings zeigt die Praxis, daß erhebliche Gewinne vor allem in Gebieten mit starkem Investitionsdruck, d. h. mit Spekulationsanreiz anfallen. Und solche Gebiete sind in den seltensten Fällen die ausgewiesenen Sanierungsgebiete. Die spekulativen Tendenzen setzen sich dagegen unvermindert in den benachbarten Gebieten des „freien Bodenmarktes“, in den Citys und City-Erweiterungsgebieten oder in den Einzugsbereichen der S- und U-Bahnstrecken fort. Allerdings werden derartige Spekulationen von vielen Gemeinden auch nicht ausreichend bekämpft, solange hierdurch wirtschaftliches Wachstum erhofft werden kann.

Selbst die vergleichsweise bescheidene 50prozentige Planungsgewinnabschöpfung des Regierungsentwurfes zur Bundesbaugesetznovelle konnte 1976 nicht gegen die Grundeigentümerlobby durchgesetzt werden. Zwar war in den letzten Jahren zur Zeit der Rezession der Bodenpreisanstieg ein wenig zum Stillstand gekommen. Mit der anlaufenden Baukonjunktur 1977/78 stellen sich allerdings wieder die alten Steigerungsraten ein, denen auch erfahrungsgemäß erhebliche Mietsteigerungen folgen werden.

² Im folgenden kurzgefaßt „Modernisierungsgesetz“ genannt.

Anwendung des planungsrechtlichen Instrumentariums für eine sozialorientierte Stadtentwicklung

Die Notwendigkeit, das bestehende Bodenrecht in Richtung auf eine soziale Bodenordnung — wie sie in Artikel 14 des Grundgesetzes gefordert wird — weiterzuentwickeln, steht außer Frage³. Stadtplanung im Interesse einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen erfordert jedoch auch die Entschlossenheit der Kommunalpolitiker, die bereits vorhandenen Instrumente des Bundesbaugesetzes von 1976 auszunutzen, wie z. B. das preislimitierte Vorkaufsrecht der Gemeinde⁴, die Möglichkeit der Zurücknahme von Baurecht mit eingeschränkter Entschädigungspflicht, wenn dieses nicht innerhalb von 7 Jahren vom Eigentümer ausgenutzt worden ist, oder das Festlegen von Erhaltungsgebieten. Auch das Erbbaurecht könnte zur Lösung städtebaulicher Probleme beitragen. In der Praxis scheitert dies aber nur zu häufig an den fehlenden Finanzmitteln der Kommunen. Eine mittel- oder gar langfristige Bodenvorratspolitik, die für eine wirksame Stadtentwicklungspolitik auch im Sinne unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen erforderlich wäre, ist deshalb den Gemeinden kaum möglich.

Zur Durchsetzung einer sozialorientierten Bodenpolitik in den Städten und Gemeinden wäre folgendes erforderlich:

- volle Abschöpfung von Planungsgewinnen in allen Gemeindegebieten,
- Veröffentlichung aller Grundstücksverkäufe mit Preisangaben,
- Förderung einer kommunalen Bodenvorratspolitik,
- Aufteilung des Bodeneigentums in (kommunales) Grundeigentum und (privates) Nutzungseigentum für bestimmte spekulationsverdächtige Gebiete,
- Einschränkung der Reprivatisierungs-Pflicht der Gemeinde bei Grundstückskäufen in Sanierungsgebieten.

Hoher Finanzbedarf der Gemeinden für Sanierungsvorhaben

Zur Zeit werden von Bund und Ländern 566 Sanierungsmaßnahmen in 419 Städten und Dörfern gefördert, hinzu kommen etwa 400 Maßnahmen in ergänzenden Landesprogrammen. Seit Beginn der Förderung waren die Mittel und die Anzahl der geförderten Kommunen kontinuierlich angestiegen, allerdings nur bis 1976, danach erfolgte ein drastischer Abfall der Finanzhilfen. Nur die Konjunkturprogramme konnten kurzfristig noch über die Finanzierungslücken hinweghelfen. Der größte Teil der Sanierungsvorhaben erreicht in diesen Jahren die Phase der Durchführung mit hohen Kostenanforderungen; die kostenintensive Modernisierung alter Bausubstanz wird zunehmend dringlicher. In den letzten Jahren wurde darüber hinaus das Problem aktuell, was mit denjenigen sanierungsbedürftigen Wohngebieten,

³ Hierzu siehe: Peter Conradi „Boden zwischen Markt und Lenkung“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1976, 19 S.

⁴ Die Gemeinde kann nach § 28a Bundesbaugesetz (BBauG) die Vorkaufsrechte (nach den §§ 24 ff.) bei überhöhten Kaufpreisen zum Verkehrswert ausüben. Es gilt dann der vom Gutachterausschuß ermittelte Wert.

die nicht in die Förderung aufgenommen werden konnten, oder den sonstigen innerstädtischen Wohngebieten mit heruntergekommenen Bausubstanz und mangelhaften Versorgungseinrichtungen geschehen soll, um zu vermeiden, daß sie weiter in ihrer Wohnqualität rapide absinken, und es später nur noch möglich ist, sie als Slumgebiete vollständig abzureißen. Diese Entwicklungen und vor allem der große Sanierungsbedarf - 1700 Gemeinden haben sich bisher vergebens um Aufnahme in die Förderungsprogramme beworben - läßt eine wesentliche Erhöhung der Finanzmittel für Sanierung als unausweichlich erscheinen, sollen nicht die propagierten Ziele von Bund und Ländern verfehlt werden⁵.

Weniger Gebäudeabbrüche bei der Sanierung und dennoch Mietsteigerungen

Bei der Stadtsanierung hat sich in den letzten Jahren ein Wandel von der ursprünglich vorherrschenden Funktions-Sanierung⁶ mit häufigem Flächenabriß zur „erhaltenden Erneuerung“ vollzogen. Erleichtert wurde diese Zieländerung durch die auch die Investitionen in den Sanierungsgebieten betreffende Verringerung des wirtschaftlichen Wachstums.

Mehr denn je werden die hohen von der öffentlichen Hand zu tragenden unrentierlichen Kosten der Sanierung zu einem besonderen Problem. Immerhin ist ein derartiger Einsatz öffentlicher Mittel vorteilhafter für die betroffene Bevölkerung als der massierte Abbruch billiger Wohnungen mit der Folge höherer Belastung der Haushalte oder der öffentlichen Hand (z. B. über die Zahlung von Wohngeld). Überhaupt ist eines der größten Probleme bei der Sanierung der Anstieg der Mieten. Es ist bisher noch ungeklärt, wie sich die Sanierung eines Gebietes letzten Endes auf die bisher im Gebiet wohnende Bevölkerung auswirken wird⁷. Bei der „erhaltenden Erneuerung“ wird zwar die Anzahl der sanierungsbedingten Umsetzungen verringert, die Wohnsituation durch Entkernung von Innenblöcken, Reduzierung von Durchgangsverkehr und Schaffung von Spielflächen verbessert, aber die Mieten steigen dennoch, wenn auch durch die erhebliche Förderung zunächst gebremst. Wegen der nach dem Bundesbaugesetz anders zu bewertenden Grundstückspreise nach Abschluß der Sanierung⁸ kann es später zu erheblichen Mietschüben kommen, die dann eine lediglich zeitverschobene Umsetzungswelle in Gang setzen.

5 Siehe hierzu: Regierungserklärung der Bundesregierung vom 16. 12. 1976, Punkt 70.

6 Bei der Funktions-Sanierung erfolgt die Sanierung aus Gründen der Funktionsänderung entsprechend den Kriterien des § 3, Absatz 3, Ziffer 2 des Städtebauförderungsgesetzes (StBauFG). Hierbei handelt es sich um Nutzungsänderungen, wobei z. B. Wohngebäude Straßen weichen müssen oder durch Läden, Bürogebäude oder Parkhäuser ersetzt werden.

7 Siehe hierzu die Ausführungen von H. P. Bahrtdt über Sanierung und Sozialplan: „Die Bedeutung gesellschaftspolitischer Ziele für die Institutionalisierung der Sozialplanung“. Institut für Städtebau Berlin, 1974, Vortrag Nr. 57/14 und Rotraud Weber: „Sanierung und Umsetzung - können die Belange der Betroffenen gewahrt werden?“ in *Bauwelt* 8/77, S. 232 ff.

8 Die Praxis zeigt, daß die Abschöpfung von Planungsgewinnen in Sanierungsgebieten gegenüber früheren Vorstellungen wesentlich niedriger liegen wird. Für die Mieten hat das eine positive Wirkung bis zur Beendigung der Sanierung. Nach Aufhebung des Sanierungsgebietes führt diese Situation allerdings zu Spekulationsanreizen, wenn die Eigentümer dann überhöhte Grundstückspreise realisieren können, deren Gewinn sie nicht an die Gemeinde abliefern müssen.

Ausbau sozialer Sicherungen bei der Stadtsanierung erforderlich

Insgesamt kommt es darauf an, die Sanierungspolitik in ein Gesamtkonzept „erhaltender Stadterneuerung“ einzubinden. Notwendig und kurzfristig zu realisieren wären folgende Maßnahmen:

- Die Länder sollten gemeinsam mit dem Bund ein Ergänzungsprogramm zur Sanierungsförderung auflegen, in dem ausdrücklich als neuer sächlicher Schwerpunkt die stärker sozial orientierte Komponente der reinen Wohnwertverbesserung und Stadterhaltung festgeschrieben wird⁹. Hierdurch könnte das weitere Absinken nicht geförderter innerstädtischer Wohngebiete mit schlechter Bausubstanz und erheblichen Umweltbelastungen aufgehalten werden. Als räumlichen Schwerpunkt sollte man die Bevorzugung von strukturschwachen ländlichen Gebieten ergänzend hinzufügen.
- Neben der Modernisierung sollte der Neubau von Sozialwohnungen in Sanierungsgebieten wesentlich stärker gefördert werden. Er ist deshalb so wichtig, weil nur durch ein breites, preisgünstiges, auf die Bedürfnisse von Familien mit Kindern abgestimmtes Wohnungsangebot im Sanierungsgebiet eine ausgeglichene Sozialstruktur erhalten oder wieder hergestellt werden kann.
- Die Mietobergrenzen für neugebaute bzw. modernisierte Sozialwohnungen in Sanierungsgebieten sollten durch Zusatzförderung niedriger angesetzt werden als im normalen Programm von Sozialwohnungen.
- Die Unterstützungen für die Betroffenen nach dem Sozialplan, die in den Kommunen sehr unterschiedlich gehandhabt werden, sollten ausgebaut werden. Nach der Durchführung der Sanierung sollten bedürftige Betroffenenengruppen über einen längeren Zeitraum hinweg bei der Konsolidierung ihrer durch die Sanierung negativ veränderten Lebensverhältnisse unterstützt werden. Die Durchführung solcher Aufgaben durch die Gemeinde selber würde wesentlich erleichtert werden, wenn der Aufwand auch der Gemeinde selbst aus Städtebauförderungsmitteln gedeckt werden könnte. Hierzu müßte allerdings das Städtebauförderungsgesetz geändert werden¹⁰.
- Einige Vorschläge des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Erleichterung von Investitionen, die die Betroffenen erheblich benachteiligen würden, weil dann z. B. die vorbereitenden Untersuchungen und die Grundsätze zum Sozialplan unter bestimmten Bedingungen verspätet oder sogar überhaupt nicht erarbeitet werden

⁹ Die Möglichkeit der Förderung rein sozial motivierter Sanierung ist auch dem Bund gegeben, der seine Mittel nach Artikel 104a Grundgesetz nur einsetzen darf, wenn dadurch die Wirtschaftskraft gestärkt wird. Daß der Erhalt verbesserungswürdiger alter Bausubstanz durch umfangreiche Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten einschließlich der Verbesserung der Wohnumwelt gesamtwirtschaftlich positiv zu beurteilen ist, kann nicht bezweifelt werden.

¹⁰ § 41 Abs. 3 StBauFG bestimmt, daß die persönlichen und sachlichen Kosten der Gemeindeverwaltung nicht gefördert werden können.

müßten, sind zu streichen. Zu erhalten sind die für die betroffenen Mieter und Pächter wichtigen Gesetzesbestimmungen zur Beteiligung¹¹.

Erheblicher Bedarf an Modernisierung und Ersatzwohnungsbau

Stadterhaltung als Sicherung der Wohnfunktion in städtischen Altbauquartieren und Verbesserung der Wohnbedingungen in diesen Gebieten ist vor allem angewiesen auf die Modernisierung des Altbauwohnungsbestandes. Sie erhielt in den letzten Jahren eine wachsende Bedeutung, da erkennbar wurde, daß bestimmte Altbauquartiere mit schlecht ausgestatteten Wohnungsbeständen ihre früher einmal vorhandene Attraktivität als innerstädtische Wohnviertel rapide verloren - ein Prozeß, dessen bevölkerungs- und kommunalpolitische Folgen unter dem Schlagwort „Stadtflucht“ diskutiert werden¹².

Der Anteil der Altbauten am Gesamt-Wohnungsbestand mit Ausstattungsmängeln ist trotz des umfangreichen Wohnungsneubaus in der Nachkriegszeit immer noch erheblich.

Man rechnet gegenwärtig mit etwa 11 Mio. modernisierungsbedürftigen Wohnungen; das ist etwa die Hälfte des gesamten Wohnungsbestandes. Von diesen 11 Mio. Wohnungen müssen im Lauf der Zeit etwa 4 Mio. durch Neubauten ersetzt werden, so daß der Bestand an modernisierungsbedürftigen und modernisierungswürdigen Wohnungen etwa 7 Mio. beträgt. Dieser Wohnungsbestand verteilt sich im wesentlichen auf 4 Typen von Wohnquartieren, die jeweils sehr unterschiedliche Bedingungen und Anforderungen an die Durchführung von Modernisierungen aufweisen:

- historisch entstandene kleinstädtische oder dörfliche Ortskerne; Wohnungsbauten aus der „Gründerzeit“, entstanden um die Jahrhundertwende, teils als Massenwohnungsbau (Zechen- und Arbeitersiedlungen, Mietskasernen), teils als innenstadtnahe Blockbebauungen; Wohnsiedlungen aus der Zwischenkriegszeit meist als Genossenschaftssiedlungen und als früher sozialer Wohnungsbau entstanden; Wohnungsbauten der ersten Nachkriegszeit, meist sozialer Wohnungsbau, der unter der Aufgabe entstand, möglichst rasch mit einfachen Mitteln die Wohnungsnot zu lindern.

11 Die Grundsätze zum Sozialplan nach § 4 StBauFG, die eine Festschreibung von Zielen der Sanierung vorsehen, sollen nicht frühzeitig bei der Sanierungsuntersuchung, sondern erst später im Bebauungsplanverfahren erarbeitet werden, bzw. in bestimmten Fällen ganz entfallen können. Abbruch- und Baumaßnahmen in Sanierungsgebieten (§ 10) sollen schon ermöglicht werden, sobald sie den Zielen und Zwecken der Sanierung entsprechen, unabhängig davon, wie diese Ziele und Zwecke ergründet worden sind. (BR-Drucksache 446/78 vom 29. 9. 78).

12 Siehe hierzu: Hans-Ulrich Korenke, Stadtverordnetenvorsteher Frankfurt am Main (Hrsg.): „Stadtflucht - Dokumentation zum Hearing des Frankfurter Stadtparlaments am 21. 1. 1978“ und Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung, Amt für kommunale Gesamtentwicklung: „Stadtflucht aus Frankfurt?“ — Ffm. Dezember 1977.

Die Modernisierung in städtischen „Problemgebieten“ findet nicht statt

Nach dem Modernisierungs- und Energie-Einsparungsgesetz (ModEnG) soll einerseits die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit guten und preiswürdigen Wohnungen verbessert werden und andererseits dadurch ein Beitrag zur Erhaltung von Städten und Gemeinden erreicht werden. Um dieses zweite - städtebauliche - Ziel erreichen zu können, sollen die zur Verfügung stehenden Mittel in der Regel zur Hälfte in Schwerpunkten eingesetzt werden, nämlich in zusammenhängenden, abgegrenzten Gemeindegebieten mit einem überwiegenden Anteil modernisierungsbedürftiger Wohnungen, bisher unzureichender Modernisierungstätigkeit und mit einer Bewohnerschaft, die zu einem wesentlichen Teil aus Personen besteht, „die sich im allgemeinen nur unzureichend mit angemessenen Wohnungen versorgen können“ (§11 ModEnG).

Die beiden Ziele des Gesetzes - das sozialpolitische und das städtebauliche - können leicht in Widerspruch zueinander geraten, wenn man berücksichtigt, wie die Kostenfrage geregelt ist: jährlich können bis zu 11 Prozent der Modernisierungskosten (vermindert um die Beiträge der öffentlichen Förderung) auf die Miete umgelegt werden. Nach einer Reihe von Jahren hat der Mieter also die Modernisierungsinvestitionen bezahlt, ohne daß die Miete danach gesenkt zu werden braucht. Dadurch, daß der Erhöhungsbetrag über die Modernisierungskosten ohne Berücksichtigung der Ausgangsmieten ermittelt wird, kann es geschehen, daß die Miete einer relativ preiswerten Altbauwohnung nach einer Vollmodernisierung von vielleicht 2,- DM/m² auf 4,75 DM/m² steigt, also um mehr als 100 Prozent¹³. Das Wohngeld kann solche Mietsprünge nur zu einem geringen Teil ausgleichen. Da der Mieter die Modernisierung grundsätzlich zu dulden hat, bleibt in solchen Fällen gerade den einkommensschwächeren Mietern nur der Auszug aus der Wohnung. Daß es zu solchen Entwicklungen in größerem Umfang bisher nicht gekommen ist, liegt an den besonderen Problemen, auf die die Modernisierungsförderung gerade in Altbauquartieren der Gründerzeit mit schlecht ausgestatteten Wohnungen und einem hohen Anteil einkommensschwacher Bewohnergruppen gestoßen ist¹⁴. Einerseits handelt es sich um Gebiete mit erheblichem Modernisierungsbedarf, bisher geringer Modernisierungstätigkeit und Bewohnern, die auf diesen Teilmarkt relativ preiswerter Altbauwohnungen angewiesen sind. Andererseits finden sich in diesen Gebieten zu einem hohen Anteil Hauseigentümer, die selber über geringe Einkommen verfügen (zahlreiche Rentner) und somit den Eigenkapitalanteil und den nicht förderungsfähigen Anteil der Instandsetzungskosten nicht aufbringen können, und die häufig darüber hinaus mit der Aufgabe der Planung und Durchführung einer Modernisierung überfordert sind.

13 Als Obergrenze für modernisierungsbedingte Mieterhöhungen gilt z. B. in Hessen die ortsübliche Vergleichsmiete oder die Bewilligungsmiete des Sozialen Wohnungsbaus zuzüglich 20 Prozent.

14 Siehe auch: Hannes Dubach, Urs Kohlbrenner: „Grundlagen und Entscheidungshilfen für die Erneuerung von Berliner Wohnblöcken“, Bauwelt 11/78, S. 382-388.

Hinzu kommt, daß sich die Wohnqualität in diesen „Problemgebieten“ in den vergangenen Jahren vor allem aufgrund zunehmender Umweltbelastungen erheblich verschlechtert hat, daß Grün- und Freiflächen, vor allem Kinderspielplätze fehlen, so daß besserverdienende Bevölkerungsgruppen hier nicht mehr wohnen wollen¹⁵. Auch modernisierungswillige Eigentümer hielten deshalb bisher ihre Investitionen zurück.

Empfehlungen zur Ergänzung der staatlichen Modernisierungsförderung

Im Interesse der Bewohner der sog. Problemgebiete wird es erforderlich sein, das für eine umfangreiche Modernisierungstätigkeit bisher nicht ausreichende Förderungsangebot an die Hauseigentümer durch folgende Maßnahmen zu ergänzen:

- Verbesserungen des Wohnumfeldes durch die Städte und Gemeinden (Verkehrsberuhigung, Verbesserung des Freiflächenangebots, „Entkernungs“- und „Hof-Programme für die Blockinnenflächen),
- Verhinderung von Mieterhöhungen aufgrund von öffentlichen Investitionen im Wohnumfeld,
- Förderung und mietvertragliche Absicherung von Mietermodernisierungen, da in der Vergangenheit schon viele Mieter auf eigene Kosten modernisiert haben und dazu auch künftig bereit sind, um Mieterhöhungen zu vermeiden¹⁶,
- Unterstützung von Bewohnergenossenschaften, finanzielle Förderung solcher Genossenschaften zur Übernahme des Gebäudes von verkaufsbereiten Eigentümern, um es in eigener Regie zu modernisieren,
- einkommensbezogene Förderungsangebote an Hauseigentümer, um Investitionsschwächen auszugleichen und durch höhere Förderungsleistungen die Mieterhöhungen zu begrenzen, und
- Förderung stufenweiser Modernisierungen, da auch einfache Verbesserungen mit entsprechend geringen Mietsteigerungen bereits eine spürbare Anhebung des Wohnwertes bewirken können.

Welche Ziele werden bei der Verkehrsberuhigung verfolgt?

Verkehrsberuhigung ergänzt Sanierung und Modernisierung durch Maßnahmen im Wohnumfeld durch Beeinflussung des Straßenverkehrs und durch Umgestaltung des öffentlichen Straßenraums. Maßnahmen der Verkehrsberuhigung dienen also

15 Siehe hierzu: Ulrich Pfeiffer: „Offene Fragen der Modernisierungsförderung“ Bundesbaublatt 7/76, S. 304-310; Ulrich Pfeiffer: „Wohnen in der Stadt“, Der Städtetag 5/77, S. 226-229 und Rudolf Halberstadt, Wolfgang Kröning, Ilona Mühlich-Klinger, Uwe Wullkopf: „Modernisierung: Beitrag zur Verbesserung der Wohnungsversorgung und zur Stadterhaltung“, Stadtbauwelt 54/77, S. 802-807.

16 Siehe hierzu: Wulf Eichstädt, Karin Gansauge, Joachim Klug, Jürgen Werner: „Selbsthilfe-Initiativen und Altbauerneuerung“, Bauwelt 34/78, S. 1239-1245.

dazu, die Wohnbedingungen der Stadtbewohner zu verbessern. Dabei geht es insbesondere um die meist einkommensschwachen Bewohner innerstädtischer Altbau-Wohnquartiere, in denen bei hoher Bebauungsdichte der Straßenraum mangels anderer Abstellmöglichkeiten mit Pkw's überfüllt ist und in denen Freiflächen, Grün- und Spielflächen praktisch nicht vorhanden sind. Dadurch kommt dem Straßenraum als wohnungsnahem Freiraum für die Bewohner besondere Bedeutung zu¹⁷. Verkehrsberuhigung heißt, den Kfz-Verkehr in innerstädtischen Wohnquartieren zu verringern und zu verlangsamen, um damit zusammenhängende Umweltbelastungen für die Bewohner zu reduzieren¹⁸.

Die mit Maßnahmen der Verkehrsberuhigung verfolgten Ziele lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen:

- Verhinderung ortsfremden, nicht auf das Wohnquartier bezogenen Kfz-Durchgangsverkehrs bei gleichzeitiger Verbesserung der Zugänglichkeit des Quartiers für Fußgänger und Radfahrer;
- Verlangsamung des internen Anliegerverkehrs mit dem Ziel, die Rücksichtnahme auf Fußgänger, Radfahrer und spielende Kinder und damit deren Sicherheit und Bewegungsspielraum zu erhöhen;
- Nutzung des Straßenraums als wohnungsnaher Außenraum, z.B. für Spiel und Kommunikation, also Priorität der Wohnfunktion vor der Verkehrsfunktion.

Maßnahmen und Probleme bei der Verkehrsberuhigung

Es ist eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und zur Umgestaltung des Straßenraums denkbar¹⁹. Den oben dargestellten Zielen entsprechend sind folgende Maßnahmebündel zur Verkehrsberuhigung zu unterscheiden:

- Verhinderung oder Erschwerung des Kfz-Durchgangsverkehrs durch Sack- und Schleifenstraßen;
- Verringerung der Fahrgeschwindigkeiten des Kfz-Anliegerverkehrs durch Fahrbahnverengungen, Verschwenkungen des Fahrbahnprofils bzw. Fahrbahnversätze;

17 Kurzgefaßte und zugleich umfassende zusätzliche Informationen liefern dazu: H. Monheim: „Verkehrsberuhigung — Von verkehrstechnischen Einzelmaßnahmen zum städtebaulichen Gesamtkonzept“; Stadtbauwelt Nr. 58 vom 30. 6. 78 und M. Schönemann: „Verkehrsberuhigung — ein Beitrag zur Wohnumfeldverbesserung“; Bundesbaublatt, 11/78.

18 Siehe hierzu: „Lärmschutz in den Städten. Planungs- und Handlungskonzepte für Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und zum Lärmschutz - Beispiele, Hinweise, Empfehlungen, Forderungen“; Hrsg. Deutscher Städtetag, Reihe F, Heft 2, Köln 1978, und „Grundsätze für ein übergeordnetes Konzept zur Verkehrsberuhigung und zum Lärmschutz in den Städten - Empfehlungen, Hinweise und Forderungen des Deutschen Städtetages“, Der Städtetag 8/78, S. 449-453.

19 Sehr anschauliche Übersichten über ausgeführte Beispiele wurden vom holländischen und deutschen Automobilklub herausgegeben: „Woonerf (Wohnhof)“, Hrsg.: Königlicher Niederländischer Touring Club (ANWB), 1977, Postfach 93200, 2509 BA Den Haag, und „Sicherheit für den Fußgänger II, Verkehrsberuhigung“, Hrsg.: Bundesminister für Verkehr, Bonn und Allgemeiner Deutscher Automobil-Club (ADAC), Baumgartnerstr. 53, 8 München 70.

- „wohnliche“ Gestaltung des Straßenraums durch Oberflächengestaltung nach Form, Farbe, Material und Struktur, Pflanzen von Bäumen, Einrichten von Spielplätzen.

Obwohl in zahlreichen Städten baureife Planungsprojekte für Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung vorliegen, ist - abgesehen vom Großversuch in Nordrhein-Westfalen (in 29 Gebieten in 20 Städten) — bisher wenig davon realisiert worden. Außerdem werden in der Regel nur punktuell einzelne Wohnstraßen innerhalb von größeren Wohnquartieren umgestaltet. Größere zusammenhängende Maßnahmenkonzepte in ganzen Wohnquartieren und Stadtbezirken fehlen bisher weitgehend.

Einige Probleme bei der Verwirklichung von Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung seien noch kurz angeführt. Die rechtlichen Bedingungen erlauben zwar die Durchführung solcher Maßnahmen, bestimmte Einzelheiten müßten jedoch noch gesetzlich abgesichert werden. Um die Straßen „wohnlich“ zu gestalten, und vor allem für Kinder und alte Menschen sicherer zu machen, ist man auf kostspielige Umbauten angewiesen. Erschwerend kommt hinzu, daß gerade in den am dringendsten zu verbessernden „Problemgebieten“ die hohe Baudichte und enge Straßen mit vielen abgestellten Kraftfahrzeugen die Durchführung am stärksten behindert. Gerade deshalb ist eine rechtzeitige und intensive Beteiligung aller Anwohner unumgänglich nötig, um zu allseitig annehmbaren Lösungen zu kommen.

Finanzielle Unterstützung zur Durchführung von Verkehrsberuhigungsmaßnahmen erforderlich

- Trotz des Großversuchs in Nordrhein-Westfalen zur Verkehrsberuhigung und den in Kürze hierzu vorliegenden Erfahrungen fehlt es in der Bundesrepublik immer noch an Anschauungsbeispielen. Dabei sollten großflächige Konzepte für ganze Wohnquartiere den Vorzug erhalten vor isolierten Einzelmaßnahmen. Die vorbildlichen niederländischen Beispiele von Wohnstraßen in etwa 190 Gemeinden können wegen der unterschiedlichen Verhältnisse zwar nicht direkt übernommen werden, sie geben aber wichtige Anregungen für die praktische Durchführung²⁰.
- Außer der rechtlichen muß auch die finanzielle Grundlage zur Verkehrsberuhigung von Wohnquartieren und zur Umgestaltung von Wohnstraßen geschaffen werden²¹. Dazu müßten Bund und Länder beitragen. Auch wäre es sinnvoll, Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes dafür einzusetzen. Im Prinzip sollte angesichts des derzeitigen Nachholbedarfs für die öffentlichen Hände die Devise gelten, daß für jede Mark, die für den Ausbau des städtischen Hauptverkehrsstraßennetzes

20 In den Niederlanden sind die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen vorhanden (Woonerf-Gesetz, Mindestanforderungen an Wohnhöfe). Das Wohnhof-Prinzip wird inzwischen auch generell bei der Verkehrserschließung neuer Wohngebiete angewendet.

21 In Sanierungsgebieten können derartige Maßnahmen über das Städtebauförderungsgesetz gefördert werden.

(z. B. als Stadtautobahnen) ausgegeben wird, ebenfalls eine Mark für die Umgestaltung von Wohnstraßen in derart vom gebietsfremden Kfz-Verkehr entlasteten Wohnquartieren aufgewandt wird.

Eine erweiterte Bewohnerbeteiligung muß politisch durchgesetzt werden

Mit der Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten bei der Novellierung des Bundesbaugesetzes im Jahre 1976 hat der Gesetzgeber auf eine wichtige Veränderung des kommunalpolitischen Geschehens reagiert. Mit dem Paragraphen 2a des Bundesbaugesetzes, der die frühzeitige Einbeziehung der Bewohner in den Planungsprozeß vorschreibt²², wurde dem Umstand Rechnung getragen, daß vor allem komplexe Planungen für innerstädtische und ältere Wohnquartiere seit Ende der 60er Jahre zunehmend auf Widerstand der unmittelbar Betroffenen stoßen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, daß dieser Widerstand sehr oft erfolgreich sein kann und damit - aus der Sicht der planenden Verwaltung - die Arbeit von Jahren zunichte machen kann. In einem politischen System, das aufgrund der Möglichkeit wechselnder politischer Mehrheiten die autoritäre Durchsetzung von Beschlüssen auf Dauer nicht garantieren kann, wird es zum Erfordernis für die Verwaltung, auch das politische Schicksal ihrer Planungen mit ins Kalkül zu ziehen und diese gegen den politischen Widerstand der Betroffenen abzusichern.

Für die Verwaltung ist es somit vor allem bei Planungen, die möglicherweise Konflikte auslösen können — abstrakt gesehen — zweckdienlich, Wege der Beteiligung der Bewohner zu suchen, um die Schärfe der Konflikte und mögliche Kompromisse auszuloten. Das bedeutet aber noch lange nicht, daß dieser Nutzen der Beteiligung der planenden Behörde auch im konkreten Einzelfall bewußt ist. Sie kann die Beteiligung sehr formal abhandeln, denn der § 155a des Bundesbaugesetzes schließt die Anfechtung einer Planung wegen Verletzung der erweiterten Beteiligungs- und Informationsvorschriften aus. Im Prinzip ist die Kommunalverwaltung nur durch die Rechtsaufsichtsbehörden und vor allem durch politische Kontrolle zur Durchführung der Beteiligung anzuhalten.

Die mit dem § 2a anerkannte Beteiligung der Bewohner richtet sich an die betroffenen Bewohner unmittelbar und legalisiert damit die Art und Weise politischer Einflußnahme, wie sie vor allem von Bürgerinitiativen praktiziert wird. Daß diese Form der politischen Willensbildung so wirksam werden konnte, lag nicht allein an der Verschlechterung von Wohn- und Umweltbedingungen in den Städten, sondern vor allem auch daran, daß die politischen Parteien sich als nur bedingt tauglich erwiesen, Bewohnerpositionen politisch zu vertreten. Bei den in den kommunalpoliti-

²² Absatz (2) des § 2a Bundesbaugesetzes lautet: „Die Gemeinde hat die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung öffentlich darzulegen. Sie hat allgemein Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung zu geben (Anhörung). Öffentliche Darlegung und Anhörung sollen in geeigneter Weise und möglichst frühzeitig erfolgen; dabei sollen auch die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung aufgezeigt werden. Soweit verschiedene sich wesentlich unterscheidende Lösungen für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebietes in Betracht kommen, soll die Gemeinde diese aufzeigen.“ Die bisher bereits erforderliche Offenlegung (Auslegung) ist in Absatz (6) desselben § 2a festgelegt.

schen Körperschaften vertretenen Parteien haben allgemeine stadtökonomische Gesichtspunkte einen ganz überragenden Stellenwert. Der Vorrang wirtschaftlicher Ziele beruht dabei keineswegs immer auf bewußten Entscheidungen, sondern setzt sich zumeist unter dem Schleier allgemeinerer Ziele wie dem einer „funktionalen Stadtstruktur“, „Stärkung von Zentralitätsfunktionen“, „Schaffung von Arbeitsplätzen“ etc. durch. Bewohnerforderungen aus den einzelnen Stadtteilen wurden und werden demgegenüber als auf partikularen Interessen beruhend und daher weniger gewichtig eingeschätzt. Unter dieser Voraussetzung waren bisher die Chancen, Bewohnerforderungen über die vorhandenen politischen Kanäle durchzusetzen, gering.

Vertretung von Bewohnerinteressen durch Bürgerinitiativen

Es waren vor allem die Organisationen der unmittelbar betroffenen Bewohner der alten Quartiere, die sich gegen bewohnerfeindliche Stadtveränderungen zur Wehr setzten. Daß dieser Protest sehr häufig von Angehörigen mittlerer Einkommensschichten getragen war, hat sie für Gewerkschafter möglicherweise gelegentlich suspekt gemacht²³. Betrachtet man aber die Ergebnisse der politischen Arbeit der Bewohnerinitiativen in den Stadtteilen insgesamt, so muß man feststellen, daß diese in sehr vielen Fällen ganz entscheidend unteren Einkommensschichten zugute kamen. Über den Aspekt des unmittelbaren Bestandsschutzes hinaus haben Bewohnerinitiativen in weitem Umfang dazu beigetragen, alternative Lösungsmöglichkeiten für die städtische Entwicklung politisch zu fordern. Nur ganz am Anfang konnten und können sie es sich leisten, dem St.-Florians-Prinzip („verschon' mein Haus, zünd' andre an“) zu huldigen. Zumeist entwickeln sie Konzepte, die zu einer geringeren Gesamtbelastung von Wohngebieten führen, ohne andererseits die gesamtstädtischen Verkehrserfordernisse zu vernachlässigen; sie machen Vorschläge, die eine wirtschaftlich tragbare Qualitätsverbesserung älteren Wohnraums zum Ziel haben, ohne daß die bisherigen Mieter vertrieben werden, und sie setzen sich für eine Verbesserung der sozialen Versorgung im Viertel ein.

Bewohnerinitiativen sind damit häufig zu einer wichtigen Korrekturinstanz der bestehenden politischen Institutionen auf gemeindlicher Ebene geworden und sie stellen - was hier von entscheidender Bedeutung ist - eine wichtige Vertretung für die Interessen der unteren Einkommensschichten dar. Es läßt sich auch kaum belegen, daß durch Bewohnerinitiativen die Entwicklung der Produktivkräfte auch nur partiell entscheidend gehemmt würde. Im Gegenteil führen ihre Vorschläge z. T. zu Lösungen höherer Rationalität, wenn es z. B. erforderlich wird, angesichts des bestehenden Widerstands gegen Schnellstraßenplanungen den öffentlichen Personennahverkehr auszubauen, der weniger energieintensiv und wesentlich umweltfreundlicher ist.

23 Vgl. hierzu den Bericht von Trutz Trommer, GMH 27 (1976) 5, S. 288-294, der eine Übersicht über die bis dahin in den GMH veröffentlichten Einschätzungen des Verhältnisses von Gewerkschaften und Bürgerinitiativen gibt.

Das Engagement der Gewerkschaften im Wohnumweltbereich ist erforderlich

Auf ein eigenes gewerkschaftliches Engagement im Interesse der Arbeitnehmer sollte nicht verzichtet werden. Bestehende Ansätze wie die Delegation von DGB-Vertretern in gemeindliche wie regionale Kommissionen und Beiräte oder die Möglichkeit als „Träger öffentlicher Belange“ Arbeitnehmerstandpunkte in die Diskussion zu bringen, sollten auf jeden Fall ausgeschöpft bzw. gefordert werden, um die gewerkschaftlichen Vorstellungen in Richtung auf eine gleichwertigere Vertretung gegenüber der Kapitaleseite verstärkt vorbringen zu können. Ein wichtiger Vorstoß in dieser Richtung ist die DGB-Forderung nach regionalen Wirtschafts- und Sozialräten. Aus gewerkschaftlicher Sicht, die ja Produktions- und Reproduktionsbedingungen nicht voneinander isoliert, könnte und sollte die Bürgerinitiativbewegung weitgehend als Bündnispartner angesehen werden.

Eine gewerkschaftliche Vertretung auf allen Planungs- und Entscheidungsebenen könnte vor allem auch einem Gegeneinander-Ausspielen von Bewohnerforderungen und Gewerkschaftspositionen vorbeugen, etwa in dem Sinne, daß der Widerstand gegen bestimmte Stadtumbaumaßnahmen investitionshemmend sei und damit Arbeitsplätze gefährde. Wenn man anerkennt, daß die Bewohnerorganisationen in ihrer ganz überwiegenden Mehrzahl darauf gerichtet sind, den Status quo der Reproduktionsbedingungen zu wahren, muß es auch ein Ziel gewerkschaftlicher Stadtentwicklungspolitik sein, die Beteiligungsmöglichkeiten für Bewohner zu sichern und zu erweitern.

Diesem Ziel kann eine Reihe von Forderungen dienen, wie z. B.:

- weitgehende öffentliche Information über das Planungsgeschehen („offene Planung“),
- Ausarbeitung alternativer Planungen,
- fachliche Unterstützung von Bewohnergruppen durch unabhängige Experten („Anwaltsplaner“),
- Berater für sozial benachteiligte Gruppen („Gemeinwesenarbeiter“),
- geregelte Formen öffentlicher Diskussionen („Bürgerversammlungen“) und
- Volkshochschulkurse zu Stadtteilproblemen bzw. Planungsfragen.

Solche Partizipationsverfahren²⁴, die im weiteren Sinne durch den § 2a Bundesbaugesetz gedeckt sind, können aber nur Angebote darstellen, die ausgeschöpft und durch politisches Engagement im Sinne einer Interessenvertretung für Arbeitnehmer ausgestaltet werden müssen.

24 Zu den verschiedenen Partizipationsverfahren siehe z. B.: Hermann Borghorst: „Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Regionalplanung“; Heggen-Verlag, Leverkusen, 1976, 180 S., und Ulrich von Alemann: „Partizipation - Demokratisierung — Mitbestimmung“, Westdeutscher Verlag, Opladen 1975, 385 S., der auch Beteiligungsansätze im Wirtschaftsbereich erörtert (betriebliche Mitbestimmung).