

Ein vergessener Faktor der Stadterneuerungspolitik

„Mit gutem Beispiel
vorangehen“. So oder
so ähnlich könnte man
den Begriff
„Anstoßeffekte“
umschreiben. Auf die
Stadterneuerung
angewandt bedeutet das,
in Schwerpunktgebieten
erhöhte, ja auch
überhöhte öffentliche
Investitionen
vorzunehmen, um einen
Prozeß in Gang zu
setzen, der private
Investoren und
Wohnungsbau-
gesellschaften
dazu bewegt,
ihre abwartende
Haltung aufzugeben.
Die Autoren haben
dazu Beispiele in
Lübeck untersucht.
Zu welchem Ergebnis
sind sie gekommen?

Kurzschlüsse in der Stadterneuerungsdiskussion

Stadterneuerung nach den Vorschriften des Städtebauförderungsgesetzes sieht sich – nicht erst in diesen Tagen – heftiger Kritik von mehreren Seiten ausgesetzt. In der Fachöffentlichkeit finden sich vor allem die folgenden Kritikansätze:

- die *sozialen Folgen* der Sanierung werden nicht ausreichend berücksichtigt, insbesondere werden keine ernsthaften Bemühungen sichtbar, den unfreiwilligen Wohnungswechsel zu vermeiden;¹
- das *quantitative Problem* des Verfalls wird durch die Sanierungsgesetzgebung nicht gelöst;²
- *präventive Stadterneuerung* ist mit den gegebenen Instrumenten nicht möglich;
- der *Verwaltungsaufwand* bei der Durchführung förmlicher Sanierungsverfahren ist nicht zu rechtfertigen;³
- die *Kosten* der durchgreifenden Sanierung sind zu hoch;⁴
- durch das Städtebauförderungsgesetz werden die *Sanierungsgebiete* förderungsrechtlich in kaum vertretbarem Maße *privilegiert*.⁵
- es ergeben sich *keine Anstoßeffekte* in den angrenzenden Gebieten.⁶

Nutzen und Kosten der Stadterneuerung nach StBauFG scheinen mithin in ein ungerechtfertigtes und unakzeptables Mißverhältnis geraten zu sein.⁷ Diese Erfahrungen gaben Anlaß, nach flexibleren, sowie weniger personal- und kostenintensiven Erneuerungsverfahren zu suchen und diese zu erproben.⁸

Zum anderen haben sie den Gesetzgeber angestoßen, eine neuerliche Novellierung des StBauFG vorzubereiten und einen einfachen zweiten Verfahrensweg einzuführen.⁹

In diesem Aufsatz unternehmen wir den Versuch, die Kritik mangelnder Effizienz der Stadterneuerung genauer zu untersuchen, indem wir insbesondere die Unzuverlässigkeit einer räumlich und zeitlich verkürzten Analyse von Nutzen und Kosten aufgreifen und uns auf die Frage indirekter Anstoßeffekte spezialisieren. Wir weisen damit nicht die Berechtigung aller o.g. Argumente zurück. Im Gegenteil, einen Punkt unterstreichen wir mit Nachdruck: per saldo kommt die Stadterneuerung zu langsam voran. In der Tat erfaßt sie nicht selten nur einige wenige Baublocks oder gar nur einzelne Gebäude. Die durchschnittliche Größe förmlich festgelegter Sanierungsgebiete beträgt weniger als 10 ha in Klein- und Mittelstädten und 29 ha in Großstädten¹⁰. Selbst diese Zahlen geben kein zutreffendes Bild, da die Städte für die Durchführung häufig wiederum nur Teile herausgreifen, um diese vorgezogen modellhaft und mit hohen Kosten pro Einheit zu erneuern. Zwar schreibt das Gesetz eine zügige Durchführung vor, die Praxis zeigt jedoch, daß Durchführungsabschnitte gebildet werden. Nur wenige Städte haben bisher ihr gesamtes förmlich festgelegtes Gebiet erneuert¹¹. Wir unterstützen mithin die Kritik am Tempo und Breitenwirkung der Stadterneuerung, bezweifeln jedoch, daß die bisher genannten Gründe den Kern des Problems treffen¹².

Im folgenden wird die Hypothese untersucht, daß keine modellhafte Intensiverneuerungen geeignet sind, im Laufe mehrerer Jahre Folgeinvestitionen in unmittelbar benachbarten Stadtgebieten anzuregen. Als Frage ausgedrückt: Nehmen Eigentümer benachbarter Gebäude infolge verbesserter Wohnumfeldbedingungen relativ höhere Instandsetzungs- und Modernisierungsaufwendungen vor, als vergleichbare Eigentümer an anderen Standorten? Lassen sich Anstoßeffekte der Sanierung nachweisen? Gibt es einen Schneeballeffekt, der die Hebelwirkung öffentlicher Vorleistungen, das Verhältnis von privaten Investitionen und persönlichen Dienstleistungen, langfristig gestaltet?

Dem Nachweis indirekter Effekte modellhafter Intensiverneuerungen auf benachbarte Baubestände könnte in der gegenwärtigen wohnungs- und städtepolitischen Diskussion eine Schlüssel-funktion zukommen. Zum einen könnte er förderungspolitischen Schlußfolgerungen den Boden entziehen, die sich auf bisher haltbar erscheinende Annahmen berufen. Zum anderen ließen sie die personellen und baulichen Kosten, die die Stadterneuerung insbesondere in der Anfangsphase belasten, als notwendigen Preis erscheinen, der zu zahlen ist, um die Stadterneuerung „anzuschließen“ und einen Prozeß der allmählichen Selbstverstärkung einzuleiten. Indirekte Effekte konzentrierter Stadterneuerungsmaßnahmen könnten schließlich die Fragwürdigkeit vorschneller Wirkungsmessung belegen. Wenn die Stadterneuerung einen langsam in Gang kommenden und erst später sichtbaren Prozeß indirekter Folgeinvestitionen auszulösen in der Lage ist, dann können die Ergebnisse vorzeitiger Wirkungsanalysen lediglich als Zwischenresultate eines zufällig gewählten Stichtages interpretiert werden¹³.

Anstoßeffekte

Der Überprüfung unserer Hypothese möglicher Anstoßeffekte liegt ein Untersuchungsaufbau zugrunde, bei dem die privaten Investitionen in einer um Sanierungsgebiete herum zu definierenden Ausstrahlungszone einerseits mit denjenigen in einem als Kontrollzone zu definierenden Stadtgebiet andererseits in der Zeitreihe verglichen werden. Die Untersuchung stützt sich auf Erhebungen in der Altstadt von Lübeck. Lübeck bietet sowohl im Hinblick auf die Datenlage, als auch auf die ceteris paribus Kriterien eines Gebietsvergleiches günstige Bedingungen.

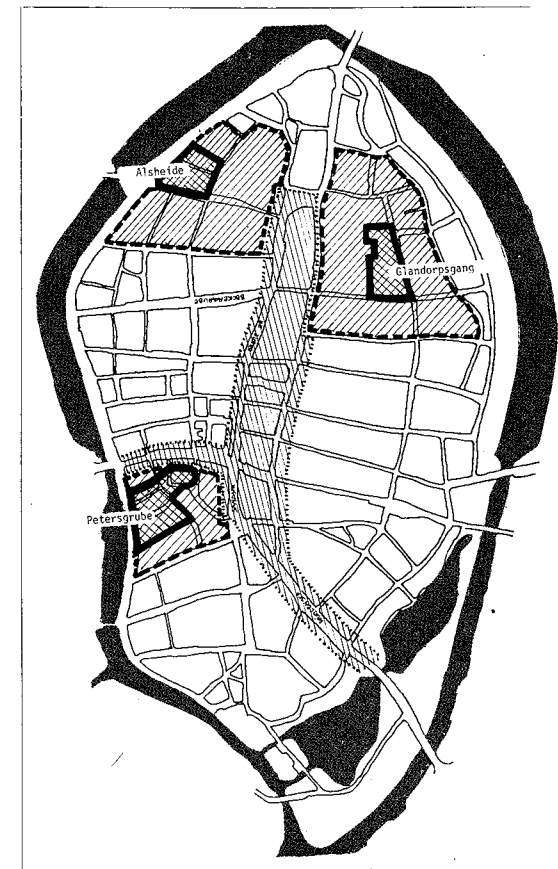
Wie Abb. 1 zeigt, besitzt die Stadt drei kleine Sanierungsgebiete in peripherer Lage der Altstadt, abseits der Hauptgeschäftsstraßen (zusammen 4,5 ha). Für die Analyse der Ausstrahlungseffekte unterteilen wir das gesamte Untersuchungsgebiet in vier Zonen, von denen wir die letzten beiden miteinander vergleichen werden.

- die *Hauptgeschäftszone* wird aus der Untersuchung ausgegrenzt, da hier lagebedingte besondere Investitionsbedingungen herrschen, die mit der restlichen Altstadt unvergleichbar sind.
- Die *drei Sanierungsgebiete*, Petersgrube, Alsheide (mit Ergänzungsgebiet) und Glandorps Gang, werden ebenfalls ausgeklammert. Entsprechend unserer Untersuchungshypothese vermuten wir, daß die konzentrierten Erneuerungsmaß-

nahmen, die in diesen Gebieten seit 1975 verwirklicht werden konnten, sich als positiver Investitionsanreiz auf benachbarte Baublocke auswirken (unabhängige Variable).

- Die *Ausstrahlungszone* umfaßt die unmittelbar angrenzenden Baublocke. Wir vermuten, daß sich hier aufgrund räumlicher Nähe mit zeitlicher Verzögerung zu den Baumaßnahmen in den Sanierungsgebieten beobachten läßt (abhängige Variable).
- Das *Kontrollgebiet* umfaßt die verbleibende restliche Altstadt.

Ausstrahlungszone und Kontrollgebiet sind weitgehend miteinander kompatibel. Beide Zonen sind als Modernisierungszone nach ModEnG ausgewiesen¹⁴. In beiden Zonen überwiegt die Wohnnutzung, teilweise ergänzt durch gewerbliche Nutzung des Erdgeschosses. Die Gebäude, z. T. denkmalgeschützte Bürgerhäuser, sind überwiegend älter als 100 Jahre und haben teilweise mittelalterlichen Ursprung. Bauweise, technische Mängel, Ausstattungsdéfizite und Wohnumfeldbedingungen sind in beiden Zonen, wie die vorbereitenden Untersuchungen belegen, ähnlich schlecht¹⁵. Das Mietniveau für modernisierte und nicht modernisierte Wohnungen weist innerhalb der Altstadt kein Gefälle aus¹⁶. Allerdings ist der Anteil ausländischer Haushalte in den als schlechte Wohnadresse geltenden Gebieten um die Sanierungsgebiete (Ausstrahlungszone) relativ höher, während vor allem der südliche Teil der Altstadt (Kontrollgebiet) ein besseres Image besitzt¹⁷. Hinsichtlich der Bodenpreise schließlich



Dieser Aufsatz basiert auf Erhebungen des im Rahmen eines BMBau geförderten Forschungsprojektes „Lokale Stadterneuerungspolitik und Investitionsverhalten privater Eigentümer in Stadterneuerungsgebieten“, dessen Ergebnisse in der Schriftenreihe des BMBau veröffentlicht werden. Neben den beiden Autoren haben daran Torsten Birlem, Reinhard Hoppe, Eckart Scharmer und Mitchell Rosenberg mitgearbeitet. Zu danken haben wir u. a. Tony Blackburn und Hans-Dieter Schmidt für Anregungen und Stellungnahmen zu früheren Fassungen. Die Verantwortung für die hier vorgelegten Ergebnisse ruht dagegen allein bei den Verfassern.

¹ Vgl. etwa Wulf Tessin, Torsten Birlem, Thomas Knorr, Monika Puhst (Institut für Stadtforschung), Umsetzungsverfahren und Umsetzungsfolgen, Endbericht, Berlin 1980.

² Vgl. Stadterneuerung ohne Städtebauförderungsgesetz, in: Der Städtetag Nr. 12/1979 S. 733.

³ Städtebauförderung – Stand und Probleme, in: Bundesblatt Nr. 4/1977, S. 152, 155; Ulrich Hieber, Ist das Städtebauförderungsgesetz noch anwendbar? Ms. eines Referats im Institut für Städtebau Berlin, 112. Kurs, 1978.

⁴ Für eine kurze Darstellung vgl. Hartwig Luers, Modernisierungsförderung nach dem Städtebauförderungsgesetz, in: Städte- und Gemeindebund, Nr. 2/1978, S. 44 ff.

⁵ Hieber a. a. O. S. 11 ff stellt die Frage nach den Rechtfertigungsgründen unterschiedlich hoher Förderungen; vgl. auch Hans Georg Gehlen, Stadterneuerung – Überlegungen zur Fortentwicklung der Städtebauförderung, in: Städte- und Gemeindebund, Nr. 9/1979 S. 233, 236 ff; Michael Krautzberger, Überlegungen zur Fortentwicklung des Rechts der Stadterneuerung, in: Städte- und Gemeindebund Nr. 1/1980, S. 12 ff.

⁶ Johann Eckhoff, O. Sievert, G. Werth, Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierungsförderung versus Neubauförderung, Schriftenreihe des BMBau 07. 007, Bonn 1979 S. 95, 118.

Abb. 1: Skizze der Lübecker Altstadt und Lage der Sanierungsgebiete, der Hauptgeschäftszone, der Ausstrahlungszonen und des Kontrollgebiets



Das Gutachten, das im Auftrag der städtebaulichen Abteilung des BMBau erstellt wurde, bildet eine der Grundlagen für die gegenwärtigen Überlegungen zur Änderung der Wohnungspolitik. Das Gutachten basiert auf Sekundärdaten und theoretischen Annahmen, die hier zitierten Einschätzungen nicht empirisch geprüft.

⁷ Hieber a. a. O. 1978 und ders., entwickelt sich die Stadterneuerung Ms. eines Referats in der Akademie Städtebau und Landesplanung, Gruppe Baden-Württemberg am 1979 Stuttgart.

⁸ Stadterneuerung ohne Städtebauförderungsgesetz a. a. O.

⁹ Krautzberger, a. a. O. 1980; 1. eines Gesetzes über Erleichterung städtebaulichen Sanierung und städtebauliche Erneuerung (Verordnung des Wohnumfeldes) – Vorformulierungen v. 19. 5. 1980. sches Institut für Urbanistik, P. zum Entwurf eines Gesetzes über Erleichterung der städtebaulichen Sanierung und einfache städtebauliche Erneuerung, Ergebnisse und Maßnahmen (bearbeitet von R. Autzen und H. Hieber) Berlin, 1980.

¹⁰ PROGNOS. Erfahrungen der Städtebauförderung mit dem Städtebauförderungsgesetz zur Vorbereitung und Durchführung baulicher Sanierungsmaßnahmen. Schriftenreihe des BMBau, 1978. Sonderauswertung.

¹¹ Einige finden sich in Baden-Württemberg, einem Land, in dem die Sanierung kleiner Sanierungsgebiete der Landespolitik ist. Andere finden sich in Nordrhein-Westfalen, wo die Stadterneuerung bereits in den 60er Jahren Landesmitteln gefördert wurde.

¹² Luers gab bereits 1977 zu bedenken, daß die Städtebauförderung „Der oft zu hörende Einwand, Städtebauförderungsgesetz sei zu kompliziert, um Stadtsanierung zuzugestatten zu können, ist nicht überzogen. Gemeint ist im Grunde auch die Kompliziertheit des Gesetzes, die Kompliziertheit der Sachverhalte.“ Städtebauförderung Stand und Probleme, a. a. O. S. 13.

¹³ Vgl. Hellmut Wollmann, G. M. Stern, Sanierungsmaßnahmen: bauliche und stadtstrukturelle Folgen, Schriftenreihe des BMBau Bonn 1978.

¹⁴ Die Modernisierungszone ist die gesamte Altstadt mit Ausnahme der drei Sanierungsgebiete.

¹⁵ GEWOS, Erneuerung der Innenstadt der Hansestadt Lübeck, Gutachten Hamburg, 1972.

¹⁶ Die Angaben beruhen auf einer Bewertung der Wohnungsangebots der örtlichen Tageszeitung und auf Angaben lokaler Makler.

¹⁷ W. F. Killich, E. J. Moch, Sanierung und Sozialplanung, Teil 1, Sozioökonomische Strukturuntersuchung der Sanierungsgebiete, der Hansestadt Lübeck, Stadtplanung (Hrsg.), Lübeck 1976, S. 19 ff.

¹⁸ Die Angaben beruhen auf der Bewertung der örtlichen Richtwerte 1965–1977.

Dr. Eberhard von Einem, geb. 1945, studierte Planung an der TU Berlin und an der University of California at Berkeley, Mitarbeiter des Instituts für Stadtforschung Berlin, z. Zt. Gast am Joint Center for Urban Studies, MIT/Harvard, Cambridge, Mass.

Peter Luther, M. A. geb. 1947, Studium in Mainz und München, Magister 1976, danach Tätigkeit im Amt für Statistik und Stadtentwicklung in Mainz, seit 1978 Mitarbeiter am Institut für Stadtforschung Berlin.

Ein vergessener Faktor der Stadterneuerungspolitik

Kurzschlüsse in der Stadterneuerungsdiskussion

Stadterneuerung nach den Vorschriften des Städtebauförderungsgesetzes sieht sich – nicht erst in diesen Tagen – heftiger Kritik von mehreren Seiten ausgesetzt. In der Fachöffentlichkeit finden sich vor allem die folgenden Kritikansätze:

- die *sozialen Folgen* der Sanierung werden nicht ausreichend berücksichtigt, insbesondere werden keine ernsthaften Bemühungen sichtbar, den unfreiwilligen Wohnungswechsel zu vermeiden;¹
- das *quantitative Problem* des Verfalls wird durch die Sanierungsgesetzgebung nicht gelöst;²
- *präventive Stadterneuerung* ist mit den gegebenen Instrumenten nicht möglich;
- der *Verwaltungsaufwand* bei der Durchführung förmlicher Sanierungsverfahren ist nicht zu rechtfertigen;³
- die *Kosten* der durchgreifenden Sanierung sind zu hoch;⁴
- durch das Städtebauförderungsgesetz werden die *Sanierungsgebiete* förderungsrechtlich in kaum vertretbarem Maße *privilegiert*;⁵
- es ergeben sich *keine Anstoßeffekte* in den angrenzenden Gebieten.⁶

Nutzen und Kosten der Stadterneuerung nach StBauFG scheinen mithin in ein ungerechtfertigtes und unakzeptables Mißverhältnis geraten zu sein⁷. Diese Erfahrungen gaben Anlaß, nach flexibleren, sowie weniger personal- und kostenintensiven Erneuerungsverfahren zu suchen und diese zu erproben⁸.

Zum anderen haben sie den Gesetzgeber angestoßen, eine neuerliche Novellierung des StBauFG vorzubereiten und einen einfachen zweiten Verfahrensweg einzuführen⁹.

In diesem Aufsatz unternehmen wir den Versuch, die Kritik mangelnder Effizienz der Stadterneuerung genauer zu untersuchen, indem wir insbesondere die Unzuverlässigkeit einer räumlich und zeitlich verkürzten Analyse von Nutzen und Kosten aufreißen und uns auf die Frage indirekter Anstoßeffekte spezialisieren. Wir weisen damit nicht die Berechtigung aller o. g. Argumente zurück. Im Gegenteil, einen Punkt unterstreichen wir mit Nachdruck: per saldo kommt die Stadterneuerung zu langsam voran. In der Tat erfaßt sie nicht selten nur einige wenige Baublocks oder gar nur einzelne Gebäude. Die durchschnittliche Größe förmlich festgelegter Sanierungsgebiete beträgt weniger als 10 ha in Klein- und Mittelstädten und 29 ha in Großstädten¹⁰. Selbst diese Zahlen geben kein zutreffendes Bild, da die Städte für die Durchführung häufig wiederum nur Teile herausgreifen, um diese vorgezogen modellhaft und mit hohen Kosten pro Einheit zu erneuern. Zwar schreibt das Gesetz eine zügige Durchführung vor, die Praxis zeigt jedoch, daß Durchführungsabschnitte gebildet werden. Nur wenige Städte haben bisher ihr gesamtes förmlich festgelegtes Gebiet erneuert¹¹. Wir unterstützen mithin die Kritik am Tempo und Breitenwirkung der Stadterneuerung, bezweifeln jedoch, daß die bisher genannten Gründe den Kern des Problems treffen¹².

Im folgenden wird die Hypothese untersucht, daß keine modellhafte Intensiverneuerungen geeignet sind, im Laufe mehrerer Jahre Folgeinvestitionen in unmittelbar benachbarten Stadtgebieten anzuregen. Als Frage ausgedrückt: Nehmen Eigentümer benachbarter Gebäude infolge verbesserter Wohnumfeldbedingungen relativ höhere Instandsetzungs- und Modernisierungsaufwendungen vor, als vergleichbare Eigentümer an anderen Standorten? Lassen sich Anstoßeffekte der Sanierung nachweisen? Gibt es einen Schneeballeffekt, der die Hebelwirkung öffentlicher Vorleistungen, das Verhältnis von privaten Investitionen und persönlichen Dienstleistungen, langfristig gestaltet?

Dem Nachweis indirekter Effekte modellhafter Intensiverneuerungen auf benachbarte Baubestände könnte in der gegenwärtigen wohnungs- und städtepolitischen Diskussion eine Schlüssel-funktion zukommen. Zum einen könnte er förderungspolitischen Schlußfolgerungen den Boden entziehen, die sich auf bisher haltbar erscheinende Annahmen berufen. Zum anderen ließen sie die personellen und baulichen Kosten, die die Stadterneuerung insbesondere in der Anfangsphase belasten, als notwendigen Preis erscheinen, der zu zahlen ist, um die Stadterneuerung „anzuschieben“ und einen Prozeß der allmählichen Selbstverstärkung einzuleiten. Indirekte Effekte konzentrierter Stadterneuerungsmaßnahmen könnten schließlich die Fragwürdigkeit vorschneller Wirkungsmessung belegen. Wenn die Stadterneuerung einen langsam in Gang kommenden und erst später sichtbaren Prozeß indirekter Folgeinvestitionen auszulösen imstande ist, dann können die Ergebnisse vorzeitiger Wirkungsanalysen lediglich als Zwischenresultate eines zufällig gewählten Stichtages interpretiert werden¹³.

Anstoßeffekte

Der Überprüfung unserer Hypothese möglicher Anstoßeffekte liegt ein Untersuchungsaufbau zugrunde, bei dem die privaten Investitionen in einer um Sanierungsgebiete herum zu definierenden Ausstrahlungszone einerseits mit denjenigen in einem als Kontrollzone zu definierenden Stadtgebiet andererseits in der Zeitreihe verglichen werden. Die Untersuchung stützt sich auf Erhebungen in der Altstadt von Lübeck. Lübeck bietet sowohl im Hinblick auf die Datenlage, als auch auf die ceteris paribus Kriterien eines Gebietsvergleiches günstige Bedingungen.

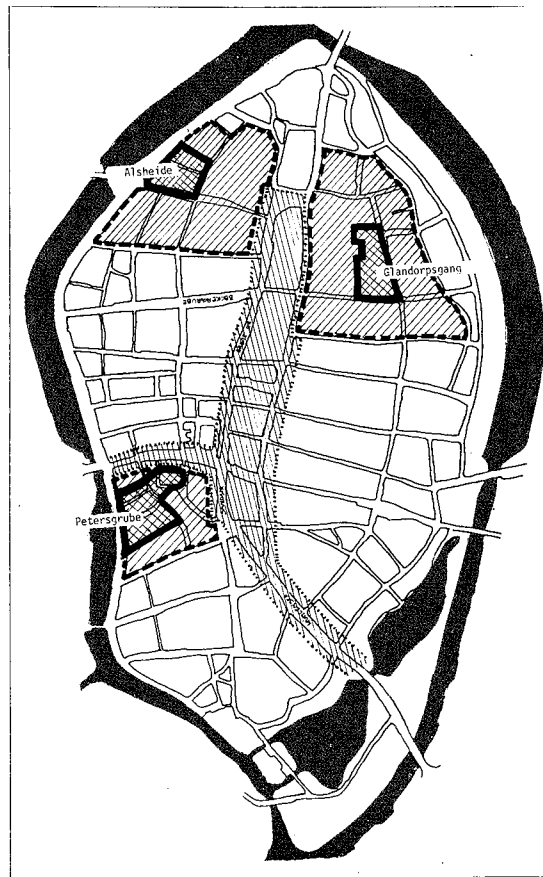
Wie Abb. 1 zeigt, besitzt die Stadt drei kleine Sanierungsgebiete in peripherer Lage der Altstadt, abseits der Hauptgeschäftsstraßen (zusammen 4,5 ha). Für die Analyse der Ausstrahlungseffekte unterteilen wir das gesamte Untersuchungsgebiet in vier Zonen, von denen wir die letzten beiden miteinander vergleichen werden.

- die *Hauptgeschäftszone* wird aus der Untersuchung ausgegrenzt, da hier lagebedingte besondere Investitionsbedingungen herrschen, die mit der restlichen Altstadt unvergleichbar sind.
- Die *drei Sanierungsgebiete*, Petersgrube, Alsheide (mit Ergänzungsgebiet) und Glandorps Gang, werden ebenfalls ausgeklammert. Entsprechend unserer Untersuchungshypothese vermuten wir, daß die konzentrierten Erneuerungsmaß-

nahmen, die in diesen Gebieten seit 1975 verwirklicht werden konnten, sich als positiver Investitionsanreiz auf benachbarte Baublöcke auswirken (unabhängige Variable).

- Die *Ausstrahlungszone* umfaßt die unmittelbar angrenzenden Baublöcke. Wir vermuten, daß sich hier aufgrund räumlicher Nähe mit zeitlicher Verzögerung zu den Baumaßnahmen in den Sanierungsgebieten beobachten läßt (abhängige Variable).
- Das *Kontrollgebiet* umfaßt die verbleibende restliche Altstadt.

Ausstrahlungszone und Kontrollgebiet sind weitgehend miteinander kompatibel. Beide Zonen sind als Modernisierungszone nach ModEnG ausgewiesen¹⁴. In beiden Zonen überwiegt die Wohnnutzung, teilweise ergänzt durch gewerbliche Nutzung des Erdgeschosses. Die Gebäude, z. T. denkmalgeschützte Bürgerhäuser, sind überwiegend älter als 100 Jahre und haben teilweise mittelalterlichen Ursprung. Bauweise, technische Mängel, Ausstattungsdefizite und Wohnumfeldbedingungen sind in beiden Zonen, wie die vorbereitenden Untersuchungen belegen, ähnlich schlecht¹⁵. Das Mietniveau für modernisierte und nicht modernisierte Wohnungen weist innerhalb der Altstadt kein Gefälle aus¹⁶. Allerdings ist der Anteil ausländischer Haushalte in den als schlechte Wohnadresse geltenden Gebieten um die Sanierungsgebiete (Ausstrahlungszone) relativ höher, während vor allem der südliche Teil der Altstadt (Kontrollgebiet) ein besseres Image besitzt¹⁷. Hinsichtlich der Bodenpreise schließlich



Dieser Aufsatz basiert auf Erhebungen des im Rahmen eines BMBau geförderten Forschungsprojektes „Lokale Stadterneuerungspolitik und Investitionsverhalten privater Eigentümer in Stadterneuerungsgebieten“, dessen Ergebnisse in der Schriftenreihe des BMBau veröffentlicht werden. Neben den beiden Autoren haben daran Torsten Birlem, Reinhard Hoppe, Eckart Scharmer und Mitchell Rosenberg mitgearbeitet. Zu danken haben wir u. a. Tony Blackburn und Hans-Dieter Schmidt für Anregungen und Stellungnahmen zu früheren Fassungen. Die Verantwortung für die hier vorgelegten Ergebnisse ruht dagegen allein bei den Verfassern.

¹ Vgl. etwa Wulf Tessin, Torsten Birlem, Thomas Knorr, Monika Puhst (Institut für Stadtforschung), Umsetzungsverfahren und Umsetzungsfolgen, Endbericht, Berlin 1980

² Vgl. Stadterneuerung ohne Städtebauförderungsgesetz, in: Der Städtetag Nr. 12/1979 S. 733

³ Städtebauförderung – Stand und Probleme, in: Bundesblatt Nr. 4/1977, S. 152, 155: Ulrich Hieber, Ist das Städtebauförderungsgesetz noch anwendbar? Ms. eines Referats im Institut für Städtebau Berlin, 112. Kurs, 1978

⁴ Für eine kurze Darstellung vgl. Hartwig Luers, Modernisierungsförderung nach dem Städtebauförderungsgesetz, in: Städte- und Gemeindebund, Nr. 2/1978, S. 44 ff

⁵ Hieber a. a. O. S. 11 ff stellt die Frage nach den Rechtfertigungsgründen unterschiedlich hoher Förderungen; vgl. auch Hans Georg Gehlen, Stadterneuerung – Überlegungen zur Fortentwicklung der Städtebauförderung, in: Städte- und Gemeindebund, Nr. 9/1979 S. 233, 236 ff; Michael Krautzberger, Überlegungen zur Fortentwicklung des Rechts der Stadterneuerung, in: Städte- und Gemeindebund Nr. 1/1980, S. 12 ff

⁶ Johann Eckhoff, O. Sievert, G. Werth, Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierungsförderung versus Neubauförderung, Schriftenreihe des BMBau 07. 007, Bonn 1979 S. 95, 118.

Abb. 1: Skizze der Lübecker Altstadt und Lage der Sanierungsgebiete, der Hauptgeschäftszone, der Ausstrahlungszonen und des Kontrollgebiets



Das Gutachten, das im Auftrag der wohnungspolitischen Abteilung des BMBau erstellt wurde, bildet eine der Grundlagen für die gegenwärtigen Überlegungen zur Änderung der Wohnungspolitik. Das Gutachten basiert auf Sekundäranalysen und theoretischen Annahmen, d. h., die hier zitierten Einschätzungen wurden nicht empirisch geprüft.

⁷ Hieber a. a. O. 1978 und ders., Wohin entwickelt sich die Stadterneuerung? Ms. eines Referats in der Akademie für Städtebau und Landesplanung, Landesgruppe Baden-Württemberg am 11. 6. 1979 Stuttgart

⁸ Stadterneuerung ohne Städtebauförderungsgesetz a. a. O.

⁹ Krautzberger, a. a. O. 1980; Entwurf eines Gesetzes über Erleichterungen der städtebaulichen Sanierung und einfache städtebauliche Erneuerung (Verbesserung des Wohnumfeldes) – Vorläufige Formulierungen v. 19. 5. 1980. Deutsches Institut für Urbanistik, Planspiel zum Entwurf eines Gesetzes über die Erleichterung der städtebaulichen Sanierung und einfache städtebauliche Erneuerung, Ergebnisse und Materialien (bearbeitet von R. Autzen und R. Schäfer) Berlin, 1980

¹⁰ PROGNOSE. Erfahrungen der Gemeindeverwaltungen mit dem Vollzug des Städtebauförderungsgesetzes bei der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen, Schriftenreihe des BMBau, 1978, hier: Sonderauswertung

¹¹ Einige finden sich in Baden-Württemberg, einem Land, in dem die Ausweisung kleiner Sanierungsgebiete Teil der Landespolitik ist. Andere finden sich in Nordrhein-Westfalen, wo Stadterneuerung bereits in den 60er Jahren mit Landesmitteln gefördert wurde.

¹² Luers gab bereits 1977 zu bedenken: „Der oft zu hörende Einwand, das Städtebauförderungsgesetz sei zu kompliziert, um Stadtsanierung zügig betreiben zu können, ist nicht überzeugend. Gemeint ist im Grunde auch gar nicht die Kompliziertheit des Gesetzes, sondern die Kompliziertheit der Lebens-sachverhalte.“ Städtebauförderung – Stand und Probleme, a. a. O. S. 154

¹³ Vgl. Hellmut Wollmann, G. M. Hellstern, Sanierungsmaßnahmen: Städtebauliche und stadtstrukturelle Wirkungen, Schriftenreihe des BMBau 03.012, Bonn 1978

¹⁴ Die Modernisierungszone umfaßt die gesamte Altstadt mit Ausnahme der drei Sanierungsgebiete.

¹⁵ GEWOS, Erneuerung der Innenstadt der Hansestadt Lübeck, Gutachten, Hamburg, 1972

¹⁶ Die Angaben beruhen auf einer Auswertung der Wohnungsangebote der örtlichen Tageszeitung und auf Auskünften lokaler Makler

¹⁷ W. F. Killich, E. J. Moch, Sanierung und Sozialplanung, Teil 1, Soziale und wirtschaftliche Strukturuntersuchung in den Sanierungsgebieten, der Senat der Hansestadt Lübeck, Stadtplanungsamt (Hrsg.), Lübeck 1976, S. 19ff

¹⁸ Die Angaben beruhen auf der Auswertung der örtlichen Richtwertkarten 1965–1977

bestehen überwiegend ähnliche Bedingungen: lediglich einige Straßenzüge des Kontrollgebietes weisen (bis zu 100%) höhere Bodenpreise auf¹⁸. Eine Abschätzung der sich daraus ergebenden Verzerrung führt dazu, daß die Unterschiede der Mieterzusammensetzung und der Bodenpreise eher eine relativ günstigere Entwicklung der Investitionen in den Kontrollgebieten erwarten lassen; d.h., die lokalen Marktbedingungen benachteiligen die Ausstrahlungszonen¹⁹.

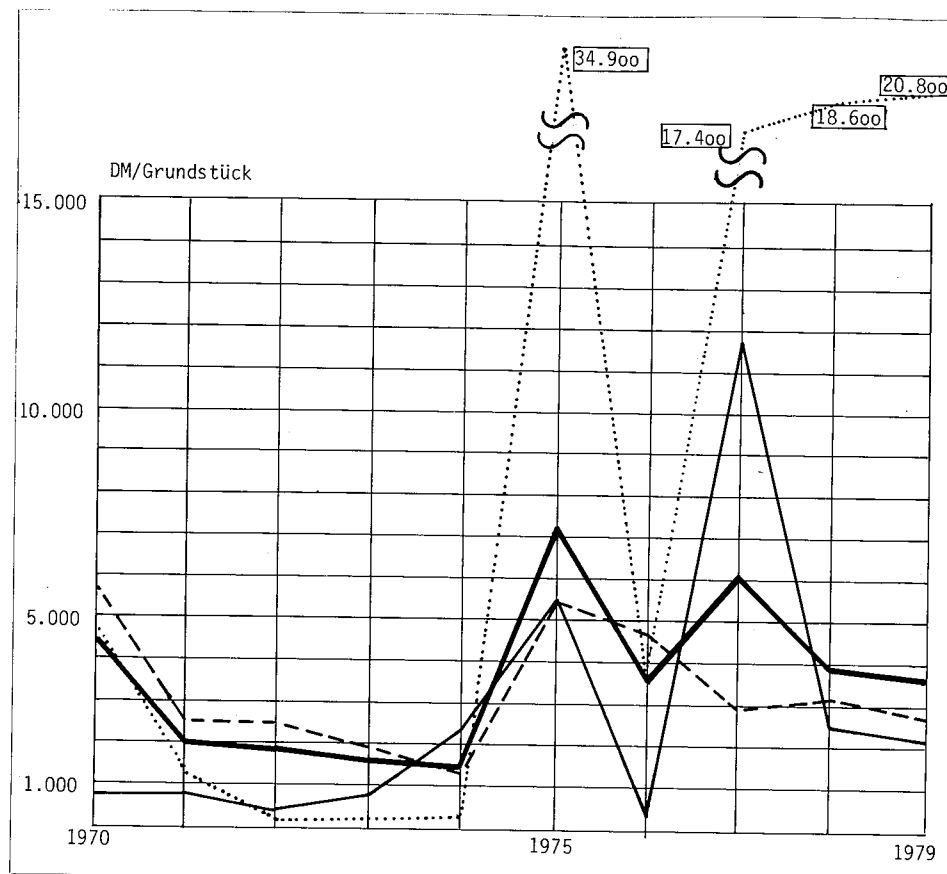
Die Erneuerung der Altstadt Lübeck basierte – wie auch in anderen Städten – bis in die 70er Jahre auf der Annahme, daß weite Teile der Altstadt abgerissen werden müssen; Unsicherheit über die Zukunft des Gebietes war die Folge. Unter den Eigentümern herrschte die Tendenz zum Verkauf des Hauses oder aber zur Abwanderung in die Vororte und Vermietung des bisher selbstgenutzten Gebäudes vor.

Die Stadt wurde 1968 in das Programm Studien- und Modellvorhaben aufgenommen, gab 1969 städtebauliche Voruntersuchungen in Auftrag und legte 1972 – nach Überleitung – drei Sanierungsgebiete förmlich fest. Bis 1975 bemühte sich die Stadt intensiv um eine Klärung ihrer Erneuerungsziele, ein Prozeß, der nicht ohne Konflikte verlief (d.h. anhaltende Unsicherheit), jedoch schließlich zu einem tragfähigen Konsens führte, der die weitgehende Erhaltung der Altstadt zur verbindlichen Leitlinie der kommunalen Erneuerungspolitik erklärte²⁰.

Das Ende der Planungsphase und der Beginn der Bauphase läßt sich auf 1975 datieren. In diesem Jahr veranlaßten die bis Mitte 1976 zeitlich limitierten Konjunkturprogramme (Sonderprogramm Stadtsanierung 1975 und 7,5%ige Investitionszulage) die Stadt zu schnellen Entscheidungen über die zu fördernden Projekte. Dies führte zu einem ersten Investitionsschub, der ab 1977 nochmals durch das Zukunftsinvestitionsprogramm kräftige Unterstützung erfuhr. Zusammen mit den aufgestauten Städtebauförderungsmitteln konnte die Stadt bis 1979 die modellhafte Modernisierung von etwa 25 Gebäuden in den Sanierungsgebieten subventionieren, so daß die Stadterneuerung sichtbare, von der Presse verstärkte Ergebnisse präsentieren konnte. Da sich weitere Projekte in der Planung befinden und ein größeres Neubauprojekt im Ergänzungsgebiet Alsheide begonnen wurde, kann von einer dramatischen, wenn auch räumlich begrenzten Wendung gesprochen werden.

Die Stadt konzentrierte ihre verfügbaren Förderungsmittel weitgehend in den drei Sanierungsgebieten. Von den insgesamt 56,7 Mill. DM, die aus 11 Förderungsprogrammen zwischen 1970 und 1978 in die Altstadt flossen, erhielten die drei Sanierungsgebiete (einschließlich des Ergänzungsgebietes Alsheide) 39,7 Mill. DM, d.h. 70%. 17 Mill. DM, vor allem Mittel des Sozialen Wohnungsbaus, verteilen sich ohne Schwerpunktbindung auf die restliche Altstadt unter Ausschluß der Hauptgeschäftszone²¹.

Dieses Verteilungsmuster öffentlicher Mittel läßt erkennen, daß die Stadt, die sich außerstande sieht, ihre gesamte 135 ha umfassende Altstadt innerhalb weniger Jahre zu erneuern²², ihre Strategie zunächst darauf richtete, mit den beschränkten Mitteln einer finanzschwachen Kommune vor allem den weiteren Niedergang der am stärksten gefährdeten peripheren Wohngebiete zu verhindern, indem sie mit punktuellen Intensiv-Erneuerungen dem Gebiet „stabilisierende Zellen“ gegen das weitere Abrutschen „einpflanzte“. An Hand vorbildlich erneuerter Demonstrationsprojekte hoffte die Stadt, mittelbar andere Eigentümer anzustoßen, einen größeren Anteil ihres Einkommens (oder Vermögens), das bisher in den Konsum oder in andere Anlagebereiche floß, zur Instandsetzung oder gar Modernisierung ihrer Gebäude zu verwenden und im Gebiet zu binden. Selbst Kosten, die im Einzelfall 100 000 DM pro modernisierter Wohneinheit (Zuschuß als Kosten-398 · 2154



erstattungsbeitrag nach § 43 StBauFG) zuzüglich Verwaltungskosten übersteigen, schienen der Stadt in einer Situation gerechtfertigt, in der es das primäre Ziel war, überhaupt erst einmal einige wenige Eigentümer zum Investieren zu bringen, um ein sichtbares Signal für das Ende des Niederganges zu setzen.

Um mit der Kurve für die *Gesamtentwicklung* der privaten Investitionen innerhalb der Lübecker Altstadt (ohne Hauptgeschäftszone) zu beginnen, läßt sich aus Abb. 2 ablesen, daß das Jahr 1975 einen Wendepunkt markiert. Vor 1975 stagnierten die Investitionen bei etwa 2000 DM/Grundstück, nach 1975 erreichten sie ein deutlich höheres Niveau von etwa 3500–6000 DM/Grundstück.

Den größten Sprung haben erwartungsgemäß die privaten Investitionen in den drei *Sanierungsgebieten* gemacht. In der Planungsphase der Stadtsanierung wurden vor 1975 allenfalls marginale Beträge investiert. Private Eigentümer haben offensichtlich alle Investitionen infolge ungeklärter kommunaler Planungsabsichten verweigert oder aufgeschoben. 1975 und 1977–79 vervielfachten sich die Investitionen als Folge der massiven öffentlichen Förderung.

Die eigentliche Überraschung liefert die *Ausstrahlungszone*. Vor 1975 stagnierten – ähnlich den Sanierungsgebieten – auch hier die privaten Investitionen auf niedrigem Niveau. 1975 und 1977 verzeichnet die Investitionskurve zwei Spitzen, die als größere Einzelinvestitionen identifizierbar sind und die im folgenden noch genauer zu untersuchen sein werden; aber auch 1978–79 bleiben die Investitionen auf deutlich höherem, wenn auch immer noch unterdurchschnittlichem Niveau.

Im *Kontrollgebiet* zeichnet sich ein anderes Bild des Investitionsverlaufes ab. Die Investitionen lagen vor 1975 bereits über dem Durchschnitt; d.h., sie betrugen ein Mehrfaches der Investitionen in den Sanierungsgebieten und in der Ausstrahlungszonen. Hier erreicht auch die Kurve 1975 ihren höchsten Wert, um jedoch anschließend auf ein unterdurchschnittliches Niveau von etwa 3000 DM/Grundstück abzusinken.

Im Vergleich zum Kontrollgebiet schneidet die Ausstrahlungszone, indem ihr der Anschluß

¹⁸ In Abschnitt 1.2.2.3 und 3.3. unseres o.g. Ergebnisberichts „Lokale Stadterneuerungspolitik und Investitionsverhalten...“ haben wir nachgewiesen, daß a) die Investitionen bei einer Vermietung an deutsche Haushalte höher sind, als bei Vermietung an Ausländer und daß b) die Investitionen positiv mit der Höhe der Bodenpreise korrelieren.

²⁰ Hans Dieter Schmidt, Beseitigt die Stadtsanierung das Stadtdenkmal? in: Stadtbauwelt Nr. 44, 1974, S. 278 ff.

²¹ Die Angaben beruhen auf einer Auswertung aller wohnungs- und städtebaulichen Förderungsprogramme der Jahre 1970–78 nach kommunalen Unterlagen.

²² Schätzungen belaufen sich auf 150–200 Jahre unter Beibehaltung des gegenwärtigen Tempos, vgl. Schmidt, a. a. O. sowie Lübecker Nachrichten v. 23. 10. 1978.

²³ Die Datenbasis dieser Untersuchung bildet eine Vollerhebung aller Bauanträge (genehmigungspflichtige Bauvorhaben) der Jahre 1970/79 aus den Akten der Kommunalverwaltung (Bauregister). Insgesamt wurden 1410 Bauanträge erfaßt, von denen sich nach Bereinigung 1079 für die Analyse als verwertbar erwiesen. Bauanträge liefern Daten über Art und grundstücksscharfe Lage des Bauvorhabens, Zeitpunkt der Antragstellung, Art des Bauherrn und Höhe der veranschlagten Baukosten (zum Teil hilfsweise aus den Gebühren rückgerechnet). Die Schwächen einer Erhebung der Investitionen über Bauanträge sind bekannt: Nicht genehmigungspflichtige Bauvorhaben werden ebenso wie alle „Schwarzbauten“ nicht erfaßt. Zudem sind die veranschlagten Kosten selten präzise. Nach Abwägung halten wir die Daten dennoch für aussagekräftig. Zwar ist davon auszugehen, daß die absolute Höhe der aus den Bauanträgen ermittelten Investitionen unter dem tatsächlichen Niveau bleibt, hiervor dürfte jedoch das relative Verhältnis der Investitionen z.B. im Hinblick auf einen Vergleich einzelner Bauherrngruppen, nicht berührt werden, worauf es uns in dieser Untersuchung allein ankommt.

²⁴ Gewerbliche Investoren reagieren nach den Befunden dieser Untersu-

Abb. 2: Investitionen privater Bauherren in der Lübecker Altstadt (ohne Geschäftszone) in den Jahren 1970–79 in DM pro Grundstück (bereinigt zu Preisen von 1979)

— Altstadt insgesamt (ohne Geschäftszone)
 Sanierungsgebiete
 — Ausstrahlungszonen
 - - - Kontrollgebiet

Abb. 3: Vergleich der Investitionen privater Einzeleigentümer in der Ausstrahlungszone und im Kontrollgebiet

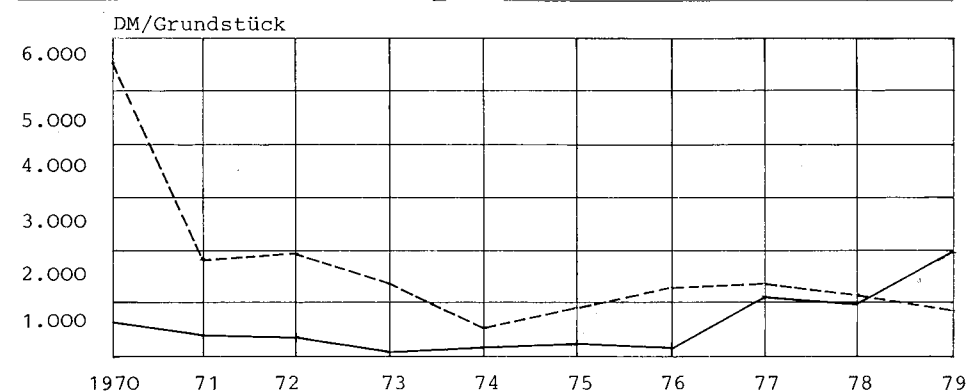


Abb. 4: Vergleich der Investitionen der Wohnungsbau gesellschaften in der Ausstrahlungszone und im Kontrollgebiet

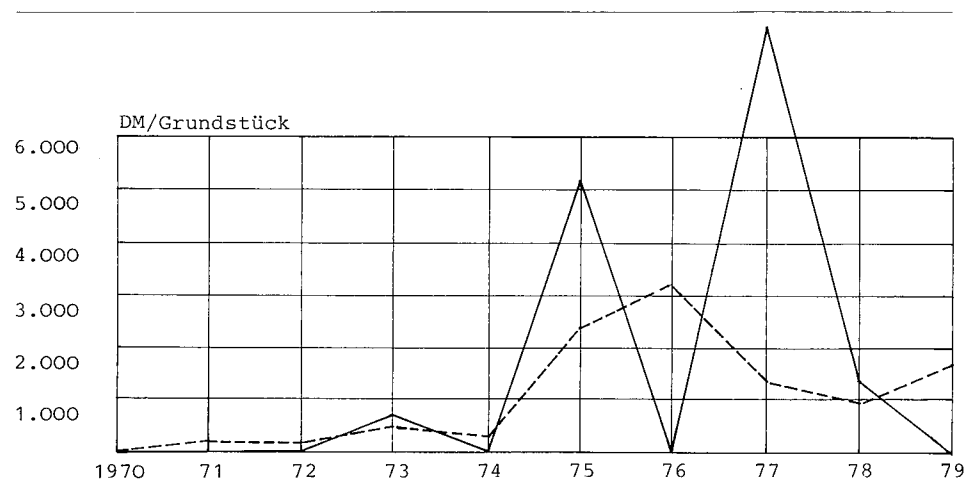
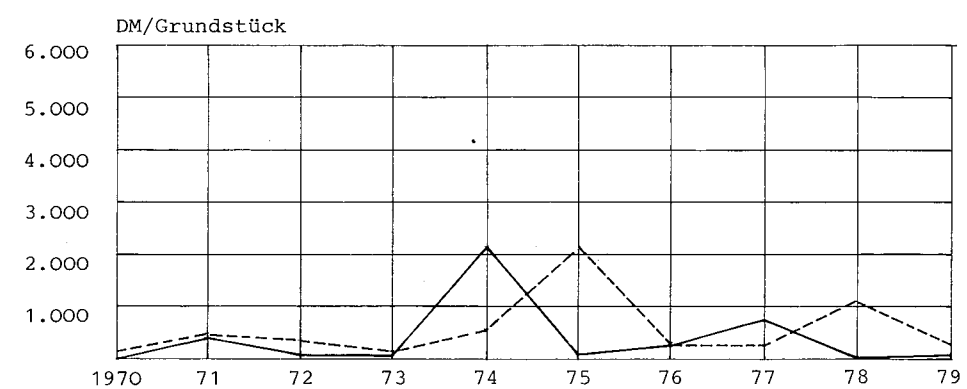


Abb. 5: Vergleich der Investitionen des Gewerbes in der Ausstrahlungszone und im Kontrollgebiet



an die dortige Entwicklung (beinahe) gelin-
 tiv besser ab. Die Analyse liefert mithin al-
 Befund, daß die Entwicklung der Investi-
 der Ausstrahlungszone in Richtung und In-
 positiv vom Investitionstrend des Kontro-
 tes abweicht. Gleichwohl verzerren die
 tionsspitzen 1975 und 1977 das Bild, so daß
 die weitere Analyse der Frage zuwenden
 Unterschiede im Investitionsverhalten der
 nen privaten Eigentümer- bzw. Investoren
 pen gibt, etwa zwischen privaten Einzel-
 mern, Wohnungsbaugesellschaften und ge-
 chen Investoren? Die Befunde sind in de-
 3–5 wiedergegeben.

• *Private Einzeleigentümer* reagieren nicht
 Förderungsangebote der öffentlichen Han-
 ihnen fehlt der für andere Eigentümer/Inv-
 typische Ausschlag des Jahres 1975, ein
 der sowohl für Sanierungsgebiete als auch
 Ausstrahlungszone und für das Kontrollge-
 trifft (Abb. 3). Das Nichtreagieren auf (plö-
 Änderungen der Förderungspolitik ist mit
 gebietsunabhängige Erscheinung. Ein
 Befund ergibt sich aus dem unterschiedli-
 vestitionsverhalten privater Einzeleigentü-
 der Ausstrahlungszone einerseits und de-
 trollgebiet andererseits. Im Kontrollgebiet
 die Investitionen bis 1974 und stagnierten
 Folgejahren bei etwa 1000 DM/Grundstück.
 Entgegengesetzt dazu verlief die Entwick-
 der Ausstrahlungszone. Während bis 1974
 wie keine Investitionen getätigt wurden,
 sich dies ab 1977. Etwa zwei Jahre nach
 ginn in den benachbarten Sanierungsgebie-
 gannen die Investitionen privater Einzele-
 mer in der Ausstrahlungszone zu steigen.
 sie 1979 eine Marke von etwa 2000 DM/Gr-
 Grundstück erreichten und damit das Investition-
 in der Kontrollzone weit übertrafen. Dies
 stitionsanstieg mag zwar insgesamt als noch
 signifikant bewertet werden, da Investiti-
 dieser Größenordnung zweifellos nicht zu-
 greifenden Erneuerung ausreichen, aber er
 und das muß bereits als Erfolg gewertet we-
 daß die Eigentümer von Desinvestitionen
 vestitionen umgeschaltet haben und sich
 zumindest der Gebietsniedergang nicht
 fortsetzen dürfte.

• *Wohnungsbaugesellschaften* (Abb. 4)
 stierten vor 1975 weder in Sanierungsge-
 noch in der Ausstrahlungszone oder im K-
 bereich. Auf Förderungsangebote reagie-
 jedoch unmittelbar. Sowohl im Sanierungs-
 als auch in der Ausstrahlungszone wird die
 bar. Bezeichnend ist jedoch, daß die Invest-
 der Wohnungsbaugesellschaften nach Auf-
 fung der Förderungsmöglichkeiten wieder
 ständig zurückfallen. In den Ausstrahlung-
 können die Bauvorhaben, für die 1975 ur-
 Bauanträge gestellt wurden und die zu den
 tionsspitzen führen, als Einzelförderungen
 fiziert werden (Block 13, Füchtighof, Wa-
 mauer). Diese Investitionen führen zu
 dauerhaften Anhebung der Investition-
 schaft. Im Kontrollgebiet steigt das Investi-
 veau dagegen ab 1975 an und bleibt – trotz-
 gangs – auf einem höheren Niveau als vor
 1975.

• *Gewerbliche Investoren* (Abb. 5) sch-
 verhalten sich in beiden Zonen ziemlich
 Unterschiede sind – abgesehen von der
 interpretationsfähigen verschobenen Par-
 – kaum feststellbar. Auf die Konjunkturför-
 des Jahres 1975 reagieren sie mit einer
 schlag, nach 1975 fällt das Investitionsni-
 beiden Gebieten beinahe auf das frühere
 zurück²⁴.

Um die bisherigen Befunde weiter ge-
 zu können, sollen die Investitionskurven
 genden mit Hilfe von Regressionsanalysen
 vestitionstrends dargestellt werden. Die
 sionsanalyse erlaubt die Reduzierung des
 lichen Investitionsverlaufes auf eine Gerad-

hen überwiegend ähnliche Bedingungen: le-
h einige Straßenzüge des Kontrollgebietes
n (bis zu 100%) höhere Bodenpreise auf¹⁸.
Abschätzung der sich daraus ergebenden
errung führt dazu, daß die Unterschiede
Mieterzusammensetzung und der Boden-
e eher eine relativ günstigere Entwicklung
vestitionen in den Kontrollgebieten erwar-
assen; d.h., die lokalen Marktbedingungen
chteiligen die Ausstrahlungszonen¹⁹.
Die Erneuerung der Altstadt Lübeck basierte
e auch in anderen Städten – bis in die 70er
auf der Annahme, daß weite Teile der
adt abgerissen werden müssen; Unsicherheit
die Zukunft des Gebietes war die Folge.
r den Eigentümern herrschte die Tendenz
Verkauf des Hauses oder aber zur Abwande-
in die Vororte und Vermietung des bisher
genutzten Gebäudes vor.

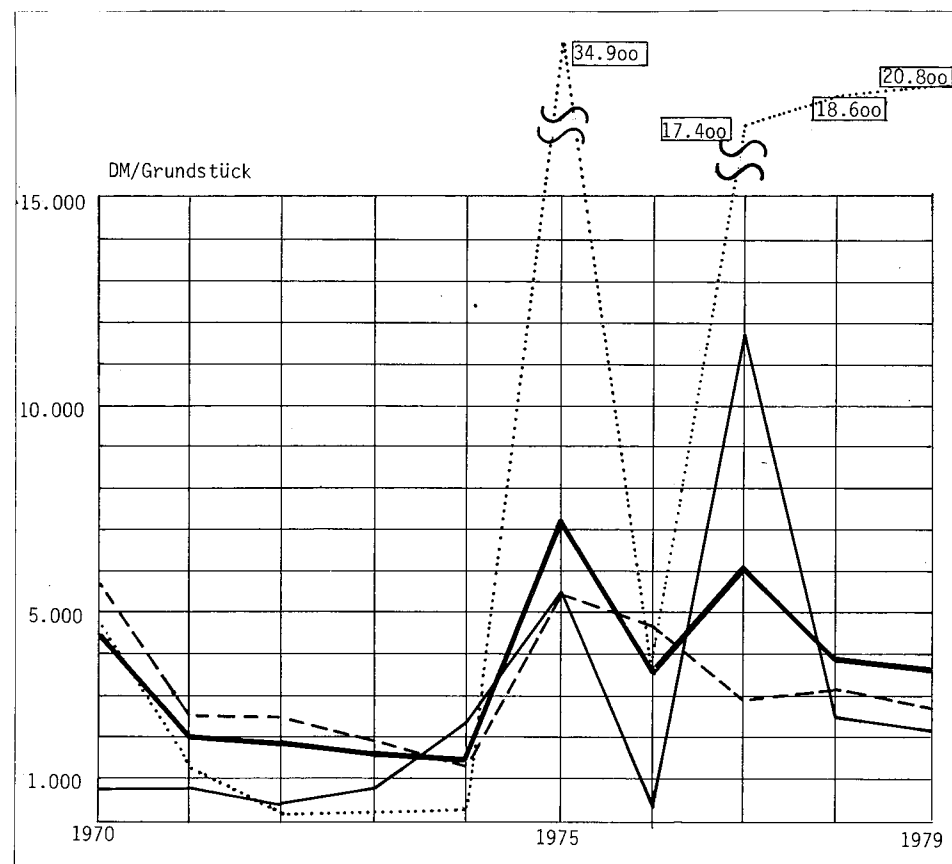
Die Stadt wurde 1968 in das Programm Stu-
und Modellvorhaben aufgenommen, gab
städtebauliche Voruntersuchungen in Auf-
und legte 1972 – nach Überleitung – drei Sa-
nungsgebiete förmlich fest. Bis 1975 bemühte
die Stadt intensiv um eine Klärung ihrer
nerungsziele, ein Prozeß, der nicht ohne Kon-
verlief (d.h. anhaltende Unsicherheit), je-
schließlich zu einem tragfähigen Konsens
e, der die weitgehende Erhaltung der Altstadt
verbindlichen Leitlinie der kommunalen
nerungspolitik erklärte²⁰.

Das Ende der Planungsphase und der Beginn
aufphase läßt sich auf 1975 datieren. In die-
ahr veranlaßten die bis Mitte 1976 zeitlich li-
rten Konjunkturprogramme (Sonderpro-
m Stadtsanierung 1975 und 7,5%ige Investi-
zulage) die Stadt zu schnellen Entscheidungen
ber die zu fördernden Projekte. Dies führte
nem ersten Investitionsschub, der ab 1977
nals durch das Zukunftsinvestitionspro-
m kräftige Unterstützung erfuhr. Zusammen-
en aufgestauten Städtebauförderungsmitteln
te die Stadt bis 1979 die modellhafte Moder-
ung von etwa 25 Gebäuden in den Sanie-
gebieten subventionieren, so daß die Städ-
terung sichtbare, von der Presse verstärkte
nisse präsentieren konnte. Da sich weitere
kte in der Planung befinden und ein größeres
auprojekt im Ergänzungsgebiet Alsheide be-
en wurde, kann von einer dramatischen,
auch räumlich begrenzten Wendung gespro-
werden.

Die Stadt konzentrierte ihre verfügbaren För-
gungsmittel weitgehend in den drei Sanierungs-
ten. Von den insgesamt 56,7 Mill. DM, die
11 Förderungsprogrammen zwischen 1970
1978 in die Altstadt flossen, erhielten die drei
nungsgebiete (einschließlich des Ergä-
ngebietes Alsheide) 39,7 Mill. DM, d.h. 70%.
ill. DM, vor allem Mittel des Sozialen Woh-
baus, verteilen sich ohne Schwerpunktbil-
auf die restliche Altstadt unter Ausschuß
auptgeschäftszone²¹.

Dieses Verteilungsmuster öffentlicher Mittel
rkennen, daß die Stadt, die sich außerstande
ihre gesamte 135 ha umfassende Altstadt
halb weniger Jahre zu erneuern²², ihre Stra-
zunächst darauf richtete, mit den beschränk-
mitteln einer finanzschwachen Kommune vor
den weiteren Niedergang der am stärksten
rdeten peripheren Wohngebiete zu verhin-
indem sie mit punktuellen Intensiv-Erneue-
dem Gebiet „stabilisierende Zellen“ gegen
weitere Abrutschen „einpflanzte“. An Hand
ddlich erneuerter Demonstrationsprojekte
die Stadt, mittelbar andere Eigentümer
stoßen, einen größeren Anteil ihres Einkom-
(oder Vermögens), das bisher in den Kon-
oder in andere Anlagebereiche floß, zur
ndsetzung oder gar Modernisierung ihrer Ge-
e zu verwenden und im Gebiet zu binden.
t Kosten, die im Einzelfall 100 000 DM pro
rnisierter Wohneinheit (Zuschuß als Kosten-

2154



erstattungsbetrag nach § 43 StBauFG) zuzüglich
Verwaltungskosten übersteigen, schienen der
Stadt in einer Situation gerechtfertigt, in der es das
primäre Ziel war, überhaupt erst einmal einige we-
nige Eigentümer zum Investieren zu bringen, um
ein sichtbares Signal für das Ende des Niedergan-
ges zu setzen.

Um mit der Kurve für die *Gesamtentwicklung*
der privaten Investitionen innerhalb der Lübecker
Altstadt (ohne Hauptgeschäftszone) zu beginnen,
läßt sich aus Abb. 2 ablesen, daß das Jahr 1975 ei-
nen Wendepunkt markiert. Vor 1975 stagnierten
die Investitionen bei etwa 2000 DM/Grundstück,
nach 1975 erreichten sie ein deutlich höheres Ni-
veau von etwa 3500-6000 DM/Grundstück.

Den größten Sprung haben erwartungsgemäß
die privaten Investitionen in den drei *Sanierungs-
gebieten* gemacht. In der Planungsphase der Städ-
tsanierung wurden vor 1975 allenfalls marginale
Beträge investiert. Private Eigentümer haben
offensichtlich alle Investitionen infolge ungeklär-
ter kommunaler Planungsabsichten verweigert
oder aufgeschoben. 1975 und 1977 vervielfach-
ten sich die Investitionen als Folge der massiven
öffentlichen Förderung.

Die eigentliche Überraschung liefert die *Aus-
strahlungszone*. Vor 1975 stagnierten – ähnlich
den Sanierungsgebieten – auch hier die privaten
Investitionen auf niedrigem Niveau. 1975 und
1977 zeichnet die Investitionskurve zwei Spit-
zen, die als größere Einzelinvestitionen identi-
fizierbar sind und die im folgenden noch genauer zu
untersuchen sein werden; aber auch 1978-79 blei-
ben die Investitionen auf deutlich höherem, wenn
auch immer noch unterdurchschnittlichem Ni-
veau.

Im *Kontrollgebiet* zeichnet sich ein anderes
Bild des Investitionsverlaufes ab. Die Investiti-
onen lagen vor 1975 bereits über dem Durch-
schnitt; d.h., sie betrugen ein Mehrfaches der In-
vestitionen in den Sanierungsgebieten und in der
Ausstrahlungszonen. Hier erreicht auch die Kurve
1975 ihren höchsten Wert, um jedoch anschlie-
ßend auf ein unterdurchschnittliches Ni-
veau von etwa 3000 DM/Grundstück abzusinken.

Im Vergleich zum Kontrollgebiet schneidet
die Ausstrahlungszone, indem ihr der Anschluß

¹⁹ In Abschnitt 1.2.2.3 und 3.3. unseres
o.g. Ergebnisberichts „Lokale Städ-
terneuerungspolitik und Investitionsver-
halten...“ haben wir nachgewiesen,
daß a) die Investitionen bei einer Ver-
mietung an deutsche Haushalte höher
sind, als bei Vermietung an Ausländer
und daß b) die Investitionen positiv mit
der Höhe der Bodenpreise korrelieren.
²⁰ Hans Dieter Schmidt, Beseitigt die
Stadtsanierung das Stadtdenkmal? in:
Stadtbauwelt Nr. 44, 1974, S. 278 ff.
²¹ Die Angaben beruhen auf einer Aus-
wertung aller wohnungs- und städtebaulichen
Förderungsprogramme der Jahre
1970-78 nach kommunalen Unterlagen.
²² Schätzungen belaufen sich auf
150-200 Jahre unter Beibehaltung des
gegenwärtigen Tempos, vgl. Schmidt,
a.a.O. sowie Lübecker Nachrichten v.
23. 10. 1978.

²³ Die Datenbasis dieser Untersuchung
bildet eine Vollerhebung aller Bauanträge
(genehmigungspflichtige Bauvorha-
ben) der Jahre 1970/79 aus den Akten
der Kommunalverwaltung (Bauregister).
Insgesamt wurden 1410 Bauanträge
erfaßt, von denen sich nach Bereinigung
1079 für die Analyse als verwertbar
erwiesen. Bauanträge liefern Daten über
Art und grundstücksscharfe Lage des
Bauvorhabens, Zeitpunkt der Antrag-
stellung, Art des Bauherrn und Höhe der
veranschlagten Baukosten (zum Teil
hilfsweise aus den Gebühren rückge-
rechnet). Die Schwächen einer Erhe-
bung der Investitionen über Bauanträge
sind bekannt: Nicht genehmigungs-
pflichtige Bauvorhaben werden ebenso
wie alle „Schwarzbauten“ nicht erfaßt.
Zudem sind die veranschlagten Kosten
selten präzise. Nach Abwägung halten
wir die Daten dennoch für aussagekräf-
tig. Zwar ist davon auszugehen, daß die
absolute Höhe der aus den Bauanträgen
ermittelten Investitionen unter dem tat-
sächlichen Niveau bleibt, hiervor dürfte
jedoch das relative Verhältnis der In-
vestitionen z.B. im Hinblick auf einen
Vergleich einzelner Bauherrngruppen,
nicht berührt werden, worauf es uns in
dieser Untersuchung allein ankommt.

²⁴ Gewerbliche Investoren reagieren
nach den Befunden dieser Untersu-

Bauwelt 1980 Heft 48

Abb. 2: Investitionen privater
Bauherren in der Lübecker
Altstadt (ohne Geschäftszone)
in den Jahren 1970-79
in DM pro Grundstück
(bereinigt zu Preisen von 1979)

— Altstadt insgesamt (ohne Geschäftszone)
- - - Sanierungsgebiete
— Ausstrahlungszonen
- - - Kontrollgebiet

Abb. 3: Vergleich der
Investitionen privater
Einzeleigentümer in der
Ausstrahlungszone
und im Kontrollgebiet

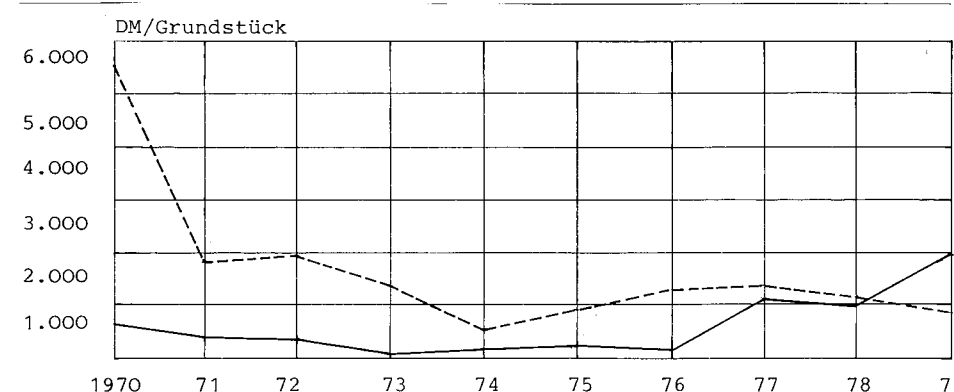


Abb. 4: Vergleich der
Investitionen der Wohnungsbau-
gesellschaften in der
Ausstrahlungszone
und im Kontrollgebiet

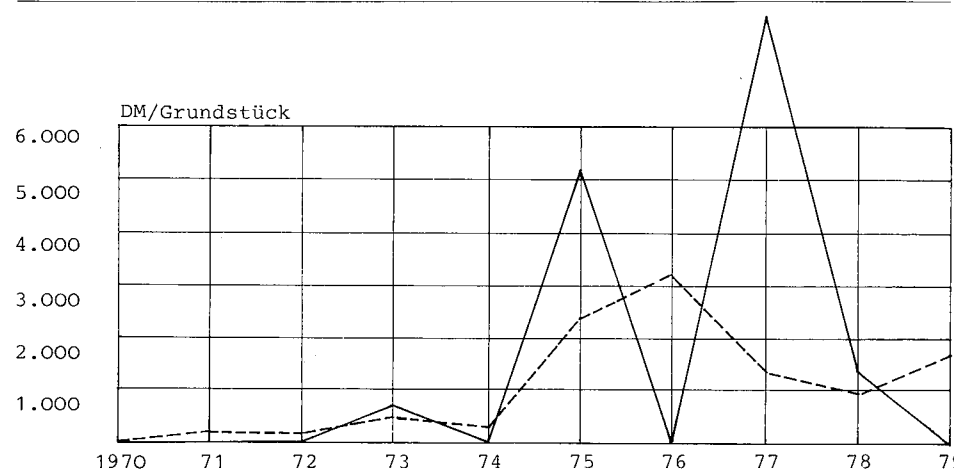
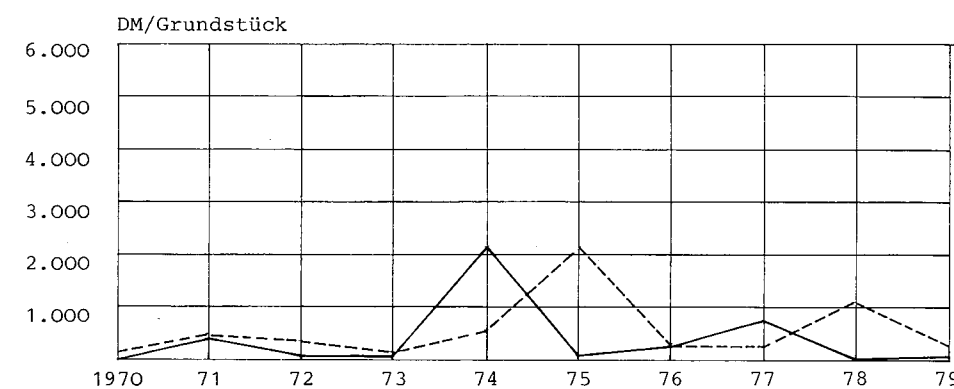


Abb. 5: Vergleich der
Investitionen des Gewerbes
in der Ausstrahlungszone
und im Kontrollgebiet



an die dortige Entwicklung (beinahe) gelingt, relativ
besser ab. Die Analyse liefert mithin als ersten
Befund, daß die Entwicklung der Investitionen in
der Ausstrahlungszone in Richtung und Intensität
positiv vom Investitionstrend des Kontrollgebietes
abweicht. Gleichwohl verzerren die Investi-
tionsspitzen 1975 und 1977 das Bild, so daß sich
die weitere Analyse der Frage zuwendet, ob es
Unterschiede im Investitionsverhalten der einzel-
nen privaten Eigentümer- bzw. Investorengrup-
pen gibt, etwa zwischen privaten Einzeleigentü-
mern, Wohnungsbaugesellschaften und gewerbli-
chen Investoren? Die Befunde sind in den Abb.
3-5 wiedergegeben.

• *Private Einzeleigentümer* reagieren nicht auf
Förderungsangebote der öffentlichen Hand. Bei
ihnen fehlt der für andere Eigentümer/Investoren
typische Ausschlag des Jahres 1975, ein Befund,
der sowohl für Sanierungsgebiete als auch für die
Ausstrahlungszone und für das Kontrollgebiet zu-
trifft (Abb. 3). Das Nichtreagieren auf (plötzliche)
Änderungen der Förderungspolitik ist mithin eine
gebietsunabhängige Erscheinung. Ein zweiter
Befund ergibt sich aus dem unterschiedlichen In-
vestitionsverhalten privater Einzeleigentümer in
der Ausstrahlungszone einerseits und dem Kon-
trollgebiet andererseits. Im Kontrollgebiet sanken
die Investitionen bis 1974 und stagnierten in den
Folgejahren bei etwa 1000 DM/Grundstück.
Entgegengesetzt dazu verlief die Entwicklung in
der Ausstrahlungszone. Während bis 1976 so gut
wie keine Investitionen getätigt wurden, änderte
sich dies ab 1977. Etwa zwei Jahre nach Baube-
ginn in den benachbarten Sanierungsgebieten be-
gannen die Investitionen privater Einzeleigentü-
mer in der Ausstrahlungszone zu steigen, so daß
sie 1979 eine Marke von etwa 2000 DM/Grund-
stück erreichten und damit das Investitionsniveau
in der Kontrollzone weit übertrafen. Dieser In-
vestitionsanstieg mag zwar insgesamt als noch nicht
signifikant bewertet werden, da Investitionen in
dieser Größenordnung zweifellos nicht zur durch-
greifenden Erneuerung ausreichen, aber er zeigt –
und das muß bereits als Erfolg gewertet werden –,
daß die Eigentümer von Desinvestitionen auf In-
vestitionen umgeschaltet haben und sich damit
zumindest der Gebietsniedergang nicht weiter
fortsetzen dürfte.

• *Wohnungsbaugesellschaften* (Abb. 4) inve-
stierten vor 1975 weder in Sanierungsgebieten,
noch in der Ausstrahlungszone oder im Kontroll-
bereich. Auf Förderungsangebote reagierten sie
jedoch unmittelbar. Sowohl im Sanierungsgebiet,
als auch in der Ausstrahlungszone wird dies sicht-
bar. Bezeichnend ist jedoch, daß die Investitionen
der Wohnungsbaugesellschaften nach Ausschö-
pfung der Förderungsmöglichkeiten wieder voll-
ständig zurückfallen. In den Ausstrahlungszonen
können die Bauvorhaben, für die 1975 und 1977
Bauanträge gestellt wurden und die zu den Investi-
tionsspitzen führen, als Einzelförderungen identi-
fiziert werden (Block 13, Füchtighof, Wakenitz-
mauer). Diese Investitionen führen zu keiner
dauerhaften Anhebung der Investitionsbereit-
schaft. Im Kontrollgebiet steigt das Investitionsni-
veau dagegen ab 1975 an und bleibt – trotz Rück-
gangs – auf einem höheren Niveau als vor 1975.

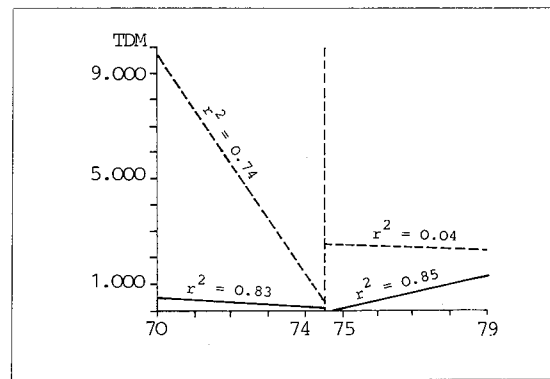
• *Gewerbliche Investoren* (Abb. 5) schließlich
verhalten sich in beiden Zonen ziemlich gleich.
Unterschiede sind – abgesehen von der nicht
interpretationsfähigen verschobenen Parallelität –
kaum feststellbar. Auf die Konjunkturförderung
des Jahres 1975 reagieren sie mit einem Aus-
schlag, nach 1975 fällt das Investitionsniveau in
beiden Gebieten beinahe auf das frühere Niveau
zurück²⁴.

Um die bisherigen Befunde weiter gewichten
zu können, sollen die Investitionskurven im fol-
genden mit Hilfe von Regressionsanalysen als In-
vestitionstrends dargestellt werden. Die Regres-
sionsanalyse erlaubt die Reduzierung des tatsäch-
lichen Investitionsverlaufes auf eine Gerade (oder

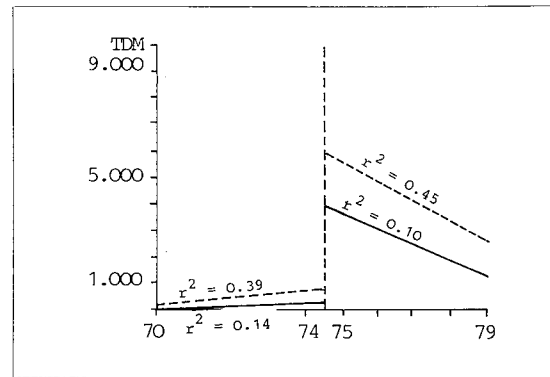
Abb. 6: Regression der Investitionen privater Bauherren in Ausstrahlungszonen um die Sanierungsgebiete in Lübeck 1970-1974 und 1975-1979

— Ausstrahlungszonen
- - - Kontrollgebiet

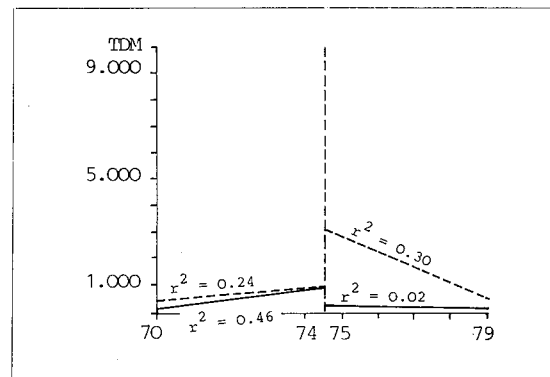
Private Einzeleigentümer



Wohnungsbaugesellschaften



Gewerbe



Kurve), die den Zusammenhang zwischen der Zeit – bzw. den Anstoßeffekten, die in der Zeit wirksam sind – und dem Investitionsniveau wiedergibt²⁵.

Aus der Abweichung der tatsächlichen jährlichen Investitionen von der Regressionsgeraden läßt sich der Regressionskoeffizient (r^2) berechnen, der ein Maß für die Stabilität des berechneten Investitionstrends darstellt. Die Abb. 6 zeigt das Ergebnis der Regressionsrechnungen für die Investitionskurven in den Ausstrahlungszonen um die Sanierungsgebiete und im Kontrollgebiet:

- Die Investitionen der *privaten Einzeleigentümer* sinken sowohl in den Ausstrahlungszonen, als auch in der restlichen Lübecker Altstadt im Zeitraum 1970-1974 deutlich und mit hoher Trendstabilität ($r^2 = 0,83$ bzw. $0,74$). Im Zeitraum 1975-1979 zeigt die Regressionsgerade in den Ausstrahlungszonen einen deutlichen Anstieg an, der mit einem Regressionskoeffizienten von $r^2 = 0,85$ als sehr stabil zu beurteilen ist. Im Kontrollgebiet sinkt die Regressionsgerade auch in den Jahren 1975-1979 leicht ab, wobei jedoch kein linearer Zusammenhang zwischen den Faktoren Zeit und Investitionen erkennbar ist ($r^2 = 0,04$).
- Für die *Wohnungsbaugesellschaften* läßt sich, u.a. auch deshalb, weil diese in einigen Jahren überhaupt keine Investitionen durchführten, weder im Ausstrahlungsgebiet, noch im Kontrollgebiet, in den Zeitabschnitten 1970-1974 und 1975-1979 eine kontinuierliche Entwicklung der Investitionstätigkeit feststellen, was sich in Regressionskoeffizienten zwischen 0,10 und 0,45 niederschlägt.
- Auch die *gewerblichen Investoren* lassen keine stabilen Investitionstrends erkennen.

Aus der Analyse der Regressionsrechnungen wird deutlich, daß ausschließlich die privaten Einzeleigentümer auf einen, vornehmlich nur in den Ausstrahlungszonen wirkenden, zeitlich stabilen oder sich verstärkenden Wirkungsfaktor reagieren. Da die ökonomischen und Standortvoraussetzungen in den kontrastierten Gebieten der Lübecker Altstadt gleich sind und nur die Nähe zu den Sanierungsgebieten als Unterscheidungskriterium betrachtet werden muß, können die Anstoßeffekte durch bauliche Maßnahmen in den benachbarten Sanierungsgebieten als Wirkungsfaktor identifiziert werden.

Die Wohnungsbaugesellschaften und die gewerblichen Investoren zeigen sich dagegen unempfindlich gegen derartige Anstoßeffekte aus der Nachbarschaft. Sie reagieren auf Förderungsangebote und die jeweiligen unmittelbaren Standortbedingungen.

Schlußfolgerungen

Die vorliegende Untersuchung bestätigt die Hypothese, daß punktuelle kostenintensive Stadterneuerungsmaßnahmen mittel- und langfristige Anstoßeffekte auslösen können. Wichtiger noch: Gerade für die privaten Einzeleigentümer, die im Rahmen jeder Stadterneuerungsstrategie als die kritischste Gruppe gelten muß, weil sie einerseits mit ihren zurückhaltenden Investitionen mitverantwortlich für den Niedergang eines Stadtgebietes ist und weil sie andererseits am schwierigsten mit den herkömmlichen staatlichen und kommunalen Förderungsinstrumenten zu plankonformem Verhalten zu bewegen ist, gewinnen externe Effekte kommunaler Vorleistungen große Bedeutung. Private Einzeleigentümer sind, mehr als andere, auf langfristige Sicherung und auf sichtbare Vorleistungen zur Verbesserung des Wohnumfeldes angewiesen. Daß dabei das volle Ausmaß der indirekten Wirkung modellhafter Erneuerungsmaßnahmen auf dem heutigen Stand der Forschung nicht erfaßt werden kann, bedarf kaum der Erwähnung. Über Ausmaß und Tiefenwirkung der Anstoßeffekte sind folglich keine abschließenden oder gar quantifizierenden repräsentativen Aussagen möglich. So muß es im Moment noch Vermutungen überlassen bleiben, ob oder bis zu welchen Schwellenwerten mit einer kumulativen Selbstverstärkung infolge wechselseitiger Verbesserung der Nachbarschafts- und Informations-externalitäten gerechnet werden kann.

Private Einzeleigentümer lassen ein Nachahmungsverhalten erkennen. Orientierung an Vorbildern kennzeichnet ihr Verhaltensmuster. Vereinfacht läßt sich sagen: Private Einzeleigentümer zeigen die Tendenz, die Übernahme von Vorreiterrollen in der Stadterneuerung zu vermeiden. Sie sind vielmehr im Erklärungsmodell von Davis und Winston – „Gefangene“ einer wechselseitigen Entscheidungsbekämpfung²⁶. Jeder wartet ab, bis andere Vorleistungen gebracht und das unsichere Feld erkundet haben, um allerdings „aufzuspringen“, sobald der „Zug ins Rollen kommt“. Diesem Verhaltensmuster unterliegt ein ökonomisch rationales Kalkül.

Es kann einerseits als Versuch gedeutet werden, sich selbst – auf Kosten anderer – in eine „free-rider“ Position zu manövrieren, um die positiven externen Effekte fremder Investitionen zu internalisieren. Modelltheoretisch steigt die Nachfragekurve (Mietzahlungsbereitschaft) – unabhängig von Qualitätsveränderungen an der untersuchten Wohnung selbst – bereits an, wenn bauliche und/oder soziale Veränderungen des Umfeldes ein Gebiet attraktiver machen.

Andererseits ist das Verhalten als Versuch zu interpretieren, die Investitionsrisiken zu minimieren. Zur Verdeutlichung dieses zweiten Punktes sei daran erinnert, daß gerade die Modernisierung eines alten Gebäudes insbesondere für die Vorreiter ein hohes Risiko beinhaltet: Die Kostenschätzungen sind zumeist, mangels Erfahrungen, unzu-

verlässig, und die Nachfrage für den Wohnungstyp „Modernisierte Altbauwohnung“ am gegebenen Standort ist nicht sicher abzuschätzen, solange nicht feststeht, ob andere Eigentümer mitziehen. Nachfolgende Eigentümer tragen ein geringeres Risiko, da Baufirmen, Architekten, Genehmigungsbehörden, Bewilligungsstellen gelernt haben und sich die Marktlage geklärt hat. Nachbarschaftseffekte und Informationssicherheit liefern einen – wenn auch für sich genommen noch nicht erschöpfenden – Erklärungsansatz für die zögernde, risikoscheue Haltung am Anfang der Stadterneuerung und das Auftreten räumlich und zeitlich kumulierter Folgeinvestitionen in späteren Phasen²⁷.

Wohnungsbauunternehmen zeigen ein anderes Investitionsverhalten. In Stadterneuerungsgebieten verfügen freie und gemeinnützige Unternehmen in der Regel vor Maßnahmenbeginn nur über wenige Gebäude; d. h., sie kommen neu in ein Gebiet und sind zumeist auf Neubauprojekte oder durchgreifende Modernisierungen spezialisiert. Insbesondere in den letzten Jahren sind sie dabei infolge des Auseinanderklaffens von Kosten und Erträgen²⁸ zunehmend in eine Förderungsabhängigkeit geraten. Da ohne öffentliche Subventionen nur noch in einem engen Marktsektor (mittelfristig) gewinnbringend investiert werden kann, zeigen Wohnungsbaugesellschaften die Tendenz, dem Strom der Förderungsmaßnahmen „nachzuziehen“.

Die Bedingungen des Wohnumfeldes sind solange für sie nachrangig, als die Bewilligungsmieten eine (beinahe) risikolose Vermietung sichern.

Diese Unterschiede im Investitionsverhalten haben zur Folge, daß die Stadterneuerungsstrategie für beide Adressatengruppen unterschiedlich konzipiert werden muß, um sie zu „erreichen“ und in ihrem Entscheidungsverhalten zu beeinflussen. Freie wie gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften scheinen, soweit sie ihre Projekte mit Mitteln direkter Förderung finanzieren, in hohem Maße über Auflagen der Bewilligung direkt beeinflussbar.

Bei privaten Einzeleigentümern versagt der Steuerungshebel öffentlicher Mittel, der „goldene Zügel“, zumindest für kurzfristige Planungsziele. Um private Einzeleigentümer für die Stadterneuerung zu gewinnen, können Politiker und Verwaltung nicht auf schnelle Erfolge hoffen. Die präventive Stabilisierung eines vom Niedergang bedrohten Stadtquartiers oder gar die Umkehrung eines nach unten gerichteten Entwicklungstrends in einen weitgehend von den vorhandenen privaten Einzel-Eigentümern getragenen Erneuerungsprozeß verlangt eine langfristig angelegte Strategie.

Wie Praktiker der Kommunalverwaltungen und Trägergesellschaften immer wieder betont haben, bedarf es eines langen Vorlaufes, mühseliger arbeits- und kostenaufwendiger Kleinarbeit, um den Verfall eines Gebietes aufzuhalten, um Vertrauen zu werben und Sogfaktoren in Druckfaktoren umzuwandeln. „Erfolge“ in Form greifbarer baulicher Ergebnisse sind während dieser Zeit kaum zu erwarten. Öffentliche Vorleistungen auf zumindest drei Gebieten müssen zusammenkommen:

- Für kommunale Planungen muß ein breiter Konsens gefunden werden, der die Basis für die Gewährleistung von Planungssicherheit darstellt. Planungssicherheit ohne Inflexibilität im Detail ist Bedingung dafür, daß für vorhandene Eigentümer Instandsetzungen und Modernisierungen als Investitionsalternative überhaupt existieren²⁹. Kommunalpolitikern und -verwaltungen fällt diese Aufgabe in der Regel nicht leicht. Mit nachträglichen Plankorrekturen, Verzögerungen und unklaren Entscheidungen in der Vergangenheit haben sie nicht selten dazu beigetragen, das Vertrauensklima zu untergraben.
- Die lokale Öffentlichkeit und insbesondere die als Kapitalgeber umworbenen privaten Einzel-eigentümer messen deshalb die Verlässlichkeit nicht an Planungsabsichten, sondern an konkreten

Entscheidungen, vor allem jedoch an begonnener oder abgeschlossener Baumaßnahmen. Bauleistungen, seien es Wohnumfeldmaßnahmen, kommunale Einrichtungen, Neubauprojekte – besonders wichtig – Modellmodernisierungen demonstrieren den politischen Handlungsversuch, sie eignen sich als Anschauungsobjekte für die Durchführung der Altbauerneuerung, auf die kommunale Beratung und Werbung aufbauen kann.

Förderungsmittel bilden den dritten Pfeiler, wobei die Förderungshöhe vor allem angestrebten Wohnungsstandard nach Stadterneuerung abhängt.

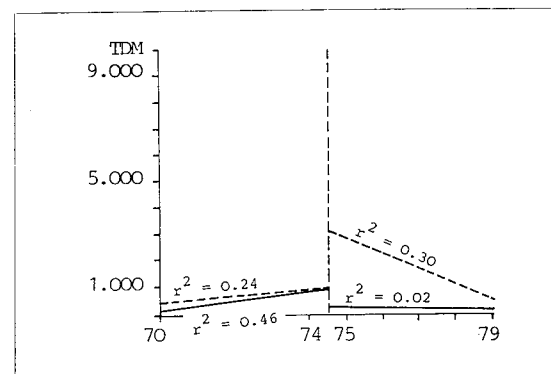
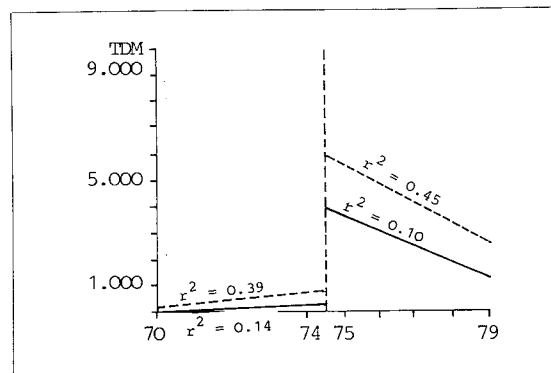
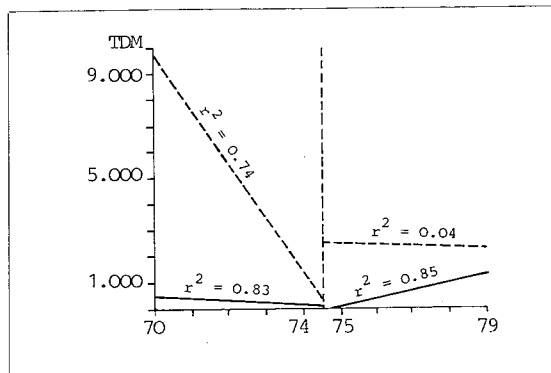
Dieser Aufsatz griffe zu kurz, wollte er nur einem Ruf nach öffentlichen Subventionen entsprechen. Deshalb soll abschließend die *Rolle von Förderungsmitteln* im Rahmen einer langfristig aufgestellten Stadterneuerungsstrategie erörtert werden.

Während Förderungsmittel für Wohnungsbaugesellschaften eine Voraussetzung zur Investition sind, trifft dies für private Einzeleigentümer nicht in gleichem Maße zu, solange die Gemeindegewalt lediglich eine Stabilisierung auf niedrigem (billigerem) Qualitätsniveau anstrebt. Die kostenintensive Förderung privater Bauherren, die dieser Aufsatz verteidigt, trägt eher den Charakter temporär notwendigen Vorleistung, deren rangiger Zweck nicht wohnpolitisch, sondern in der Erzielung von Spill-Over Effekten liegt. In der Tat ist die intensive punktuelle Förderung nur mit mittel- und langfristig erzielbaren indirekten Anstoßeffekten zu legitimieren aus folgendem: So richtig eine Förderung selbst ist, wenn Kosten in der Anfangsphase einer Stadterneuerung sein kann, so falsch wäre es, die kostenintensive Förderung, etwa aus Gründen der engen Gleichheitsverständnisses, zur Regenerierung zu erklären. Die mit Förderungsmitteln schließende Lücke verläuft degressiv; d. h. Förderung ist in einer späteren Phase, in der Stadterneuerung „zu laufen“ beginnt, zurückzuführen.

Die damit angesprochene Gefahr der „subventionierung“ ist durchaus aktuell, in etwa Bund und Länder die Kostenerstattung nach § 43 StBauFG 1975 – unter Bedingung verbreiteter Anfangsschwierigkeiten eingeführt in Förderungsrichtlinien festgeschrieben haben. Kostenintensive Anfangsförderung als Dauerleistung bedeutet Doppelförderung in einer späteren Phase der Stadterneuerung: Unmittelbare Förderung des Projektes einerseits und mittelbare Förderung durch öffentlich finanzierte Nachbarschaftseffekte andererseits.

Die notwendige Differenzierung öffentlicher Mittel, ist eine Aufgabe, die eine Erweiterung kommunalen Ermessens erfordert. Diese Aufgabe, auch andere Fragen (Differenzierung nachkommen, sozialen Gesichtspunkten oder Standort), sind ausschließlich auf kommunaler Ebene kompetent zu beurteilen, ein Argument, das für eine pauschalierte Mittelzuweisung an Gemeinden (block grants) spricht, um ihnen Entscheidung nach situativen Bedingungen „Ort“ zu erlauben³¹. Starre Förderungsrichtlinien können zu einem Hindernis innovativer kommunaler Stadterneuerungspolitik werden³². noch: die Entscheidung der Förderungsrichtlinien allein nach Förderungsrichtlinien erschweren schwierigen Balanceakt der Kommunen zwischen „Verschlumung und Versnobung“³³. Stadterneuerung kann, begünstigt durch gedankenlose Subventionsbewilligung, in eine „überhitzte“ Entwicklung umschlagen (Gentrifikation), Ergebnis wiederum soziale Umschichtung. Verdrängung wäre. Stadterneuerungspolitik in diesem Sinne zu einer antizyklischen Stabrungepolitik fortzuentwickeln, die ihr Instrumentarium differenziert, abstuft und situationsfisch zuschneidet.

Eberhard von Einem, Peter Luther, In



Kurve), die den Zusammenhang zwischen der Zeit – bzw. den Anstoßeffekten, die in der Zeit wirksam sind – und dem Investitionsniveau wiedergibt²⁵.

Aus der Abweichung der tatsächlichen jährlichen Investitionen von der Regressionsgeraden läßt sich der Regressionskoeffizient (r^2) berechnen, der ein Maß für die Stabilität des berechneten Investitionstrends darstellt. Die Abb. 6 zeigt das Ergebnis der Regressionsrechnungen für die Investitionskurven in den Ausstrahlungszonen um die Sanierungsgebiete und im Kontrollgebiet:

- Die Investitionen der *privaten Einzeleigentümer* sinken sowohl in den Ausstrahlungszonen, als auch in der restlichen Lübecker Altstadt im Zeitraum 1970-1974 deutlich und mit hoher Trendstabilität ($r^2 = 0,83$ bzw. $0,74$). Im Zeitraum 1975-1979 zeigt die Regressionsgerade in den Ausstrahlungszonen einen deutlichen Anstieg an, der mit einem Regressionskoeffizienten von $r^2 = 0,85$ als sehr stabil zu beurteilen ist. Im Kontrollgebiet sinkt die Regressionsgerade auch in den Jahren 1975-1979 leicht ab, wobei jedoch kein linearer Zusammenhang zwischen den Faktoren Zeit und Investitionen erkennbar ist ($r^2 = 0,04$).
- Für die *Wohnungsbaugesellschaften* läßt sich, u.a. auch deshalb, weil diese in einigen Jahren überhaupt keine Investitionen durchführten, weder im Ausstrahlungsgebiet, noch im Kontrollgebiet, in den Zeitabschnitten 1970-1974 und 1975-1979 eine kontinuierliche Entwicklung der Investitionstätigkeit feststellen, was sich in Regressionskoeffizienten zwischen 0,10 und 0,45 niederschlägt.
- Auch die *gewerblichen Investoren* lassen keine stabilen Investitionstrends erkennen.

Aus der Analyse der Regressionsrechnungen wird deutlich, daß ausschließlich die privaten Einzeleigentümer auf einen, vornehmlich nur in den Ausstrahlungszonen wirkenden, zeitlich stabilen oder sich verstärkenden Wirkungsfaktor reagieren. Da die ökonomischen und Standortvoraussetzungen in den kontrastierten Gebieten der Lübecker Altstadt gleich sind und nur die Nähe zu den Sanierungsgebieten als Unterscheidungskriterium betrachtet werden muß, können die Anstoßeffekte durch bauliche Maßnahmen in den benachbarten Sanierungsgebieten als Wirkungsfaktor identifiziert werden.

Die Wohnungsbaugesellschaften und die gewerblichen Investoren zeigen sich dagegen unempfindlich gegen derartige Anstoßeffekte aus der Nachbarschaft. Sie reagieren auf Förderungsangebote und die jeweiligen unmittelbaren Standortbedingungen.

Schlußfolgerungen

Die vorliegende Untersuchung bestätigt die Hypothese, daß punktuelle kostenintensive Stadterneuerungsmaßnahmen mittel- und langfristige Anstoßeffekte auslösen können. Wichtiger noch: Gerade für die privaten Einzeleigentümer, die im Rahmen jeder Stadterneuerungsstrategie als die kritischste Gruppe gelten muß, weil sie einerseits mit ihren zurückhaltenden Investitionen mitverantwortlich für den Niedergang eines Stadtgebietes ist und weil sie andererseits am schwierigsten mit den herkömmlichen staatlichen und kommunalen Förderungsinstrumenten zu plankonformem Verhalten zu bewegen ist, gewinnen externe Effekte kommunaler Vorleistungen große Bedeutung. Private Einzeleigentümer sind, mehr als andere, auf langfristige Sicherung und auf sichtbare Vorleistungen zur Verbesserung des Wohnumfeldes angewiesen. Daß dabei das volle Ausmaß der indirekten Wirkung modellhafter Erneuerungsmaßnahmen auf dem heutigen Stand der Forschung nicht erfaßt werden kann, bedarf kaum der Erwähnung. Über Ausmaß und Tiefenwirkung der Anstoßeffekte sind folglich keine abschließenden oder gar quantifizierenden repräsentativen Aussagen möglich. So muß es im Moment noch Vermutungen überlassen bleiben, ob oder bis zu welchen Schwellenwerten mit einer kumulativen Selbstverstärkung infolge wechselseitiger Verbesserung der Nachbarschafts- und Informations-externalitäten gerechnet werden kann.

Private Einzeleigentümer lassen ein Nachahmungsverhalten erkennen. Orientierung an Vorbildern kennzeichnet ihr Verhaltensmuster. Vereinfacht läßt sich sagen: Private Einzeleigentümer zeigen die Tendenz, die Übernahme von Vorreitern in der Stadterneuerung zu vermeiden. Sie sind vielmehr im Erklärungsmodell von Davis und Winston – „Gefangene“ einer wechselseitigen Entscheidungsblockierung²⁶. Jeder wartet ab, bis andere Vorleistungen gebracht und das unsichere Feld erkundet haben, um allerdings „aufzuspringen“, sobald der „Zug ins Rollen kommt“. Diesem Verhaltensmuster unterliegt ein ökonomisch rationales Kalkül.

Es kann einerseits als Versuch gedeutet werden, sich selbst – auf Kosten anderer – in eine „free-rider“ Position zu manövrieren, um die positiven externen Effekte fremder Investitionen zu internalisieren. Modelltheoretisch steigt die Nachfragekurve (Mietzahlungsbereitschaft) – unabhängig von Qualitätsveränderungen an der untersuchten Wohnung selbst – bereits an, wenn bauliche und/oder soziale Veränderungen des Umfeldes ein Gebiet attraktiver machen.

Andererseits ist das Verhalten als Versuch zu interpretieren, die Investitionsrisiken zu minimieren. Zur Verdeutlichung dieses zweiten Punktes sei daran erinnert, daß gerade die Modernisierung eines alten Gebäudes insbesondere für die Vorreiter ein hohes Risiko beinhaltet: Die Kostenschätzungen sind zumeist, mangels Erfahrungen, unzu-

chung nicht auf Vorleistung der Gemeinde zur Verbesserung der Gebietsbedingungen. Da andere Studien jedoch Indizien für eine Orientierung an Umfeldverbesserungen, insbesondere eine Reaktion auf den Ausbau von Fußgängerzonen geliefert haben, ist nach Erklärungen der unterschiedlichen Befunde zu fragen. Einerseits könnte der Typ der Wohnumfeldverbesserung Einfluß haben: Wohngebietsverbesserung hier, Fußgängerzone dort; zum anderen könnte vermutet werden, daß gewerbliche Investoren erst später, etwa nach weitgehendem Abschluß aller Baumaßnahmen und Bereinigung des allgemeinen kundenabweisenden Baustellencharakters, nachziehen. Vgl. Werner Heinz, H. Hübner, B. Meinecke, E. Pfotenhauer, Siedlungsstrukturelle Folgen der Einrichtung verkehrsberuhigter Zonen in Kernbereichen, Schriftenreihe des BMBau 03.065, Bonn 78.

²⁵ Der Korrelationskoeffizient nimmt bei völliger Übereinstimmung zwischen beobachteten Werten und der Regressionsgeraden (-kurve) den Wert 1 an und sinkt mit abnehmender Korrelation zwischen beiden Merkmalen (Zeit, Investitionen) gegen 0; d. h., je größer der Wert von r , desto enger ist der Zusammenhang zwischen den analysierten Variablen, bzw. desto stabiler der beobachtete Trend. Vgl. u. a. Clauß, G., Ebner, H., Grundlagen der Statistik, Thurn und Frankfurt 1977, S. 108 f.

²⁶ Otto A. Davis, A. B. Winston, The Economics of Urban renewal, in: James Q. Wilson, Urban Renewal, The Record and the Controversy, Cambridge, Mass. 1966, S. 50 ff; eine gute Zusammenfassung findet sich bei Eekhoff et al. a. a. O. S. 38 ff.

²⁷ Theoretische Arbeiten haben bisher vor allem das Entstehen sanierungsbedürftiger Wohnquartiere zu erklären versucht, während Erklärungsansätze zum (Wieder-)anstieg bisher im deutschen und im anglo-amerikanischen Bereich noch kaum zu finden sind. Sie müßten in Fortentwicklung der Theorien zum Niedergang entwickelt werden.

²⁸ Mieten und Kosten im freifinanzierten Wohnungsbau, in: DIW Wochenberichte 23/1978: Rudi Ulbrich, Verteilungswirkungen des Förderungssystems für den Wohnungsbau, Gutachten des DIW für das BMBau, Ms. Berlin 1980;

²⁹ Rolf Goetze sieht hierin den zentralen Ansatzpunkt für die Umkehrung niedergerender Gebiete R. Goetze, Building Neighbourhood Confidence, Cambridge, Mass. 1976.

³⁰ Luers verfolgt einen ähnlichen Gedanken und begründet, daß „eine Gemeinde die Modernisierungsförderung ... abbrechen kann, wenn sie die Überzeugung gewonnen hat, daß durch die bisherige Sanierung genügend Investitionskraft für die Erhaltung des Gesamtbereichs geweckt worden ist.“ Luers, a. a. O., 1978, S. 48.

³¹ Dies ist eine Forderung des Deutschen Städtetages; vgl. Neue Wohnungsnote in unseren Städten, Wohnungspolitische Fachkonferenz des Deutschen Städtetages, München 4./5. März 1980, Schriftenreihe des Deutschen Städtetages Bd. 41, Stuttgart 1980; vgl. auch: Stadterneuerung ohne Städtebauförderungsgesetz, a. a. O., S. 736.

³² Nürnberg und Lübeck sind zwei Beispielstädte, die eine Differenzierung der Förderungsbemessung versucht haben.

³³ Eine schlechte Adresse hat auch ihre Reize, in: Der Spiegel Nr. 46, 1978.

verlässig, und die Nachfrage für den Wohnungstyp „Modernisierte Altbauwohnung“ am gegebenen Standort ist nicht sicher abzuschätzen, solange nicht feststeht, ob andere Eigentümer mitziehen. Nachfolgende Eigentümer tragen ein geringeres Risiko, da Baufirmen, Architekten, Genehmigungsbehörden, Bewilligungsstellen gelernt haben und sich die Marktlage geklärt hat. Nachbarschaftseffekte und Informationssicherheit liefern einen – wenn auch für sich genommen noch nicht erschöpfenden – Erklärungsansatz für die zögernde, risikoscheue Haltung am Anfang der Stadterneuerung und das Auftreten räumlich und zeitlich kumulierter Folgeinvestitionen in späteren Phasen²⁷.

Wohnungsbauunternehmen zeigen ein anderes Investitionsverhalten. In Stadterneuerungsgebieten verfügen freie und gemeinnützige Unternehmen in der Regel vor Maßnahmenbeginn nur über wenige Gebäude; d. h., sie kommen neu in ein Gebiet und sind zumeist auf Neubauprojekte oder durchgreifende Modernisierungen spezialisiert. Insbesondere in den letzten Jahren sind sie dabei infolge des Auseinanderklaffens von Kosten und Erträgen²⁸ zunehmend in eine Förderungsabhängigkeit geraten. Da ohne öffentliche Subventionen nur noch in einem engen Marktsektor (mittelfristig) gewinnbringend investiert werden kann, zeigen Wohnungsbaugesellschaften die Tendenz, dem Strom der Förderungsmittel „nachzuziehen“. Die Bedingungen des Wohnumfeldes sind solange für sie nachrangig, als die Bewilligungsmieten eine (beinahe) risikolose Vermietung sichern.

Diese Unterschiede im Investitionsverhalten haben zur Folge, daß die Stadterneuerungsstrategie für beide Adressatengruppen unterschiedlich konzipiert werden muß, um sie zu „erreichen“ und in ihrem Entscheidungsverhalten zu beeinflussen. Freie wie gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften scheinen, soweit sie ihre Projekte mit Mitteln direkter Förderung finanzieren, in hohem Maße über Auflagen der Bewilligung direkt beeinflussbar.

Bei privaten Einzeleigentümern versagt der Steuerungshebel öffentlicher Mittel, der „goldene Zügel“, zumindest für kurzfristige Planungsziele. Um private Einzeleigentümer für die Stadterneuerung zu gewinnen, können Politiker und Verwaltung nicht auf schnelle Erfolge hoffen. Die präventive Stabilisierung eines vom Niedergang bedrohten Stadtquartiers oder gar die Umkehrung eines nach unten gerichteten Entwicklungstrends in einen weitgehend von den vorhandenen privaten Einzel-Eigentümern getragenen Erneuerungsprozeß verlangt eine langfristige angelegte Strategie.

Wie Praktiker der Kommunalverwaltungen und Trägergesellschaften immer wieder betont haben, bedarf es eines langen Vorlaufes, mühseliger arbeits- und kostenaufwendiger Kleinarbeit, um den Verfall eines Gebietes aufzuhalten, um Vertrauen zu werben und Sogfaktoren in Druckfaktoren umzukehren. „Erfolge“ in Form greifbarer baulicher Ergebnisse sind während dieser Zeit kaum zu erwarten. Öffentliche Vorleistungen auf zumindest drei Gebieten müssen zusammenkommen:

- Für kommunale Planungen muß ein breiter Konsens gefunden werden, der die Basis für die Gewährleistung von Planungssicherheit darstellt. Planungssicherheit ohne Inflexibilität im Detail ist Bedingung dafür, daß für vorhandene Eigentümer Instandsetzungen und Modernisierungen als Investitionsalternative überhaupt existieren²⁹. Kommunalpolitikern und -verwaltungen fällt diese Aufgabe in der Regel nicht leicht. Mit nachträglichen Plankorrekturen, Verzögerungen und unklaren Entscheidungen in der Vergangenheit haben sie nicht selten dazu beigetragen, das Vertrauensklima zu untergraben.
- Die lokale Öffentlichkeit und insbesondere die als Kapitalgeber umworbenen privaten Einzeleigentümer messen deshalb die Verlässlichkeit nicht an Planungsabsichten, sondern an konkreten

Entscheidungen, vor allem jedoch an begonnenen oder abgeschlossenen Baumaßnahmen. Bauliche Vorleistungen, seien es Wohnumfeldmaßnahmen, kommunale Einrichtungen, Neubauprojekte oder – besonders wichtig – Modellmodernisierungen, demonstrieren den politischen Handlungswillen; sie eignen sich als Anschauungsobjekte für die Durchführung der Altbauerneuerung, auf denen die kommunale Beratung und Werbung aufbauen kann.

- Förderungsmittel bilden den dritten Baustein, wobei die Förderungshöhe vor allem vom angestrebten Wohnungsstandard nach der Erneuerung abhängt.

Dieser Aufsatz griffe zu kurz, wollte er mit einem Ruf nach öffentlichen Subventionen enden. Deshalb soll abschließend die *Rolle von Förderungsmitteln* im Rahmen einer langfristig aufgelegten Stadterneuerungsstrategie erörtert werden.

Während Förderungsmittel für Wohnungsbaugesellschaften eine Voraussetzung zur Investition sind, trifft dies für private Einzeleigentümer nicht in gleichem Maße zu, solange die Gemeinde lediglich eine Stabilisierung auf niedrigem (und billigerem) Qualitätsniveau anstrebt. Die kostenintensive Förderung privater Bauherren, die dieser Aufsatz verteidigt, trägt eher den Charakter einer temporär notwendigen Vorleistung, deren vorrangiger Zweck nicht wohnpolitisch ist, sondern in der Erzielung von Spill-Over Effekten liegt. In der Tat ist die intensive punktuelle Förderung nur mit mittel- und langfristig erzielbaren indirekten Anstoßeffekten zu legitimieren. Daraus folgt: So richtig eine Förderung selbst zu hohen Kosten in der Anfangsphase einer Stadterneuerung sein kann, so falsch wäre es, diese kostenintensive Förderung, etwa aus Gründen eines zu engen Gleichheitsverständnisses, zur Regelförderung zu erklären. Die mit Förderungsmitteln zu schließende Lücke verläuft degressiv; d. h., die Förderung ist in einer späteren Phase, in der Stadterneuerung „zu laufen“ beginnt, zurückzunehmen.

Die damit angesprochene Gefahr der „Übersubventionierung“ ist durchaus aktuell, indem etwa Bund und Länder die Kostenerstattungsregelung des § 43 StBauFG 1975 – unter Bedingungen verbreiteter Anfangsschwierigkeiten eingeführt – in Förderungsrichtlinien festgeschrieben haben³⁰. Kostenintensive Anfangsförderung als Dauerregelung bedeutet Doppelförderung in einer späten Phase der Stadterneuerung: Unmittelbare Förderung des Projektes einerseits und mittelbare Förderung durch öffentlich finanzierte Nachbarschaftseffekte andererseits.

Die notwendige Differenzierung öffentlicher Mittel, ist eine Aufgabe, die eine Erweiterung des kommunalen Ermessens erfordert. Diese, wie auch andere Fragen (Differenzierung nach Einkommen, sozialen Gesichtspunkten oder Mikrostandort), sind ausschließlich auf kommunaler Ebene kompetent zu beurteilen, ein Argument, das für eine pauschalierte Mittelzuweisung an die Gemeinden (block grants) spricht, um ihnen die Entscheidung nach situativen Bedingungen „vor Ort“ zu erlauben³¹. Starre Förderungsrichtlinien können zu einem Hindernis innovativer kommunaler Stadterneuerungspolitik werden³². Mehr noch: die Entscheidung der Förderungsanträge allein nach Förderungsrichtlinien erschwert den schwierigen Balanceakt der Kommunen zwischen „Verslumung und Vernobung“³³. Stadterneuerung kann, begünstigt durch gedankenlose Subventionsbewilligung, in eine „überhitzte“ Entwicklung umschlagen (Gentrifikation), deren Ergebnis wiederum soziale Umschichtung und Verdrängung wäre. Stadterneuerungspolitik ist in diesem Sinne zu einer antizyklischen Stabilisierungspolitik fortzuentwickeln, die ihr Instrumentarium differenziert, abstuft und situationspezifisch zuschneidet.

Eberhard von Einem, Peter Luther, Berlin