

Johann Eekhoff

E N T S C H E I D U N G S H I L F E N F Ü R
D I E S A N I E R U N G S P O L I T I K

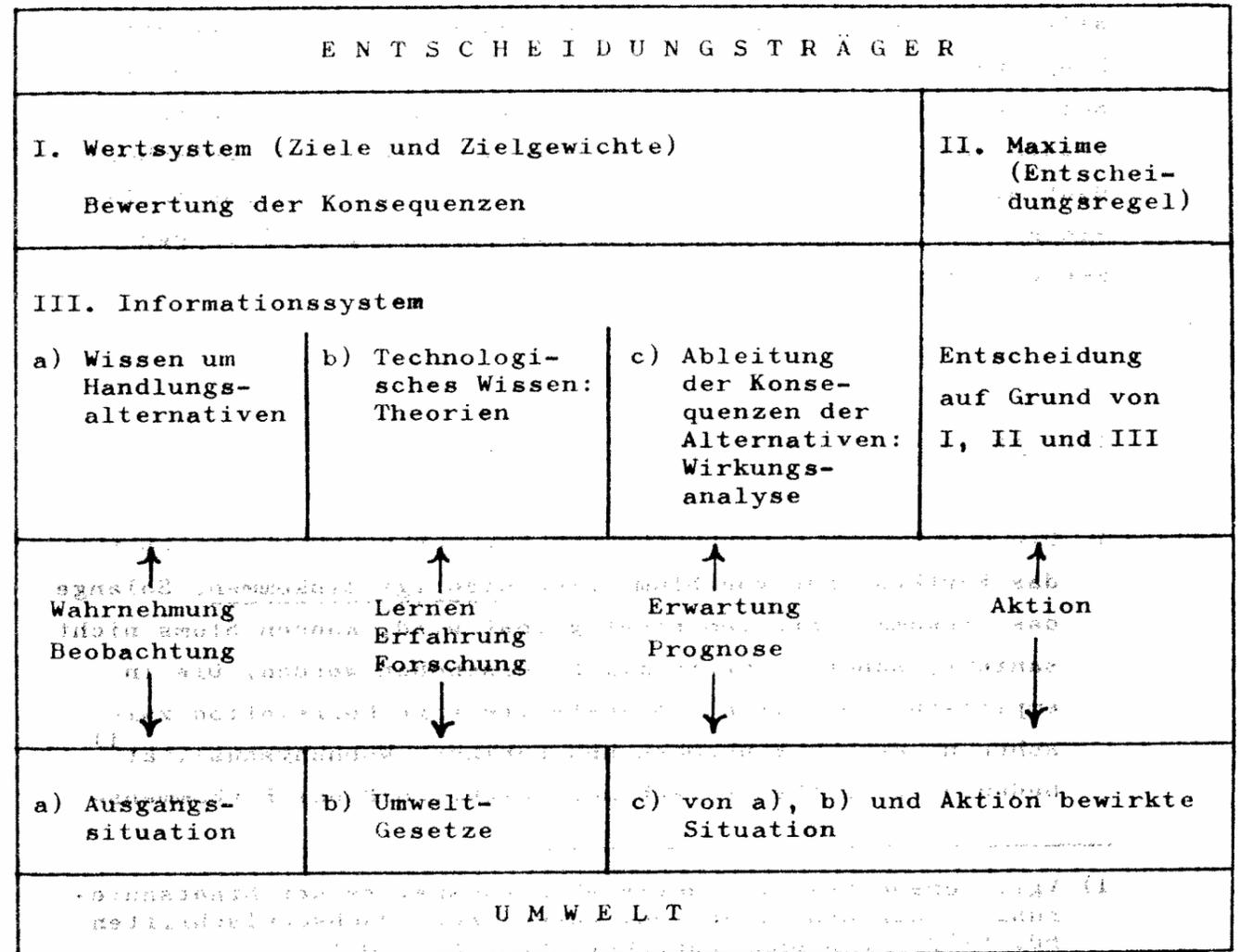
I. Problemstellung

Aufgabe dieses Artikels ist es, einige Theorien zur Stadt-
sanierung zu untersuchen und daraus Folgerungen für die
Sanierungspolitik zu ziehen. Die Stadtsanierung soll als
ein Mittel zur Veränderung der Nutzungsarten und -inten-
sitäten bebauter Stadtteile angesehen werden. Unter dem
Begriff "Sanierung" läßt sich eine Vielzahl von Handlungs-
alternativen subsumieren, die unterschiedliche Bündel von
Instrumenten (Maßnahmen) umfassen, die sich auf verschie-
den große Flächen beziehen und die in verschiedenen Zeit-
räumen durchgeführt werden können. Eine enge Abgrenzung
zu anderen Maßnahmen der Stadtentwicklung ist kaum möglich,
aber in diesem Zusammenhang auch nicht erforderlich. Im
Städtebauförderungsgesetz wird die Stadtentwicklung nicht
als Oberbegriff für Stadtsanierung und -erweiterung verwen-
det, sondern mit Stadterweiterung gleichgesetzt.

Um in konkreten Fällen über Sanierungsvorhaben entscheiden
zu können, braucht der Entscheidungsträger ein Entschei-
dungsmodell, das die Grundelemente Wertsystem, Entschei-
dungsregel und Informationssystem enthält.¹⁾ Das Wertsystem ergibt

1) Vgl. zum folgenden Gérard Gäfen, Theorie der wirtschaft-
lichen Entscheidung, Tübingen 1968, S. 95 f.

sich aus den Zielen des Entscheidungsträgers und den subjek-
tiven Zielgewichten, die Entscheidungsregel gibt an, nach
welchen Kriterien zu entscheiden ist. Unter Umwelt wird der
Kranz von Bedingungen verstanden, der die Handlungsmöglich-
keiten des Entscheidungsträgers abgrenzt, insbesondere also
die technischen, ökonomischen und sozialen Restriktionen so-
wie die (wahren) Gesetzmäßigkeiten zwischen Zielen und Mit-
teln. Im Informationssystem sind die Kenntnisse über die
Umweltbedingungen in der Ausgangssituation und die erwar-
teten Konsequenzen von Handlungsalternativen abgebildet.



(Entscheidungssituation nach Gäfen, a.a.O., S. 96).

Ob der Entscheidungsträger sich bei der Auswahl einer Handlungsalternative an der tatsächlichen Umwelt orientiert, hängt von der Qualität seines Informationssystems ab, d.h. von seinen

- Kenntnissen über die Ausgangssituation und den
- Kenntnissen der Gesetzmäßigkeiten (Theorien).

Dieser Ausschnitt der Entscheidungssituation steht im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen. Es sollen Theorien und Hypothesen über die Wirkung von Sanierungsmaßnahmen kritisch beleuchtet werden. Es geht also nicht um ein vollständiges Entscheidungsmodell oder eine systematische Zusammenfassung aller Ursache-Wirkungs-Beziehungen zu einem Modell der Wirkungsanalyse, wie z.B. einem Simulationsmodell; sondern es soll lediglich der Versuch gemacht werden, einzelne Hypothesen über Ziel-Mittel-Beziehungen (Bausteine der Entscheidungsmodelle) zu formulieren. Aus diesen Überlegungen sollen einige vorsichtige Schlüsse für die Sanierungspolitik gezogen werden (Wenn-dann-Aussagen).

II. Ursachen der Entstehung von Slumgebieten

1. Die wichtigste Ursache für das Entstehen und vor allem für das Fortbestehen von Slums sind niedrige Einkommen. Solange das Einkommensproblem nicht gelöst wird, können Slums nicht saniert, sondern nur räumlich verschoben werden. Die in empirischen Analysen festgestellte enge Korrelation zwischen niedrigem Einkommen und geringer Wohnungsqualität¹⁾ bedeutet rein theoretisch noch nicht, daß das Einkommens-

1) Vgl. Johann Eekhoff, Nutzen-Kosten-Analyse der Stadtsanierung - Methoden, Theorien; Europäische Hochschulschriften Bd. V/47, Bern und Frankfurt 1972, S. 110 f.

niveau die Wohnungsqualität bestimmt. Die Richtung der Kausalität könnte auch umgekehrt und über andere Variable laufen. Diese Vermutung kommt in dem ungebrochenen Optimismus der "physical planners" zum Ausdruck, die mit Sanierungsprojekten das Sozialverhalten und damit auch die wirtschaftliche Aktivität und die Einkommenssituation von Slumbewohnern verändern wollen. Plausibilitätsüberlegungen, Sanierungserfahrungen und "follow-up studies" bestätigen jedoch die Hypothese, daß die Wohnungsqualität vom Einkommen abhängt. Wie stark sich die unteren Einkommenschichten und Slumprobleme in einem Stadtteil konzentrieren, hängt ab von

- der Einkommensverteilung (Alonso)
- der Verteilung der Arbeitsstätten (Blumenfeld)
- dem Verkehrssystem (Kain & Meyer) und
- der Heterogenität der Bevölkerungsgruppen.

2. Nach der "historischen Theorie"¹⁾ entstehen Slums durch den natürlichen Wachstums- und Alterungsprozeß einer Stadt: Die höheren Einkommenschichten folgen der ringförmigen Erweiterung einer Stadt. Die frei gewordenen Wohnungen werden sukzessiv von mittleren und unteren Einkommenschichten übernommen und schließlich dem Verfall überlassen. Der gleiche Prozeß vollzieht sich bei gewerblichen Nutzungen.

1) Die Begriffe "historische" und "strukturelle" Theorie gehen auf William Alonso zurück: The Historic and the Structural Theories of Urban Form: Their Implications for Urban Renewal, Land Economics, Vol. 40 (1964), S. 227 - 231.

Man könnte argumentieren, der zentrifugalen Selbst-erneuerung stehe die veraltete Bausubstanz entgegen, weil die Investitionskosten im Vergleich zu denen auf unbebauten Grundstücken um die Abbruchkosten höher sind. Da es sich dabei jedoch um ein Qualitätsmerkmal des Grundstücks handelt, muß der Wert des Grundstücks um die Abbruchkosten unter dem Wert eines unbebauten Grundstücks in vergleichbarer Lage liegen, so daß das Vorhandensein veralteter Bausubstanz allein kein Hinderungsgrund für private Reinvestitionen ist. Das Slumproblem ist ein Übergangsproblem.

Durch die Sanierung - in diesem Fall Abriß der alten Bauten und Bereitstellung der Flächen für Neubauten - kann der Erneuerungsprozeß beschleunigt werden. Strukturelle Änderungen der Bodennutzung werden nicht beachtet.

3. Nach der "strukturellen Theorie" besteht ein grundsätzlicher Unterschied in der Nachfrage nach Wohnstandorten. Unabhängig vom Alter der Wohnbauten haben untere Einkommenschichten eine Präferenz für "citynahe" Wohnstandorte und obere Einkommenschichten für Stadtrandlagen.

Dieser Unterschied wird damit begründet, daß es sich für Familien mit hohem Einkommen lohnt, an den Stadtrand zu ziehen, weil die zusätzlichen Transportkosten durch Ersparnisse bei den Grundstücksausgaben überkompensiert werden.

Die Theorie beruht auf drei Voraussetzungen:

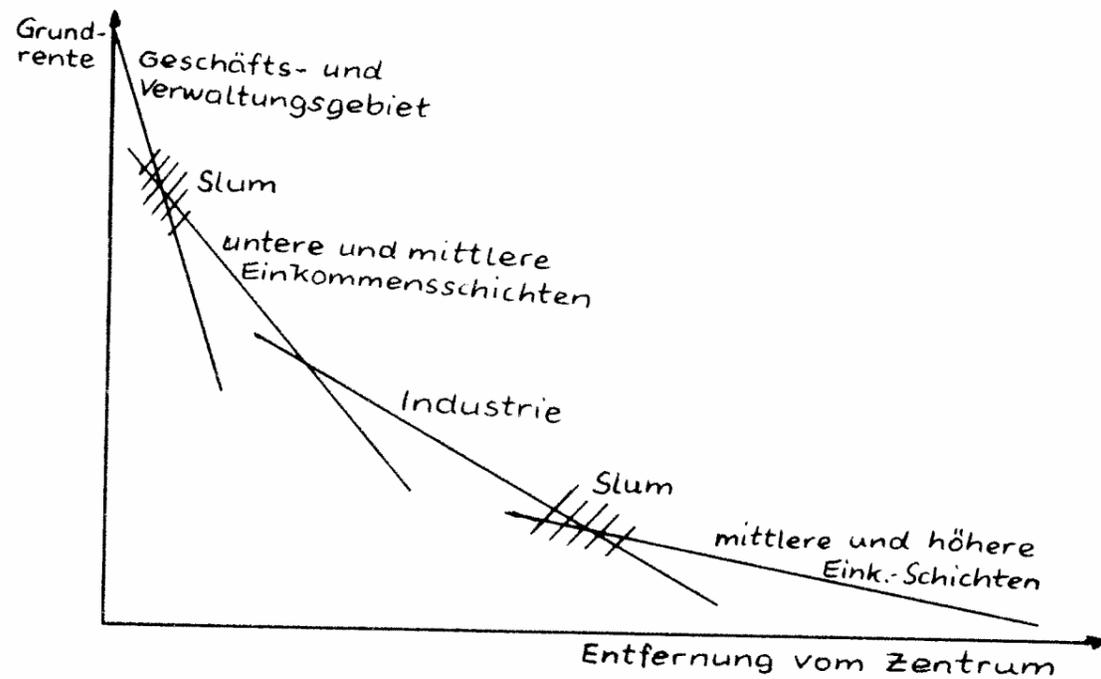
- (1) Die Grundrenten nehmen mit zunehmender Entfernung vom Zentrum ab.
- (2) Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Grundstücken ist positiv (superiores Gut).
- (3) Die Transportkosten sind unabhängig vom Einkommen.

Nach dieser Theorie ist die räumliche Segregation um so stärker, je größer die Einkommensunterschiede sind. Im Stadtkern besteht ein dauerhaftes Slumproblem.

Wenn diese Theorie zutrifft, haben Sanierungsprojekte mit dem Ziel, die Wohnungsqualität im Stadtkern dauerhaft zu verbessern, keine Erfolgchancen.

4. Eine weitere strukturelle Theorie führt die Slumbildung auf Verschiebungen von Nutzungszonen zurück. Im Wachstumsprozeß bilden sich Übergangszonen zwischen den einzelnen Nutzungsarten. Die Erwartung einer Nutzungsänderung verringert oder verhindert Reinvestitionen in die vorhandene Nutzung. Die Bausubstanz verfällt (Desinvestition) trotz steigender Grundstückspreise. Solche Slums sind für das jeweilige Gebiet ein Übergangsproblem. Sie verschieben sich kontinuierlich nach außen, wenn die Nutzungsarten sich vom Zentrum her ausdehnen (vgl. Abb.).

Entstehung von Slums in Übergangszonen



Der Versuch, die bestehenden Nutzungen zu sanieren, z.B. Abriß der Slums und Neubau von Wohnungen, wird nach kurzer Zeit von den Marktkräften unterlaufen: erneute Desinvestition und "Unterwanderung" der bestehenden Nutzung durch andere Nutzungen. Außerdem lassen sich solche Sanierungsprojekte vermutlich nur mit hohen Zuschüssen realisieren, weil in den Grundstückspreisen die Nutzungsumwidmung antizipiert wird und die Beibehaltung der vorhandenen Nutzung nur zu niedrigeren Grundstückspreisen möglich ist. Hohe Sanierungsverluste können ein Indiz dafür sein, daß legitime Ansprüche übersehen wurden, die sich in Marktpreisen (Grundrenten) ausdrücken.

5. Neben den strukturellen Theorien ist das Auftreten externer Effekte ein wichtiger Ansatzpunkt, um das Entstehen und insbesondere das Fortbestehen von Slums zu erklären.

Der Wert einer Wohnung hängt nicht nur von der Qualität der Wohnung, sondern auch von der Umgebung (Qualität der übrigen Wohnungen) ab. Diese Tatsache führt zur Unterlassung von Reinvestitionen, weil der einzelne Investor nur einen Teil der sozialen Erträge seiner Investition erhält bzw. nur einen Teil der Kosten einer verstärkten Desinvestition in der Form von Ertragsverringeringen selbst trägt. Externe Ersparnisse privater Investitionen sind die Ursache der geringen Bereitschaft, Reinvestitionen vorzunehmen, und verhindern oder verzögern den Selbsterneuerungsprozeß von Slumgebieten. - Ähnliche negative externe Effekte entstehen durch den Zuzug unerwünschter sozialer Gruppen (schlechter Ruf eines Gebietes) sowie durch die erhöhte Gefahr von Krankheiten, Kriminalität, Feuer usw.

Da die Sanierung zwangsläufig zu einer allgemeinen und gleichzeitigen Verbesserung der Wohnungsqualität führt, so daß die externen Ersparnisse alle Investoren etwa gleichmäßig belasten und begünstigen (Internalisierung der externen Ersparnisse für das Sanierungsgebiet), müßten solche Projekte ohne nennenswerte Zuschüsse durchführbar sein. Diese Aussage gilt jedoch nur für die physischen Wirkungen. Bezüglich der sozialen Wirkungen von Sanierungsmaßnahmen - also der Möglichkeiten, das Sozialverhalten der Slumbewohner zu verändern - gibt es meines Wissens keine ermutigenden positiven Belege. Die Tatsache, daß Änderungen des Sozialverhaltens sich in sehr langen Zeiträumen vollziehen, dürfte neben dem Problem der niedrigen Einkommen ein ernsthaftes Hindernis für die Beseitigung von Slums sein. Auch daran wird deutlich, daß die Sanierung nicht kurzfristig und nur durch eine Verbesserung der

Bausubstanz erfolgen kann, sondern durch komplementäre Maßnahmen im Bildungswesen, im ökonomischen Bereich (Zahl und Qualität der Arbeitsplätze) usw. ergänzt werden muß.

Die Höhe der Sanierungszuschüsse hängt davon ab, inwieweit das Sanierungsvorhaben von den Präferenzen (Marktkräften) unterstützt wird, welche Komplementärmaßnahmen in anderen Bereichen vorgenommen werden und welche Abstände zwischen den Reinvestitionszeitpunkten liegen: Problem des optimalen Ersatzzeitpunktes von Grundstücksinvestitionen durch Investitionen gleicher Art (historische Theorie) oder durch andere Investitionen (strukturelle Theorie). Tendenziell wird das Slumproblem und damit der Zuschußbedarf gemildert durch

- steigende Einkommen
- relative Einkommenserhöhungen der Slumbewohner
- zunehmende Präferenz für Wohnungsqualität
- zunehmende Präferenz für Güter, deren Produktion keine externen Kosten verursacht, z.B. Verwaltungsdienstleistungen statt Industrieprodukte und mit
- zunehmender Rate des technischen Fortschritts, d.h. der Senkung der wirtschaftlichen Lebensdauer von Gebäuden und somit einer Verkürzung der Übergangszeit an den Nahtstellen sowie der Nutzung von Altbauwohnungen.

Gerade am letzten Punkt wird deutlich, daß die Desinvestition oder der "Substanzverzehr" ein sinnvoller ökonomischer Vorgang ist, der Nutzungsänderungen (Umwidmungen) und dem Ersatz vorhandener Investitionen vorangeht. Ein Slum"problem" wird nur von den Ursachen ausgelöst, die den Selbsterneuerungsprozeß behindern oder unmöglich machen und die zu einer räumlichen Konzentration der Slumnutzungen führen.

III. Der Einfluß von Datenänderungen und Stadterweiterungsformen auf die Erfolgchancen der Sanierung

Bei den folgenden Aussagen gilt jeweils die ceteris-paribus-Bedingung. Diese Einschränkung kann hier hingenommen werden, weil nur einzelne Bausteine eines Gesamtsystems betrachtet werden. Es wird gefragt, wie die Wirkungen von Sanierungsmaßnahmen beeinflußt werden durch

- die Bevölkerungszunahme
- die Erhöhung der Realeinkommen
- den technischen Fortschritt und
- alternative Formen der Stadterweiterung.

1. Durch die Bevölkerungszunahme einer Stadt erhöht sich die Nachfrage nach Wohnungen und das Niveau der Grundrenten.¹⁾ Das Ballungspotential unterer Einkommenschichten nimmt zu. Die räumliche Konzentration dieser Einkommenschichten wird dadurch gefördert, daß die Nachfrage nach Wohnungen geringer Qualität vorwiegend aus dem Wohnungsbestand und nicht durch Neubau befriedigt wird. Höhere Grundrenten und höhere Mieten fördern die Teilung und Überbelegung von Altbauwohnungen. Der Ausdehnung des gesamten Wohnungsbestandes durch Neubauten entspricht eine beschleunigte Qualitätsminderung ("downgrading"), so daß sich auf allen Märkten unterschiedlicher Qualitätsstufen das Angebot erhöht, also auch die Slumgebiete sich ausdehnen.

1) Die Bevölkerungszunahme von Städten ist durchaus mit einer stagnierenden Entwicklung der Gesamtbevölkerung vereinbar.

Sanierungsmaßnahmen ("upgrading") sind den durch Bevölkerungswachstum ausgelösten Marktkräften diametral entgegengesetzt. Sie verschärfen die Anpassungsprobleme in den "grauen Gebieten", in denen zusätzlich Slumbewohner aufgenommen werden müssen. Slums werden lediglich räumlich verschoben. Schnelles Bevölkerungswachstum und Sanierungsmaßnahmen heben die durchschnittliche Wohnungsqualität einer Stadt vorübergehend an, weil der Anteil von Neubauten zunimmt und die Anpassung des Angebots in den unteren Qualitätsklassen durch "downgrading" (Desinvestition) Zeit braucht. Die Slumursache "zu geringe Einkommen" und deshalb hohe Nachfrage nach billigen Wohnungen läßt sich nicht durch eine Verringerung des Angebots von Slumwohnungen beseitigen.

2. Eine allgemeine Zunahme der Realeinkommen erhöht ebenfalls die Nachfrage nach Wohnungen und das Niveau der Grundrenten, vorausgesetzt, daß Wohnungen nicht als inferiores Gut angesehen werden. Im Gegensatz zum Bevölkerungswachstum bewirken höhere Einkommen jedoch eher eine Verbesserung des vorhandenen Wohnungsbestandes. Grob gesprochen fragen jetzt alle Haushalte Wohnungen nach, die eine Qualitätsstufe besser sind als die im Augenblick bewohnten. Während die Nachfrage nach Wohnungen mittlerer Qualität etwa gleichbleibt - es rücken lediglich untere Einkommensschichten nach ("filtering") - steigt die Nachfrage nach Neubauwohnungen und sinkt die Nachfrage nach Slumwohnungen. Statt Desinvestitionen - wie bei der Bevölkerungszunahme - werden Reinvestitionen in Altbauten begünstigt. Das ist die Ideal-konstellation für Sanierungsmaßnahmen, mit denen die negativen externen Effekte beseitigt und die Marktkräfte unterstützt werden.

Wie oben beschrieben ändert sich aber mit steigenden Einkommen die Siedlungsstruktur: Substitution von Grundstücksausgaben durch Transportausgaben. Der Trend höherer Einkommensschichten in die Stadtrandgebiete nimmt zu, so daß die Slumsanierung verstärkt die Form der Umwidmung in andere Nutzungsarten annehmen kann. Für die Überlegungen zur Slumsanierung ist die Annahme entscheidend, daß die Einkommenserhöhung nicht mit einer ungleichmäßigeren Verteilung verbunden ist.

3. Durch Verbesserungen der Verkehrs- und Kommunikationssysteme sinken die Kosten der Raumüberwindung. Die Grundrentenfunktionen flachen sich ab, d.h. die Grundstücksnachfrage in der Innenstadt nimmt relativ ab. Für die industrielle Produktion führt die technische Entwicklung des Transportwesens und der Produktionsverfahren - horizontale Anordnung der Produktionseinrichtungen und damit zunehmende Fläche pro Beschäftigten - ebenfalls zu einer relativen Erhöhung der Nachfrage nach Standorten am Stadtrand. Diese Entwicklungen sind insbesondere bei schnell wachsenden und neuen Städten zu beobachten.

Während die Verbesserung des Kommunikationssystems die Wohnungsnachfrage in der Innenstadt insgesamt verringert, beeinflußt die Verlagerung der industriellen Arbeitsplätze die Struktur der Wohnungsnachfrage. Nach der Gegenpol-These von Blumenfeld sind entweder die Arbeitsplätze oder die Wohnstandorte in der Innenstadt konzentriert, und das Gegenteil gilt für die Randzonen, z.B. Dienstleistungen in der Innenstadt und die Wohnstandorte der Dienstleistungsbeschäftigten in Stadtrandgebieten oder Industriebetriebe am Stadtrand und Wohnstandorte der Industriebeschäftigten in der Innenstadt. Diese These

wird mit dem radial auf die Innenstädte ausgerichteten Verkehrssystem begründet; sie ist also nicht unabhängig von strukturellen Änderungen des Verkehrssystems bezüglich der räumlichen Erschließung.

Die Sanierung innenstädtischer Wohngebiete wird sowohl durch die sinkende Gesamtnachfrage als auch durch eine mögliche Strukturänderung zugunsten von Industriebeschäftigten-Wohnungen erschwert. Statt die Wohnungsqualität zu verbessern, könnte die Sanierung die Funktionsänderungen unterstützen.

4. Die Art der Stadterweiterung beeinflusst den Grad der Nutzungsverschiebungen und die Möglichkeiten der Sanierung. Als Extremformen kann man die ringförmige Erweiterung (diffuses Wachstum) und die Erweiterung durch den Bau einer Satelliten- oder Trabantenstadt gegenüberstellen.

Die Ringerweiterung - und Erweiterung durch viele kleine Satelliten, Korridore, Bänder oder Achsen - bringt die geringste Entlastung der Kernzone. Die Nachfrage nach zentralen Funktionen nimmt stark zu. Das Geschäfts- und Verwaltungszentrum muß sich ausdehnen und andere Nutzungen in den angrenzenden Zonen verdrängen. Die Slums an den Nahtstellen haben wirtschaftlich gesehen nur eine Übergangsfunktion, und der Versuch, diese Gebiete durch Sanierungsmaßnahmen als Wohngebiete zu erhalten, hat wenig Aussicht auf dauerhaften Erfolg. Aus Wohnungen mittlerer oder gehobener Qualitätsklassen werden bald wieder Slumwohnungen, Verwaltungs- und Geschäftsgebäude oder Großhandelslager. Aufgrund der oben beschriebenen Wirkungen der externen Effekte, Transportkosten und Grundrenten

werden die oberen Einkommensschichten vorwiegend in die Erweiterungsgebiete ziehen und als Nachfrager für Neubauten bzw. renovierte Altbauten in der Innenstadt ausfallen. Aufgabe der Sanierung im Interesse der gesamten Stadtregion wäre es, den Funktionswandel der Übergangszonen zu erleichtern, d.h. die Ausdehnungsmöglichkeiten für zentrale Geschäfts- und Verwaltungseinrichtungen zu verbessern.

Im anderen Extrem, Stadterweiterung durch einen Satelliten, können viele Funktionen auf das Subzentrum übertragen werden, die sonst der Kernzone zugefallen wären. Der Ausdehnungsbedarf des Geschäfts- und Verwaltungszentrums wird geringer sein als bei einer Ringerweiterung. Es werden im wesentlichen nur solche Funktionen hinzukommen, die einen regionalen oder überregionalen Einzugsbereich haben und deren Schwellenwerte durch das Bevölkerungswachstum in der Satellitenstadt schneller erreicht werden. Die relative Bedeutung anderer Funktionen mit geringem Einzugsbereich, wie Schulen, Einkaufszentren, Schwimmbäder usw. nimmt ab.

Die Konsequenzen für die Sanierung lassen sich wie folgt ziehen: Die Nutzungsverschiebung in benachbarte Zonen ist geringer als bei der Ringerweiterung. Außerdem ist die Wahrscheinlichkeit größer, daß die Bevölkerungsgruppen in einer Satellitenstadt heterogener sind als in Erweiterungsgebieten am Stadtrand, so daß die Nachfrage nach Wohnungen geringer Qualität in der Nähe der Kernzone nicht so groß sein wird. Die relativ größere Nachfrage nach Wohnungen mittlerer und hoher Qualität (geringere Massierung unterer Einkommensschichten) verbessert die Chancen, Slumgebiete dauerhaft zu sanieren. Für die Kernzone brauchen weniger Erweiterungsmöglichkeiten als die Voraussetzungen für Umstrukturierungen innerhalb dieser Zone geschaffen zu werden.

Obwohl bisher nur einige Theorien und Hypothesen zur Slumbildung aufgestellt und verschiedene Datenkonstellationen beschrieben wurden, sollen jetzt noch ein paar Konsequenzen für die Sanierungspolitik gezogen werden. Die folgenden Ausführungen lassen auch den Rang der einzelnen Sanierungsur-sachen deutlich werden.

IV. Einige Schlußfolgerungen für die Sanierungspolitik

In der Sanierungspraxis lag bisher das Schwergewicht auf der Erneuerung verfallener Wohngebiete (Slums) mit dem Ziel, die Wohnungsqualität zu verbessern. Das wichtigste Kriterium für die Sanierungsbedürftigkeit war der physische Zustand der Bauten. Es dominierte die Vorstellung, man brauche nur diese "objektiv sichtbaren" Mängel zu beheben, um das Slumproblem zu lösen. Erst allmählich setzt sich die Erkenntnis durch, daß dieser einfache, direkte Weg nicht den erwünschten dauerhaften Erfolg bringt, sondern das Problem nur räumlich verschiebt und mit geringer zeitlicher Verzögerung neu entstehen läßt. - Nimmt man die starke Gewichtung des Ziels Verbesserung der Wohnungsqualität hin, so bleibt die Frage, ob man dieses Ziel nicht auf anderem Wege besser erreichen kann.

In der Diskussion der Slumursachen zeigte sich, daß es vor allem darauf ankommt, die Ursachen für ein dauerhaftes Fortbestehen von Slums zu beseitigen. Deshalb soll hier in groben Strichen eine Alternative zur physischen Slumsanierung ohne Komplementärmaßnahmen gezeichnet werden. Nach

diesem Konzept bestehen die Aufgaben der Sanierungspolitik darin, eine schnelle Anpassung der Stadtstruktur an veränderte Präferenzen, technische Entwicklungen, Einkommensentwicklungen und Änderungen der Bevölkerungszahl und -struktur zu erleichtern (Verbesserung der Funktionsfähigkeit) sowie eine Umstrukturierung auf bzw. Erweiterung von expansionsfähigen Wirtschaftszweigen mit hohem Lohn- und Gehaltsniveau zu fördern.

Eine direkte Slumsanierung kommt in diesem Konzept nicht vor, weil hier das Schwergewicht auf die Erhöhung der Realeinkommen gelegt wird. Dadurch erhöht sich die Nachfrage nach (besseren) Wohnungen als Voraussetzung für eine dauerhafte Anhebung der Wohnungsqualität. Das Angebot an Wohnungen wird nur dann durch Abriß verringert, wenn dies von den Entwicklungszielsetzungen her notwendig erscheint. Es wird also nicht mehr gefragt: Wo sind "sanierungsbedürftige" Wohnungen oder Slumgebiete? Sondern die Frage lautet: Welche Gebiete können am besten bestimmte Funktionen - Geschäfte, Verwaltung, Industrie, Wohnungen, Verkehr usw. - aufnehmen?

Die Hypothese, daß das Ziel "Verbesserung der Wohnungsqualität" auf dem Umweg über Einkommenssteigerung eher erreicht werden kann als durch Abriß und Neubau, wird durch die Beobachtung erhärtet, daß die Sanierungsbedürftigkeit im herkömmlichen Sinne in Städten mit veralteten, stagnierenden Wirtschaftszweigen und sinkender oder konstanter Bevölkerungszahl am größten ist. Das Sanierungsproblem ist weniger ein Wohnungs- als ein Beschäftigungs- und Einkommensproblem. Es ist wichtiger, untere Einkommenschichten in mittlere und höhere zu transformieren als ihnen teure Neubauwohnungen hinzustellen, die sie nicht unterhalten können und die nur den Anteil der Wohnungsausgaben am konstanten Budget erhöhen. Das kann jedoch nur gelingen, wenn vor oder zumindest gleichzeitig mit der Verbesserung der

Wohnungssituation die ökonomische Basis verbessert wird, d.h. die veraltete Industrie- und Kommunikationsstruktur solcher Städte modernisiert wird.

Das Konzept der produktivitätsorientierten Sanierung soll die ökonomische und soziale Mobilität erhöhen. Die konkreten Aufgaben nach diesem Konzept umfassen:

- die Bereitstellung von Grundstücken in der Nähe bestehender Industriegebiete für die Neuansiedlung oder Ausdehnung von Industriebetrieben
- die Umstrukturierung veralteter Industriegebiete, insbesondere durch die Beseitigung unrentabler Gebäude und Infrastruktureinrichtungen sowie eine Neuaufteilung der Grundstücke nach den Anforderungen moderner Produktionsverfahren
- die Ausgliederung störender Betriebe aus Wohn-, Verwaltungs- und Geschäftsvierteln (Entflechtung)
- die Bereitstellung von Grundstücken für die Ausdehnung des zentralen Geschäfts- und Verwaltungsgebietes und von Institutionen, die eine funktionale Einheit bilden (Krankenhäuser, Universitäten)
- die Verbesserung des Verkehrssystems und der Verkehrsbelastung durch direkte Maßnahmen und indirekte Eingriffe, wie die Verlegung bestimmter Nutzungen in andere Stadtteile, so daß die Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems erhöht wird (z.B. Ausbau von Subzentren)
- die Verbesserung der übrigen Infrastruktureinrichtungen soweit solche Maßnahmen mit der Umstrukturierung von Nutzungsarten und Flächenaufteilungen verbunden ist (Fernheizanlagen, Kläranlagen, Müllbeseitigung, Großmärkte etc.) oder die Attraktivität der Stadt für Manager, leitende Angestellte und Fachkräfte erhöht (zentrale Ausbildungsstätten, kulturelle Einrichtungen, Freizeiteinrichtungen usw.). - Auch in diesem letzten Punkt ist von der Ziel-

setzung her keine Benachteiligung unterer Einkommenschichten impliziert, weil ja gerade angestrebt wird, diesem Personenkreis Aufstiegschancen zu schaffen.

Eine wichtige Nebenbedingung der produktivitätsorientierten Sanierungskonzeption ist eine sozial- und verteilungspolitische Absicherung, so daß sie auch kurzfristig nicht zu Lasten der unteren Einkommenschichten in den Sanierungsgebieten geht. Den von Sanierungsprojekten betroffenen Familien könnte so großzügig geholfen werden, daß sie die Sanierung nicht als Bedrohung, sondern als Möglichkeit ansehen, ihre Situation zu verbessern. Konkret bedeutet das eine angemessene Entschädigung für die Grundstückseigentümer, auch wenn die Gebäude verfallen sind und die Eigentümer die "Substanz verzehren", großzügige Umzugshilfen für Mieter und Eigentümer sowie Miet- und Finanzierungszuschüsse während einer ausreichenden Übergangszeit. Die Begriffe "angemessen", "ausreichend" usw. sind keine präzisen Angaben, aber ich halte einer Überkompensation von Sanierungsnachteilen der betroffenen Familien für besser als eine Entschädigung, die nicht die gesamten monetären und nichtmonetären Verluste ausgleicht.¹⁾

Während diese "Nebenbedingung" des vorgeschlagenen Sanierungskonzepts ein Werturteil zum Ausdruck bringt, beruht das Konzept selbst auf einer positiven Aussage, nämlich daß die Wohnungsqualität auf diese Weise eher (dauerhaft) verbessert werden kann als primär durch die physische Sanierung der Slumgebiete. Diese Hypothese ist empirisch überprüfbar und damit falsifizierbar.

1) Es bleiben die Probleme der alten Menschen, die nicht mehr umziehen wollen, und das Problem der Zerstörung sozialer Gemeinschaften (Nachbarschaften), aber zumindest von der ökonomischen Seite wird jede zusätzliche Belastung der betroffenen Familien vermieden.

DIE POLITISCHE EINFLUSSNAHME IM ABLAUF
EINER INTERDISZIPLINÄREN ENTWICKLUNGSPLANUNG

Auch wenn in diesen Überlegungen nur von der Stadt-
sanierung ausgegangen wurde, darf nicht übersehen werden,
daß die Sanierung nur ein Aspekt der gesamten Stadtent-
wicklung ist und daß die Sanierungsziele aus den Stadt-
entwicklungszielen abgeleitet werden müssen. Im produk-
tivitätsorientierten Sanierungskonzept scheint diese
Beziehung schon auf. Wenn das Einkommensziel - als ein
Ziel der Stadtentwicklung - so stark hervorgeschoben wurde,
so ist das in der engen Verknüpfung mit dem Ziel "Ver-
besserung der Wohnungsqualität" bzw. "Slumbeseitigung"
begründet.

Die Erstellung von Stadt-Entwicklungsplanungen gewinnen insbeson-
dere durch die kommunalen Neugliederungen und die durch Gesetze
bzw. Ministerialerlasse geforderten Planaussagen an Aktualität.

Die Bemühungen der Planer gehen dahin, ihre Planungsmethoden lau-
fend zu verbessern, um zu eindeutigeren Entscheidungshilfen zu
gelangen.

Die Einflußnahme des Politikers im Ablauf einer Planung von der
Auftragsvergabe bis zur Beschlußfassung des Plankonzeptes ist
sehr unterschiedlicher Natur, sollte jedoch dadurch gekennzeich-
net sein, daß durch ihm gestellte Entscheidungshilfen möglichst
eine Optimallösung angestrebt wird.

Die Aufgabe des Planers kann m. E. nicht darin bestehen, sich
mit Kompromissen zufriedenzugeben, die aufgrund politischer In-
teressensentscheidungen fallen, sondern vom Planer ist eine
Strategie zu entwickeln, wie der Politiker zu einer optimalen
Entscheidung hingeführt werden kann.

Den Planungsfall, über den ich gleich berichten werde, möchte
ich nur als einen Lernprozeß bewertet wissen, der zu einer Mo-
dellvorstellung führte, wie Politiker und Bürger in einen Planungs-
ablauf einzubeziehen sind. Dieses Modell möchte ich abschließend
zur Diskussion stellen.

Vorgeschichte

Durch die Zusammenfassung von 14 Siedlungsbereichen, die 4 Kom-
munaleinheiten angehörten, wurde im Rahmen einer kommunalen Neu-
gliederung die Stadt Erftstadt am 1.7.1969 geschaffen. Erftstadt
liegt am Rand der Ballungsrandzone der Ballungkerne Köln und
Bonn. Im Landesentwicklungsplan II des Landes NW ist Erftstadt
als Entwicklungsschwerpunkt 2. Ordnung ausgewiesen. Die Entwicklungs-
achsen werden durch die linksrheinische Autobahn und die Bundes-
bahnstrecke Köln-Trier sowie die im Autobahnquerschnitt vorhan-
dene Erfttalstraße repräsentiert. Gemäß NW-Programm 1975 soll
Erftstadt nach 1980 an das S-Bahnnetz Köln-Euskirchen angeschlos-
sen werden.

Die nachstehende Tabelle veranschaulicht die Wahlergebnisse der
letzten 2 Kommunalwahlen in den 4 Stadt- bzw. Amtsbereichen vor
der Neugliederung sowie der 1. Kommunalwahl des Gesamtstadtbe-
reiches Erftstadt

Stadtteil	Gymnich			Lechenich			Liblar			Friesheim		
	Jahr	1961	1965	1969	1961	1965	1969	1961	1965	1969	1961	1965
FDP	-	5,6	12,9	17,4	15,5	9,7	10,5	7,0	10,1	61,5	60,4	54,5
SPD	52,1	51,7	44,8	27,8	35,8	48,3	44,2	52,3	49,3	8,0	13,9	17,9
CDU	47,9	42,7	42,3	52,6	47,5	42,0	41,2	40,7	40,6	30,5	25,7	27,7

Im Landtag hatte die CDU für eine Zweierlösung plädiert, die
einen Zusammenschluß der dargestellten Bereiche westlich und öst-
lich der Autobahn vorsah, da der Bereich der Erftniederung und