

Schwender, Heinz-Werner; Scharnberg, Reinhold; Roosch, Heinz

Article — Digitized Version

Städtebauliche Maßnahmen in Stadt und Land

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schwender, Heinz-Werner; Scharnberg, Reinhold; Roosch, Heinz (1966) : Städtebauliche Maßnahmen in Stadt und Land, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 46, Iss. 8, pp. 411-424

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133620>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Städtebauliche Maßnahmen in Stadt und Land

Notwendigkeit und Bedeutung eines Städtebauförderungsgesetzes

Die staatliche Förderung des Wohnungsbaus nach dem Kriege hat zu einer weitgehenden Behebung der Wohnungsnot im Bundesgebiet geführt. Mit der Erfüllung dieser großen Aufgaben sind aber die im Interesse der Allgemeinheit erforderlichen Maßnahmen auf dem Gebiet des Wohnungsbaus keineswegs abgeschlossen. Während die Beseitigung der Wohnungsnot die zahlenmäßig ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen zum Ziel hatte, wird es in Zukunft darum gehen, die vorhandene bauliche Umwelt, vor allem die Wohnverhältnisse, zu verbessern, unsere Städte und Dörfer so zu gestalten, daß sie „in Anlage und Gliederung den zeitgemäßen Bedürfnissen entsprechen und gesunde Wohn- und Lebensbedingungen für die Bevölkerung auf die Dauer gewährleisten“. Damit vollzieht sich von der sich wandelnden Aufgabe her ein Übergang vom bisherigen Wohnungsbau zum künftigen Städtebau.

ERNEUERUNG DER STÄDTE UND DÖRFER

Eine der wichtigsten kommenden Aufgaben wird die Erneuerung der Städte und Dörfer sein. Am vordringlichsten ist dabei die Neugestaltung von Gebieten, in denen Mißstände solchen Umfanges vorliegen, daß sie nur durch Abbruch von Gebäuden oder durch wesentliche Umgestaltung des gesamten Gebietes beseitigt werden können. Diese als städtebauliche Sanierung bezeichnete Maßnahme wird vor allem erforderlich sein, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen, die an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und an die Sicherheit der dort wohnenden oder arbeitenden Menschen zu stellen sind, nicht entspricht. Dabei ist wesentlich, daß der einzelne Gebäudeeigentümer in der Regel selbst nicht in der Lage ist, durch Maßnahmen auf seinem Grundstück die Mißstände zu beseitigen, da sie aus der Bebauung des gesamten Gebietes entspringen, also auch nur durch Neugestaltung des Gebietes zu beheben sind. Das ist beispielsweise der Fall, wenn ein Stadtviertel so eng bebaut ist, daß die Gebäude sich gegenseitig Licht, Luft und Sonne nehmen oder wenn Wohnungen und Betriebsstätten so vermischt sind, daß erhebliche Belästigungen für die Bewohner oder gesundheitsgefährdendes gewerbliche Arbeiten die Folge sind. Auch unzureichende Erschließung eines Gebietes, mangelhafte Wasserversorgung oder Entwässerung, gesundheitsstörende

Einwirkungen von außen, etwa von Betrieben oder Verkehrsanlagen, fehlende Flächen für Spiel und Erholung können je nach ihrer Schwere — oft noch im Zusammenhang mit enger oder gemischter Bebauung — ein Gebiet sanierungsbedürftig machen. Die Beseitigung derartiger Elendsquartiere und der Bau angemessener, nach neuzeitlichen Gesichtspunkten geplanter und ausgestatteter Wohn- und Arbeitsstätten ist ebenso für die betroffenen Familien wie für die funktionsgerechte städtebauliche Gliederung auf die Dauer eine Notwendigkeit.

Bei der Sanierung handelt es sich aber nicht nur um ein städtisches Problem. Auch auf dem Land sind städtebauliche erneuerungsbedürftige Gebiete als Folge des sich dort vollziehenden tiefgreifenden Wandlungsprozesses entstanden, vor allem infolge der Änderung der landwirtschaftlichen Arbeitsmethoden, der Zahl und Zusammensetzung der Dorfbewohner und ihrer Wohn- und Lebensverhältnisse.

Eine weitere bedeutungsvolle künftige Aufgabe wird der Bau neuer Städte und Dörfer oder ihrer Entwicklung aus vorhandenen Siedlungskernen sein. Durch die starke Ausweitung der industriellen Produktion hat sich im Bundesgebiet eine erhebliche Konzentration von Wohnstätten und Arbeitsstätten auf engem Raum ergeben; ihr stehen Räume gegenüber, die nur eine geringe Bevölkerungszahl und eine schwache Wirtschaftskraft aufweisen. Entsprechend den Zielen der Raumordnung und der Landesplanung soll durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen eine ausgeglichene Siedlungsstruktur angestrebt werden. Vor allem sollen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung ausgebaut, aber auch neue Orte gegründet oder aus vorhandenen kleineren Gemeinden entwickelt werden.

Die Erneuerung unserer Städte und Dörfer nach neuzeitlichen Erfordernissen und die Entwicklung neuer Städte und Dörfer aus raumordnerischen Notwendigkeiten ist eine Aufgabe, die nicht von der jetzt lebenden und arbeitenden Generation allein erfüllt, sondern erst von ihren Kindern und Enkeln abgeschlossen werden kann. Es ist eine Aufgabe für Jahrzehnte, deren Einleitung und Beginn unserer Zeit gestellt ist. Sie ist für die Gesamtheit der Bevölkerung und die Wirtschaft von solchem Gewicht, daß sie nur unter gemeinsamer Anstrengung aller Beteiligten und nach einer in die weitere Zukunft gerichteten Schau gelöst werden kann.

STÄDTEBAULICHE MASSNAHMEN SIND GEMEINSCHAFTSAUFGABE

Um eine gesetzliche Grundlage für die Erneuerung der Städte und Dörfer und die Entwicklung neuer Gemeinwesen zu schaffen, hat die Bundesregierung den Entwurf eines „Gesetzes über die Förderung städtebaulicher Maßnahmen in Stadt und Land“, eines „Städtebauförderungsgesetzes“, ausgearbeitet und zunächst dem Bundesrat zugeleitet. Der Entwurf enthält — auf Einzelheiten soll dabei nicht eingegangen werden — folgende Grundlinien:

Die Förderung der städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen soll eine öffentliche Aufgabe von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden, die dabei jeweils im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten tätig werden, sein. Während bei den üblichen Fällen des Städtebaus sich die Gemeinden und andere zuständige Stellen darauf beschränken können, die Bauleitplanung aufzustellen und einzelne zur Durchführung erforderliche Verwaltungsakte zu erlassen, ist bei den städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen das öffentliche Interesse nicht nur auf die Planaufstellung, sondern vor allem auf ihre Verwirklichung gerichtet. Es kommt hier gerade darauf an, den in den Bauleitplänen für die Erneuerung eines Stadtgebiets oder die Entwicklung eines neuen Gemeinwesens vorgesehenen Zustand in die Wirklichkeit umzusetzen. Daher sollen Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, wenn derartige städtebauliche Maßnahmen durchgeführt werden sollen, fördernd an der Verwirklichung mithelfen. Ohne ihre Förderung würde eine Verwirklichung in den meisten Fällen nicht möglich sein, da gerade die städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen nicht unbedeutliche unrentierliche Kosten verursachen, die mit marktmäßigen Finanzierungsmitteln nicht zu decken sind.

Der Bund will sich an der Förderung beteiligen, und zwar — aus verfassungsrechtlichen Gründen — „so weit dies der Erfüllung von Bundesaufgaben dient“. Seine Beteiligung kann durch Bereitstellung von Haushaltsmitteln, Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen sowie Überlassung von Grundstücken als Bauland, Austauschland oder Ersatzland erfolgen. Für die Bereitstellung von Bundeshaushaltsmitteln sieht der Entwurf keinen festen Betrag vor, sondern überläßt die Bestimmung dem jährlichen Bundeshaushalt. Diese Absicht ist vielfach kritisiert worden. Es wird gefordert, daß in das Gesetz ein fester Betrag für die Beteiligung des Bundes aufgenommen werde, ähnlich wie es in den Wohnungsbaugesetzen geschehen ist. Ohne Klarheit über die Finanzierungsmittel sei eine vorausschauende Planung der städtebaulichen Maßnahmen nicht möglich. Diese Einwände, so verständlich sie sind, dürften nicht berechtigt sein. Sie berücksichtigen nicht genügend, daß die von dem Gesetzentwurf angesprochenen städtebaulichen Maßnahmen nur in Jahrzehnten durchgeführt werden können und nur so, wie es die finanziellen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der beteiligten Gebietskörperschaften gestatten. Dem kann nur

mit einer elastischen Regelung Rechnung getragen werden, die sich auch in Zeiten einer angespannten Haushaltslage — wie gegenwärtig — handhaben läßt. Entscheidend ist vielmehr, daß der Bund in dem Entwurf grundsätzlich seine Bereitschaft erklärt, sich an der Städtebauförderung zu beteiligen, und dazu auch — neben anderen Möglichkeiten — eine Verwendung der Wohnbaurückflüsse zuläßt. Weiteres muß der künftigen Entwicklung überlassen bleiben, wenn man nicht Gefahr laufen will, daß die derzeitige Finanznot zur Richtschnur für die Bundesbeteiligung wird.

Der Entwurf geht davon aus, daß die finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand an der Städtebauförderung sich darauf beschränkt, die unrentierlichen Kosten zu decken oder Finanzierungslücken in dem auch bisher im Wohnungsbau möglichen Rahmen zu schließen. Er setzt also voraus, daß zur Finanzierung der Kapitalmarkt in üblicher Weise in Anspruch genommen wird und auch die Eigentümer mit angemessener Eigenleistung beitragen.

Über die Gesamtkosten der städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen oder über ihren unrentierlichen Teil sind verschiedentlich Berechnungen, teilweise mit ins Riesenhafte gehenden, keineswegs zuverlässig belegten Ergebnissen, angestellt worden. Sie haben mehr hemmend als fördernd gewirkt, da vielfach der Eindruck entstanden ist, als wäre die Aufgabe überhaupt nicht zu bewältigen und es wäre deshalb besser, das Städtebauförderungsgesetz erst gar nicht zu verabschieden. Dabei wird völlig übersehen, daß die Aufgabe uns aus den Gegebenheiten der Zeit heraus gestellt ist, nicht etwa durch einen Gesetzgebungsakt begründet wird.

In Wirklichkeit weiß niemand, welchen Umfang die erforderlichen städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen haben werden und wie der Finanzierungsbedarf sein wird. Es gibt daher nur den Weg, die Maßnahmen entsprechend der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte, den jeweiligen wirtschaftlichen Möglichkeiten und den städtebaulichen und raumordnerischen Absichten durchzuführen. Dies ist auch möglich, weil kein Zwang besteht — wie bei der Beseitigung der Wohnungsnot nach dem Kriege — die Gesamtaufgabe innerhalb kürzester Frist zu erfüllen. Ein Städtebauförderungsgesetz kann aber die Lösung der Aufgabe sehr erheblich erleichtern.

PRIVATEIGENTUM SOLL ERHALTEN BLEIBEN

Der Entwurf baut auf dem Grundsatz auf, daß die städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen nicht dazu führen dürfen, „anstelle von privatem Einzeleigentum Kollektiveigentum zu begründen“.

Bei städtebaulichen Erneuerungsmaßnahmen soll daher das Eigentum der bisherigen Grundstückseigentümer erhalten bleiben oder für sie Eigentum an anderer Stelle im Bereich der Erneuerungsmaßnahme begründet werden; wenn dies nicht möglich ist, soll

Bedacht darauf genommen werden, daß für die bisherigen Eigentümer Grundeigentum an anderer Stelle oder in anderer Rechtsform begründet werden kann. Dem entspricht es, daß die Durchführung der Sanierung den Eigentümern überlassen bleiben soll, soweit sie zur Durchführung bereit und in der Lage sind. Die Gemeinde soll daher frühzeitig die Möglichkeiten der Durchführung der Sanierung und ihrer Finanzierung mit den Eigentümern erörtern und ihnen Gelegenheit geben zu entscheiden, ob sie die Sanierung selbst durchführen wollen. Eigentümer, die sich selbst die Durchführung nicht zutrauen oder die Belastung scheuen, können sich dabei eines Sanierungsbetreibers, der in ihrem Namen die Aufgaben erfüllt, bedienen. Der Entwurf setzt — ohne es ausdrücklich anzusprechen — voraus, daß die Eigentümer bereits nach geltendem Recht sich zu Gemeinschaften der verschiedensten Rechtsformen zusammenschließen können, um dann gemeinsam als Miteigentümer, Wohnungs- oder Teileigentümer, Dauerwohn- oder Dauernutzungsrechte oder auf Grund einer Kapitalbeteiligung an einem von ihnen gegründeten oder sie aufnehmenden Unternehmen die Sanierungsmaßnahmen durchzuführen. Für die erfindungsreiche Praxis stehen hier viele Möglichkeiten offen, auch für erfahrene Unternehmen, die sich der privaten Grundeigentümer annehmen wollen. Bei zersplittertem Grundbesitz, wie wir ihn in Sanierungsgebieten häufig antreffen, besteht die Möglichkeit, durch eine Umlegung zu bebauungsfähigen neuen Grundstücken zu gelangen, die den bisherigen Eigentümern oder einem Teil von ihnen zur Bebauung zugeteilt werden. Soweit die Eigentümer zur Durchführung der Sanierung nicht bereit oder in der Lage sind, kann die Gemeinde einen Sanierungs-

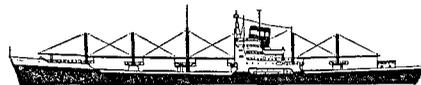
träger mit der Aufgabe betrauen. Dieser soll jedoch verpflichtet sein, die Grundstücke wieder zu veräußern, an denen er nach seiner Beauftragung ohne Hergabe von Austauschland Eigentum erworben hat; dabei soll er in erster Linie frühere Eigentümer aus dem Sanierungsgebiet berücksichtigen.

Der vorstehend umrissene Grundsatz der Erhaltung und Wiederbegründung von Grundeigentum bei der Sanierung muß als ein Kernstück des Entwurfs gewertet werden. Das in breiter Streuung im städtischen und dörflichen Bereich vorhandene private Grundeigentum soll nicht durch die städtebauliche Erneuerung verschwinden, sondern höchstens nach Art, Rechtsform oder Berechtigung umgestaltet werden. Die Sanierung soll grundsätzlich nicht gegen die Grundeigentümer, sondern unter ihrer Mitwirkung, mit ihrer Beteiligung oder jedenfalls mit ihrem Willen durchgeführt werden. Damit wird zugleich ein wesentlicher Schritt zur Finanzierung der Sanierung getan. Denn bei einer Sanierung gegen die Eigentümer wären hohe Entschädigungen zu zahlen, während bei einer Sanierung mit ihnen der Wert der Grundstücke als Eigenkapital für die Neubebauung zur Verfügung steht.

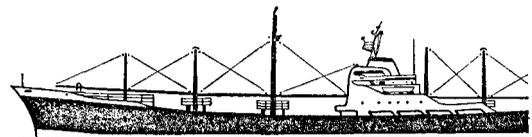
Für die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen verlangt der Entwurf, daß nach Möglichkeit Eigentum an Grund und Boden für breite Kreise der Bevölkerung begründet wird. Hier ist es — man denke an den Bau einer neuen Stadt auf grüner Wiese — von der Sache her nicht möglich, daß die bisherigen Grundeigentümer die Entwicklungsmaßnahme selbst durchführen. Ein neues lebensfähiges örtliches Gemeinwesen kann nur entstehen, wenn ein Träger einheitlich alle Vorbereitungen trifft und die neugeordneten und erschlos-



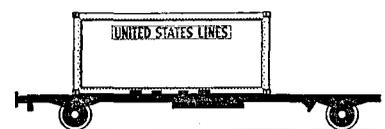
USL 59



Gut verpackt auf der Atlantik-Route



Paletten, portable tanks, Cooltainer und Container stehen für schnellen, sicheren Transport zur Verfügung. Unsere Schiffe sind mit Kühl- und Tiefkühlräumen ausgestattet. Spediteure und die United States Lines arbeiten gemeinsam im Nordatlantikverkehr.



Fracht-Schnelldienste nach New York und Außenhäfen von Bremen und Hamburg. Hamburg — New York in 9-10 Tagen. — Fragen Sie Ihren Spediteur!



United States Lines

Hamburg: Telefon 321671 • Fernschreiber 0212873 Bremen: Telefon 30 0811-17 • Fernschreiber 024 4307 Bremerhaven: Telefon 4 69 51 • Fernschreiber 023 8716

senen Grundstücke zur Bebauung veräußert. Er soll nach dem Entwurf aber verpflichtet sein, alle erworbenen Grundstücke wieder zu veräußern, und zwar auch hier wieder unter bevorzugter Berücksichtigung der früheren Eigentümer.

Der Entwurf will mit seinen Regelungen über die Behandlung des Grundeigentums die künftigen städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen in eine Richtung lenken, die eine möglichst große Streuung von privatem Grundeigentum gewährleistet. Je eher der Entwurf Gesetz wird, um so nachhaltiger wird dieses Ziel erreicht.

SPEKULATION WIRD AUSGESCHALTET

Der Entwurf enthält weiter den Gedanken, daß die städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen nicht zu Spekulationen oder anderem ungerechtfertigtem Gewinnstreben mißbraucht werden dürfen. Er legt daher fest, daß bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen aus Anlaß der Vorbereitung oder Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen Werterhöhungen unberücksichtigt bleiben, die durch die Aussicht auf die vorgesehene Sanierung oder städtebauliche Entwicklung eingetreten sind. Die Erfahrung zeigt, daß dann, wenn städtebauliche Erneuerungs- oder Entwicklungsabsichten bekannt werden, häufig im Hinblick auf die städtebauliche Neugestaltung Geschäfte vorgenommen werden, die die Grundstückspreise erheblich in die Höhe treiben. Sie nehmen damit den durch die städtebauliche Maßnahme erstrebten Erfolg, der gerade erst durch den Einsatz öffentlicher Haushaltsmittel und behördlicher Leistungen herbeigeführt werden soll, in Spekulationsabsicht vorweg. Das darf aber nicht zugelassen werden, da die hohen öffentlichen Investitionen nicht dazu da sind, einzelnen einen ungerechtfertigten Vermögenszuwachs zu verschaffen. Auch würde spekulatives Hinaufschrauben der Grundstückspreise praktisch die Durchführung der Maßnahmen unmöglich machen. Die städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen können also nur dann verwirklicht werden, wenn die Grundstücksspekulation von Anfang an unterbunden wird. Auch hier wird das vom Gesetzentwurf angestrebte Ziel um so besser verwirklicht werden können, je eher die Regelungen Gesetz werden.

Auch Miet- und Pachtverhältnisse, vor allem über Geschäftsraum, können mit Spekulationsabsicht abgeschlossen werden, z. B. auf lange Zeit unkündbar, obwohl die bevorstehende Sanierung bekannt ist. In einem solchen Falle müßte bei vorzeitiger Beendigung des Rechtsverhältnisses eine Entschädigung nach der vereinbarten Laufzeit gezahlt werden, sofern sie nicht zur Verhinderung der Spekulation ausgeschlossen werden kann. Der Entwurf sieht hier vor, daß bei Ausgleichs- oder Entschädigungsleistungen Vereinbarungen insoweit unberücksichtigt bleiben, als sie von üblichen Vereinbarungen in vergleichbaren Gebieten auffällig abweichen und anzunehmen ist, daß sie getroffen worden sind, um höhere Ausgleichs- oder Ent-

schädigungsleistungen zu erlangen. Darüber hinaus will der Entwurf eine Genehmigungspflicht für länger laufende Miet- und Pachtverhältnisse oder ähnliche Rechtsverhältnisse einführen, damit von vornherein spekulativ abgeschlossene Verträge verhindert werden können.

Der Entwurf will schließlich mit einer Vielzahl verschiedenartiger Vorschriften die Vorbereitung und Durchführung der von ihm angesprochenen städtebaulichen Maßnahmen erleichtern, beschleunigen und den Abschluß gewährleisten. Es gehören hierzu Regelungen über Bauleitpläne, Finanzierungsfragen, Träger der Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Sanierungsbetreuer, Abgabebefreiungen, Vorkaufsrechte, Veränderungssperren, Enteignungsmöglichkeiten, Baugebote. Diese Vorschriften enthalten zu einem Teil wichtige Förderungsregelungen. Zu einem Teil sind es Ergänzungsvorschriften zum Bundesbaugesetz, das allgemein die rechtliche Grundlage für die Durchführung aller städtebaulichen Maßnahmen bildet. Die bisherigen Erfahrungen haben aber gezeigt, daß das Bundesbaugesetz allein für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung nicht ausreicht, es vielmehr zusätzlicher Regelungen bedarf. Schon um dieser zusätzlichen Förderungs- und Erleichterungsvorschriften willen ist nach Auffassung vieler Fachleute die Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes notwendig.

BEDENKEN DES BUNDESRATES UNBERECHTIGT

Die Bundesregierung hat — wie erwähnt — den Regierungsentwurf eines Städtebauförderungsgesetzes dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet. Dieser hat von einer Äußerung zu den Sach- und Rechtsfragen des Entwurfes abgesehen und die Bundesregierung gebeten, im gegenwärtigen Zeitpunkt von der Einbringung des Gesetzentwurfes beim Bundestag aus verfassungsrechtlichen sowie aus verfassungs-, finanz- und konjunkturpolitischen Gründen abzusehen.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundesrates beziehen sich auf die Beteiligung des Bundes an der Städtebauförderung. Auf sie hatte der Bundesrat bereits gegen Ende der vergangenen Legislaturperiode hingewiesen. Die Bundesregierung hatte demgegenüber betont, daß sie die mit dem Entwurf zusammenhängenden verfassungsrechtlichen Fragen besonders sorgfältig geprüft habe; sie ist der Auffassung, daß der Entwurf mit dem Verfassungsrecht in Einklang steht.

Die anderen Bedenken des Bundesrates sind mit Überlegungen zur Finanzreform, der derzeitigen Lage auf dem Kapitalmarkt und dem Wunsch begründet, genauere Vorstellungen über die aus den städtebaulichen Maßnahmen zu erwartenden Belastungen und die Art der Finanzierung zu besitzen.

Diese Bedenken können nicht gegen den Gesetzentwurf als solchen sprechen. Fragen der Finanzreform werden durch den Entwurf nicht vorweggenommen. Vielmehr setzt er die jeweiligen gesetzlich begründeten

Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften zur Förderung gerade voraus. Wenn hier durch die Finanzreform etwas geändert werden sollte, würde sich der Entwurf dem elastisch anpassen. Die jeweilige Lage auf dem Kapitalmarkt ist nach dem Entwurf bei der Förderung zu berücksichtigen. Auch hier läßt sich aus Tagesfragen kein Argument gegen den Entwurf gewinnen. Da, wie oben ausgeführt, die städtebaulichen Maßnahmen nur so durchgeführt werden sollen, wie es den jeweiligen finanziellen Möglichkeiten der Gebietskörperschaften entspricht, ist es praktisch nicht möglich, ihre finanziellen Belastungen bereits im voraus festzustellen.

Es ist zu hoffen, daß sich die Bundesregierung nicht den Bedenken des Bundesrates anschließt und den Gesetzentwurf dem Bundestag zur Beratung zuleitet, der sich ja sicher auch auf die zahlreichen zu dem Entwurf inzwischen vorgebrachten Änderungs- und Ergänzungsvorschläge beziehen wird. Nur wenn alsbald die gesetzlichen Grundlagen für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung geschaffen werden, wird es möglich sein, ihre rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen so sorgfältig, planvoll und vorausschauend zu legen, daß sie zu gegebener Zeit mit bestmöglichem Erfolg durchgeführt werden können.

Dr. Hans-Werner Schwender, Bad Godesberg

Städtebauförderung ist mehr als eine Ordnungsaufgabe!

Der vorläufig letzte Akt in diesem Gesetzgebungsverfahren war der Beschluß des Bundesrates vom 13. Mai 1966. Er ist in mehr als einer Hinsicht bemerkenswert: Alle Bundesländer halten ebenso wie die Städte und Gemeinden eine „Förderung städtebaulicher Maßnahmen in Stadt und Land“ für dringend geboten. Deshalb empfahl der federführende Bundessratsausschuß, in dem bis auf wenige Ausnahmen einseitig Bauinteressen vertreten wurden, zwar zahlreiche und weitgehende Verbesserungen, aber doch Zustimmung. Trotzdem erteilte der Bundesrat dem Gesetzentwurf eine selten scharfe Absage: Die Bundesregierung wurde mit großer Mehrheit ersucht, im gegenwärtigen Zeitpunkt von der Einbringung im Bundestag gänzlich abzusehen!

Damit legten sich die Länder eine Selbstbeschränkung auf, welche angesichts der heutigen Haushalts- und Kapitalmarktlage bei jedem Steuerzahler Anerkennung finden müßte, bezeichnenderweise von der Öffentlichkeit jedoch kaum registriert wurde. Der Beschluß des Bundesrates hat über die Vorlage hinaus staatspolitische Bedeutung; er enthält eine Mahnung an die beiden anderen im Gesetzgebungsverfahren mitwirkenden Bundesorgane: Stoppt endlich das vereinte Streben der Bundesressorts und Interessenvertreter, jede denkbare Gesetzgebungskompetenz des Bundes durch neue Reglementierungen auszuschöpfen, ohne zu berücksichtigen, woher Länder und Gemeinden Kräfte und Haushaltsmittel für die Ausführung dieser Gesetzesproduktion und die Befriedigung der Betroffenen nehmen! Auch der Bundestag sollte nach Wiederherstellung der Rechtseinheit und Regelung der Kriegsfolgen weitere bundesgesetzliche Belastungen vermeiden, solange keine entsprechenden Mittel vorhanden sind, und sich mehr auf seine politischen Aufgaben besinnen.

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BELASTUNG ZU GROSS

Daß der Bundesrat zuerst konsequent beschloß, die Gesetzgebungsmaschine dürfe keinesfalls wie bisher weiterlaufen, ist nicht überraschend: Die meisten Bundes-

gesetze sind von den Ländern und Gemeinden auf eigene Kosten auszuführen. Wie aufwendig und schwierig dies bei umfassenden Festlegungen wird, erwies sich insbesondere an dem hier einschlägigen Bundesbaugesetz und der zugehörigen Baunutzungsverordnung. Trotz vielfältiger Klagen hätte sich der Bundesrat beim ersten Gesetzesdurchgang wohl damit begnügt, in Eile die rechtsetzungstechnische Kleinarbeit nachzuholen und verfassungsrechtlich einwandfreie, brauchbare Normen vorzuschlagen, wenn die wirtschaftlichen Auswirkungen einigermaßen tragbar wären. Die frühere Bundesregierung hatte aber „das Volumen, das hinter dem Städtebauförderungsgesetz steht“, vor dem Bundestag auf wenigstens 50 Mrd. DM beziffert und zugegeben, daß „in haushaltsmäßiger Hinsicht Schwierigkeiten“ entstehen könnten. Praxisnähere Schätzungen liegen noch weitaus höher. Die Bundesregierung verstieß auch gegen ihre eigene, jüngst auf Grund des Gutachtens zur wirtschaftlichen Entwicklung abgegebene Erklärung, in allen Vorlagen „die finanziellen Auswirkungen für einen Zeitraum von fünf Jahren sowie die marktwirtschaftlichen Auswirkungen darzustellen“. Nach dem Gutachten der Sachverständigenkommission für die Finanzreform kommt die Städtebauförderung wegen ihres Volumens als eine Gemeinschaftsaufgabe in Betracht, an welcher sich der Bund mit 50 % der Kosten beteiligen müßte. Es leuchtet ein, daß die Länder solchen enormen, praktisch unabsehbaren Belastungen nicht im Vorwege ohne Verfassungsänderung bei völlig unangemessener Beteiligung des Bundes nähertreten konnten.

WARNUNGEN VON ALLEN SEITEN

Hinzu kommen die höchst unerwünschten Konsequenzen für den Kapitalmarkt. Die Länder mußten bedenken, daß ihre Kommunen infolge der außerordentlichen Belastungen, die sich aus vorrangigen Bau- und Verkehrsbedürfnissen nach dem heutigen Bodenbewertungs- und Entschädigungsrecht des Bundes ergeben, durchweg nicht in der Lage sind, größere städtebauliche Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen aus

eigener Finanzkraft allein mit Landeszuschüssen zu bewältigen. Anlässlich der bevorstehenden Wiederaufnahme der Gesetzesberatungen hatte die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände mit einer Entschließung ihres Gesamtvorstandes an Bund und Länder appelliert, aus der nachstehende Feststellungen und Postulate besonders beachtlich erscheinen:

„Die Gemeinden der Bundesrepublik arbeiten schon heute mit unzulänglichen finanziellen und planungsrechtlichen Mitteln an dieser Aufgabe. Diese Ansätze und Versuche haben gezeigt, daß eine Erneuerung der Städte und Gemeinden wirkungsvoll erst begonnen und durchgeführt werden kann, wenn gleichzeitig das rechtliche Instrumentarium für eine vorausschauende städtebauliche Planung geschaffen und die erforderlichen Finanzmittel zusätzlich bereitgestellt werden. Die kommunalen Spitzenverbände fordern daher ein Gesetz, das beide Grundvoraussetzungen für die Erneuerung der Städte und Gemeinden — Planungsrecht und Finanzierung — umfassend regelt.

Ebenso dringend wie ein umfassendes Gesetz zur Erneuerung der Städte und Gemeinden benötigt und gefordert wird, muß vor einem Gesetz gewarnt werden, das den Gemeinden die städtebauliche Erneuerung zur Aufgabe macht, ihnen Pflichten und Bindungen auferlegt und dafür Veränderungen des geltenden Planungsrechts vornimmt, ohne gleichzeitig zu regeln, wie die Aufgabe finanziert werden soll.

Die Gemeinden können und wollen angesichts ihrer Finanzlage eine so große und verantwortungsvolle Aufgabe nicht ohne sichere Finanzierungsgrundlage neu übernehmen, um nicht mangels ausreichender Mittel daran zu versagen und die hochgesteckten Erwartungen der Öffentlichkeit zu enttäuschen.

Der planungsrechtliche Teil eines Gesetzes zur Erneuerung der Städte und Gemeinden muß so gestaltet werden, daß nicht die hohen Investitionen der Erneuerung sich nur für das Vermögen weniger einzelner auswirken. Die Allgemeinheit, die die Lasten und Ausgaben für die Sanierung trägt, muß auch in den Genuß ihrer Vorteile gelangen.“

Ähnlich nahmen die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, die Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten und der Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen Stellung. Ebenso eindeutig stellte der Zentralverband der Deutschen Haus- und Grundeigentümer fest:

„Es genügt nicht, daß sich der Bund nur in Höhe der jeweils zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel beteiligt. Bei der angespannten Finanzlage des Bundes ist damit die zügige Durchführung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen nicht gewährleistet. Unbedingt erforderlich ist vielmehr, daß der Bund jährlich einen festen Beitrag zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen leistet, dessen Höhe im Gesetz festzulegen ist; denn ohne ausreichende Finanzierungsbestimmungen ist ein Städtebauförderungsgesetz wertlos und müßte von uns abgelehnt werden.“

Somit ergab sich die nahezu einmütige Ablehnung eines Städtebauförderungsgesetzes, das diesen Namen mangels hinreichender Finanzierungsgrundlagen nicht verdient, durch alle betroffenen und interessierten Kreise. Daran könnte auch der Bundestag nicht vorbegehen, der Sachverständige aus den genannten Kreisen zu hören pfllegt. Noch steht allerdings dahin, ob sich die Bundesregierung ungeachtet der Empfehlung des Bundesrates und der Bedenken des Bundesfinanzministers zur Einbringung entschließt.

UNVERÄNDERTE WIEDERVORLAGE TROTZ VERFASSUNGSRECHTLICHER UND PRAKTISCHER BEDENKEN

Ferner war nicht nur der Zeitpunkt unglücklich gewählt, sondern auch die Vorbereitung wenig geschickt: Derselbe Gesetzentwurf war bereits vor mehr als einem Jahr grundsätzlich begrüßt worden, aber schon auf schwerwiegende verfassungsrechtliche und praktische Bedenken des Bundesrates gestoßen, die größtenteils kaum zu verkennen und durchaus zu beheben waren. Wenngleich die Zwischenzeit zumindest für die vielen fachlichen Verbesserungen genutzt werden konnte, denen der Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau ausdrücklich beitrug, wurde der Gesetzentwurf unverändert wieder vorgelegt. Man verzichtete auch nicht auf die verfassungswidrige Einmischung in den Verwaltungsvollzug durch bundesministerielle Bedingungen und Auflagen für jeden Einzelfall, auf die Beteiligung an ausführenden Unternehmen und ähnliche Erschwerungen. Ebenso wurde die einzige Novelle zum Bundesbaugesetz, die eine erhebliche Verschlechterung der gemeindlichen Vorkaufsrechte zum Inhalt hat und einmütig als indiskutabel abgelehnt worden war, nicht fallengelassen.

Diese um die Praxis unbekümmerte, rücksichtslose Handhabung der Gesetzgebung kam zu den ökonomischen und juristischen Ablehnungsgründen noch hinzu. Sie machte deutlich, daß es bei Verabschiedung des Gesetzes ohne entsprechende finanzielle Verpflichtungen des Bundes später kaum möglich wäre, die nötigen Beträge zu erwirken. Daher hielten die Länder eine nachdrückliche Reaktion für erforderlich, um dem Versuch vorzubeugen, eine volkswirtschaftlich so bedeutungsvolle Rechtsetzung durch den Bundestag nur formal erledigen zu lassen. Hiermit schaltete sich der Bundesrat keineswegs aus dem weiteren Gesetzgebungsverfahren aus; er käme im Falle einer Verabschiedung erneut zum Zuge. Wenn die unverkennbaren Mängel des Regierungsentwurfs nicht ausgeräumt werden, dürfte diese Rechtsetzung noch einen langen und schwierigen Weg vor sich haben, der letztlich zum Bundesverfassungsgericht führen könnte.

STÄDTEBAUFÖRDERUNG BLEIBT NOTWENDIG

Allerdings ist nicht zu besorgen, daß die Schaffung eines Städtebauförderungsgesetzes ad calendae graecas vertagt wird. Dafür haben diese Materien zu viel Eigengewicht: Der gewaltige Sanierungsbedarf, welcher von 1939 bis heute aufgestaut wurde, weil zunächst der Krieg und später die Neubautätigkeit Mit-

tel und Kräfte verschlungen, wird im gleichen Maße zunehmend dringlicher befriedigt werden müssen, in dem der Wohnraummangel zurückgeht. Vorerst ist dieser aber selbst nach jener fehlerhaften Berechnung noch nicht behoben, die z. B. in jeder größeren Stadt dazu zwang, bei der Einführung sog. Weißer Kreise Tausende von Bruchbuden und anderen menschenunwürdigen Behausungen mitzuzählen, obwohl sie behördlich für unbewohnbar erklärt worden waren. Auch die Strukturveränderungen durch Landflucht, Zonenrandlage, Industrieansiedlungen, Verlagerung von Verkehrsströmen und dergl. erfordern dringend raumordnerische und städtebauliche Maßnahmen. Da man sich beim Raumordnungsgesetz weitgehend mit Deklamationen begnügte, wird ein Ergänzungsgesetz unerlässlich. Das Bundesbaublatt brachte in seinem Mai-Heft eine eindrucksvolle Zusammenstellung von Regierungserklärungen, nach der alle Länder ein Städtebauförderungsgesetz für notwendig und dringlich erachteten, freilich ein realisierbares, nicht den vorgelegten Entwurf. Verständlicherweise unterblieb auch die naheliegende Frage, weshalb diese Bereitwilligkeit so leichtthin verspielt wurde: Wenn es jetzt möglich sein soll, berechtigten und längst bekannten Forderungen „im weiteren Gang des Gesetzgebungsverfahrens“ Rechnung zu tragen, warum konnte sich die Bundesregierung dazu nicht früher bequemen?

KEIN ORDNUNGSGESETZ OHNE FINANZIERUNGSRUNDLAGE

Bundesminister Bucher hat gewiß nicht unrecht, wenn er meint, „je länger wir die Städtebauförderung hinausschieben, desto teurer wird sie“. Ebenso zutreffend sind aber auch folgende Feststellungen: Länder, Städte und Gemeinden tun bisher schon, was in ihren Kräften steht, auf der Grundlage des Bundesbaugesetzes. Das ist gar nicht wenig, wenn auch bei weitem nicht genug. Durch ein zusätzliches Ordnungsgesetz ohne sehr viel größere, insbesondere langfristig festgelegte und progressiv steigende Beiträge des Bundes würde für den Städtebau praktisch nichts erreicht, sondern mehr geschadet als genutzt. Den Betroffenen könnte nicht angemessen geholfen werden, die ohnehin schon stark reduzierte Wohnungsbauförderung käme zum Erliegen, die Rückflußmittel würden zweckentfremdet und verzettelt, die Gemeinden und Sanierungsträger müßten bei der Gesetzesausführung resignieren, und viel guter Wille wäre vertan. Mit neuen Kommentaren, Fachkonferenzen, Planstellen und Konzeptionen ohne finanziellen Hintergrund würde für die Städtebauwirklichkeit kaum etwas gewonnen. Der Bund brauchte zwar nicht sogleich in vollem Umfang zur Kasse zu treten, weil derartige Maßnahmen eine lange Vorbereitungs- und Abwicklungszeit erfordern, aber ohne seine gleichzeitige und konkrete Verpflichtung zu einer wirklich angemessenen Mitdeckung der unrentierlichen Kosten kann Städtebauförderung in größerem Ausmaß nicht einmal beginnen. Kaum eine Gemeinde könnte ein bedeutendes Vorhaben dieser Art anfangen, wenn sie nicht sicher wäre, daß die erforderlichen Zuschüsse entsprechend langfristig disponiert sind und prompt zur Verfügung stehen.

ERFORDERLICHE RECHTLICHE UMGESTALTUNGEN

Alle, denen an der baldigen Schaffung eines brauchbaren Städtebauförderungsgesetzes liegt, wären gut beraten, wenn sie den Entwurf erst einmal an Hand der zahlreichen Verbesserungsvorschläge grundlegend umgestalten wollten. Diese rechtliche Detailarbeit sollte das zuständige Bundesministerium leisten und nicht den Abgeordneten im Bundestagsausschuß aufbürden. Allein der Bundesrat erarbeitete mehr als 50 ausgefeilte und begründete Änderungen, die praktischen Bedürfnissen Rechnung tragen. Solange nicht nur das Geld fehlt, sondern außerdem noch an lebensfremden Reglementierungen festgehalten und nicht das nötige gesetzliche Rüstzeug geboten wird, dürfte sich kein Städtebauer oder Kommunalpolitiker für das Gesetz erwärmen. Man wird dann lieber nach dem — allerdings ebenfalls verbesserungsbedürftigen — Bundesbaugesetz verfahren. Der bisherige Entwurf bringt zwar einige Fortschritte, ohne jedoch der allseits geforderten Bodenrechtsreform wenigstens partiell hinreichend näherzutreten. Er enthält andererseits manche Verschlechterungen, umständliche Festlegungen sowie neue Erschwernisse. Beispielsweise wird er einer Überarbeitung unter nachstehenden Aspekten bedürfen:

Der Gesetzentwurf sieht im Rahmen städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen nur den Totalabbruch sanierungsbedürftiger Gebäude vor. Es wäre weniger aufwendig und für die Betroffenen weniger hart, wenn statt dessen in einem Sanierungsgebiet alle Bausubstanz, die noch zu retten ist, gleichzeitig modernisiert würde. Viele Wohnungen ließen sich mit verhältnismäßig geringen Mitteln dem heutigen Standard angleichen.

Neben Miteigentum, Wohnungseigentum und Teileigentum sollten auch Erbbaurechte, Dauerwohnrechte und Dauernutzungsrechte sowie Kapitalbeteiligungen vorgesehen werden, um nicht nur wenige Grundeigentümer befriedigen zu können, sondern einem möglichst großen Kreis von Betroffenen, insbesondere Gewerbetreibenden, gerecht zu werden.

Nach der Vorlage sollen die Träger verpflichtet sein, bei Sanierungsbeginn ihre eigenen Grundstücke der Gemeinde für öffentliche Zwecke aller Art zu überlassen sowie nach Beendigung der Sanierung keine inzwischen erworbenen und bebauten Grundstücke behalten dürfen, selbst wenn sich kein Geschädigter mehr findet. Das erscheint ungerecht, könnte leicht umgangen werden, würde leistungsfähige Träger abschrecken und im Ergebnis nicht zu Einzeleigentum, sondern zur Ansammlung von Grundbesitz bei Kapitalkräften führen.

Vor allem wurde nicht genügend berücksichtigt, daß sich städtebauliche Sanierungen und Entwicklungen in der Regel nur über sehr lange Zeiträume, bei ökonomischer Handhabung vielfach sogar nur stufenweise verwirklichen lassen und daß es kaum jemals möglich ist, bereits bei Beginn der Maßnahmen die spätere Bebauung im Detail verbindlich zu bestimmen. Es dient

auch nicht der Städtebauförderung, wenn gemeindliche Finanzierungspläne, die lediglich von der Aufsichtsbehörde nachzuprüfen sind, im Vorwege gerichtlich angreifbar gemacht werden. Verfügungs- und Veränderungsperren sollten nicht schematisch für sechs Jahre, sondern ähnlich wie bei Umlegungen nur nach dem jeweiligen Verfahrensstand in Betracht kommen.

RÜCKFLUSSMITTEL UNGENÜGEND

Diese und viele weitere rechtliche Verbesserungen sowie die Umstellung auf verfassungskonforme Globalzuweisungen würden jedoch keineswegs genügen. Es läßt sich nicht etwa argumentieren, die Finanzreform brauchte noch viel Zeit und zunächst könnte mit den Rückflüssen aus Darlehen für den sozialen Wohnungsbau ein Anfang gemacht werden. Was der Bund zum Wohnungsbau beisteuert, wird z. B. in Hamburg für 1967 — also nach Ablauf des Haushaltssicherungsgesetzes — nur noch 3% ausmachen, während das Land 97% der bundesgesetzlich reglementierten allgemeinen Förderungsmittel aufbringen muß. Dabei führt die sich ständig verschärfende konjunkturelle Krise zu bedrohlichen Mehrbelastungen. Zudem wird das Schutzbaugesetz vom nächsten Jahre an erhebliche

Verteuerungen bringen (Gesamtvolumen nach Bundes-schätzung etwa 25 Mrd. DM). Selbst wenn keine weiteren Gesetze zur Haushaltssicherung und Kürzungen der Wohnungsbaumittel kommen sollten, würden die Rückflüsse allenfalls zur Finanzierung von Wohnungsneubauten in Sanierungsgebieten und anderswo hinreichen. Auf keinen Fall könnten damit die bei einer umfassenden Städtebauförderung vorrangigen, besonders großen Aufwendungen zur Baureifmachung, Entflechtung und Betriebsverlagerung sowie die Entschädigungen für den Verlust von Bauwerken, Nutzungsrechten und anderen Vermögensnachteilen abgedeckt werden. Diese unrentierlichen Kosten blieben praktisch ohne Deckung.

Nach dem Gesetzentwurf sollen jedoch auch Raumordnungsmaßnahmen, gesamtdeutsche Aufgaben, Repräsentativbauten und andere Vorhaben außerhalb des Wohnungsbaues gefördert werden, soweit der Bund interessiert ist. Zudem sollen seine Unternehmensbeteiligungen aufgebracht und Mittel für Forschungszwecke abgezweigt werden. Der Rahmen des Entwurfs ist außerordentlich weit und teilweise so unbestimmt gefaßt, daß dieserhalb sogar rechtliche Bedenken bestehen. Es soll praktisch alles gefördert werden, was an Erschließungs- und Bautätigkeit überhaupt in Betracht kommen kann. Durch die Einbeziehung von Dorferneuerungen und Verbesserungen der Agrarstruktur wird der sog. Grüne Plan ergänzt und die Möglichkeit geschaffen, insbesondere nach seiner Kürzung auch insoweit die Rückflüsse aus dem sozialen Wohnungsbau anzuzapfen.

BÜCHER, DIE SIE KENNEN SOLLTEN

EXPORTLEITER-HANDBUCH

von Günter Waduschat. 665 Seiten, 1200 Stichworte, 59 Abbildungen und Formulare, Lexikonformat, Leinen, 54,— DM

Das große Buch moderner Exportpraxis

NIEDERLASSUNGEN, ZWEIGBETRIEBE UND BETEILIGUNGEN IM AUSLAND

von H. Wilhelm, Karl Bartholdy und Gerhard Seidler. 400 Seiten, Leinen, 36,— DM

Wenn Sie sich wirtschaftlich oder finanziell im Ausland engagieren wollen, dann lesen Sie dieses Buch — es wird Ihnen Kosten und Ärger ersparen

USA-REISEFÜHRER FÜR GESCHÄFTSLEUTE

von Erich Bendheim. 224 Seiten, 30 Abbildungen, 1 Landkarte, 1 Hotel- und Restaurant-Verzeichnis, Plastik-einband, 19,80 DM

Ein Vademecum für alle Amerikareisenden

LIZENZFERTIGUNG IM AUSLAND

von Werner Siech. 183 Seiten, Vertragsmuster, Leinen, 19,80 DM

Lizenzvergabe ans Ausland hat enorme wirtschaftliche Bedeutung — hier erfahren Sie alles Wissenswerte darüber



mvg-moderne verlags gmbh

LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN

Wegen dieser Streuung müßte entweder bis zur Finanzreform gewartet oder bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer das Anteilverhältnis zugunsten der Länder geändert werden, weil sich derartig umfangreiche Aufgaben sonst überhaupt nicht wirksam in Angriff nehmen ließen und den Kommunen nur neue, unzumutbare Schwierigkeiten erwachsen würden. Bekanntlich soll der Bund den Städten außerdem in ihrer Verkehrsnot endlich spürbar helfen. Glaubt man, weder mit dem Städtebauförderungsgesetz warten noch den Steueranteil des Bundes entsprechend schmälern zu können, so müßte sich in der Beschränkung der Meister zeigen und jeder Verzettlung der Mittel Einhalt geboten werden. Vordringlich wäre z. B. die Erneuerung ausgesprochener Elendsquartiere, in denen noch immer viele Familien auf engstem Raum hausen. Ein darauf abgestelltes Sanierungsgesetz könnte mit viel geringerem Aufwand in absehbarer Zeit tatsächlich mehr erreichen. Gewiß mag auch manche andere Förderungsmaßnahme wünschenswert sein, aber so ließe sich wirkungsvoll ein Anfang machen. Die finanzielle Durchführbarkeit hängt unverkennbar davon ab, daß man nicht ohne gesetzliche Prioritäten alles gleichzeitig beginnt und aus Wahlgründen jedem etwas verspricht. Hieran werden eines Tages auch die Bundestagsabgeordneten gemessen werden.

Reinhold Scharnberg, Hamburg

Hauptproblem der Städtebauförderung: Die Finanzierung der Sanierung

Kein Zweifel, bei dem Entwurf eines Gesetzes über die Förderung städtebaulicher Maßnahmen in Stadt und Land handelt es sich um ein kostenverursachendes Gesetz. Über Art und Umfang dieser Kosten, über den zeitlichen Ablauf der Beanspruchung der öffentlichen Kassen, sowie über die Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen überhaupt, bestehen allerdings sehr unklare Vorstellungen. Diese Unklarheit war einer der Hauptgründe für das ablehnende Votum des Bundesrates, nach dessen Meinung die finanziellen Auswirkungen eines Städtebauförderungsgesetzes erkennbar gemacht werden sollten.

Das Unbehagen, das auch in der Stellungnahme der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände über die mangelnde Kosten- und Finanzierungs-Klarheit zum Ausdruck kommt, ist verständlich. Handelt es sich um Kosten von mehreren 100 Mrd. oder „nur“ um ein Volumen von etwa 50 Mrd. DM, wie der Bundeswohnungsbauminister kürzlich meinte? Kann man bei der außerordentlichen Differenziertheit der jeweiligen regionalen und örtlichen Gegebenheiten und der sich hieraus ergebenden Ordnungs- und Gestaltungsaufgaben überhaupt die Kosten und die Finanzierungserfordernisse, die das Gesetz verursachen würde, berechnen?

Wenn nachfolgend ein derartiger Versuch unternommen wird, dann deswegen, weil es angesichts des Unbehagens über die Größenordnung der Kosten immer noch besser sein dürfte, Fehlerquellen in den entsprechenden Ansätzen einer Schätzung in Kauf zu nehmen, als mangels jeglicher Informationen im dunkeln zu tappen.

ABGRENZUNG DER SPEZIFISCHEN KOSTEN EINES STÄDTEBAUFÖRDERUNGSGESETZES

Bei einer solchen Grobschätzung sollte man den Fehler vermeiden, alle in den kommenden Jahrzehnten notwendigen städtebaulichen Investitionen der öffentlichen Hand als Kosten zu deklarieren, die durch ein Städtebauförderungsgesetz „verursacht“ werden. Selbstverständlich besteht, ebenso wie im Wohnungs- und Gewerbebau, ein erheblicher Investitionsbedarf der öffentlichen Hand namentlich für die Verbesserung und Ergänzung der Infrastruktur, der in den nächsten 10 bis 20 Jahren — vor allem als „Nachholbedarf“ — befriedigt werden muß, was sich auch ohne Sondergesetz so oder so im Städtebau niederschlagen würde.

Das Städtebauförderungsgesetz ist also nicht Verursacher dieser Investitionen, sondern es zielt darauf ab, diese Investitionen zu bündeln und in dem für notwendig gehaltenen Maße mit Vorrang in städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsbereichen zu konzentrieren.

So gesehen, verengt sich die Frage nach den Kosten, die ein Städtebauförderungsgesetz verursachen würde, auf diejenigen Mittel, die eingesetzt werden müssen, um diesen Investitionsfluß im Sinne von Stadterneuerung und städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen überhaupt zu ermöglichen. Das aber sind in erster Linie die Kosten, die im Zuge der Sanierung durch die Beseitigung der städtebaulichen Mißstände entstehen und die als Sanierungsverlust — weil den Investitionsträgern der Bauphase nicht anlastbar — durch Einsatz öffentlicher Mittel aufgefangen werden müssen. Des weiteren werden aber auch für die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen Mittel, und zwar vorwiegend für gemeindliche Grundstücks-Vorhaltekosten, benötigt werden, die jedoch in aller Regel bei Realisierung des Entwicklungsprojektes wieder zurückfließen, also revolvierenden Charakter haben. Die Zinsen für diese Vorhaltebeträge dürften im Hinblick auf die vorgesehene „Bodenwert-Einfrierung“ der Bauphase angelastet werden können. Insofern handelt es sich hierbei nicht eigentlich um Kosten, sondern um Kredite, für die das Gesetz allerdings einen ausreichenden Rahmen zu schaffen hätte.

Hieraus ergibt sich, daß die spezifischen Kosten, die das Gesetz verursacht, im wesentlichen in den Aufwendungen liegen, die bei der Sanierung in der sogenannten Ordnungsphase entstehen, die also notwendig sind, damit sich sowohl der Wohnungs- und Gewerbebau als auch die öffentlichen Investitionen unter den gleichen Voraussetzungen vollziehen können, wie sie bei Nichtsanierungsgebieten sonst gegeben sind. Es soll nunmehr versucht werden, diese Kosten und somit den Bedarf an öffentlichen Mitteln größenordnungsmäßig zu fassen.

SCHÄTZUNG DES SANIERUNGSVOLUMENS

Solange eine umfassende städtebauliche Inventur, wie sie durch die geplante Gebäude- und Wohnungszählung, die mit einer Arbeitsstätteninventur kombiniert werden soll, nicht durchgeführt ist, muß eine Schätzung des Sanierungsvolumens mit Behelfen arbeiten. Obwohl es sich bei den Sanierungssubstanzen sowohl um Wohn- und Betriebsgebäude als auch um öffentliche Bauten handelt, wird bei dieser Schätzung mangels anderer Anhaltspunkte von der Zahl der voraussichtlich abrißbedürftigen Wohneinheiten ausgegangen. Dieser Ansatzpunkt dürfte deswegen gerechtfertigt sein, weil — wie Professor Göderitz kürzlich zutreffend feststellte — es sich bei den Sanierungserfordernissen zu 80% um Wohnungssubstanzen handelt.

Über den Umfang der abrißbedürftigen Wohnungen gibt eine Untersuchung von Professor Göderitz Auskunft, die im Auftrage des Bundesministeriums für

Wohnungswesen und Städtebau¹⁾ durchgeführt wurde. Danach sind 0,9 Mill. Wohnungen zum Bewohnen ungeeignet, 3,5 Mill. Wohnungen sanierungsbedürftig (Mängelbeseitigung erfordert umfangreiche bauliche Investitionen und städtebaulich-strukturelle Maßnahmen), 3,4 Mill. Wohnungen verbesserungs- und modernisierungsbedürftig.

Zweifellos befinden sich in der zweiten Gruppe Wohnungen, die der ersten Gruppe als Abbruchbedarf zuzurechnen sind. Zieht man die Daten der Gebäudezählung 1961 heran, bei der der Versuch unternommen wurde, die Bestände zu qualifizieren, so dürfte es realistisch sein, wenn man etwa ein Drittel dieser Wohnungsbestände der ersten Gruppe hinzurechnet, womit sich ein Abrißbedarf von etwa 2,1 Mill. Wohnungen ergibt. Eine derartige Gewichtung des Abrißbedarfes wird gestützt durch Modelluntersuchungen in verschiedenen Städten, bei denen die Abrißbedürftigkeit bzw. Modernisierungswürdigkeit nach einem Bewertungssystem²⁾ ermittelt wurde, mit dem das wirtschaftliche Gewicht der jeweils notwendigen Aufwendungen für die Mängelbeseitigung gemessen wird. Hierdurch wird eine Abgrenzung von solchen Substanzen ermöglicht, bei denen die Mängelbeseitigung mit wirtschaftlich vertretbaren Mitteln nicht mehr sinnvoll ist.

Bei dem so geschätzten Abrißbedarf von rd. 2,1 Mill. Wohneinheiten ist allerdings zu bedenken, daß er noch nicht die Größe darstellt, die vom Städtebauförderungsgesetz erfaßt werden würde. Der Entwurf beschränkt sich nämlich auf Maßnahmen der Gebietsanierung, also auf diejenigen Sanierungserfordernisse, die nur durch städtebaulich-strukturelle Maßnahmen bewältigt werden können. Die Sanierung und damit der Abriß von Einzelobjekten, die außerhalb von Sanierungsgebieten liegen, wird also in die Regelungen des Gesetzentwurfes nicht einbezogen.

Diese Begrenzung wird von mancher Seite bedauert, weil nicht recht einzusehen ist, weshalb man die Herstellung gesunder Wohnverhältnisse in Sanierungsgebieten für ein gesetzliches Erfordernis erachtet und die Menschen, die außerhalb derartiger Gebiete unzureichend wohnen und leben, ihrem Schicksal überläßt. Tatsächlich erscheint die Beschränkung des Entwurfes auf die Gebietssanierung nur dann vertretbar, wenn die Einzelsanierung — etwa durch bundeseinheitliche Regelung einer aktiven Wohnungsaufsicht — ebenfalls gewährleistet wird, wobei der Zusammenhang zwischen Objekt- und Gebietssanierung erkannt und beachtet werden müßte.

Im Rahmen dieser Betrachtung ist jedenfalls von Bedeutung, wieviel von den 2,1 Mill. Wohneinheiten, die als Abbruchbedarf geschätzt wurden, in die Gebietssanierung und damit in das finanzielle Engagement dieses

Gesetzes fallen würden. Auch in diesem Falle kann ein Anhaltspunkt nur dadurch gewonnen werden, daß die Ergebnisse verschiedener Modelluntersuchungen herangezogen werden. Danach dürften etwa 50% der abbruchbedürftigen Wohnungen unter die Gebietsanierung fallen.

Allerdings muß bedacht werden, daß im Falle der Gebietssanierung dann auch erhaltungswürdige Substanzen in den Abbruch einbezogen werden müssen, wenn es für die städtebaulich-strukturelle Maßnahme unausweichlich ist. Außerdem werden zweifellos auch erhaltungswürdige Substanzen im Zuge von innerstädtischen Verkehrsmaßnahmen (Verkehrsdurchbrüche) geopfert werden müssen. In vielen Fällen werden sich allerdings Sanierungen aus Verkehrsgründen mit den Notwendigkeiten der Beseitigung ungesunder Wohnverhältnisse decken, so daß dieser zusätzliche Bedarf nicht zu hoch anzusetzen ist. Mangels näherer Anhaltspunkte wird für diesen zusätzlichen Sanierungsbedarf eine Zahl von 450 000 Wohneinheiten angenommen, so daß sich für die Gebietssanierung ein Abbruchbedarf von insgesamt 1,5 Mill. Wohneinheiten ergeben dürfte.

KOSTENSCHÄTZUNG DER SANIERUNGSVERLUSTE

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß es zunächst darum geht, diejenigen Kosten in den Griff zu bekommen, die in der sogenannten Ordnungsphase entstehen, also durch Aufwendungen, die der Neubebauung zwangsläufig vorausgehen, und diesen Investitionen aus rechtlichen oder wirtschaftlichen Gründen nicht angelastet werden können. In einem vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung erarbeiteten Gutachten, wurden die in diesem Bereich anfallenden Kosten analysiert.³⁾ Es handelt sich im wesentlichen um Entschädigungsleistungen für Gebäudesubstanzen, für Planungs Nachteile — soweit nicht ein Entschädigungsausschluß nach § 44 Abs. 1 Satz 2 BBauG zum Tragen kommt —, für Betriebsverlagerungen, sonstige Umzugs- und Umsetzungskosten, Abbruch- und Abräumungskosten, Kosten des Grunderwerbs für öffentliche Zwecke, Kosten etwaiger Neuerschließungen sowie Regie-, Planungs- und Finanzierungskosten.

Diese Kosten der Ordnungsphase werden von Fall zu Fall außerordentlich unterschiedlich sein. Modelluntersuchungen haben ergeben, daß sie zwischen 3 000,— DM und 30 000,— DM schwanken. Senator Schwedler⁴⁾ berichtet aus seinen Berliner Erfahrungen, daß sich bisher Durchschnittskosten von 7 200,— DM je Wohneinheit ergeben haben; er schätzt jedoch wegen der im allgemeinen größeren Umsetzungserfordernisse für Gewerbebetriebe den Bundesdurchschnittsbetrag auf 10 000,— DM. Der „Deutsche Verband“ hingegen geht von einem Betrag von 12 000,— DM je Abbrucheinheit aus.

1) Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung (Hrsg.): Städterneuerung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1966.

2) Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V. (Hrsg.): Grundlagen eines Bewertungssystems zur Beurteilung von Sanierungserfordernissen, Hamburg 1966.

3) Zur Finanzierung der Städterneuerung, Köln 1966.

4) Rolf Schwedler: Aufgaben der Stadt- und Dorferneuerung, Köln 1965.

Ein Kostenansatz von 12 000,— DM scheint den Realitäten am nächsten zu kommen, obwohl darauf hingewiesen werden muß, daß Senator Schwedler und der „Deutsche Verband“ mehr oder weniger von einer Verrechnungsmöglichkeit zwischen Entschädigungsanspruch und Planungsmehrwert ausgehen, der dem Grundeigentümer nicht selten gerade durch die Sanierung zuwächst. Zweifellos ist eine derartige Verrechnung dann denkbar, wenn ein Sanierungsträger vor Aufstellung des Bebauungsplanes die Grundstücke einschließlich Substanzen zu Preisen aufkauft, die es ihm u. U. aufgrund der später durch den Bebauungsplan festgesetzten intensiveren oder andersartigen Nutzung wirtschaftlich ermöglichen, Kostenanteile der Ordnungsphase auf die Bauphase zu übernehmen.

Solchen Möglichkeiten aber stehen die „allgemeinen Grundsätze“ nach § 4 des Entwurfes sowie die Tatsache entgegen, daß in aller Regel das Handeln des Sanierungsträgers den Bebauungsplan für das förmlich festgelegte Sanierungsgebiet voraussetzt. Danach gilt der Grundsatz, daß die Nachteile durch die Sanierung dem Eigentümer zu entschädigen sind, ihm aber die Vorteile zufließen. Auch die „Nichtberücksichtigung von Werterhöhungen“ ändert hieran nichts, weil sie nur den Ausschluß spekulativer Preissteigerungen betrifft, „die durch die Aussicht auf die Sanierung eingetreten sind“. Es ist also festzuhalten, daß die wünschenswerte „Verrechnungsmöglichkeit“ zwischen Entschädigung und Wertsteigerung nach dem Entwurf grundsätzlich ausgeschlossen ist.

Bei den Kosten der Ordnungsphase kommt den Entschädigungsleistungen für die Sanierungssubstanzen ein besonderes Gewicht zu; sie sind nach dem Verkehrswert zu entschädigen. Der Entwurf sieht keine ausdrückliche Begrenzung dieses Verkehrswertes, etwa durch ausschließliche Anwendung des Sachwertverfahrens vor, bei dem dann etwa die Gebäude oder Gebäudeteile, die den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht entsprechen, bei der Wertbemessung auszuschließen wären.

Weil aber derartige Möglichkeiten einer Kostenreduzierung, die durchaus „unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten“ gesetzlich geregelt werden könnte, im Entwurf nicht vorgesehen wurden, erscheint es realistischer, den Sanierungsverlust je Wohneinheit mit einem höheren Betrag als vom „Deutschen Verband“ veranschlagt anzusetzen, nämlich mit 20 000,— DM.

Bei dem angenommenen Volumen der Gebietssanierung von rd. 1,5 Mill. Wohneinheiten würde sich somit ein Sanierungsaufwand für die Ordnungsphase von 30 Mrd. DM ergeben. Dabei sollte für die weitere Erörterung des Entwurfes bedacht werden, daß dieser

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS

NEUERSCHEINUNG

Dieter Schäfer

DER DEUTSCHE INDUSTRIE- UND HANDELSTAG ALS POLITISCHES FORUM DER WEIMARER REPUBLIK

Eine historische Studie von Politik und Wirtschaft

Welche politische Rolle spielte der Deutsche Industrie- und Handelstag in der Weimarer Republik? Welche Bedeutung hatte der Zusammenbruch des Kaiserreichs für die Verbände und Organisationen der Wirtschaft? Welche Möglichkeiten hatte der Staat von Weimar, sich zu stabilisieren? Die vorliegende Studie zeigt anhand vieler, zum Teil erstmalig benutzter Quellen neue Aspekte zur Entwicklung von Staat und Gesellschaft in Deutschland auf. Dabei legt der Verfasser einige bemerkenswerte Fakten vor, die auf die Bewertung der öffentlichen Tätigkeit von Verbänden und Organisationen der Wirtschaft Einfluß haben sollten.

Großoktav, 76 Seiten, Preis brosch. DM 14,50

VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 20 · EPPENDORFER LANDSTRASSE 106

Betrag erheblich — wahrscheinlich um 50 % — reduzierbar ist, wenn man insbesondere den Empfehlungen der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände folgt.

DECKUNG DER SANIERUNGSVERLUSTE

In dem geschätzten Betrag von rd. 30 Mrd. DM liegt das eigentliche Problem der finanziellen Verkräftung der Sanierung. Hier helfen keine Bürgschaften und keine Zinszuschüsse, hier handelt es sich um Aufwendungen, die der öffentlichen Hand unausweichlich erwachsen. Über die Abdeckung dieser Sanierungsverluste schweigt sich der Gesetzentwurf aus, wobei aus der Begründung zum Gesetzentwurf indirekt ersichtlich ist, daß sich jedenfalls der Bund hierfür nicht zuständig fühlt.

Der „Deutsche Verband“ weist in seinem Gutachten darauf hin, daß sich sehr wohl eine Mitzuständigkeit des Bundes allein aus der niemals bestrittenen Mitverantwortung für den Wohnungsbau ergibt. Die Beseitigung ungesunder Wohnverhältnisse im Zuge der Sanierung entspringt dem gleichen Motiv und damit dem gleichen Zuständigkeitsbereich, der für die Schaffung neuen Wohnraums maßgebend ist. Darum schlägt der „Deutsche Verband“ für die Beteiligung an den Sanierungsverlusten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein Anteilsverhältnis von 40 : 40 : 20 vor und empfiehlt, eine Globalzuweisung der Bundesmittel an die Länder in einem ähnlichen Verfahren, wie es bei den Förderungsmitteln für den Wohnungsbau angewandt wurde, vorzusehen.

Sind derartige Aufwendungen, die — wohlgemerkt — durch entsprechende gesetzliche Regelungen reduzierbar sind, angesichts der Haushaltslage verkraftbar und wie passen überhaupt solche öffentlichen Aufwendungen in das konjunkturelle Bild, wie es sich zur Zeit abzeichnet? Hierzu wäre zunächst auf die Langfristigkeit des Sanierungsprogramms hinzuweisen. Unterstellt man hierfür einen zwanzigjährigen Zeitraum, würde sich für Bund und Länder ein Jahresvolumen von 600 Mill. DM, für die Gemeinden von 300 Mill. DM ergeben.

Derartige Jahresraten würden angesichts der langen Vorbereitungs- und Durchführungszeit der einzelnen Sanierungsmaßnahmen zunächst nicht benötigt. Geht man für die jeweilige Sanierungsmaßnahme von einem dreijährigen Vorbereitungs- und einem fünfjährigen Durchführungszeitraum aus, würde sich in der durchschnittlichen Gesamtrechnung für die ersten drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes für den Bund (und in entsprechender Höhe für Länder und Gemeinden) ein jährlicher Etatbedarf von etwa 200 Mill. DM, vom vierten bis neunten Jahr von je 500 Mill. DM und dann etwa vom zehnten Jahr an allerdings eine erhöhte Jahresrate von etwa 750 Mill. DM ergeben.

Es wäre Aufgabe der Politik, abzuwägen, ob Aufwendungen der öffentlichen Hand in dieser Größenordnung für die Beseitigung ungesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse in den Sanierungsgebieten ver-

treibar sind, oder ob wegen anderer Prioritäten statt eines zwanzigjährigen ein dreißigjähriger Sanierungszeitraum vorgesehen werden müßte.

FÜNFJÄHRIGE ETATBINDUNG NOTWENDIG

Es liegt im Wesen der Gebietssanierung, daß sie sich wegen der zeitlichen Erfordernisse in der Ordnungs- und Bauphase nur aufgrund längerfristiger Bindungen der öffentlichen Hand vollziehen kann. Ein derartiges Bindungserfordernis besteht jeweils für mindestens 5 Jahre, so daß also eine etwaige Anpassung an konjunkturelle Erfordernisse im negativen oder aber auch im positiven Sinne nur immer mit einer Phasenverschiebung von etwa 5 Jahren wirksam werden kann. Tatsächlich liegt die eigentliche Entscheidung des Gesetzgebers bei der Kernfrage, ob man sich zu einer haushaltmäßigen Anspannung in dem geschätzten Rahmen mit entsprechenden mittelfristigen Etatbindungen entschließen will und kann.

Der Sanierungsentschluß setzt generell, aber auch in jedem Einzelfall voraus, daß die Investitionsabsichten so in zeitlicher Hinsicht synchronisiert werden, daß nach Abschluß der Ordnungsphase die Investitionsmittel zur Verfügung stehen, damit sich nach vollzogener Bodenordnung ohne Zeitverlust die Investitionstätigkeit entsprechend dem Bebauungsplan in einem Zuge, wenn auch möglicherweise in Teilabschnitten, vollziehen kann. Das erfordert insoweit, namentlich für die öffentliche Hand, vorausschauende Etatdispositionen. Verzögerungen, vor allem an der Nahtstelle zwischen Ordnungs- und Bauphase, wirken sich kostenverteuernd aus. Mit Recht hebt die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände diese Synchronisierungs-Notwendigkeit aller finanziellen Aufwendungen der öffentlichen Hand, die sich auf die Erneuerung der Gemeinden auswirken, hervor und bezeichnet die Koordinierung der Investitionen als Kernfrage des Gesetzes. Das trifft selbstverständlich nicht nur für die gemeindliche Finanzplanung, sondern ebenso auch für alle sonstigen raumwirksamen Maßnahmen des Bundes und der Länder zu, die sich dem Zeitplan der Sanierung jeweils „einpassen“ müssen.

GRÖSSENORDNUNG DES INVESTITIONSVOLUMENS IN DER BAUPHASE

Mit welchen Größenordnungen wird bei den Investitionen in den Sanierungsgebieten in der Bauphase zu rechnen sein? Auch in diesem Fall muß man sich mit einer Grobschätzung begnügen. Hierbei kann man davon ausgehen, daß sich zwar für manche Gebiete die Notwendigkeit einer Verringerung der Nutzungsintensität ergibt, in anderen Gebieten aber durchaus sinnvolle Verdichtungsmöglichkeiten bestehen. Im großen und ganzen dürften sich im Bundesdurchschnitt Entkernungsnotwendigkeiten und Verdichtungsmöglichkeiten ausgleichen. Dasselbe dürfte namentlich in innerstädtischen Sanierungsbereichen für Entmischungserfordernisse (Trennung zwischen Wohn- und störenden Arbeitsstätten) einerseits und bessere Zuordnungsmög-

lichkeiten zwischen diesen beiden Funktionen, sofern es sich um nicht störende Betriebe handelt, andererseits zutreffen.

Für die Grobschätzung wird daher davon ausgegangen, daß im Bundesdurchschnitt das Investitionsvolumen für die Sanierungsgebiete in etwa der gegenwärtigen Nutzungsintensität entspricht. Demgemäß dürfte sich entsprechend dem Volumen der Sanierungssubstanzen für die Bauphase in den Sanierungsgebieten ein Investitionsbedarf von 110 Mrd. DM ergeben, der sich aus 75 Mrd. DM für 1,5 Mill. Wohnungen zu 50 000 DM (ohne Grundstückskosten), 20 Mrd. DM für öffentliche Bauten und ergänzende Erschließungsmaßnahmen sowie 15 Mrd. DM für gewerbliche Betriebe zusammensetzt.

BEDARF AN ÖFFENTLICHEN MITTELN FÜR DIE BAUPHASE

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß es sich bei den Kosten der Bauphase nicht um spezifische Aufwendungen handelt, die durch ein Städtebauförderungsgesetz verursacht werden. Es wäre deshalb unsystematisch, wenn man den Mittelbedarf für den Neubau den Sanierungskosten zurechnen würde, obwohl zweifellos auch hierfür Förderungserfordernisse bestehen dürften.

Das trifft in erster Linie für den Wohnungsbau zu. Es ist sicherlich nicht damit zu rechnen, daß bis

zum Anlaufen der Sanierung die leider immer noch bestehende erhebliche Diskrepanz zwischen Wohnkosten in Neubauten und den durchschnittlichen Einkommen der wohnungsbedürftigen Haushalte beseitigt sein wird. Man wird also mit der Notwendigkeit subsidiärer Hilfen rechnen müssen. Andererseits kann man aber davon ausgehen, daß die dann noch erforderlichen öffentlichen Hilfen für den Wohnungsbau im wesentlichen aus den sogenannten Rückflußmitteln gespeist werden können, vor allem, wenn man eine Zinsanhebung für die bisher bereitgestellten öffentlichen Baudarlehen in Betracht zieht.

Diese Mittel wird man allerdings dringend für diesen Zweck benötigen. Deswegen wäre es unklug, diesen „Rückflußtopf“, wie offensichtlich von der Bundesregierung erwogen, für die Deckung der Sanierungsverluste in Anspruch zu nehmen. Man würde ein Loch aufreißen, um das andere damit zu stopfen; man würde zwar ungesunde Wohnverhältnisse beseitigen, aber andererseits nicht in der Lage sein, gesunde Wohnungen zu angemessenen Belastungen zu bauen. Wenn diese Gefahr erkannt und dementsprechend gehandelt wird, würden für den Wohnungsbau in den Sanierungsgebieten aller Voraussicht nach keine weiteren öffentlichen Mittel benötigt werden, insbesondere dann wohl nicht, wenn die öffentliche Förderung künftig flexibler erfolgt.⁵⁾

⁵⁾ Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V. (Hrsg.): Wohnungsbau in Weißen Kreisen, Hamburg 1966.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS

NEUERSCHEINUNG

Wolfgang Michalski

INFRASTRUKTURPOLITIK IM ENGPASS

Alternativen der Planung öffentlicher Investitionen auf der Grundlage einer Berechnung der verfügbaren Finanzmasse von Bund, Ländern und Gemeinden bis zum Jahre 1970

Der Finanzierungsspielraum zur Verbesserung der Infrastruktur wird von 1966 bis 1970 aller Voraussicht nach kaum mehr als 160 Mrd. DM betragen. In Anbetracht der astronomischen Größenordnungen der bestehenden Ausbaupläne, deren Ansprüche die verfügbare Finanzmasse um ein Mehrfaches überschreiten, kommt es darauf an, für die Infrastrukturpolitik ein neues reduziertes Programm zu entwickeln. Der Verfasser schlägt vor, eindeutige Prioritäten zu setzen, die Einzelmaßnahmen auf der Grundlage einer längerfristigen Vorausschau zu programmieren sowie die Planungen über alle staatlichen Ebenen hinweg zu koordinieren.

129 Seiten, 1966, Preis brosch. DM 14,50

VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 20 · EPPENDORFER LANDSTRASSE 106

Auch für den Gewerbebau in den Sanierungsgebieten ist nicht mit Anforderungen an die öffentlichen Kassen zu rechnen, die über das Maß der bisher bereits etatisierten Anlaufförderungen hinausgehen. Wohl aber wird man dafür zu sorgen haben, daß derartige Anlaufförderungen mit Vorrang auf die gemeindlichen Erneuerungsgebiete konzentriert werden.

Sicherlich wird allerdings die öffentliche Hand mit einem Mitteleinsatz für den Bau öffentlicher Einrichtungen in den Sanierungsgebieten zu rechnen haben. Hierbei wird es sich aber in aller Regel nicht um zusätzliche Eaterfordernisse handeln, sondern um eine sinnvolle Koordinierung der öffentlichen Investitions- und Etatplanung, damit sich die ohnehin vorgesehenen Investitionen zeitgerecht in den Sanierungsgebieten vollziehen. Das gleiche trifft übrigens auch für die Koordinierungserfordernisse in den städtebaulichen Entwicklungsgebieten zu. Es wird also darauf ankommen, daß man im Sinne der Stellungnahme, die die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände zum Gesetzentwurf abgegeben hat, zu einer „Abstimmung der finanziellen Maßnahmen im staatlich-investorischen Bereich“ gelangt, „um von der vielgerügten Töpfchenwirtschaft zu einer klaren Haushaltswirtschaft zu kommen und mit dem geringstmöglichen Einsatz volkswirtschaftlich optimale Erfolge zu erzielen“.

SANIERUNG UND ÖFFENTLICHE HAUSHALTE

Für die öffentlichen Haushalte ergibt sich aus diesen Überlegungen, daß diese für die Bauphase nicht oder jedenfalls nicht wesentlich zusätzlich belastet werden. Unausweichlich allerdings ist eine mindestens fünfmöglichst achtjährige Vorausschau in der Investitionsplanung mit der Konsequenz, durch entsprechende Etatisierung die Investitionen gemäß den Zeitplänen für die einzelnen Sanierungsmaßnahmen zu sichern.

Die eigentliche Belastung der öffentlichen Haushalte aus dem Sanierungsentschluß ergibt sich aus der Notwendigkeit, die Sanierungsverluste zu decken. Sanierung kann nicht vollzogen werden, indem man die hierfür erforderlichen Mittel von Jahr zu Jahr in wechselnder Höhe in die Etats einsetzt. Sanierungen können nicht steckenbleiben, sie erfordern längerfristige Etatbindungen, worauf bereits nachdrücklich hingewiesen wurde. Bewilligungen zur Abdeckung entstehender Sanierungsverluste, die heute erfolgen, beanspruchen die öffentlichen Kassen mit den entsprechenden Raten für den gesamten Sanierungsablauf; sie bedeuten also Bindung öffentlicher Mittel für jeweils mindestens 5 Jahre.

In Anbetracht der derzeitigen angespannten Haushaltslage wird es eine Erleichterung bedeuten, daß der Mittelbedarf in den ersten Anlaufjahren nach Inkraft-

treten des Gesetzes relativ gering sein kann. Das ändert aber nichts daran, daß die relativ geringen Jahresraten der Anlaufjahre die Vollraten unausweichlich nach sich ziehen. Dabei richtet sich die Höhe dieser Vollraten für die beteiligten öffentlichen Hände nach dem Zeitraum, in dem man die Gebietssanierung durchführen will. Hier liegt eine wichtige politische Entscheidung.

SANIERUNG UND KONJUNKTURPOLITIK

Bei den bisherigen Diskussionen um den Gesetzentwurf wurde die Frage aufgeworfen, ob man die Sanierung und damit das Städtebauförderungsgesetz nicht aus konjunkturpolitischen Gründen zunächst zurückstellen sollte. Soweit die derzeitige Konjunkturlage in Frage steht, dürfte der konjunkturpolitische Einwand nicht stichhaltig sein. Eine Sanierungsgesetzgebung im Jahre 1967 wirkt sich nicht auf die gegenwärtige Konjunktur aus, sondern beeinflusst das wirtschaftliche Geschehen in 5 oder 6 Jahren. Von diesem Zeitpunkt an also würde durch die Sanierung — ein zwanzigjähriges Sanierungsprogramm vorausgesetzt — allmählich ein jährliches Investitions-Volumen von 6 bis 7 Mrd. DM ausgelöst werden. Es spricht einiges dafür, daß diese Investitions-Zündung konjunkturpolitisch eher zu spät als zu früh kommt. Bemerkenswerterweise geht z. B. Sobotschinski⁸⁾ in seiner Wohnungsbedarfsprognose davon aus, daß bei einer Normalisierung der Bautätigkeit auf jährlich 400 000 Wohnungen bis zum Jahre 1975 640 000 sogenannte „Normalwohnungen“ abgerissen und durch Neubauten ersetzt werden. Das aber würde bei einem 50%igen Anteil der Abbrüche auf Gebietssanierungen einer Anzahl von 320 000 Einheiten entsprechen. Bei dem gegenwärtigen Stand des Gesetzgebungsverfahrens muß aber damit gerechnet werden, daß bis dahin eine derartige Sanierungs- und entsprechende Neubauleistung für diesen Bereich nicht realisiert werden kann. Jede Verzögerung der Sanierungsgesetzgebung könnte also zu einer durchaus unerwünschten Schrumpfung des jährlichen Wohnungsbauvolumens führen.

Abschließend noch ein Wort zur ökonomischen Bedeutung der Sanierung. Gewiß ist die Beseitigung städtebaulicher Mißstände in erster Linie eine sozialpolitische Aufgabe. Gleichwohl kann man die wirtschaftliche Bedeutung gesunder und funktionierender Gemeinwesen schlechterdings nicht unterschätzen. Sie wird ein Vielfaches von dem ausmachen, was die öffentliche Hand zur Aufbringung der Sanierungsverluste einsetzen muß. So gesehen, sind „Sanierungsverluste“ rentierliche Aufwendungen.

Heinz Roosch, Hamburg

⁸⁾ Arnim Sobotschinski: Aspekte einer Wohnungsbedarfsprognose bis 1975, Hamburg 1965.