

Kolumne Stadtentwicklung

Gewinner und Verlierer

Stadtentwicklung als Verteilungsprozeß

Es ist gut zehn Jahre her, daß der Arbeitskreis für lokale Politikforschung mit einer einfachen und traditionsreichen Frage Bewegung in die Stadtforschung gebracht hat: Wie ist die Vorteils- und Lastenverteilung des Stadtentwicklungsprozesses, wer gewinnt und wer verliert? Eindeutige Beispiele finden sich zu Hauf: Wenn die Bundesbahn eine Schnellbahnstrecke von Hannover nach Würzburg baut und in offener Trasse durch das Stadtgebiet von Kassel führt, dann sacken die Gebäude und Grundstückswerte rechts und links der Trasse drastisch ab, um den neuen Fernbahnhof herum werden sie eine heftige Aufwärtsbewegung erfahren und die 'kleinen Leute', ob Geschäftsinhaber, Handwerker oder Bewohner werden weichen müssen. Wenn in München der kleinbürgerliche Stadtteil Haidhausen saniert wird, wenn Fußgängerzonen entstehen und die 'Löwenbräu-City' als attraktives Wohn-Kultur- und Einkaufszentrum fertiggestellt ist, ließe sich die Rechnung von Gewinn und Verlust und ihre soziale Verteilung exakt aufmachen. Es gibt eine Reihe plausibler Argumente und auch einige empirische Untersuchungen, die die Verteilungswirksamkeit der Stadtentwicklung nachweisen und zudem in eine eindeutige Richtung weisen. In den letzten zwei Jahren haben die unteren sozialen Schichten durch die Stadtentwicklung in der Regel verloren, die mittleren Schichten gewonnen. Für Sanierungsfolgen liegen aus Berlin zwei empirische Studien als Nachweis vor. Wie eine Bugwelle schiebt die Sanierung die unteren Klassen vor sich her und im Stadtraum herum. Auch statistische Ziffern lassen die Verteilungsstruktur erahnen, so wenn in den zentrumsnahen Wohngebieten Münchens Ein-Personen Haushalte der Altersstufe bis 30 Jahre überwiegen.

Unmittelbar plausibel ist die Verteilungswirkung auch bei einigen rechtlichen Regeln. Als zahlreiche Oberbürgermeister in einer Nacht- und Nebelaktion die Regierung Schmidt davon überzeugen konnten, den § 7b des Einkommenssteuergesetzes auf den Altbau auszudehnen, war es ihr Interesse, private Mittel für den baulichen Erhalt gründerzeitlicher Quartiere zu mobilisieren und den Mittelstand in den Städten zu halten. Die Verknappung des preiswerten Wohnraums und die Verdrängung einkommensnormaler Schichten ist der 'technische' Preis. Andere rechtliche Regelungen sind schwieriger einzuschätzen. Das Wohnraumkündigungsschutzgesetz war politisch zumindest auch als ein Schutzgesetz gemeint. Aber auch ohne die am Ende von SPD/FDP angeregten und

durch die CDU/FDP-Regierung durchgeführten Erleichterungen bei den Mietpreiserhöhungsverlangen, hatte dieses Gesetz die objektive Wirkung, die durchschnittlichen Mieten anzuheben. In Mannheim, einer Stadt die schon gleich zu Beginn und dann fortlaufend empirisch ermittelte Mietpreisspiegel erstellt hat, stieg die Miete vor Gültigkeit des Gesetzes für die Standardwohnung (Bad und ZH) in fünf Jahren um insgesamt 8%, in den dann folgenden 5 Jahren um 36%. Selbst bei dieser gesetzlichen Regelung lassen sich also Verteilungswirkungen zu Ungunsten derer feststellen, die auf billigen Wohnraum angewiesen sind.

Begreift man Stadtentwicklung und damit auch Planung und Politik als Verteilungsprozeß, so ist es nicht damit getan, sich auf die finanziellen Aspekte zu beschränken. Der Stadtraum bestimmt die Qualität des Alltags. Belastungen durch Lärm und Immissionen, Entlastung durch wohnungsnah Freiräume, sozial entwicklungsfähige Quartiere lassen sich nicht sinnvoll als monetäre Verteilung ausdrücken. Eine Arbeit über die soziale Verteilung stadtökologischer Faktoren ist meines Wissens noch nicht geschrieben, aber sie wäre schreibbar. Die Investitionen der Stadt für Straßenausbauten und Einrichtungen von gesamtstädtischem Interesse (wie Müllverbrennungsanlagen oder Klärwerke) häufen sich zumindest in Kassel eindeutig in Quartieren, die von unteren sozialen Klassen bewohnt werden. Arbeiten über die Verteilung von Unfällen mit Fußgängern und Fälle von Pseudokrapp bei Kleinkindern im Stadtraum von Kassel sind zur Zeit noch nicht abgeschlossen, aber systematische Verteilungen zeichnen sich ab.

Gewinn und Verlust durch Stadtentwicklung kann man nicht nur bei den direkten Wirkungen, nicht nur bei der einzelnen (baulichen) Maßnahme selber festmachen; ein Geflecht von indirekten, meist nicht geplanten und nicht gewußten Verteilungseffekten überzieht den Stadtraum. Wenn die Bundesregierung in den letzten Wochen ihren Rückzug aus dem sozialen Mietwohnungsbau beschlossen hat und zugleich die Eigentumsförderung verstärkt, so wird dabei nicht nur die bekannte Umverteilung nach oben ein Stück weiter ausgebaut. Eine Untersuchung der Umzüge, die durch den Bau von Eigentumsmaßnahmen ausgelöst wird im Vergleich zu solchen, die vom sozialen Mietwohnungsbau ausgehen, zeigt deutliche Unterschiede. Bei den Umzügen, die von Eigentumsmaßnahmen ausgehen, sind Arbeiterhaushalte signifikant weniger beteiligt. Darüber hinaus sind die Umzüge keineswegs

bei allen Haushalten mit Verbesserungen der Wohnqualität verbunden. Je nach Kriterium (Fläche, Ausstattung, Freiraum) verschlechtern sich bei den innerstädtischen Wanderungen zwischen 10% und 40% der Haushalte.

Die Analyse der Verteilungsprozesse, der Nachweis der Produktion sozialer Ungleichheit durch Stadtentwicklung verlangt umfassende Bestandsaufnahmen, die Berücksichtigung monetärer und qualitativer, direkter und indirekter Effekte. Sie ist arbeitsaufwendig und kostspielig. Ich behaupte dennoch, daß sich die theoretische und empirische Arbeit an dieser These lohnt. Sie ist in der Lage, Stadtentwicklung und Stadtentwicklungsplanung ihrer scheinbaren Funktions- und Sachlogik zu entkleiden und damit im Rahmen gesellschaftlicher Entwicklung diskutierbar zu machen. Die Diskussion um einzelne bauliche Maßnahmen bleibt dimensions- und wirkungslos, wenn die Einordnung in die Verteilungslogik nicht vorgenommen wird. Die politische Diskussion wird thematisch reduziert und modisch kurzlebig; wer redet heute - drei Jahre danach - noch von neuer Wohnungsnot? Wird der wichtigen Debatte um die Stadtökologie die gleiche zyklische Kurzlebigkeit erspart bleiben? Der Ertrag der skizzierten Sichtwei-

se ist dabei nicht nur die Wiedergewinnung der politisch-moralischen Frage nach sozialer Ungleichheit und Gerechtigkeit, sondern auch und vor allem die Einordnung der Stadtentwicklung in den geschichtlichen Entwicklungsprozeß. Die Veränderung und Zurechtung der Stadt für bestimmte soziale Klassen ist ja wesentlich nicht auf die Geschäftsinteressen der Bauunternehmer zurückzuführen. Sie ist Ausdruck der technischen und sozialen Innovation in Produktion und Konsumtion. Dabei entstehen neue soziale Klassen, alte verlieren an Bedeutung; damit werden neue Ansprüche an die Nutzung des städtischen Raumes gestellt. So wie die Entwicklung des Fabriksystems die Arbeiterklasse und die Arbeiterstadt hervorgebracht hat, so produziert die wachsende Bedeutung von Wissenschaft, Koordination und Information neue Stadträume. Die gesellschaftliche Modernisierung bedingt einen ständigen, meist latenten und individualisierten, manchmal auch politischen Kampf sozialer Klassen um ihnen günstige Lebensverhältnisse in der Stadt; die Veränderung rechtlicher Regelungen, kleiner und großer Investitionsentscheidungen, die Veränderung der architektonischen Form ordnet sich diesem Prozeß zu.

Detlev Ipsen

Vermischtes

Bundesweiter Fußgängerschutzverein gegründet

Am 23. Februar 1985 wurde in Berlin der Fußgängerschutzverein gegründet. Zu den Vorstandsmitgliedern wurden Volker Kipke (Berlin), Klaus Schlabbach (Darmstadt) und Manfred Bernard (Offenbach) gewählt. Die Eintragung in das Vereinsregister wurde in die Wege geleitet. Abgekürzt wird sich der Verein dann „Fuß e.V.“ nennen. Die Geschäfts- und Anlaufstelle befindet sich bei der Fußgängerinitiative Berlin, Cheruskerstr. 10, 1000 Berlin 62 (Schöneberg). Der Verein wird von verschiedenen Bürgerinitiativen, Verkehrsfachleuten und aktiven Einzelpersonen aus dem Bundesgebiet und Berlin, die sich für die Interessen der Fußgänger seit längerem einsetzen, getragen. Ähnlich den *Fahrradinitiativen* und *Grünen Radlern* sollen durch bundesweite Aktivitäten die Probleme des ZuFußGehenden ins Bewußtsein der Öffentlichkeit gebracht werden. Der Verein arbeitet bereits an Veränderungen der Straßenbauordnungen sowie an der Straßenverkehrsordnung (STVO).

„Ziele des Vereins sind die Förderung der Verkehrssicherheit der Fußgänger, die allgemeine und gemeinnützige Interessenvertretung der nichtmotorisierten Verkehrsteilnehmer, die Wahrnehmung der Belange von Benutzern der öffentlichen Verkehrsmittel (ÖPNV und Bahn) sowie der Einsatz für eine humanere Verkehrsgestaltung und

eine fußgängerorientierte Verkehrserziehung.“ (Auszug aus der Satzung)

Angesichts einer jahrzehntelangen Förderung des Autoverkehrs fordert der Verein eine angemessene Berücksichtigung in der Stadt- und Verkehrsplanung. Immerhin werden 30-40 % aller Wege zu Fuß zurückgelegt. Da die bisherige Verkehrssicherheitspolitik keine entscheidende Senkung der Unfallzahlen zur Folge hatte, sind grundsätzliche Maßnahmen notwendig, wie:

- Vorrang für nicht motorisierte Verkehrsteilnehmer, denn eine lange auto-orientierte Verkehrs- und Stadtpolitik hat Ungleichheit geschaffen, die nur durch eine einseitige Förderung wieder rückgängig gemacht werden kann.
- Tempo 30 auf allen Stadtstraßen, denn überhöhte Geschwindigkeit ist die Unfallursache Nr. 1.
- Ampeln müssen wieder der Sicherheit der Fußgänger dienen und nicht ausschließlich dem Fluß des Autoverkehrs.
- Radwege gehören auf die Fahrbahnen, um den immer knapper werdenden Raum der Fußgänger nicht weiter einzuschränken. Der Bürgersteig ist nicht nur Verkehrs-, sondern auch Aufenthalts- und damit Lebensraum für den Fußgänger.