

EBERHARD VON EINEM

Selbsthilfe, ein neues Instrument der Stadterneuerung?

Urban Homesteading in den USA

I

Neuere Aspekte zur Stadterneuerungsdiskussion

1971 richteten sich die Hoffnungen auf das Städtebauförderungsgesetz, das wirk-same Hilfe für städtebauliche Problemgebiete versprach. Inzwischen ist deutlich geworden, daß die Gemeinden mit diesem Instrumentarium allenfalls in der Lage sind, relativ kleine Sanierungsgebiete zu erneuern. Zum einen stagnieren die Mit-telansätze des Bundesprogrammes seit Jahren, womit der Bund u. a. auf die Schwierigkeiten der Gemeinden reagiert, die bereitgestellten Förderungsmittel auch abzurufen und zu verbrauchen. Zum anderen ist auf kommunaler Ebene die Tendenz zu beobachten, die ohnehin schwer verplanbaren Mittel lieber zur Voll-subventionierung weniger Projekte (z. B. über die Modernisierungsfinanzierung nach § 43 StBauFG) statt sparsam dosiert zur möglichst breitenwirksamen – aller-dings auch arbeitsaufwendigeren – (Teil)Erneuerung niedergehender Stadtgebiete einzusetzen. Erfolg scheint in der Verwaltung immer noch eher daran gemessen zu werden, daß Mittel ausgegeben werden und weniger daran, ob dies strategisch sinnvoll mit optimaler Wirkung geschieht.

Seit 1974 fördern Bund und Länder die *Wohnungsmodernisierung* mit dem Ziel, die Wohnraumversorgung in Altbaugebieten zu verbessern. Inzwischen stellte sich heraus, daß die Modernisierungsförderungsmittel nur zu einem Bruchteil in er-neuerungsbedürftige Stadtgebiete fließen. Der Löwenanteil geht einerseits an Woh-nungsbaugesellschaften, die damit ihren vergleichsweise noch gut erhaltenen Woh-nungsbestand aus den 50er Jahren modernisieren, und andererseits an private Einfamilienhauseigentümer, die die zweitgrößte Gruppe der Nutznießer bilden.

1975 und schließlich 1977 ergänzten *Konjunktursonderprogramme* das Instrumen-tarium der Stadterneuerung (Konjunkturprogramm Stadterneuerung 1975; ZIP 1977–81). Inzwischen zeichnet sich ab, daß es nicht selten diese Sonderprogramme mit ihren Terminzwängen sind, die die Gemeinden veranlaßten, ihre Stadterneue-rung zu beschleunigen, Voruntersuchungs- und Planungsphase abzukürzen und mit

den ersten Baumaßnahmen zu beginnen. Durch ihre nicht so enge Bindung an förmlich festgelegte Gebiete – hier gibt es eine je nach Genehmigungsbehörde unterschiedliche Praxis – können darüber hinaus auch objektweise Modellvorhaben in nicht förmlich festgelegten, sanierungsbedürftigen Gebieten verwirklicht werden. Gleichzeitig darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Sonderprogramme, die in erster Linie konjunkturpolitischen Prioritäten folgen, nur zeitlich begrenzt zur Verfügung stehen und das gegenwärtige Zukunftsinvestitionsprogramm bereits 1981 ausläuft.

Angeichts der somit weiterhin eingeschränkten Möglichkeiten, städtebauliche Problemgebiete in größerem Maßstab und kürzerer Zeit zu erneuern, erscheint es zwingend, alternative Strategien zur Unterstützung der bisherigen Erneuerungspolitik zu entwickeln und zu erproben. Einer der Ansätze, der in jüngster Zeit stärker diskutiert wird, zielt dabei auf die Unterstützung von *Selbsthilfeinitiativen* bei der Stadterneuerung. Unter Selbsthilfe ist dabei zu verstehen, daß die Bewohner eines Stadtteils durch Eigenleistungen, seien sie handwerklicher, organisatorischer oder finanzieller Art, zumindest teilweise zur Erneuerung ihrer Wohnung, ihres Hauses und ihrer Wohnquartiere beitragen. Träger können dabei sowohl Eigentümer als auch Mieter sein.

Aus der Perspektive des privaten *Eigentümers*, insbesondere dessen, der sein Haus selbst zu nutzen beabsichtigt, erscheinen Selbsthilfeansätze reizvoll, weil sie die Möglichkeit eröffnen, die Kosten beim Bau oder bei der Modernisierung des Hauses durch anrechenbare Sach- und Eigenleistungen senken zu können.

Aus der Perspektive des *Mieters* gewinnen Selbsthilfeansätze ihre Anziehungskraft durch die Aussicht, einerseits Verbesserungen des Wohnungsstandards nach eigenen Wünschen vornehmen zu können und andererseits von der Renditelogik des Vermieters und seinen Investitions- und Desinvestitionsabsichten unabhängiger zu werden.

Aus der Perspektive der staatlichen und kommunalen *Wohnungsbau- und Stadterneuerungspolitik* erscheint der Selbsthilfeansatz interessant, weil er zum einen zusätzliche, bisher nicht planvoll genutzte Ressourcen erschließen und weil er die Abwanderung der einkommensstärkeren Haushalte aus den gefährdeten Altbauquartieren aufhalten könnte.

Im Einfamilienhausbau ist die Selbsthilfe des Eigentümers eine seit langem geübte Praxis, und insbesondere in ländlichen Gebieten ist eigene Feierabendarbeit und die Mithilfe von Verwandten und Nachbarn eine weitverbreitete Form, um zum eigenen Haus zu kommen. Es ist ein Weg, mit dem auch den Beziehern niedriger Einkommen die Möglichkeit, Hauseigentümer zu werden, eröffnet wird¹. Die kommunal gesteuerte Stadtsanierung bedient sich dagegen bisher nur zögernd der Selbsthilfe privater selbstnutzender Eigentümer. So veräußerten etwa Bremen, Lübeck und Leer in größeren Privatisierungsaktionen Häuser aus städtischem Besitz in Erneuerungsgebieten, um private Modernisierung und Eigeninitiative zu mobilisieren.

¹ Für 1977 wurden die Selbsthilfeleistungen auf 12,7 Mill. DM, d. h. etwa 14 % der Gesamtinvestitionen im Wohnungsbau, geschätzt.

Die neuere Selbsthilfediskussion in Deutschland steht in engem Zusammenhang mit dem 1977 ausgeschriebenen Berliner Wettbewerb „Strategien für Kreuzberg“², dessen Aufgabe es war, Innovationen für alternative Formen der Stadterneuerung jenseits der bekannten Abriss- und Neubaupolitik des Berliner Bausenats zu liefern. Im Mittelpunkt stehen bei dieser Diskussion Möglichkeiten von Selbsthilfeinitiativen bisheriger Mieter. Die Diskussion konkretisiert sich an Vorschlägen zur Mietermodernisierung einerseits und zum Genossenschaftsmodell andererseits³.

Die *Mietermodernisierung* setzt an der Diskrepanz zwischen den häufig zu beobachtenden Modernisierungsleistungen der Mieter, die diese innerhalb ihrer gemieteten Wohnung auf eigene Faust vornehmen und dem gemeinschaftlichen Teil von Mietshäusern an, der durch unterlassene Instandhaltung des Eigentümers langsam verfällt. Da Mieter ein direktes Interesse an der Verbesserung ihrer Wohnung haben und ihre Investitionen in der Regel ohne rechtliche Absicherung, ohne Förderung, ohne die Möglichkeit des Einsatzes von Bauspardarlehen und ohne steuerliche Abzugsfähigkeit vornehmen, sollten die wohnungsbaupolitischen Steuerungsinstrumente, die bisher ganz auf den Privateigentümer zugeschnitten sind, auch für Mieter anwendbar sein.

Das *Genossenschaftsmodell* des Berliner Senats stellt auf den Zusammenschluß von Mietern ab, um gemeinsam ein Mietshaus zu erneuern und zu bewohnen. Über den Genossenschaftsanteil und die genossenschaftliche Organisation soll Mit Eigentum und solidarische Verbundenheit entstehen, um die Erneuerung und spätere Erhaltung in gegenseitiger praktischer Unterstützung zu leisten. Das Selbsthilfeprinzip findet auch im Finanzierungsmodell Eingang, in dem die Möglichkeit vorgesehen ist, das erforderliche Eigenkapital von 15 % durch Sachleistungen einzubringen. Das Genossenschaftsmodell wird gegenwärtig an einem ersten Projekt erprobt⁴.

Unter Berücksichtigung des heutigen Projektstandes scheint insgesamt noch ungeklärt, ob sich die Mieterselbsthilfe als Mittel der Stadterneuerung durchsetzen kann, da die Praxisprobleme bisher nicht getestet werden konnten und Erfahrungen hinsichtlich der Realisierung der Modelle noch ausstehen. In diesem Stadium der Diskussion könnte es sich als hilfreich erweisen, Selbsthilfebeispiele aus anderen Ländern vorzustellen.

² Vgl. dazu auch *Paul von Kodolitsch* und *Jochen Schulz zur Wiesch*, Zur Erfolgskontrolle kommunaler Beteiligungsverfahren. Wettbewerb „Strategien für Kreuzberg“ (Berlin), in: AfK, Jg. 18 (1979), S. 26–44.

³ *Wulf Eichstädt u. a.*, Selbsthilfe-Initiativen und Altbauerneuerung, in: *Bauwelt*, Nr. 34 (1978), S. 1239 ff.; *Wulf Eichstädt*, Mietermodernisierung: Finanzierung und Förderungsbestimmungen, in: *ARCH* +, H. 36 (1977), S. 31 ff.; *Uli Hellweg*, Mietermodernisierung und Selbsthilfe, in: *ARCH* +, H. 33 (1977), S. 44 ff.; *Stadterneuerung Genossenschaftsmodell*, hrsg. vom Senator für das Bau- und Wohnungswesen Berlin, Berlin 1978; *Joachim Klug*, Mieter-Genossenschaft – Eine Alternative?, in: *ARCH* +, H. 42 (1978), S. 22 ff.

⁴ Im Dezember 1978 wurde die erste Wohnungsbaugenossenschaft offiziell gegründet, nachdem sich etwa 1000 Interessenten gemeldet hatten, vgl. *Tagesspiegel* vom 21. 1. 1979.

Im Rahmen dieses Aufsatzes soll über den amerikanischen Ansatz berichtet werden, die Selbsthilfe privater Eigentümer für die Stadterneuerung nutzbar zu machen. In einigen Punkten weisen die dortigen Experimente Ähnlichkeiten mit der deutschen Diskussion auf, in anderen verfolgen sie deutlich andere Zielsetzungen. Da die ersten Projekte nunmehr seit etwa fünf Jahren laufen, wird im folgenden nicht nur über Konzepte, sondern auch über praktische Erfahrungen zu berichten sein, um im Anschluß daran die Frage zu erörtern, ob und in welcher Weise, bezogen auf deutsche Probleme, daraus gelernt werden kann.

II

Urban Homesteading

1. Konzept und Vorgeschichte

1973 zog ein die Massenmedien spontan eroberndes neues Schlagwort die Aufmerksamkeit von Stadtplanern, Kommunalpolitikern, Bürgergruppen und interessierter Öffentlichkeit auf sich: „Urban Homesteading“. Der Grundgedanke ist einfach: Bund und Gemeinden sollen verlassene und von ihren Eigentümern aufgegebene Wohngebäude in den städtischen Slums verfügbar machen, um sie unentgeltlich an private Personen mit der Auflage zu vergeben, sie wiederherzustellen und zu bewohnen. Urban Homesteading (homesteading = jemandem eine Heimstatt geben) geht von der Vorstellung aus, bei Wiederbelebung verfallener städtischer Wohnquartiere nicht mehr allein auf kommunal gesteuerte Stadt-sanierungsmaßnahmen zu setzen, sondern sie vor allem durch Eigeninitiativen und durch den Ansteckungseffekt auf eine größere Zahl privater Personen zu erreichen. Selbsthilfe, persönliches Engagement und – nicht zuletzt – individuelle Ressourcen sollen die Kräfte sein, die die Stadterneuerung maßgeblich mittragen.

Das Konzept des Urban Homesteading kann als Reaktion auf die andauernden Probleme verfallener und niedergehender Stadtgebiete einerseits und als Folge des Einstellungswandels nach den zweifelhaft erscheinenden Erfolgen und häufigen Mißerfolgen der bisher erprobten Stadt-sanierungsprogramme andererseits interpretiert werden.

Leerstehende Wohngebäude sind zwar kein neues Phänomen, aber eines, dessen Umfang von Jahr zu Jahr zunimmt. Auch in Deutschland dürften die erschreckenden Bilder verfallener, aufgegebener und teilweise ausgebrannter Wohnblocks in der South Bronx (New York City) bekannt sein, wo ganze Straßenzüge verlassen wurden und nur noch als Ruinen stehenblieben⁵. Schätzungen besagen, daß allein in New York City seit 1970 jährlich 50 000 Wohnungen aufgegeben werden und leerstehen⁶. Verlassene Gebäude und Stadtteile, die selbst von den Ärmsten gemieden werden, bestimmen auch den Charakter anderer niedergehender Wohn-

⁵ Vgl. z. B. Jacob Holdt, *Bilder aus Amerika*, Frankfurt/M. 1978.

⁶ Jonathan Maslow, *Harlem Housings. The New Homesteaders*, in: *Ramparts*, New York, Vol. 8 (1974), S. 12 ff.

quartiere in den Städten der USA, so etwa in Baltimore, Chicago, Boston, Detroit, Newark, Oakland, Philadelphia, St. Louis etc.⁷. In Philadelphia und Baltimore z. B. erreicht das Problem zwar nicht die Ausmaße New Yorks, aber auch hier stehen 36 000⁸ bzw. 5000⁹ Gebäude dauerhaft leer, die ohne durchgreifende Erneuerungen nicht wieder bewohnbar zu machen sind. Plünderungen und Brandstiftungen nehmen den Gebäuden zudem in kurzer Zeit auch den letzten Gebrauchswert.

Noch Mitte der 60er Jahre besaßen die städtischen Probleme hohen Stellenwert bei der Administration, nachdem blutige Ghettoaufstände (1963–67) den sozialen Sprengstoff in den Slums verdeutlicht hatten¹⁰. In den Jahren der Nixon-Administration änderte sich dies. Zumindest in der Problemperzeption der Bundesverwaltung war die „Krise der Städte“ als Aufgabe mit nationaler Bedeutung nicht mehr existent¹¹. Die Förderung der Stadterneuerung verlor auf Bundesebene ihre Priorität.

Eine Folge der ab 1973 geltenden Finanzreform war u. a. das faktische Ende weiterer Stadt-sanierungsmaßnahmen in der alten Form. Das Urban Renewal Program und das Model Cities Program wurden zusammen mit einigen anderen kleineren städtebaulichen Förderungsprogrammen durch ein neues Nachfolgeprogramm, das Community Development Block Grant Program, abgelöst. Im Unterschied zu den spezifizierten Antragsvoraussetzungen und Vergabebedingungen, die dem Bund eine projektscharfe Steuerung bei den alten Programmen erlaubten, geben die Community Development Block Grants den Gemeinden mehr Entscheidungsspielraum und Eigenverantwortung, da diese die Mittel innerhalb eines breiten Rahmens für die verschiedensten stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen verwenden können. Stadterneuerung ist damit nur noch eine unter mehreren Verwendungsmöglichkeiten.

⁷ Die Faktoren, die zum Niedergang von Stadtteilen führen, waren in den letzten Jahren Gegenstand verschiedener Untersuchungen, so z. B. George Sternlieb und Robert Burchell, *Residential Abandonment*, New Brunswick, N. J. 1973; George Sternlieb, James Hughes und Robert Burchell, *Housing Abandonment in the Urban Core*, in: *Journal of the American Institute of Planners*, Chicago, Ill., 1974, S. 321 ff.; George Sternlieb, *The Urban Housing Dilemma. The Dynamics of New York City's Rent Controlled Housing*, New York 1972; George Sternlieb und James Hughes, *Analyses of Neighborhood Decline in Urban Areas*, New Brunswick, N. J. 1973; *Public Affairs Counseling. The Dynamics of Neighborhood Change*, hrsg. vom U. S. Department of Housing and Urban Development, Washington 1974; Michael Stegman, *Housing Investment in the Inner City. The Dynamics of Neighborhood Decline*, Cambridge, Mass. 1972.

⁸ *Business Week* vom 1. 9. 1973, New York.

⁹ James Hughes und Kenneth Bleakly, *Urban Homesteading*, New Brunswick, N. J. 1975, S. 83.

¹⁰ Vgl. U. S. National Advisory Commission on Civil Disorders. Report of the National Commission on Civil Disorders, Washington 1968. Mehrere Reformprogramme wurden beschlossen, u. a. das Model Cities Program. Vgl. die Zusammenstellung bei Jan K. Wallenborn, *Verordnete Partizipation oder das Ende einer Versprechung*, in: *Stadt-bauwelt*, Nr. 27 (1970), S. 189 ff. Vgl. auch Eberhard von Einem, *Planung der Flächennutzung in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Diss. TU Berlin 1976, S. 126 ff.

¹¹ Vgl. Hughes/Bleakly, S. 4.

Das Anwachsen der Probleme einerseits und die sinkende finanzielle Ausstattung andererseits bestimmten seitdem die Überlegungen zur Stadterneuerung. Statt kostenaufwendiger Sanierung bereits verfallener Stadtgebiete konzentriert sich das Interesse der Planer nunmehr auf die verbliebenen Möglichkeiten. In den Vordergrund rücken Strategien der Stadterhaltung und -stabilisierung, etwa durch frühzeitiges Gegensteuern, um den drohenden Niedergang eines Stadtteiles in seinem Anfangsstadium aufzuhalten¹².

In diesem Kontext steht das Aufkommen des Homesteading-Gedankens, mit dem unnutzbare Parzellen durch private Initiative wieder bewohnbar gemacht werden sollen. Urban Homesteading bietet sich als eine der verbleibenden Steuerungsressourcen der öffentlichen Hand an, zumal Untersuchungen zum Investitionsverhalten privater Eigentümer nachgewiesen haben, daß Eigentümer, die ihr Gebäude selbst bewohnen, dieses in der Regel besser erhalten als solche, die ihr Gebäude vermieten¹³. Strategien, die auf eine Erhöhung der Selbstnutzungsquote abzielen, scheinen deshalb prädestiniert, innerhalb der Stadterneuerungspolitik eine bedeutende Rolle zu spielen. Schließlich gerät das Homesteading-Konzept durch die neueren Wohnungsmarkttrends in den Aufwind. Seit einigen Jahren ist eine zunehmende Entwicklung zu beobachten, die der jahrelang dominierenden Abwanderung der weißen Mittelschicht entgegenläuft. Insbesondere jüngere Familien ziehen nicht mehr in die Vorstädte, sondern bevorzugen die relativ preiswert gebliebenen Altbauten in den innenstadtnahen Wohngebieten, um sie nach Erwerb und Modernisierung zu bewohnen. Kauf und Modernisierung eines alten Hauses scheinen teilweise eine Art Mode geworden zu sein (z. B. in San Francisco, New York, Washington, Boston). Allerdings konzentriert sich die Nachfrage auf einige ausgewählte Stadtviertel, vorzugsweise diejenigen mit attraktiver Architektur und unverwechselbarer Stadtgestalt¹⁴. Homesteading verspricht somit, ein zweites Ziel der Stadtentwicklungspolitik zu fördern, die Rückführung der Mittelschicht in die alten Stadtgebiete.

Das Homesteading-Konzept selbst ist nicht neu. Urban Homesteading knüpft an historische Vorläufer an¹⁵:

¹² Vgl. z. B. für die neue Richtung Rolf Goetze, *Building Neighborhood Confidence*, Cambridge, Mass. 1976; Rolf Goetze, Kent Colton und Vincent O'Donnell, *Stabilizing Neighborhoods*, hrsg. von der Boston Redevelopment Authority, Boston 1977.

¹³ Vgl. Stegman; Sternlieb/Burchell; George Peterson u. a., *Property Taxes. Housing and the Cities*, Lexington, Mass. 1973; vgl. auch die Zusammenfassung im 1. Zwischenbericht zu einem Forschungsprojekt des BMBau: Eberhard von Einem u. a., *Lokale Sanierungspolitik und Investitionsverhalten privater Eigentümer in Sanierungsgebieten*, hrsg. vom Institut für Stadtforschung Berlin, Berlin 1978.

¹⁴ *The President's 1978 National Urban Policy Report*, hrsg. vom U. S. Department of Housing and Urban Development, Washington 1978, S. 56 ff.

¹⁵ Vgl. z. B. Sophie Douglas Pfeiffer, *Go Urban Young Man! - American Homesteading, 1862-1974*, in: *Historic Preservation*, Washington, Vol. 3 (1974), S. 16 ff.; *From Plows to Pliers - Urban Homesteading in America*, in: *Fordham Urban Law Journal*, New York, Vol. 2 (1974), S. 273 ff.; *Hughes/Bleakly*, S. 11 ff.; *The Urban Homesteading Catalogue*, hrsg. vom U. S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, Washington, Vol. 3 (1977), S. 13 ff.

Das erste Homesteading-Gesetz aus dem Jahre 1862 erlaubte allen Siedlern, 64 ha (später auch größere Flächen) gegen Zahlung von 26 Dollar zu erwerben, wenn sie sich verpflichteten, das Land zu bestellen und für mindestens fünf Jahre zu bewohnen. Das Gesetz löste eine Welle der Westwanderung aus. Insgesamt wurden im Rahmen des Homesteading Acts bis 1935 (faktische Einstellung) 115 Mill. Quadratkilometer Land privatisiert¹⁶.

Das Gesetz strebte zum einen ein sozialreformerisches Ziel an: die Verteilung von Land an Landlose. Zum anderen standen handfeste siedlungspolitische Interessen dahinter: In den westlichen Bundesstaaten fehlte es an Menschen, während sich die Einwanderer in den Städten der Ostküste, wo in den Jahren ab 1860 große Wohnungsnot herrschte, zusammengedrängten¹⁷. Den Einwanderern fehlte zumeist das Geld zur Weiterreise in den Westen, wo sie Land, Vieh und Ausrüstung zum Aufbau einer eigenen Landwirtschaft hätten kaufen müssen¹⁸.

Der zweite Homesteading-Vorstoß entwickelte sich aus dem New Deal. Unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise, der Massenarbeitslosigkeit und des Elends, das vor allem die arme Stadtbevölkerung traf, wurden 1933 Mittel bereitgestellt, um Familien aus den Städten wieder auf dem Land anzusiedeln. Im Rahmen des New Deal Substance Homesteading Program (1937 wieder eingestellt) wurde Familien kostenlos Boden in neuen Ortschaften angeboten, um ihnen den Bau eines eigenen Hauses und die teilweise Selbstversorgung (Nutzung des Gartenlandes) zu ermöglichen¹⁹. Jede Kolonie bestand aus 25-100 Familien, wobei eine Mischung aus individuellen und gemeinschaftlichen Zielen verfolgt wurde. Haus und Gartenland gingen in persönlichen Besitz über, während bei den Gemeinschaftseinrichtungen genossenschaftliche Gesichtspunkte und erzieherische Aufgaben im Vordergrund standen.

Dieser Traditionsbezug ist es, der dem heutigen Urban-Homesteading-Konzept einen Teil seiner Popularität verleiht. Hinweise auf die Parallelen zu den historischen Vorläufern fehlen selten in den Kommentaren²⁰. Urban Homesteading scheint auf die Ideologiestruktur des Durchschnittsamerikaners zugeschnitten zu sein. Selbsthilfe, Selbstverwirklichung auf eigenem Land, Aufbau einer Existenz durch eigene Arbeit sind Elemente, die auch im Urban-Homesteading-Konzept angesprochen sind. Vor allem jedoch greift der Homesteading-Gedanke den My-

¹⁶ *U. S. Public Land Law Review Commission, One Third of the Nations Land*, Washington 1970, S. 177.

¹⁷ Zwischen 1860 und 1890 nahmen die USA 30 Millionen Einwanderer auf. Im gleichen Zeitraum erhielten 1 Mill. Menschen Land durch das Homesteading-Programm. Vgl. Jürgen Kuczynski, *Die Geschichte der Lage der Arbeiter in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Berlin (Ost) 1948, S. 119.

¹⁸ Vgl. Helene S. Zahler, *Working Man and National Land-Policy*, New York 1941, S. 74. Nicht wenige Siedler erwarben den Boden in spekulativer Absicht, um ihn nach Ablauf der Sperrfrist wieder zu verkaufen; vgl. Benjamin Hibbard, *History of Public Land Prices*, Madison, Wis. 1965.

¹⁹ Vgl. Paul Conkin, *Tomorrow a New World. The New Deal Community Program*, Ithaca, N. Y. 1959; Edwin Rosskam, *Big Dream in a Small Town and What Times Did to Them*, New York 1972; *Hughes/Bleakly*, S. 24 ff.

²⁰ Vgl. z. B. New York Times vom 21. 9. 1973 und 21. 5. 1975.

thos des individualistischen Pioniertums auf. Die Ideologie des auf sich selbst gestellten Siedlers, der die Wildnis urbar macht, der sich sein Haus selbst baut und der sein Eigentum gegen jedermann verteidigt, ist noch immer einflußreich. Im Urban-Homesteading-Konzept wird sie angesprochen und für neue Aufgaben mobilisiert. In Analogie zur Erschließung des amerikanischen Westens liegt das „Grenzland“ des neuzeitlichen „frontier-man“ in den Städten, genauer, in den verfallenen innerstädtischen Wohnquartieren, die es wiederzugewinnen gilt.

2. Urban Homesteading in der Praxis

Die Verwirklichung des Homesteading-Konzepts begann – entsprechend der experimentierfreudigen amerikanischen Praxis – nicht mit einer jahrelangen Ziel- und Programmdiskussion, sondern mit Versuchsprojekten. 1973 legten die ersten Städte Homesteading-Projekte auf – so Wilmington, Philadelphia und Baltimore –, und 1974 beschloß der Bundesgesetzgeber, ein eigenes Demonstrativprogramm zu finanzieren. Im Rahmen des Housing and Community Development Act von 1974²¹ bewilligte der Bund zunächst 10 Mill. Dollar für die Finanzjahre 1975/76, die 1977 auf 15 Mill. Dollar erhöht wurden. Die Mittel ermöglichten es dem Bundesministerium für Wohnungsbau und Stadtentwicklung (Department of Housing and Urban Development, HUD), insgesamt 23 Städte auszuwählen (später auf 39 erhöht), um hier 1861 Homesteading-Projekte (1. Runde) zu fördern. Die durchschnittlichen Kosten des Bundes betrugen etwa 4800 Dollar pro Homesteading-Parzelle, wobei es sich um Kosten zur Ablösung der Eigentumsrechte des ehemaligen Eigentümers und zur Abdeckung der Kosten handelt, die dem Versicherungsfonds der Federal Housing Authority (FHA) bei der Einlösung der Bürgschaft entstanden.

Parallel dazu wurden Mittel in etwa gleicher Höhe aus dem Modernisierungsprogramm des Bundes (sogenanntes 312-Programm) für die beteiligten Gemeinden reserviert, um auch die Baukosten fördern zu können.

Dem U. S. Department of Housing and Urban Development stehen die Verfügungsrechte für mehr als 250 000 dauerhaft leerstehende Gebäude und Wohnungen zu, die von ihren Eigentümern aufgegeben wurden²². In der Regel handelt es sich dabei um Eigentümer, für die die Federal Housing Authority eine Bürgschaft zur Finanzierung des Eigentumserwerbs übernahm. Nicht wenige Eigentümer, insbesondere solche in niedergehenden Wohngebieten mit sinkenden Grundstücks- und Gebäudepreisen, zahlten ihre Hypothek allerdings nicht zurück, sondern entschlossen sich, ihr Gebäude aufzugeben und fortzuziehen, so daß sich die Banken an den Bund als den Bürgen ihrer Kredite hielten. Der Grundstücksbestand, der sich auf diese Weise – nach einem längeren Verfahren – letztendlich in den Händen des Bundes ansammelt, bildet heute die verfügbare Masse für das Homesteading-Programm.

Der Bund übereignet die verlassenen Grundstücke an die Gemeinden, die die Grundstücke ihrerseits kostenlos (bzw. zum Preis von 1 Dollar) an Interessenten

weitergeben, wenn diese sich verpflichten, das Gebäude wiederinstandzusetzen (Einhaltung der Wohnungs- und Bauaufsichtsnormen), es laufend zu unterhalten und mindestens drei Jahre zu bewohnen.

Der Interessent erhält zunächst für die Übergangszeit einen Kaufanwartschafts- oder einen Pachtvertrag. Das Eigentum geht erst nach Baufertigstellung, Bauabnahme und Bezug auf den Erwerber über. Nach Ablauf der 3-Jahresfrist ist der Eigentümer in seiner Entscheidung, wie das Gesetz ausdrücklich besagt, frei; d. h. der Eigentümer ist uneingeschränkt Verfügungsberechtigt. Ganz bewußt wird auf alle längerfristigen Auflagen verzichtet²³.

Aus der Sicht des Bundes stellt sich das Urban-Homesteading-Programm als eines unter mehreren Instrumenten dar, das die Gemeinde einsetzen kann, um Stadtgebiete, die am Beginn ihres Niederganges stehen, wieder zu stabilisieren. Urban Homesteading ist nach dieser Auffassung ungeeignet, bereits weitgehend verfallene Stadtteile zu sanieren. Im Gegenteil: Die Umkehr eines nach unten gerichteten Entwicklungstrends wird als eine so schwierige stadtentwicklungspolitische Aufgabe eingeschätzt, daß sie nur noch in relativ guten Gebieten einerseits und über den koordinierten Einsatz mehrerer Stadtentwicklungsinstrumente andererseits für aussichtsreich gehalten wird:

„Homesteading muß sich in eine umfassende Politik zur Beendigung des Verfalls von Stadtgebieten einfügen. Das Auffüllen einiger weniger Gebäude allein ist nicht geeignet, eine Wende in der Entwicklung eines Stadtgebietes herbeizuführen. Eine übergreifende Strategie muß sowohl die Gemeinde als auch Kreditinstitute und die Bewohner des Gebietes einschließen. Kurz gesagt: Die Erhaltung eines Stadtviertels muß die gemeinsame Anstrengung des privaten und des öffentlichen Sektors sein“ – (Übersetzung des Verfassers)²⁴.

Die Vergabebedingungen sehen aus diesem Grunde vor, daß die Gemeinden besondere Zielgebiete (target neighborhoods) auswählen, die

- vorwiegend als Wohngebiete genutzt werden und
- die sich im Anfang des Niederganges befinden²⁵.

Eine weitere Vergabebedingung ist die koordinierte Stadterneuerungspolitik in den Zielgebieten: d. h. gefordert ist eine Bündelung der Homesteading-Projekte mit anderen Programmen für das Zielgebiet, etwa der Modernisierungsförderung (312-Programm), direkte städtische Sanierungsmaßnahmen, kommunale Kreditprogramme, konzentrierte Durchsetzung bestehender wohnungs- und bauaufsichtlicher Regelungen (code-enforcement) und Beratungsdienste. Schließlich ist die organisatorische Kapazität der Gemeinde eine Voraussetzung, deren Einhal-

²³ Housing and Community Development Act of 1974, Sec. 810; vgl. *Evaluation of the Urban Homesteading Demonstration Program*, First Annual Report, hrsg. vom U. S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, Washington 1977, S. 2 ff., im folgenden zitiert als HUD, Homesteading Report Nr. 1.

²⁴ HUD-Secretary Carla Hills, Urban Homesteading and Neighborhood Preservation, in: New York Times vom 31. 5. 1975, S. 13.

²⁵ Amerikanische Untersuchungen unterscheiden fünf Stadien des Niederganges; vgl. *Public Affairs Counseling*, S. 21 ff.; Sternlieb/Hughes sowie Kurzdarstellung bei Hughes/Bleakly, S. 50 ff.

²¹ Public Law 93-383; 93rd Congress, S. 3066 vom 22. 8. 1974.

²² Wallstreet Journal vom 21. 9. 1973; New York Times vom 16. 9. 1973.

tung das Bundesministerium verlangt. Dahinter steht die Erfahrung, daß Bundesprogramme ohne eigenen organisatorischen Apparat auf lokaler Ebene weder rechtzeitig noch effizient vollzogen werden. Die Gemeinden müssen in der Lage sein, Interessenten sachkundige Beratung und Unterstützung bei der Auswahl von Baufirmen und Architekten, bei der Vertragsgestaltung, bei Finanzfragen und in bautechnischen Dingen zu geben²⁶.

Neben dem Homesteading-Programm des Bundes bestehen in einigen Städten kommunale Homesteading-Programme, so z. B. in Baltimore²⁷. Eigentümer, die ihr Haus verlassen und aufgeben, tun dies u. a. auch, weil die hohe Grund- und Vermögensteuer (Property Tax) zu belastend geworden ist. Die Property Tax, die wichtigste kommunale Einnahme-Quelle, belastet den Eigentümer je nach örtlichem Hebesatz effektiv mit etwa 2 bis 4 % des Verkehrswertes²⁸. Da die Besteuerungsbasis jedoch den sich ändernden Verkehrswerten nicht laufend, sondern häufig nur mit mehrjährigen Verzögerungen angepaßt wird, errechnen sich vor allem in Gebieten mit sinkenden Verkehrswerten faktisch höhere Besteuerungssätze, die in Einzelfällen 10 % des Verkehrswertes übersteigen²⁹. Diese Besteuerungspraxis ist mitverantwortlich dafür, daß es nicht wenige Eigentümer vorziehen, ihr Gebäude lieber aufzugeben als die Schuldenlast, die sich häufig durch Steuerrückstände angesammelt hat, abzutragen.

Nach amerikanischem Recht kann die Stadt – zumeist nach Verstreichen einer zweijährigen Frist – einen Enteignungsantrag stellen, der der Stadt innerhalb von etwa zwei bis drei Monaten die Besitzeinweisung bringt³⁰. Die Stadt erwirbt verlassene Grundstücke auf der Grundlage eines Rahmenplanes, um sie entweder zur späteren Verfügung zu halten (Land Banking)³¹, um Grünflächen anzulegen oder um sie – nach Bewährung der ersten Homesteading-Projekte – an private Interessenten zu vergeben³².

Baltimore's Urban Homesteading Program zielt im Unterschied zum Bundesprogramm nicht nur darauf, Wohngebiete zu stabilisieren, die am Beginn des Verfalls stehen, sondern auch auf solche, die bereits weitgehend verfallen und nur durch örtlich konzentrierte Erneuerungsmaßnahmen wiederzubeleben sind. Baltimore bietet geschlossene Baublocks und ganze Straßenzüge an. In der Terminologie

²⁶ Die nichtförderungsfähigen administrativen Folgekosten des Bundesprogrammes bilden, nach dreijähriger Erfahrung, eines der Hauptprobleme des Homesteading. Die Gemeinden setzen zwischen einem und zehn Mitarbeitern ganz oder teilweise ein. Die durchschnittlichen administrativen Kosten werden auf 85 000 Dollar pro Stadt und Jahr geschätzt. *Evaluation of the Urban Homesteading Program*, Second Annual Report, Washington 1978, S. 2 f., im folgenden zitiert als HUD, Homesteading Report Nr. 2.

²⁷ Vgl. *Baltimore, Department of Housing and Community Development*, Homesteading, The Third Year, Baltimore 1977, im folgenden zitiert als *Baltimore, Homesteading*; *Baltimore, Department of Housing and Community Development*, Baltimore's Housing and Community Development Programs, Baltimore 1977.

²⁸ Peterson u. a., S. 19 ff.

²⁹ Ebenda, S. 22.

³⁰ Zu Enteignungsrecht und -praxis vgl. von Einem, S. 62 ff.

³¹ Vgl. ebenda, S. 218 ff.

³² *Baltimore, Homesteading*, S. 5.

der Stadt: „Wir verkaufen ganze Nachbarschaften“. Die Strategie stellt darauf ab, Slumgebieten „stabilisierende Zellen einzupflanzen“, von denen Anstoßeffekte zur Erneuerung ausgehen sollen. Private Eigentümer in der Nachbarschaft sollen ermutigt werden, höhere Aufwendungen zur Instandhaltung ihrer Gebäude zu leisten und mit Modernisierungsmaßnahmen zu beginnen.

Die Durchführung des Bundesprogrammes schreitet – wie Tabelle 1 im einzelnen ausweist – schnell voran: 2½ Jahre nach Programmbeginn im November 1975 waren fast drei Viertel aller angebotenen Grundstücke (71 %) an private Interessenten vergeben und bereits mehr als die Hälfte aller ehemals verlassenen Gebäude (55 %) wieder bewohnt. In fast zwei Dritteln der Gebäude (63 %) wurde mit Erneuerungsarbeiten begonnen, und bei einem knappen Drittel (30 %) sind die Gebäudeinstandsetzung und -modernisierung abgeschlossen³³.

Tabelle 1 – Vollzugsdaten zur Durchführung des Bundesprogrammes in den 23 Versuchsstädten der 1. Runde per 1. 4. 1978*

Anzahl der Grundstücke, die von HUD an Gemeinden übertragen wurden	1 861
Anzahl der Antragsteller	37 923
Anzahl der ausgewählten Interessenten	1 509
Anzahl der Interessenten, denen ein Grundstück übertragen wurde	1 328
Anzahl der Grundstücke, auf denen mit Erneuerungsarbeiten begonnen wurde	1 173
Anzahl der Grundstücke, die wieder bewohnt werden	1 019
Anzahl der Grundstücke, auf denen die Erneuerungsarbeiten abgeschlossen wurden	564
Gesamtkosten für Gebäuderestwert	9 421 000 \$
Durchschnittlicher Gebäuderestwert	4 778 \$
Durchschnittliche Kosten der Erneuerung (n = 97)	8 400 \$

* Quelle: Entnommen *Department of Housing and Urban Development (HUD)*, Homesteading Report Nr. 2, S. 20, 29 und 32.

³³ Ob sich damit allerdings auch die zweite Erwartung der Programmplaner bestätigt, daß von Homesteading-Maßnahmen Ausstrahlungseffekte ausgehen und in der Nachbarschaft private Folgmodernisierungen ohne staatliche Förderungen in Gang kommen, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden, da der Beobachtungszeitraum hierfür noch nicht ausreicht. Dies festzustellen, ist Aufgabe einer laufenden mehrjährigen Begleitforschung, die das Ziel verfolgt, die mittelfristigen Wirkungen von Homesteading-Maßnahmen zu evaluieren. Urban Systems Research and Engineering Inc. Cambridge, Mass., führt dazu im Auftrage des U. S. Department of Housing and Urban Development seit 1976 eine Paneluntersuchung durch; zur Methode vgl. HUD, Homesteading Report Nr. 1, S. 64 ff.

Die lokalen öffentlichen Ausschreibungen der Gemeinden lösten einen Ansturm privater Interessenten aus. In den 23 Versuchsstädten der ersten Runde stellten allein 38 000 Bewerber einen Antrag. Dem standen lediglich 1861 Grundstücke gegenüber, die der Bund zu Versuchszwecken für die erste Runde ausgewählt hatte; d. h. es konnten nur 5 % der Antragsteller berücksichtigt werden. Nach einer Vorauswahl entschied das Los unter den Bewerbern.

Im Rahmen des Bundesprogrammes wurden fast ausnahmslos (97 %) Einfamilienhäuser (Reihenhäuser und freistehende Einfamilienhäuser) angeboten; eine Baustruktur, die allerdings für viele amerikanische Slums typisch ist³⁴. Auch die anderen Gebäudedaten weisen darauf hin, daß es sich überwiegend nicht um die schlechtesten Objekte handelte:

- 48 % der Gebäude sind weniger als 30 Jahre alt,
- 81 % haben eine Grundstücksgröße von mehr als 462 m²,
- 85 % haben 4 und mehr Wohnräume, Bad, Küche und Abstellräume nicht mitgerechnet,
- 73 % haben eine Bruttogeschossfläche von mehr als 78,6 m² ³⁵.

Schließlich dürften die Kosten ein maßgeblicher Anreiz gewesen sein: Homesteading-Eigentümer, die Grundstück und Haus kostenlos erhielten, wandten – wie eine Auswertung von 97 abgeschlossenen Vorhaben zeigt – durchschnittlich \$ 8400 auf, um das Gebäude wieder bewohnbar zu machen. Die Stadt Baltimore schrieb bis zum Jahresende 1976 insgesamt 511 Homesteading-Parzellen aus, wobei das Interesse unterschiedlich war. Die Zahl der Anträge lag immer dann hoch, wenn die Stadt in der Lage war, ganze Baublocks und Straßenzüge anzubieten. So meldeten sich im zentrumsnahen Wohngebiet „Ottersbein“ 1300 Interessenten für 100 leerstehende Gebäude. Dagegen war es weitaus schwieriger, potentielle

³⁴ In den USA dominieren auch in den Slumgebieten vieler Städte Einfamilienhäuser und Reihenhäuser (z. B. Los Angeles-Watts, Oakland, Washington, Baltimore, Philadelphia, Boston-Roxbury etc.), während die mehrgeschossige Blockbebauung, wie sie z. B. aus New York bekannt ist, eher die Ausnahme bildet.

Homesteading-Projekte in mehrgeschossigen Wohngebäuden sind in den USA bisher noch selten. Ansätze dazu wurden vor allem in New York City erprobt. Zum einen gingen Selbsthilfeprojekte aus gemeinsamen Mietstreiks der Bewohner hervor, die die eingesparten Mieten zur Instandsetzung des Gebäudes verwandten. Anfänglich spontane Aktionen wurden teilweise später legalisiert; vgl. Maslow; zum anderen wurden Selbsthilfeprojekte im Rahmen staatlicher Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert. Arbeitslose Jugendliche erhalten Gelegenheit, in einem „on the job“-Training Qualifikationen als Modernisierungsfacharbeiter zu erwerben, indem sie gemeinsam in einer Kooperative ein ihnen überlassenes Haus instandsetzen und modernisieren.

Vgl. *Urban Homesteading Assistance Board. Sweat Equity Homesteading of Multi-family Housing in New York City*, hrsg. vom U. S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, Washington 1977; vgl. auch Robin E. Kaplan, CO-OP Conversion of Abandoned Apartment Buildings, Bronx, New York City, in: *Neighborhood Economic Development Workshop. Revitalizing Distressed Neighborhoods: Report to the Economic Development Task Force of the National Commission in Neighborhoods*, hrsg. vom Department of City and Regional Planning, Harvard University, Cambridge, Mass. 1978, S. A-160 ff.

³⁵ HUD, Homesteading Report Nr. 1, S. 27.

Eigentümer für verstreute, verlassene Gebäude zu finden, die in Gebieten liegen, die als schlecht und unsicher gelten.

Die Baukosten liegen in Baltimore erheblich über denen für Gebäude des Bundesprogrammes. Die geschätzten Erneuerungskosten belaufen sich hier auf durchschnittlich \$ 24 000, was auf einen schlechteren anfänglichen Gebäudezustand schließen läßt³⁶. Erste Erfahrungen mit fertiggestellten Gebäuden deuten darauf hin, daß die Kosten diesen Wert übersteigen und in Einzelfällen bis zu \$ 40 000 für ein Reihenhaus mit etwa 100 m² Wohnfläche betragen.

Das allgemeine Interesse privater Personen am Bundesprogramm und das selektive Interesse am Homesteading-Programm der Stadt Baltimore weisen auf die Chancen und die Grenzen des Homesteading-Programmes als Mittel der Stadterneuerung hin. *Gebietsauswahl* und *Struktur der angebotenen Gebäude* einerseits sowie *relativ geringe Kosten* andererseits scheinen entscheidende Variablen zu sein.

Kosten wurden vor allem gespart, wo die neuen Eigentümer selbst Arbeiten an ihrem Haus übernahmen. Grundsätzlich ist im Urban-Homesteading-Konzept die Möglichkeit vorgesehen, Eigenleistungen anstelle von Eigenkapital einzubringen. In der Außendarstellung wird dies zumeist unter dem Stichwort „sweat equity“ (Schweiß statt Kapital) hervorgehoben. Naturgemäß ist der Anteil der eingesparten Kosten – je nach Qualifikationen und Zeitressourcen des einzelnen – unterschiedlich. Abgesehen von einzelnen Fällen, in denen private Personen ihr Haus weitgehend selbst an den Abenden und in den Ferien herrichteten, konzentriert sich die Selbsthilfe in der Mehrzahl der Fälle auf die Arbeiten, die relativ geringe Erfahrungen erfordern, z. B. Abrißarbeiten, Malerarbeiten, Fußbodenverlegearbeiten. Diese Arbeiten wurden in 14 von 23 Städten von immerhin mehr als 50 % der Eigentümer selbst übernommen³⁷. Bei Maurer-, Zimmermanns-, Klempner- und Elektrikerarbeiten ist der Anteil der Selbsthilfe entsprechend niedriger. Teilweise handhaben die Gemeinden die Selbsthilfeinitiativen in diesen Gewerken restriktiv, indem sie hohe Qualitätsstandards formulieren und Befähigungsnachweise verlangen, falls geplant ist, auch diese Arbeiten selbst zu übernehmen. Auch bei der Planung und Auswahl der Baufirmen sprechen die Städte teilweise mit. Nur in fünf Städten werden die Eigentümer in umfassender Weise zur Selbsthilfe ermuntert und entsprechend beraten.

Wer sind die Homesteading-Eigentümer, die über die Programme zu Hausbesitzern werden?

Die Zahlen der Tabelle 2 verdeutlichen, daß Homesteading ein Programm für die *weiße und farbige Mittelschicht* ist. Während das durchschnittliche Einkommen *aller Bewerber* für das Bundesprogramm etwas oberhalb von 10 000 Dollar pro Jahr liegt, eine Grenze, die das Bundesbauministerium zur Bestimmung förderungsfähiger Familien mit niedrigem Einkommen benutzt, wurden faktisch vor allem Haushalte ausgewählt, deren Einkommen deutlich darüber liegt. In Baltimore ist die Verzerrung noch deutlicher zu erkennen. Hier betrug der Durch-

³⁶ Baltimore, Homesteading, S. 10.

³⁷ HUD, Homesteading Report Nr. 2, S. 35 ff.

schnittsverdienst aller Haushalte in der Stadt 1976 etwa 12 500 Dollar³⁸. Als Homesteading-Eigentümer wurden jedoch Familien mit einem Einkommen von durchschnittlich 16 000 Dollar ausgewählt.

Tabelle 2 – Charakteristiken der Homesteading-Eigentümer*

Eigentümer	Bundesprogramm (23 Städte der 1. Runde)		Baltimore
	Antragsteller insgesamt	ausgewählte Antragsteller	ausgewählte Antragsteller
Durchschnittl. Jahreseinkommen	\$ 10 600	\$ 12 300	\$ 16 027
Durchschnittl. Haushaltsgröße	3,2	3,0	2,2
Durchschnittl. Alter des Haushaltsvorstandes	35	34	32,6
Verhältnis: Weiße/Farbige		33/67 %	60/40 %
Monatliche Belastung für Wohnung <i>vorher</i>	\$ 160	\$ 150	\$ 150
Monatliche Belastung für Wohnung <i>nachher</i>			\$ 211
Anteil der Wohnungskosten am Einkommen <i>vorher</i>			11,5 %
Anteil der Wohnungskosten am Einkommen <i>nachher</i>			16,2 %

* Quelle: Entnommen *Department of Housing and Urban Development* (HUD), Homesteading Report Nr. 1, S. 20, und Homesteading Report Nr. 2, S. 53.

Der Vergleich zwischen den Antragstellern und den tatsächlich ausgewählten Interessenten zeigt die starke Bedeutung des Kriteriums „finanzielle Leistungskraft“ bei der Vorauswahl der Bewerber und damit eine Bevorzugung mittelständischer Homesteading-Familien³⁹.

Im Hinblick auf die rassische Zugehörigkeit kann dagegen nicht von einer Benachteiligung farbiger Familien gesprochen werden. Im Gegenteil: In den Modellstädten des Bundesprogrammes wurden Farbige bevorzugt ausgewählt, da ihr Anteil mit 67 % aller Homesteading-Haushalte weit über dem durchschnittlichen Anteil farbiger Haushalte in den Städten liegt. In Baltimore überwiegen allerdings deutlich weiße Homesteading-Familien. Obwohl ihr Anteil an der Stadtbevölkerung nur 47 % (1970) beträgt, sind sie an den Homesteading-Maßnahmen zu 60 % beteiligt.

³⁸ *Baltimore*, Homesteading, S. 11.

³⁹ Das Bundesprogramm macht den Gemeinden keine Auflagen hinsichtlich der Auswahlkriterien unter den Interessenten. Im Gesetz ist lediglich allgemein davon die Rede, daß Homesteading „bedürftig“ und daß ihre „Kapazitäten“ ausreichend sein sollen.

Auf eine weitere Zahl weist die Stadt Baltimore hin: Jeder dritte Homesteading-Eigentümer (35 %) zog aus einer Umlandgemeinde in die Innenstadt. Baltimore glaubt, damit den Nachweis erbracht zu haben, daß es möglich sei, durch eine attraktive Stadtentwicklungspolitik im Innenstadtbereich mit Möglichkeiten der Eigentumbildung Stadtflüchtige zurückzuholen und die nach außen hin gerichteten Wanderungstrends zumindest abzubremesen⁴⁰.

III

Erfahrungstransfer

Die Darstellung des amerikanischen Urban Homesteading legt die Frage nahe, was aus diesen Erfahrungen für die deutsche Stadterneuerungsdiskussion abgeleitet werden kann.

Das Interessante und zugleich Herausfordernde am Urban-Homesteading-Konzept scheint – sieht man einmal von den problematischen ideologischen Querverbindungen ab – der offensichtliche Erfolg des Programmes zu sein. Alle bisherigen Zahlen belegen, daß es in den USA möglich war, innerhalb kurzer Zeit einen sichtbaren Erneuerungsschub in erneuerungsbedürftigen Wohngebieten auszulösen, der die öffentliche Hand mit relativ geringen Kosten belastet, indem verlassene Wohngebäude kostenlos an Privatpersonen zur eigenverantwortlichen objektweisen Erneuerung übereignet wurden.

Der Erfolg scheint umso bemerkenswerter, als amerikanische Kommunen mehr denn je unter den Zwängen öffentlicher Ressourcenknappheit für Aufgaben der Stadterneuerung stehen. Manches deutet darauf hin, daß erst die Beschränkung öffentlicher Mittel den Anstoß zur Entwicklung neuer Ansätze geliefert und den Blick für verbleibende Steuerungsmöglichkeiten geschärft hat. Damit kann und soll *keine direkte Kopie* des amerikanischen Ansatzes empfohlen werden. Dem stehen nicht nur Unterschiede gegenüber, die in der Geschichte beider Länder ihre Wurzel haben – man denke etwa an die unterschiedliche Haltung des Bürgers zum Staat –, sondern auch abweichende Bedingungen in den sanierungsbedürftigen Wohngebieten. Um dies zu verdeutlichen, seien nochmals die Voraussetzungen benannt, unter denen das amerikanische Urban-Homesteading-Programm arbeitet, die nicht selten erheblich von deutschen Verhältnissen abweichen:

– Im Rahmen des Homesteading-Programmes wurden, abgesehen von wenigen Ausnahmen, nur freistehende Einfamilienhäuser und Reihenhäuser angeboten; d. h. alle hier zusammengetragenen Erfahrungen beschränken sich auf leicht aufteilbare Einheiten mit klarer Verantwortung einzelner Eigentümer. Eine gegenseitige Abstimmung ist bei dieser Baustruktur nur in sehr geringem Umfang notwendig, und gegenseitige Unterstützung bei der Erneuerung entwickelt sich – wenn es dazu kommt – als freiwillige Nachbarschaftshilfe.

⁴⁰ *Baltimore*, Homesteading, S. 12.

- Die Preise für Gebäude und Grundstücke sind in amerikanischen Slumgebieten in einem Maße gefallen, das aus deutscher Perspektive völlig unbekannt ist. Der Ankauf verlassener Gebäude ist somit zu geringen Kosten möglich (Durchschnittskosten von 9000 DM), eine Bedingung, die erst die kostenlose Weitergabe in breitem Umfang finanzierbar erscheinen läßt.
- Die Kosten der Instandsetzung und Modernisierung liegen in den USA deutlich unter denen in Deutschland (durchschnittlich ca. 16 000 DM), wobei sowohl die Selbsthilfeleistungen als auch die niedrigeren Qualitätsstandards sowie weichere wohnungs- und bauaufsichtsrechtliche Normen durchschlagen.
- Die angebotenen Gebäude waren ohne Ausnahme unbewohnt; d. h. die üblicherweise bei allen Stadterneuerungsstrategien auftretenden sozialen Folgeprobleme, die Verdrängung der zahlungsschwächeren Haushalte durch die zahlungskraftigeren, treten beim Urban Homesteading nicht auf.

Dennoch könnte der Grundgedanke des Urban-Homesteading-Konzepts, die kostenlose oder preisreduzierte Abgabe von Wohnungseigentum aus staatlichem oder kommunalem Besitz an private Interessenten mit der Auflage der Erneuerung und Selbstnutzung, ein übernehmbarer Ansatz sein. Die Bedingungen dazu sind in Deutschland nicht ungünstig, da die Gemeinden selbst oder ihre kommunalen Wohnungsbauunternehmen über teilweise erheblichen Althausbesitz in den erneuerungsbedürftigen Stadtgebieten verfügen. Zum einen handelt es sich dabei um Grundstücke, die im Zuge der Ordnungsmaßnahmen in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten mit Städtebauförderungsmitteln angekauft wurden, ursprünglich in der Absicht, sie abzureißen. Darüber hinaus haben die Gemeinden vielfach schon vor der Sanierung mit eigenen Mitteln Althäuser in sanierungsverdächtigen Gebieten und Grundstücke in den Trassen vorgesehener neuer Straßenzüge aufgekauft. Bei der Sanierung und in der Verkehrsplanung änderten sich jedoch im Verlaufe der letzten Jahre viele der alten Planungen, so daß der eigentliche Zweck des Erwerbs fortfiel. Bei der Stadtsanierung mußte man erkennen, daß die geplanten Abrisse aufgegeben werden konnten und – entgegen der ursprünglichen Planung – doch eine Modernisierung in Betracht kam, während in der Verkehrsplanung Trassenführungen immer wieder verworfen und modifiziert wurden. Dennoch wird der angesammelte Haus- und Grundbesitz in der Regel gehalten, wobei sich die Liegenschaftspolitik der Kommunen nicht selten von dem Grundsatz leiten läßt: „Kaufen und Festhalten; eine Verwendung wird sich schon finden!“ Die naheliegende Annahme, die Kommune oder die kommunale Wohnungsbaugesellschaft könne den Althausbestand selbst durchgreifend modernisieren, wird zwar in einzelnen (Modell)Fällen verwirklicht. Für die Masse der Gebäude scheitert diese Möglichkeit jedoch an der Mittelknappheit, da die Gemeinde selbst bei öffentlicher Förderung zumindest 15 % der reinen Modernisierungskosten tragen müßte. Im Ergebnis ist die Gemeinde nicht selten selbst einer der größten Althausbesitzer in erneuerungsbedürftigen Gebieten und trägt durch ihre Unterlassungen zum Verfall des Gebietes bei.

Die Gemeinden und ihre Wohnungsbaugesellschaften sollten daher veranlaßt werden, den angesammelten Haus- und Grundbesitz zumindest teilweise zu privatisieren. Grundbesitz, der in förmlich festgelegten Gebieten erworben wurde, ist

nach § 25 StBauFG ohnehin zu (re)privatisieren. Dieser Vorschlag geht jedoch darüber hinaus und meint auch kommunalen Grundbesitz in sonstigen – vorrangig verfallsbedrohten – Altbaugebieten, der ohne Aussicht auf baldige Erneuerung und ohne konkrete sonstige Verwendung gehalten wird⁴¹.

Die Aussicht auf ein eigenes Haus oder eine eigene Wohnung löst – alle Umfragen bestätigen die Präferenz für das eigene Einfamilienhaus – euphorische Geschäftigkeit aus. Da die Stadterneuerung in vollem Umfang mit öffentlichen Mitteln allein nicht zu schaffen ist, scheinen die Kräfte, die hinter der privaten Eigentumsbildung stehen, ein Faktor zu sein, der – gesteuert eingesetzt – einen wichtigen Beitrag zur Stadterneuerung leisten könnte⁴².

Drei Einwänden sähe sich ein solcher Vorschlag unmittelbar ausgesetzt:

- Die kostenlose oder preisreduzierte Abgabe städtischen Eigentums stößt auf *kommunalwirtschaftliche* Schranken.
- Die Erneuerung eines alten *Mehrfamilienhauses* unter praktischer Selbsthilfebeteiligung der Wohnungseigentümer ist kaum *organisierbar*.
- Die Privatisierung geht zu *Lasten der Mieter*, die nicht in der Lage sind, sich zu beteiligen.

Sicherlich können hierzu im einzelnen nur Versuchsprojekte weiterhelfen, deren Erfahrungen sorgfältig auszuwerten wären. Hier nur die folgenden Anregungen:

Im Hinblick auf die *kommunalwirtschaftlichen Restriktionen* ist auf eine notwendige Differenzierung hinzuweisen. Es ist zu unterscheiden zwischen Haus- und Grundbesitz, den die Gemeinde *innerhalb* förmlich festgelegter Sanierungsgebiete erworben hat, und solchem Besitz, der *außerhalb* von Sanierungsgebieten bzw. zeitlich *vor* der Sanierung erworben wurde. Im ersten Fall gelten die (Re-)Privatisierungsbestimmungen des § 25 StBauFG, der den „Verkehrswert“ nach der Sa-

⁴¹ Schritte in diese Richtung wurden unternommen. Das Berliner Genossenschaftsmodell wurde bereits erwähnt. Ein anderes Beispiel ist die Privatisierungsaktion der Stadt Lübeck, in deren Verlauf die kommunale Wohnungsbaugesellschaft seit 1975 insgesamt 29 Häuser in der erneuerungsbedürftigen Altstadt an private Einzeleigentümer verkaufte, die sie selbst nicht zu modernisieren in der Lage war. In Lübeck wurde ein interessantes Merkmal der Selbsthilfe sichtbar, Kosten wurden u. a. eingespart, weil private Eigentümer im Bereich der Erneuerung mittelalterlicher Gebäude, bei denen typischerweise Konflikte mit der Bauordnung und den Wohnungsbauförderungsbestimmungen entstehen, leichter in die „Grauzone“ des Baurechts ausweichen konnten. Was für eine Stadt oder eine Wohnungsbaugesellschaft unmöglich ist, kann sich der einzelne eher leisten: z. B. einen Dachraum mit zu geringer Deckenhöhe auszubauen und ihn durch eine zu steile Treppe zu erschließen. Kostenerhöhungen als Folge baurechtlicher Auflagen werden quasi unterlaufen.

⁴² Da die Umwandlung von Altbau-Mietwohnungen in Eigentumswohnungen gegenwärtig ein Geschäft mit offensichtlich hohen Gewinnspannen ist, könnte sich eine Privatisierung kommunalen Althausbesitzes preisdämpfend auf diesen Teilmarkt auswirken. Der Vorschlag zur Privatisierung kommunalen Althausbesitzes ist streng zu unterscheiden von der parallelen Forderung nach Privatisierung von Sozialbauwohnungen, die gegenwärtig heftig diskutiert wird; vgl. etwa *Verkauf von Gebrauchtwohnungen*. Empfehlungen einer unabhängigen Kommission der GEWOS an den Gesetzgeber, Bonn 1978; vgl. auch *Freigabe der Sozialwohnungen?*, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 1–2 (1979), S. 1 ff.

nierung als Verkaufspreis festsetzt. Das Gesetz geht dabei gerade umgekehrt zum hier vorgetragenen Vorschlag davon aus, daß eine verbilligte Abgabe von Immobilienbesitz ausgeschlossen sein soll⁴³. Ohne Gesetzesänderung, die allerdings zu erwägen ist, dürfte damit der Weg verschlossen sein, etwa wie beim amerikanischen Urban Renewal Program Baumaßnahmen durch sogenannte write-downs (verbilligte Landabgabe) zu fördern.

Anders ist die Lage bei dem vermutlich größeren Teil des Haus- und Grundbesitzes zu beurteilen, den die Städte unabhängig von den Restriktionen des StBauFG erworben haben. Hier könnten die Städte ähnlich verfahren wie bei dem Verkauf verbilligter kommunaler Grundstücke für den Einfamilienhausbau. Zwar bestehen u. a. nach der Gemeindeordnung Beschränkungen bei der Veräußerung kommunalen Vermögens, andererseits sind jedoch Ausnahmen im Gesetz (mit der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden) ausdrücklich vorgesehen⁴⁴. Da der Besitz zudem nicht selten schon mehrere Jahre in kommunaler Hand ist, dürfte sich der Verlust bei einer verbilligten Abgabe zumindest in Grenzen halten, ganz abgesehen davon, daß auch ein besonderes Förderungsprogramm des Bundes oder der Länder denkbar wäre, mit dem die hierbei entstehenden Verluste der Kommunen abgedeckt werden könnten.

Im Hinblick auf die *organisatorischen Schwierigkeiten* bei Mehrfamilienhäusern böte sich eine Trennung der Erneuerungsarbeiten zwischen den Arbeiten am gemeinsamen Gebäudeteil einerseits und den Arbeiten innerhalb einzelner Wohnungen andererseits an. Für die Grunderneuerung des gemeinschaftlichen Teils, etwa von Keller und Fundamenten, Treppenhaus, Fassaden, Hauptleitungen, Dach und Außenanlagen, könnte die Eigentümergemeinschaft einen Baubetreuer bestellen⁴⁵, der die Arbeiten für Rechnung der Eigentümer durchführt. Dagegen sollte der private Wohnungseigentümer innerhalb seiner Wohnung weitgehend frei sein, den von ihm gewünschten Wohnungsstandard, die zeitliche Abfolge der Arbeiten und den Anteil seiner Selbsthilfebeiträge selbst zu bestimmen. Die Selbsthilfe bliebe hierbei vor allem auf den Bereich der eigenen Wohnung beschränkt. Im übrigen verfahren bereits einige Wohnungsbaufirmen, deren Geschäft die Umwandlung von Altbaumietwohnungen in Eigentumswohnungen ist, nach diesem Modell.

Schwieriger ist die *soziale Problematik* des Vorschlages, da die Privatisierung kommunalen Hausbesitzes vermutlich auch in Deutschland in erster Linie auf den Mittelstand zugeschnitten wäre. Die kostenlose Abgabe an Interessenten – ein Vorkaufsrecht sollte den Mietern der betreffenden Wohnung eingeräumt werden – stellt zwar eine beachtliche Subvention für einkommensschwache Haushalte dar, von denen nicht wenige Bausparverträge haben. Aber sicher könnten nicht alle

⁴³ Walter Bielenberg, Städtebauförderungsgesetz. Kommentar, München, Loseblattausgabe. Stand 1977, § 25, Rdnr. 39.

⁴⁴ Vgl. z. B. § 107 GO Hessen und § 44 LHO.

⁴⁵ Für die Baubetreuung kommen sowohl Architekten als auch Sanierungstreuhand in Betracht; vgl. Eberhard von Einem u. a., Sanierungsträger und Sanierungsmaßnahmen nach dem StBauFG, Bonn 1978 (Schriftenreihe des BMBau 02.017).

heutigen Mieterhaushalte die erforderlichen Erneuerungskosten inner- und außerhalb ihrer Wohnung tragen.

Über eine zusätzliche Förderung, die sich nicht nur im Rahmen der bekannten Modernisierungsförderung zu bewegen braucht, könnten zusätzlich darunterliegende Einkommensschichten erreicht werden. Je nach konkreter Ausgestaltung der Begleitförderung könnte die kostenlose Übertragung der Wohnungen somit für einen mehr oder weniger großen Teil der bisherigen Mieterhaushalte zu einer ernsthaften Alternative werden. Da die Förderungsmittel jedoch vermutlich in keinem Fall für alle reichen werden, bliebe eine Restgruppe, die ärmsten der Mieterhaushalte, die – wieder einmal – durch die Maschen der Stadterneuerungspolitik fallen und die die Benachteiligten der hier vorgeschlagenen Politik sein dürften. Über diese Gruppe darf die Stadterneuerungspolitik nicht hinweggehen. Sofern eine einvernehmliche Umsetzung im Rahmen eines Sozialplanes mit Härteausgleich nicht gewünscht wird⁴⁶, sollte diese Gruppe vor unfreiwilliger Verdrängung geschützt werden, etwa indem ihre Wohnungen aus der Privatisierung herausgenommen werden und ihnen ein Wohnen zu den bisherigen Bedingungen ermöglicht wird. Die Konsequenz wäre allerdings, daß die Gemeinde Teileigentum an den zu privatisierenden Häusern behält, eine zweischneidige Konstruktion, die der Gemeinde zwar Steuerungsmöglichkeiten beläßt, die aber andererseits ihre administrativen Kosten erhöht und den Entscheidungsprozeß verkompliziert.

In jedem Fall sollte die Selbsthilfe der künftigen Neueigentümer unterstützt und in das Förderungssystem fest eingebaut werden. Gerade hierin dürfte im übrigen eine Chance liegen, den üblicherweise benachteiligten Schichten beim Erwerb von Eigentum entgegenzukommen. Im Gegensatz zum häufig ungeübten schreibetischgebundenen Mittelständler bringen Arbeiter und Handwerker eher praktische Fertigkeiten für die tätige Selbsthilfe bei der Erneuerung mit.

Ein letzter Grundsatz sollte sein, daß das Programm auf *selbstnutzende Eigentümer* beschränkt bleibt. Zum einen würde es den Zweck der öffentlichen Förderung verfehlen, wenn die Wohnungen im Laufe der Jahre eine private Kleinspekulation nach sich ziehen. Wichtiger scheint jedoch der erneuerungsstrategische Aspekt zu sein. Alle bisherigen Erfahrungen sprechen dafür, daß selbstnutzende Eigentümer sich für ihr Eigentum verantwortlicher fühlen als vermietende Eigentümer. Im Gegensatz zu letzteren folgen selbstnutzende Eigentümer offensichtlich anderen Beweggründen bei der fortlaufenden Instandhaltung und Modernisierung ihrer Wohnungen. Bei ihnen spielen die üblichen Rentabilitätsabwägungen eine geringere Rolle, während sie sich direkter am Gebrauchswert ihrer Wohnung orientieren. Nicht zuletzt aus diesem Gesichtspunkt kann die Förderung des eigengenutzten privaten Haus- und Wohnungseigentums unter Einbeziehung der kostenverbilligenden Selbsthilfe ein wichtiger langfristiger Garant gegen den Verfall von Wohngebieten sein.

⁴⁶ Für eine differenzierte Analyse der sozialen Folgewirkungen bei der Umsetzung sanierungsbetroffener Haushalte vgl. Wulf Tessin, Stadtbau und Umsetzung, in: Leviathan, Jg. 6 (1978), S. 501 ff.

Zusammenfassung

Selbsthilfe, ein neues Instrument der Stadterneuerung?

In amerikanischen Städten wird seit 1973 ein Ansatz zur Stadterneuerung erprobt, der unter dem Namen Urban Homesteading bekannt wurde: Der Bund und einzelne Kommunen erwerben sanierungsbedürftige Häuser, die von ihren Eigentümern aufgegeben wurden und als verlassene Ruinen zum Niedergang ihrer unmittelbaren Nachbarschaft beitragen. Diese Gebäude werden privaten Interessenten kostenlos mit der Bedingung übereignet, sie wieder instandzusetzen und zumindest für 3 Jahre selbst zu bewohnen. Urban Homesteading wird als ein komplementäres Instrument zur Revitalisierung gefährdeter Wohnquartiere eingesetzt, wobei es das Ziel ist, handwerkliche, organisatorische und finanzielle Eigenleistungen einer großen Zahl privater Eigentümer als zusätzliche Ressourcen zu erschließen.

Die bisherigen Erfahrungen legen die Frage nahe, ob eine stärkere Einplanung privater Selbsthilfeleistungen auch hierzulande geeignet sein könnte, die bisher in ihrem Finanzvolumen begrenzten Programme zur Stadterneuerung zu ergänzen.

Summary

Self-Help, a new instrument for revitalizing blighted areas?

Since 1973 American cities have been testing a new approach for revitalizing blighted inner-city areas that is known as Urban Homesteading: The federal and some local governments acquire residential buildings which have been abandoned by their owners and which now contribute as derelicted ruins to the decline of their adjacent neighbourhoods. These buildings are conveyed at no costs to interested private persons under the condition to repair them and to live there for at least three years. Federal and local Urban Homesteading programs are viewed as a complementary instrument for stabilizing endangered neighbourhoods. The aim is to utilize the self-help of a great number of individuals in terms of craftsmanship, organizational capacity and financial in-put as an additional resource. The hitherto experiences lead to the question: Is it also feasible in the Federal Republic of Germany to base a strategy for rehabilitation increasingly on private self-help in order to complement the programs for urban renewal and modernization which are limited as to their financial volume?

Résumé

Propre initiative, un instrument nouveau pour la rénovation urbaine?

Depuis 1973 on est en train d'expérimenter dans des villes américaines une idée de rénovation urbaine connue sous le nom „Urban Homesteading“: Le gouvernement fédéral et les différentes communes achètent des maisons ayant besoin d'être

renovées et abandonnées par leurs propriétaires et contribuent ainsi en tant que ruines délaissées au déclin de leur proche voisinage. Ces bâtiments sont gratuitement transmis à des particuliers intéressés sous condition de les réparer et de les habiter eux-mêmes pour au moins trois ans. Urban Homesteading est considéré comme instrument complémentaire de revivification des quartiers d'habitation menacés avec le but de profiter des apports personnels sur le plan artisanal, d'organisation et financier d'un grand nombre de propriétaires privés en tant que ressources supplémentaires.

Les expériences faites jusqu'à présent soulèvent la question à savoir si une plus grande prise en considération des efforts personnels ne pourrait pas en République Fédérale d'Allemagne être apte à compléter les programmes de rénovation de villes jusqu'à présent limités quant au volume financier.