

HANS HEUER / RUDOLF SCHÄFER

Möglichkeiten der Beeinflussung kleinräumiger Wanderungsprozesse in großstädtischen Verdichtungsgebieten

1. Probleme der Stadt-Umland-Wanderung

Aus der Sicht der Großstädte ist die seit Jahren anhaltende Abwanderung der deutschen Bevölkerung in das Umland eine bedrohliche Entwicklung, weil sie – bei Fortdauer des Entwicklungstrends – die Funktionsfähigkeit der Städte in Frage stellt und „amerikanische Verhältnisse“ heraufbeschwört. Die mit der großstädtischen „Bevölkerungsentleerung“ verbundenen Probleme sind vor allem:

- Trennung der Funktionen Wohnen und Arbeiten, längere Verkehrswege, Erhöhung des Pendlervolumens;
- Beeinträchtigung der großstädtischen Wohnfunktion durch Zunahme des Verkehrsaufkommens und der Umweltbelastung;
- Verödung der Innenstädte nach Geschäftsschluß, Anstieg der Kriminalität;
- Umschichtung der Sozialstruktur der Bevölkerung (Abwanderung einkommensstarker Bevölkerungsgruppen ins Umland, Anstieg des Anteils sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen in den Großstädten);
- Sinkendes Steueraufkommen der Kernstädte bei gleichzeitig steigender Finanzkraft der Umlandgemeinden;
- Unterauslastung der Infrastruktur in den Innenstadtbereichen bei gleichzeitigem Infrastrukturdefizit in den Neubausiedlungen am Stadtrand;
- Zersiedlung der Landschaft im großstädtischen Umland, womit deren ökologische Ausgleichsfunktion verlorenzugehen droht.
- Schließlich sind auch im Umland bei ungesteuerter Entwicklung nachteilige Verdichtungsfolgen zu erwarten, womit dessen Wohnattraktivität – was häufig übersehen wird – längerfristig wieder verlorengeht.

In der Beurteilung der Lage herrscht bei den betroffenen Politikern und Planern weitgehend Einigkeit¹. In

der Frage der zu ergreifenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Stadtflucht gehen die Meinungen indessen weit auseinander. Dies hängt nicht nur zusammen mit dem zum Teil noch unbefriedigenden Stand der Erkenntnisse im wissenschaftlichen Bereich, sondern ist vor allem auch eine Folge der unterschiedlichen (ökonomischen und politischen) Interessenlagen der an der Stadtentwicklungsplanung direkt oder indirekt beteiligten Gruppen.

2. Mögliche Maßnahmen zur Beeinflussung der kleinräumigen Wanderungsbewegung

Im folgenden soll versucht werden, einige zur Steuerung der räumlichen Bevölkerungsverteilung vorhandene Instrumentvariablen auf ihre Wirksamkeit hin zu untersuchen. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, daß es für Raumordnung, Landesplanung und großstädtische Entwicklungsplanung gleichermaßen ein erstrebenswertes Ziel ist, die Bevölkerungsabwanderung aus den Großstädten zu stoppen, um die negativen Folgewirkungen dieses Prozesses zu verhindern. Wenn man die Stadt-Umland-Wanderung stoppen will, dann muß man offensichtlich jene Faktoren zu beeinflussen versuchen, die zur Abwanderung der Bevölkerung beitragen. Ursachen der Kern-Rand-Wanderungen sind zum Beispiel²:

- a) Die Wohnnutzung in den Innenstädten wird durch andere Nutzungen, die eine höhere Rendite abwerfen, verdrängt³;

gabe der Entwicklungsplanung.“ (Stadtentwicklungsplan 1975 in der Fassung des Beschlusses der Vollversammlung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 4. Juli 1975. Hrsg. vom Referat für Stadtforschung und Stadtentwicklung der Landeshauptstadt München. S. I–3).

2 Zu den Determinanten der räumlichen Bevölkerungsbewegung vgl. z. B.: Befragung der aus Hamburg Fortziehenden. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Bürgerschaftsdrucksache VII/2928 vom 2. 5. 73. / Heuer, Hans: Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung. — Stuttgart 1975. S. 122 ff. / Prognos AG: Struktur und Motive der Wanderungsbewegung in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der kleinräumigen Mobilität. — Basel 1968. / Steinberg, Elisabeth: Wohnstandortverhalten von Haushalten bei intraregionaler Mobilität. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1974) H. 10/11, S. 407 ff.

3 Versuche, die Ursachen und Folgen dieses Prozesses in einem theoretischen Modell zu erfassen, stammen vor allem von der Chicagoer Schule der Sozialökologie (vgl. hierzu Kohnen, Peter: Stadtwachstum aus der Sicht der ökologischen Theorie. In: Zeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie und Denkmalpflege. Jg. 2 [1975] S. 80 ff.).

1 Im politischen Raum ist es vor allem der Hamburger Erste Bürgermeister Hans-Ulrich Klose, der die Öffentlichkeit immer wieder auf die mit der Bevölkerungsabwanderung verbundenen Probleme aufmerksam zu machen versucht (vgl. z. B. Klose, Hans-Ulrich: Die Unregierbarkeit der Städte. In: Der Städtetag. N. F. Jg. 28 [1975] S. 456 ff.). Ferner sei verwiesen auf die Diskussion zur Großen Anfrage der Fraktion der SPD im Landtag von Baden-Württemberg zur „Situation der Großstädte“ vom 8. 11. 74 (Landtags-Drucksache 6/6402 vom 12. 11. 74) und auf den Münchener Stadtentwicklungsplan von 1975, in dem es zu dieser Frage u. a. heißt: „Der Kampf gegen die Abwanderung wird zu einer zentralen Auf-

b) die Wohnsituation der Großstadt-Einwohner ist gegenüber den entsprechenden Verhältnissen im Umland zum Teil nicht mehr konkurrenzfähig; Gründe hierfür sind zum Beispiel⁴:

- höherer Anteil an Altbauwohnungen, die den heutigen Anforderungen an Wohnkomfort nicht mehr genügen;
- höhere Umweltbelastung, insbesondere in der City und den Innenstadt-Randgebieten;
- höhere Grundstückspreise und Mieten;
- geringere Wohnumfeldqualität in den Großstädten;
- auch hinsichtlich der Wohnfolgeeinrichtungen (Infrastrukturausstattung) ist in manchen Bereichen bereits ein Attraktivitätsgefälle zugunsten der Umlandgemeinden festzustellen⁵.

Um die Ursachen der Bevölkerungsabwanderung aus den Großstädten zu beseitigen, sind demnach vor allem Maßnahmen erforderlich, die

- a) den Verdrängungswettbewerb zwischen der Wohnnutzung und anderen (aus betriebswirtschaftlicher Sicht rentablen) Nutzungen in den Innenstadtbereichen der Großstädte verhindern und
- b) die Wohnattraktivität der Großstädte durch Verbesserung der Wohnungs- und Wohnumfeldqualität erhöhen.

Eine Skizzierung des für diese Aufgabenstellung zur Verfügung stehenden Instrumentariums zeigt, daß die formulierte Zielvorstellung, die Bevölkerungsabwanderung aus den Großstädten und deren negative Begleiterscheinungen zu bremsen, nur im Rahmen einer den gesamten Bereich der kommunalen Entwicklungsplanung umfassenden Strategie zu verwirklichen ist⁶. Die folgende Analyse muß sich indessen darauf beschränken, die Frage der Beeinflussung kleinräumiger Wanderungsbewegungen am Beispiel ausgewählter Instrumentvariablen zu behandeln. So soll geprüft werden, ob die in den großstädtischen Innenstadtbereichen zu beobachtende Ver-

drängung der Wohnnutzung mit dem vorhandenen Instrumentarium des Städtebaurechts und der Wohnraumzweckentfremdungsverordnung gebremst werden kann und ob eine Verbesserung der großstädtischen Wohnungs- und Wohnumfeldqualität durch Maßnahmen der Wohnungsmodernisierung und der Verkehrsplanung erreichbar ist.

2.1 Steuerungsmöglichkeiten des Städtebaurechts (Bauplanungsrechts)

Die bisherige (Fehl-)Entwicklung der Großstädte gibt zu der Vermutung Anlaß, daß das herkömmliche Instrumentarium des Städtebaurechts (Bauplanungsrechts) zu einer effizienten Steuerung innerstädtischer Entwicklungsprozesse entweder nicht ausreichte oder von den Städten nicht energisch genug angewendet wurde, um z. B. die Verdrängung der Wohnnutzung in den Innenstadtbereichen wirksam zu verhindern. Solche Verdrängungsprozesse haben in der Vergangenheit in den meisten Großstädten in einem Ausmaß stattgefunden, daß heute – in einer Zeit allgemeiner wirtschaftlicher Abschwächung – bereits in vielen Orten ein Überangebot an innerstädtischen Büroflächen existiert. Für diese Städte ist die Gefahr weiterer Wohnnutzungsverdrängung angesichts der inzwischen geschaffenen „Tatsachen“ zweifellos erheblich geringer geworden. Für sie kommt es deshalb vor allem darauf an, die gegenwärtige „Wachstumspause“ zu nutzen und durch Anpassung der planungsrechtlichen Voraussetzungen an die veränderte ökonomische Situation die städtebaulichen Verhältnisse zu konsolidieren.

2.11 Grundsätzliche Charakterisierung des geltenden Städtebaurechts

Das bisher geltende Städtebaurecht⁷ hatte nach § 1 Abs. 1 Bundesbaugesetz (BBauG) das Ziel, die städtische Entwicklung in Stadt und Land zu ordnen und dazu die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke durch Bauleitpläne vorzubereiten und zu leiten. Entscheidend ist dabei, daß unter „Entwicklung“ eine von den autonomen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräften getragene Entwicklung verstanden wurde, die von einer lediglich rahmensetzenden Planung aufzufangen und zu kanalisieren ist. „Soweit die Gemeinde mit der Planung Entwicklungen auch initiiert, muß sie die Planverwirklichung weitgehend den autonomen Kräften überlassen. Nach § 1 Abs. 1 BBauG hat die Bauleitplanung nur eine

4 Vgl. z. B.: Bericht zur Bevölkerungsentwicklung und zur Entwicklung der Wohnverhältnisse in Stuttgart. Hrsg. von der Stadt Stuttgart. — Sept. 1975. = Beiträge zur Stadtentwicklung 6. / Stadtentwicklungsplan 1975 der Landeshauptstadt München, Kap. IV.

5 In der Stuttgarter Untersuchung zur Bevölkerungsentwicklung wird z. B. festgestellt, daß in der Stadt Stuttgart jeweils ein Hallenbad auf 103 000 Einwohner und eine Großturn- und Sporthalle auf 77 000 Einwohner entfallen, während die entsprechenden Vergleichszahlen für das Umland (Nachbarschaftsverband ohne Stuttgart) 1 : 25 000 bzw. 1 : 13 300 lauten (Bericht zur Bevölkerungsentwicklung, S. 37 ff.). Allerdings enthält der Bericht keine Angaben über die Kapazität(sunterschiede) der genannten Einrichtungen.

6 Vgl. die Übersicht über das vorhandene Instrumentarium zur Durchsetzung entwicklungsplanerischer Ziele in den Städten bei Heuer, Hans; Rudolf Schäfer: Wohnen in der Großstadt. — Berlin 1976 (als Veröffentlichung des Deutschen Instituts für Urbanistik in Vorbereitung).

7 Unter (bisher geltendem) Städtebaurecht wird im folgenden im wesentlichen das Bundesbaugesetz (BBauG) vom 23. 6. 1960, BGBl. I S. 341 sowie die Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der Fassung vom 26. 11. 1968, BGBl. I S. 1238 verstanden. Das Städtebauförderungsgesetz vom 27. 7. 1971 (StBauFG), BGBl. I S. 1125, wird als Recht für besondere Gebiete im Rahmen der Modernisierungsproblematik herangezogen.

Ordnungsaufgabe⁸.“ Diese grundsätzliche Intention des alten BBauG fand ihren konkreten Ausdruck z. B. darin, daß Instrumente zur Verwirklichung der bauleitplanerischen Festsetzungen fehlten⁹.

Inwieweit die Novelle zum BBauG hier im Grundsatz wie im Instrumentarium Änderungen gebracht hat, ist weiter unten zu erörtern. Jedenfalls waren und sind die Möglichkeiten der Nutzungsregelung gerade für die Problemgebiete der Innenstädte geringer als für die Wohngebiete am Stadtrand und für den sogenannten Außenbereich¹⁰.

Im einzelnen hängt die planungsrechtliche Steuerbarkeit der Art der baulichen Nutzung und damit auch von Verdrängungsprozessen in den Innenstädten davon ab, ob es sich um Gebiete mit sogenannten qualifizierten Bebauungsplänen nach § 30 BBauG oder um Bereiche des sogenannten unbeplanten Innenbereiches nach § 34 BBauG handelt.

2.12 Nutzungsänderungen in Bebauungsplangebieten

Die nach § 9 BBauG möglichen Festsetzungen von Art und Maß der baulichen Nutzung¹¹ werden durch die Baunutzungsverordnung (BauNVO)¹² konkretisiert. Diese Verordnung enthält insgesamt 10 Grundtypen von Baugebieten, deren Eigenart auch bei Zulassung der ausdrücklich vorgesehenen Durchbrechungen grundsätzlich gewahrt bleiben muß (§ 1 Abs. 5 BauNVO). Im Hinblick auf Verdrängungsprozesse in Innenstadtbereichen sind vor allem die Regelungen für „Kerngebiete“ (§ 7 BauNVO), „Mischgebiete“ (§ 6 BauNVO) und „Allgemeine Wohngebiete“ (§ 4 BauNVO) von Belang¹³.

Für „Kerngebiete“ gilt grundsätzlich die Trennung der Funktionen Wohnen und Arbeiten. Die Wohnnutzung ist nur ausnahmsweise zulässig und auf Betriebswohnun-

gen sowie auf Wohnungen oberhalb eines bestimmten Geschosses beschränkt (§ 7 Abs. 2 Nr. 6 und 7 BauNVO)¹⁴. Auch diese – beschränkten – Wohnnutzungen sind aber im „Kerngebiet“ lediglich *zulässige Möglichkeiten*; sie können nicht – ebenso wenig wie die anderen Nutzungsarten – planungsrechtlich vorgeschrieben werden.

Auch die in § 7 Abs. 4 und 5 BauNVO angelegten Möglichkeiten einer „horizontalen“ und „vertikalen“ Planung bestimmter Nutzungsarten im Kerngebiet ändern hieran für die Wohnnutzung nichts¹⁵. Die Umnutzung von Wohnungen ist somit im „Kerngebiet“ planungsrechtlich nicht aufzuhalten¹⁶.

Anders als im „Kerngebiet“ ist Wohnnutzung im „Mischgebiet“ nicht nur ausnahmsweise, sondern gleichberechtigt neben anderen Nutzungsarten zulässig. Aber auch hier bieten sich keine planungsrechtlichen Handhaben zur Verhinderung von Verdrängungsprozessen¹⁷.

Im „Allgemeinen Wohngebiet“ – einem häufig in Innenstadt-Randgebieten anzutreffenden Gebietstyp – sind neben der Wohnnutzung (nichtstörende) gewerbliche Nutzungen nur ausnahmsweise zugelassen (§ 4 Abs. 2 BauNVO). In solchen Gebieten ergibt sich die Möglichkeit renditesteigernder Umnutzungen jedoch vor allem aus § 13 BauNVO: Nach dieser Vorschrift sind (in allen Baugebieten) Räume für die Berufsausübung freiberuflich Tätiger zulässig, insbesondere also für Arzt- und Anwaltspraxen sowie Steuerberater- und Wirtschaftsprüferbüros¹⁸.

Ein „Hebel der Steuerungskapazität“ des Städtebaurechts gegen die Umnutzung von Wohnungen im „Mischgebiet“ und im citynahen „Allgemeinen Wohngebiet“ könnte § 15 BauNVO sein¹⁹. Nach dieser Vorschrift sind bauliche Anlagen, aber auch Nutzungsände-

8 Bielenberg, Walter: Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? Gutachten B zum 49. Deutschen Juristentag (1972). – München 1972. S. 10. Diese Charakterisierung kann stellvertretend für die weitaus überwiegende Einschätzung des geltenden Städtebaurechts dienen. Insoweit war auch die Reformbedürftigkeit des Städtebaurechts quer durch die politischen Parteien im Grundsatz unbestritten; eine synoptische Darstellung der Positionen der Parteien (bis zum Frühjahr 1974!) findet sich bei Bielenberg, Walter: Bodenrecht und Bodenrechtspolitik. – Göttingen 1975.

9 Insoweit für seinen jeweiligen Geltungsbereich völlig anders das StBauFG, insbes. §§ 15 ff.

10 So vor allem Wollmann, Hellmut: Städtebaurecht und privates Grundeigentum. In: Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik. – Hamburg 1975. S. 183–253 (212).

11 Sonstige Festsetzungen nach § 9 BBauG beziehen sich insbesondere auf Bauweise, Freiflächen, Grünflächen, öffentliche Flächen (Verkehr, Versorgung), Flächen für Gemeinschaftsanlagen.

12 Vgl. Anm. 7. Ermächtigungsgrundlage ist § 2 Abs. 10 BBauG.

13 Der mit der Festlegung dieser Baugebietstypen verbundene „Typenzwang“ bezweckt eine Trennung der Funktionsbereiche Wohnen, Arbeiten, Kommunizieren, wie sie als städtebauliche Konzeption in der „Charta von Athen“ (1933) formuliert wurde.

14 In der ersten geltenden Fassung der BauNVO von 1962 war eine Wohnnutzung im Kerngebiet planungsrechtlich ganz ausgeschlossen. Die vornehmlich von Städtebauern geübte Kritik führte dann zur Einfügung der dargestellten Ausnahmemöglichkeiten. Zu den Erfahrungen mit der BauNVO von 1962 vgl. Boeddinghaus, Gerhard: Zur Neufassung der Baunutzungsverordnung. In: Der Städtetag. N. F. Jg. 22 (1969) S. 12 ff.

15 Bei vertikaler Planung werden verschiedene Nutzungsarten geschoßweise festgesetzt. Horizontale Planung meint die gebietsweise Festsetzung bestimmter Nutzungsarten. Die Auffassung, daß durch die Kombination bestimmter Festsetzungsmöglichkeiten Wohnnutzung in Teilen des „Kerngebiets“ zwingend vorgeschrieben werden könnte (so z. B. Ernst; Zinkahn; Bielenberg: Bundesbaugesetz. Kommentar. – München 1970 ff., RdNr. 43 zu § 7 BauNVO), entspricht nicht der herrschenden Meinung.

16 Zu den Möglichkeiten des § 15 BauNVO vgl. unten.

17 Möglichkeiten bieten sich hier aber im Rahmen der Zweckentfremdungsverordnungen (vgl. Abschnitt 2.2).

18 Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (insbes. das Urteil vom 30. 1. 1970 – Baurecht. Jg. 1 [1970] S. 91) hat einer extensiven Auslegung dieser Vorschrift den Vorzug gegeben und sich auf den Begriff der „freien Berufe“ nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 Einkommensteuergesetz bezogen. Beispiele für diese Art der Umnutzung sind die Hamburger Stadtteile Harvestehude/Rotherbaum, die unmittelbar an die Innenstadt angrenzen und bevorzugte, an der Außen-Alster gelegene Wohngegenden darstellen.

19 So Wollmann, S. 213.

rungen im Einzelfall dann unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des (konkreten) Baugebietes widersprechen. In der Praxis scheint diese Vorschrift allerdings keine nennenswerte Rolle zu spielen²⁰.

Mittelbar ist die Art der baulichen Nutzung schließlich auch durch die planerische Festsetzung des Nutzungsmaßes beeinflussbar, da das zulässige Nutzungsmaß regelmäßig ein wesentlicher Faktor bei der Entscheidung über den Abriß alter, der Wohnnutzung dienender Bausubstanz und ihrer Ersetzung durch gewerblicher Nutzung dienende Neubebauung ist. Eine unmittelbare Handhabe zur Verhinderung von Umnutzungen durch Abriß und Neubebauung bietet das geltende Städtebaurecht nicht²¹.

2.13 Steuerungsmöglichkeiten in Gebieten nach § 34 BBauG

Noch geringer als in Bebauungsplangebieten sind die Möglichkeiten der städtebaurechtlichen Steuerung von Verdrängungsprozessen in Innenstadtgebieten in Bereichen nach § 34 BBauG^{21a}. In diesen Gebieten sind Bauvorhaben bzw. Nutzungsänderungen dann zulässig, wenn sie nach der vorhandenen Bebauung und Erschließung unbedenklich sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wird damit nicht einmal verlangt, daß neue Vorhaben mit der bereits vorhandenen Bebauung *positiv* übereinstimmen und eine in ihr etwa zum Ausdruck kommende Konzeption fortsetzen. Es genügt vielmehr, daß sie ihr nicht widersprechen²². Da in den innerstädtischen Altbaugebieten jedoch regelmäßig eine intensive Funktionsmischung besteht, können Neubebauungen für Dienstleistungs- oder Gewerbebezwecke oder Umnutzungen von Wohnraum nur dann nach § 34 BBauG verhindert werden, wenn die vorhandene Bebauung nachgewiesenermaßen vorwiegend dem Wohnen dient²³.

Mittelbare Beeinflussungsmöglichkeiten der Nutzungsart liegen auch in den nicht beplanten Innenbereichsgebieten in der Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung eines höheren Nutzungsmaßes. Wo solche Gebiete allerdings bereits mit Bürohochhäusern durchsetzt sind, versagen auch diese Möglichkeiten. Auch die Strategie der planerischen Festschreibung des städtebaulichen Zustandes von Gebieten nach § 34 BBauG insbesondere durch

die Festsetzung von allgemeinen Wohngebieten scheitert dort, wo bereits starke Funktionsmischungen bestehen^{23a}.

2.14 Entschädigung bei Umplanungen

Eine bewußte Politik der Verhinderung von Verdrängungsprozessen sieht sich nicht nur mit dem relativ schwachen Steuerungspotential des geltenden Städtebaurechts, sondern auch mit dem Umstand konfrontiert, daß vorhandene Festsetzungen von Art und Maß der baulichen Nutzung aufgehoben oder geändert werden müßten. So wären z. B. vielfach Mischgebiete und Gebiete nach § 34 BBauG – aber auch zuviel ausgewiesene Kerngebiete – in allgemeine Wohngebiete umzuwandeln oder aber das Maß der baulichen Nutzung herabzusetzen. Derartige Änderungen oder Aufhebungen der bislang zulässigen baulichen Nutzung sind aber sowohl bei bebauten als auch bei unbebauten Grundstücken entschädigungspflichtig, wenn die Umplanung eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstückes bewirkt²⁴. Geschützt wird somit nicht nur die *tatsächliche* Nutzung, sondern auch die *Nutzbarkeit*, wobei die Entschädigungspflicht allein aufgrund der Umplanung eintritt und nicht einer konkreten wirtschaftlichen Betroffenheit des Eigentümers (etwa bei Ablehnung eines Neu- oder Umbauantrages) bedarf²⁵. Angesichts der chronischen Finanzknappheit der Kommunen erweist sich so das – vom Grundgesetz in dieser Intensität nicht gebotene²⁶ – Planungsschadensrecht als wirksame Einengung des ohnehin geringen, formal verfügbaren planerischen Instrumentariums²⁷. Allerdings ist das Ausmaß dieser Einengung ebenso von den örtlichen Gegebenheiten wie von der – auch konjunkturbedingten – Bodenpreissituation abhängig. So erscheint es insbesondere in der derzeitigen Situation eines abgeschwächten Ver-

20 Ebenda. Zu den Zweckentfremdungsverordnungen der Länder vgl. Abschnitt 2.2.

21 Vgl. aber die Abschnitte 2.15 und 2.2 sowie eventuelle Maßnahmen des Denkmalschutzes.

21a Zu den Verbesserungen dieser Vorschrift siehe Abschnitt 2.15.

22 So das Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. 4. 1969 (Baurechtssammlung Band 22, S. 85 ff.).

23 Der schon erwähnte § 15 BauNVO kann nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zwar in diesen Gebieten nicht unmittelbar, aber doch sinngemäß angewandt werden. Vgl. BVerfGE 32, 31.

23a Eine ähnlich mittelbare Steuerungsfunktion kommt den Erhaltungsgeboten des Denkmalschutzrechts der Länder sowie den Gestaltungssatzungen nach den Landesbauordnungen zu.

24 § 44 BBauG; vgl. zu den einzelnen Tatbeständen die schematische Übersicht bei Ernst; Zinkahn; Bielenberg, Vorbemerkungen zu §§ 40–44, RdNr. 214.

25 Schließlich wird von der Rechtsprechung der Kerngehalt des § 44 BBauG auch auf den unbeplanten Innenbereich nach § 34 BBauG angewandt. (Urteil des BGH vom 12. 6. 75, in: Deutsches Verwaltungsblatt. [1976] S. 165 ff.)

26 So die Bundesregierung im „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes“, Bundestagsdrucksache 7/2496 vom 22. 8. 74, S. 55. Tatsächlich ist § 44 BBauG a. F. in einigen Punkten über die von der früheren Rechtsprechung zugebilligten Entschädigungspositionen noch hinausgegangen; vgl. die Darstellung bei Wollmann, S. 222.

27 Von der Ausnahmevorschrift des § 44 Abs. 1, Satz 2, wonach bei Nutzungsänderungen (nicht -aufhebungen) keine Entschädigung zu gewähren ist, wenn die bisher zulässige Nutzung den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder Sicherheitsbestimmungen nicht entsprach, wird offenbar in der Praxis kaum Gebrauch gemacht (vgl. dazu Wollmann, S. 222, mit Rechtsprechungsnachweisen sowie das in Anmerkung 25 zitierte Urteil des BGH).

drängungsdruckes möglich, in größerem Umfang eine Umplanung von Mischgebieten in allgemeine Wohngebiete und eine „Festschreibung“ von Gebieten nach § 34 BBauG durch Festsetzung von allgemeinen Wohngebieten ohne wesentliche Entschädigungskonsequenzen durchzuführen.

2.15 Die Novelle zum BBauG

Die inzwischen verabschiedete Novelle zum BBauG²⁸ sieht in zahlreichen Punkten eine Verbesserung und Erweiterung des städtebaurechtlichen Instrumentariums gerade auch im Hinblick auf die Beeinflussbarkeit von Verdrängungsprozessen vor. Insbesondere die während der Beratungen im zuständigen Bundestagsausschuß vorgenommenen Modifizierungen und Ergänzungen des Regierungsentwurfs verfolgen weitgehend die Absicht, die Sicherung des städtebaulichen Bestands zu ermöglichen. Von erheblicher Bedeutung ist zunächst § 9 Abs. 1 b der Novelle, der verbindliche vertikale Nutzungsfestlegungen innerhalb der Gebietskategorien der BauNVO²⁹ ermöglicht und der durch das „Nutzungsgebot“ des § 39 c³⁰ durchsetzbar gemacht wird.

§ 9 Abs. 1, Nr. 6, 7 und 8 ermöglichen Festsetzungen der Wohnnutzung bzw. -bebauung speziell für Familienheime, sozialen Wohnungsbau und „besondere Bevölkerungsgruppen“. Flankierende Durchsetzungsinstrumente sind hier neben dem Nutzungs- das Bau- und das Abbruchgebot (§§ 39 b und 39 d).

Die Anwendung solcher Gebote setzt allerdings voraus, daß ihre alsbaldige Durchführung aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist (§ 39 a Abs. 2). Außerdem kann der betroffene Eigentümer von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn er die wirtschaftliche Unzumutbarkeit der Gebotsbefolgung glaubhaft machen kann³¹.

28 BGBl. I (1976) S. 2261. Zum ursprünglichen Text des Regierungsentwurfs sowie den Stellungnahmen des Bundesrates vgl. Anm. 26.

29 Diese muß insoweit nach Inkrafttreten der BBauG-Novelle ebenfalls novelliert werden. In Konkretisierung des § 9 Abs. 1 b wird in der derzeitigen Diskussion über eine Novellierung der BauNVO der Mischung der innerhalb der jeweiligen Gebietskategorie zulässigen Nutzungsformen der Vorzug gegeben gegenüber der — ebenfalls denkbaren — vertikalen Mischung ganzer Gebietskategorien. Zugleich wird die Schaffung einer neuen Gebietskategorie „Kernwohngebiet“ erörtert, in der anders als im allgemeinen Wohngebiet neben nichtstörenden Gewerbebetrieben auch Versorgungsbetriebe, die nicht nur der gebietlichen Versorgung dienen, zulässig sein sollen. Dies würde eine Sicherung der Wohnnutzung vor allem der mit hohem Nutzungsmaß bebauten und noch weithin dem Wohnen dienenden Innenstadtbereiche bedeuten. In eine ähnliche Richtung zielt der Vorschlag, eine innergebietliche Nutzungsdifferenzierung auf horizontaler Basis in den besonders schwer steuerbaren Mischgebieten zu ermöglichen.

30 Ausführlicher zur Funktion des Nutzungsgebotes vgl. S. 163.

31 Diese Voraussetzungen, die beschränkten Finanzmittel der Gemeinden zur Einlösung von Übernahmeansprüchen sowie die Nähe zu enteignungsrechtlichen Verfahren haben zu einer

Erhebliche Bedeutung für eine auf Verhinderung des Verdrängungswettbewerbs zielende Politik kann die Regelung über die „Erhaltung baulicher Anlagen“ (§ 39 h) gewinnen; danach können Abbruch-, Umbau- und sonstige Änderungsgenehmigungen u. a. auch deshalb versagt werden, um in dem betreffenden Gebiet die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten, wenn dies aus besonderen städtebaulichen Gründen erforderlich ist³².

Die Steuerbarkeit der Entwicklung in den unbeplanten Innenbereichsgebieten nach § 34 BBauG wird durch eine präzisere und teilweise auch schärfere Fassung der Genehmigungsvoraussetzungen ebenso erhöht wie durch die Möglichkeit der Festlegung dieser Gebiete (oder einzelner Gebietsteile) durch Satzung und die unmittelbare Anwendbarkeit der Regelungen der BauNVO (§ 34 Abs. 2 und 3).

Das Planungsschadensrecht des § 44 BBauG ist insoweit geändert, als bei unbebauten Grundstücken nur dann eine Entschädigung erfolgt, wenn die Aufhebung oder Änderung der bisher zulässigen Nutzung innerhalb der ersten sieben Jahre erfolgt. Diese Regelung wird auch für Nutzungen gelten, die bereits bei Inkrafttreten der BBauG-Novelle zulässig waren; die Sieben-Jahres-Frist wird in diesen Fällen mit dem Inkrafttreten der Novelle beginnen³³.

2.2 Das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum

Am 10. November 1971 ist das „Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen vom 4. 11. 1971“ (MVerbG) in Kraft getreten. Nach Art. 6 dieses Gesetzes können die Landesregierungen durch Rechtsverordnung bestimmen, daß in bestimmten „Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“, Wohnraum nur mit Genehmigung der von den Landesregierungen bestimmten Stelle (in der Regel sind dies die Gemeinde-

durchweg zurückhaltend-skeptischen Einschätzung des Gebotsinstrumentariums geführt. Es kommt hinzu, daß mit den entsprechenden Geboten des StBauFG bisher noch nirgends praktische Erfahrungen gesammelt wurden. Andererseits wird den Geboten überwiegend der Stellenwert einer „fleet in being“ beigemessen.

32 Zu den hiermit in sachlichem Zusammenhang stehenden Modernisierungs- und Instandsetzungsgeboten des § 39 e vgl. Abschnitt 2.3.

33 Die politisch nicht durchsetzbare Erhebung von sogenannten Ausgleichsbeträgen (Abschöpfung des „Planungsmehrwertes“) hätte zumindest den Gemeinden in Ballungsgebieten und Ballungsrandzonen eine nicht unerhebliche Quelle erschlossen, die der Finanzierung von Umplanungen hätte dienen können. Vgl. die Beispielrechnungen für Wuppertal, Viersen und Ingelheim am Rhein bei Reidenbach, Michael; Rudolf Schäfer; Gerd Schmidt-Eichstädt: Planspiel zur Novellierung des Bundesbaugesetzes. — Berlin 1975 (Deutsches Institut für Urbanistik). S. 36 ff.

bzw. Kreisverwaltungsbehörden) anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf. Mit Ausnahme des Saarlandes und Schleswig-Holsteins haben alle Länder von der auf Initiative der Freien und Hansestadt Hamburg zustande gekommenen Ermächtigung Gebrauch gemacht und für eine Reihe von Gemeinden entsprechende Verordnungen über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum erlassen³⁴.

Unter den Tatbestand der Zweckentfremdung fällt insbesondere die Verwendung von Wohnraum zu gewerblichen Zwecken, also etwa die in den Innenstadtbereichen der meisten Großstädte seit Jahren zu beobachtende Umwandlung von Wohnungen in Geschäftsräume des tertiären Sektors. Als Zweckentfremdungsfälle im Gesetz ausdrücklich genannt sind die gewerbliche Zimmervermietung und die Einrichtung von Schlafstellen. Umstritten war dagegen, ob eine Zweckentfremdung auch vorliegt bei Abbruch von Wohnraum, bei vorsätzlichem Unbewohnbarmachen und bei absichtlichem, auf Dauer gerichtetem Leerstehenlassen von Wohnraum³⁵. Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 4. 2. 1975 festgestellt, daß „sowohl der ungerechtfertigte Abbruch wie das vermeidbare Leerstehenlassen oder die absichtliche Zerstörung von Wohnraum“ unter das Verbot der Zweckentfremdung fallen³⁶.

Die Zweckentfremdungsverordnungen der Länder enthalten damit ein effektives, wenn auch nur restriktiv wirkendes Instrumentarium, das bei konsequenter Anwendung die weitere Verdrängung der Wohnnutzung in den Innenstädten und den Innenstadtrandgebieten in erheblichem Maße verhindern könnte. In wichtigen Punkten erscheinen sie jedoch auch unzureichend:

- a) Mit dem Zweckentfremdungsverbot kann nur der *Bestand* von Wohnraum geschützt, nicht aber seine In-

standhaltung oder Modernisierung durchgesetzt werden. Insbesondere kann nicht durchgesetzt werden, daß die „erhalten gebliebenen Wohnungen, die häufig nicht mehr den Ansprüchen der Mieter entsprechen, auch tatsächlich bewohnt werden“³⁷.

- b) Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. 2. 1975 darf die Zweckentfremdungsverordnung nicht für „Ziele städtebaulicher Art (Erhaltung von geschlossenen Wohnvierteln, Denkmalschutz, Sanierungsvorhaben u. dgl.)“ eingesetzt werden, „wenn und solange die ausreichende Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen gesichert ist“³⁸.
- c) Wird die Aufgabe des MVerbG vor allem darin gesehen, „das Angebot an mietpreismäßig erschwinglichen familiengerechten Mehrzimmerwohnungen und preisgünstigen kleineren Wohnungen zu gewährleisten“³⁹, so zeigen die bisherigen Erfahrungen der Städte, daß Hausbesitzer, die an einer höheren Rendite interessiert sind, verschiedene Strategien entwickelt haben, um bisher preiswerte und familiengerechte Großwohnungen einer renditeträchtigeren Nutzung zuzuführen. Beispiele sind die Verkleinerung der Wohnungen, die Umwandlung in Eigentumswohnungen, ferner die Vermietung an soziale Randgruppen und die rechtswidrige Kündigung, um dadurch die Auszugsbereitschaft der Altmietler zu fördern⁴⁰. Auch die Überbelegung von Wohnraum mit ausländischen Arbeitnehmern fällt – wie die vorher genannten Tatbestände – nicht unter das Verbot der Zweckentfremdung⁴¹ und kann nur mit den Vorschriften über die Wohnungsaufsicht bekämpft werden⁴².
- d) Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß nicht die Gemeinden selbst, sondern die Länder darüber entscheiden, ob die Zweckentfremdungsverordnung in einzelnen Gemeinden Geltung erhält. Darüber hinaus scheint die kommunale Praxis Anträge auf Zweck-

34 Vgl. die länderweisen Übersichten bei *Schmidt-Futterer, Wolfgang*: Wohnraumschutzgesetz. Kommentar. 2. Aufl. — München 1976, RdNr. E 120, S. 591 f. Das Zweckentfremdungsverbot kann auch für Gemeindeteile ausgesprochen werden.

35 Diese Frage wird z. B. bejaht von *Schubart, Alexander*: Auslegungsfragen zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum. In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW). Jg. 25 (1972) S. 1348 ff. und *Löwe, Walter*: Zweifelsfragen aus dem neuen Mietrecht. In: NJW. Jg. 25 (1972) S. 1913 ff. Einen ablehnenden Standpunkt vertritt dagegen *Westerwelle, Peter-Detlef*: Auslegungsfragen zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum. In: NJW. Jg. 26 (1973) S. 648 ff. Auch das Bayerische Oberlandesgericht vertritt in seinem Beschluß vom 16. 12. 1974 die Auffassung, daß das Leerstehenlassen von Wohnraum nicht gegen das Verbot der Zweckentfremdung verstößt (vgl. NJW Jg. 28 [1975] S. 744 ff.).

36 BVerfG, Urteil vom 4. 2. 1975 — 2 BvL 5/74. In: NJW. Jg. 28 (1975) S. 727 ff. Zu einer einheitlichen Rechtsauffassung hat dieses Urteil indessen nicht beizutragen vermocht. So hat der 8. Senat des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs die von der Sache her völlig unverständliche Entscheidung getroffen, daß der Abbruch von Wohnraum nicht unter das Verbot der Zweckentfremdung fällt, und dazu ausgeführt, daß der Bayerische Verwaltungsgeschichtshof nicht an die Auslegung des Bundesverfassungsgerichtes gebunden sei, da dessen Entscheidungen eine Bindungswirkung nur in den Teilen entfalten

könnten, in welchen sie entweder das Grundgesetz auslegten oder ein einfaches Gesetz verfassungskonform interpretierten (vgl. Artikel „Abbruch ist keine Zweckentfremdung“ in: Süddeutsche Zeitung vom 31. 3. 76).

37 Stadtentwicklungsplan 1975 der Landeshauptstadt München, S. IV—14.

38 Zur Konkretisierung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe vgl. *Schmidt-Futterer*, S. 553 f., RdNr. E 15 f. Ausdrücklich nur *städtebauliche* Gesichtspunkte dürfen bei der Anwendung von § 15 BauNVO berücksichtigt werden. Zur Einschätzung dieser Vorschrift vgl. Abschnitt 2.12.

39 Bayerisches Verwaltungsgericht München, Urteil vom 1. 6. 1973 — M 6376/72.

40 Vgl. hierzu *Verhaag, Bertram*; *Volker Kreibich*; *Alice Münscher*: Die Zweckentfremdungsverordnung. Analyse eines entwicklungspolitischen Instruments. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1974) S. 293 f.

41 Vgl. *Schmidt-Futterer*, S. 564.

42 Art. 6 des Bayerischen Wohnungsaufsichtsgesetzes vom 24. Juli 1974 (Bayer. GVOBL. Nr. 16/1974, S. 349) schreibt z. B. vor, daß eine Wohnung nur dann vermietet werden darf, „wenn für jede mindestens sechs Jahre alte Person eine Wohnfläche von mindestens 10 qm und für jede noch nicht sechs Jahre alte Person eine Wohnfläche von mindestens 6 qm vorhanden ist.“

entfremdung eher positiv zu behandeln⁴³. Die mancherorts geführten Auseinandersetzungen um die Abschaffung der Zweckentfremdungsverordnung, deren Argumente von der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung (Abbau der durch das Zweckentfremdungsverbot angeblich bestehenden „investitionshemmenden Wirkungen“) bis zu etatmäßigen Erwägungen (Einsparung von Personalstellen) reichen, fügen sich in dieses Bild. Diese Argumentation erscheint um so unverständlicher, als das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum bei der derzeitigen Rechtslage trotz der angedeuteten Mängel das in der Regel einzig wirksame Instrument zur Erhaltung der Wohnnutzung in den Innenstädten darstellt⁴⁴.

Die notwendige Ergänzung dieses Instrumentariums muß vor allem in zwei Richtungen gehen:

Zum einen ist die rechtliche Absicherung des Zweckentfremdungsverbots nicht nur für wohnungswirtschaftliche, sondern auch für stadtplanerische Zwecke erforderlich, um auch bei veränderten Angebot-Nachfrage-Verhältnissen auf dem gesamtstädtischen Wohnungsmarkt der Verdrängung der Wohnnutzung in den Innenstadtgebieten wirksam begegnen zu können. In diese Richtung zielt zumindest teilweise § 39 c der Novelle zum Bundesbaugesetz⁴⁵. Nach dieser Vorschrift kann die Gemeinde den Eigentümer eines im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegenden Grundstücks durch Bescheid verpflichten, eine Fläche, ein vorhandenes Gebäude oder eine sonstige bauliche Anlage oder Teile davon innerhalb einer angemessenen Frist den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechend zu nutzen oder einer solchen Nutzung zuzuführen. Da für Bebauungsplangebiete nach § 9 BBauG die Wohnnutzung – nach einer Novellierung im Rahmen des § 9 Abs. 1 b auch die geschoßweise Wohnnutzung z. B. in Mischgebieten – festgesetzt werden kann, ist das geplante Nutzungsgebot als Instrument zur Ergänzung der Wohnraumzweckentfremdungsverordnungen aus städtebaulichen Gründen einsetzbar.

Zum anderen sind dem restriktiv ansetzenden Zweckentfremdungsverbot Instrumente der aktiven Steuerung zuzuordnen. Derartige flankierende Maßnahmen wären die Schaffung eines generellen Modernisierungs- und Instandhaltungsgebotes, die Möglichkeit der Modernisierungsförderung mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus sowie eine verstärkte Wohnungsaufsicht, um die mangelnde Instandhaltung von Wohnraum zu verhindern.

43 Vgl. hierzu etwa die Daten für Nordrhein-Westfalen in den Antworten der Landesregierung auf die Kleinen Anfragen 1071 und 1594 (Drucksachen 7/2996 und 7/4606). Für Frankfurt/Main in: Dokumentation zur Bodenspekulation und zur Zweckentfremdung von Wohnraum in Frankfurt am Main. Hrsg. vom Magistrat der Stadt Frankfurt am Main. Oktober 1975. S. 88. Für Berlin vgl. Antwort des Senats von Berlin auf die Kleine Anfrage Nr. 736 in: Landespressedienst Nr. 30 vom 12. 2. 1976.

44 Zu den Möglichkeiten nach Novellierung des BBauG siehe Abschnitt 2.15.

45 Zu den allgemeinen Voraussetzungen des Gebotserlasses vgl. die Ausführungen unter 2.15.

2.3 Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsqualität (Wohnungsmodernisierung)

Ein wesentliches Motiv für die Abwanderung der großstädtischen Bevölkerung in das Umland besteht darin, daß Wohnungsbestand und Wohnumfeld insbesondere in den Innenstadt-Randgebieten häufig „nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechen und deshalb gegenüber den Verhältnissen im Umland nicht konkurrenzfähig sind“⁴⁶. Wenn der bisherige Trend der Bevölkerungsabwanderung und der Prozeß der sozialen Umschichtung mit den daraus resultierenden negativen Begleiterscheinungen (Verschlechterung der Wohnungssubstanz in den Innenstadtrandgebieten) gebremst werden soll, dann kommt es folglich darauf an, Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungs- und Wohnumfeldqualität in den Großstädten zu ergreifen. Eine solche Maßnahme ist die Modernisierung des Althausbestandes, die angesichts rückläufiger Bevölkerungszahlen und der Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte in letzter Zeit in den Mittelpunkt der städtebaulichen Diskussion gerückt ist. Hierbei handelt es sich um ein lange Zeit vernachlässigtes Instrument zur Verbesserung der Wohnfunktion der Städte⁴⁷.

Zur Förderung der Wohnungsmodernisierung stehen mehrere Instrumente zur Verfügung:

1. Das Städtebauförderungsgesetz (Förderung nach § 43 Abs. 1 StBauFG in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten);
2. die Modernisierungsrichtlinien des Bundes (gemeinsames Modernisierungsprogramm von Bund und Ländern⁴⁸);
3. die Modernisierungsprogramme der Länder⁴⁹;
4. die Konjunkturprogramme zur Wohnungsmodernisierung⁵⁰.

46 Stadtentwicklungsplan 1975 der Landeshauptstadt München. S. IV—3.

47 Die bereits in den 60er Jahren vorhandenen Ansätze einer finanziellen Förderung der Wohnungsmodernisierung kamen vor allem den Eigenheimbesitzern zugute (vgl. *Blumers, Friedrich O.; Ulrich Hieber; Axel Werner*: Modernisierung in der Praxis. Planung, Durchführung, Finanzierung, Förderung. — Stuttgart 1975. S. 15 ff.

48 Richtlinien des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau für das Modernisierungsprogramm 1974 vom 11. März 1974. In: Bundesbaublatt. Jg. 23 (1974) S. 258 ff., und Richtlinien des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau für das Modernisierungsprogramm 1975 vom 20. Dezember 1974. In: Bundesbaublatt. Jg. 24 (1975) S. 80 ff.

49 Vgl. z. B. Richtlinien 1975 über die Förderung von Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen an Wohngebäuden in Hessen (Landesmittel) vom 16. 4. 1975. In: Staatsanzeiger für das Land Hessen 1975, Nr. 21, S. 937 ff.

50 Zum Konjunkturprogramm 1975 vgl. z. B. *Oschmann, Martin*: Die Wohngebäude-Modernisierung im „Windhundverfahren“. Um die Realisierung des Sonderprogramms zur Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden. In: Der langfristige Kredit. Jg. 26 (1975) S. 610 bis 620.

Die Förderung der Modernisierung außerhalb von Sanierungsgebieten war bisher nicht gesetzlich fixiert. Nach zweijährigen Vorarbeiten legte die Bundesregierung im September 1975 einen Gesetzentwurf zur Förderung der Modernisierung vor. Der Bundestag beschloß am 23. 6. 1976 das von der Bundesregierung eingebrachte und durch einen Gesetzentwurf des Bundesrates ergänzte Wohnungsmodernisierungsgesetz. Bis zur parlamentarischen Verabschiedung des Gesetzentwurfs erfolgte die gemeinsame Förderung des Bundes und der Länder⁵¹ nach den Modernisierungsrichtlinien des Bundes⁵².

Nach den Richtlinien für das Modernisierungsprogramm 1975 erstreckt sich die finanzielle Förderung in der Regel nur auf die Modernisierung erhaltungswürdiger Wohnungen einschließlich der dadurch bedingten Instandsetzungsmaßnahmen. Die Förderungsmittel, die vor allem als Aufwendungszuschüsse zu den förderungsfähigen Modernisierungskosten⁵³ gewährt werden, dürfen in der Regel nur innerhalb bestimmter Modernisierungszonen eingesetzt werden, die z. B. in Großstädten eine Mindestgröße von 300 Wohneinheiten haben müssen. Gefördert werden sollen vor allem Mietwohnungen, während die Eigentümer von Einfamilienhäusern oder Eigentumswohnungen nur dann förderungsberechtigt sind, wenn deren Einkommen bestimmte Höchstgrenzen nicht überschreiten (Ziff. 4.2 der Richtlinien).

Die bisherigen Erfahrungen mit der Wohnungsmodernisierung zeigen, daß der größte Teil der Mittel nicht an private Hauseigentümer floß, sondern an große (gemeinnützige) Wohnungsbaugesellschaften, von denen eigentlich erwartet werden kann, „daß sie ihre Instandsetzungspauschalen regelmäßig zweckgebunden verwenden und schrittweise Modernisierungsmittel bereitstellen“⁵⁴. Die Gründe sind vor allem darin zu sehen, daß

- die finanziellen Anreize offenbar nicht hoch genug sind, um die bei privaten Hausbesitzern vielfach vorhandenen Bedenken gegen die mit der Inanspruchnahme der Förderung verbundenen Voraussetzungen⁵⁵ (z. B. Mietpreis- und Belegungsbindung) auszuräumen⁵⁶;
- bis zum Inkrafttreten des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes am 1. Januar 1975 die Zustim-

mung der Mieter zu den Modernisierungsmaßnahmen (und zu daraus resultierenden Mieterhöhungen) vorliegen mußte⁵⁷ und offenbar vor allem private Hauseigentümer vor den erforderlichen Abstimmungsverhandlungen mit den Mietern zurückschreckten⁵⁸;

- die Gemeinden Modernisierungszonen häufig aus Praktikabilitätsgründen nur für solche Gebiete ausweisen, wo sich der Wohnungsbestand im Besitz weniger großer Baugesellschaften befindet⁵⁹.

Während die Modernisierungsförderung nach dem StBauFG auch städtebauliche Ziele umfaßt⁶⁰, werden die Mittel nach den Modernisierungsrichtlinien des Bundes nur für Modernisierungszwecke⁶¹ (bis zu Gesamtkosten von 20 000 DM je Wohnung), nicht aber für Instandsetzungsarbeiten zur Beseitigung städtebaulicher Mängel vergeben. Dies hat z. B. in Berlin dazu geführt, daß die Modernisierungsmittel gemäß Bundesrichtlinien fast ausschließlich an Wohnungen aus den 20er und 30er Jahren flossen, während die eigentlich „bedürftige“ Kategorie, nämlich die vor 1914 errichteten Wohnungen (davon gibt es in Berlin immerhin rd. 450 000) kaum zum Zuge kam⁶².

Zur Steigerung der Effizienz der Modernisierungsförderung sind zusätzliche Regelungen erforderlich, wie z. B. die Einbeziehung von Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnumwelt, die steuerliche Förderung der Altbauerhaltung und Modernisierungsgebote. Die admi-

57 Seit dem 1. Jan. 1975 hat sich die Rechtslage geändert. Nach dem Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz kann der Vermieter nach Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen eine Erhöhung der Mieten um 14 % der für die Wohnung aufgewendeten Kosten verlangen, und zwar durch einseitige schriftliche Erklärung gegenüber dem Mieter. Die Zustimmung des Mieters zu beabsichtigten Modernisierungsmaßnahmen als Voraussetzung für die Förderung ist also nicht mehr erforderlich, wodurch die Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen sicherlich erleichtert worden ist. Auf der anderen Seite ergibt sich das Problem der möglichen Verdrängung von sozial schwachen Bevölkerungsgruppen aus den modernisierten Wohnungen, sofern die Individualförderung (Wohngeld) nicht entsprechend angepaßt wird.

58 Vgl. Heix, Gerhard: Die Förderung der Modernisierung von Wohnungen. In: Deutsche Wohnungswirtschaft. Jg. 27 (1975) S. 127.

59 Vgl. Wartenberg, Gerd: Aktuelle Probleme der Modernisierungspolitik. In: Bauwelt. Jg. 66 (1975) S. 1326.

60 In § 1 Abs. 2 StBauFG wird Modernisierung zwar als ein Gesetzeszweck genannt. In der Praxis der Sanierung spielte sie jedoch bislang eine nur unwesentliche Rolle, da überwiegend sogenannte Funktionsschwächensanierungen im Sinne von § 3 Abs. 3 Nr. 2 StBauFG durchgeführt wurden, bei denen wiederum die Flächenanierungen überwogen. Vgl. dazu: Städtebauförderung des Bundes. Bericht des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau über den Vollzug des Städtebauförderungsgesetzes. — Bonn-Bad Godesberg 1975. S. 29.

61 Förderungswürdige Modernisierungsarbeiten sind nach den Bundesrichtlinien für 1975 die Verbesserung der Beheizung, der sanitären und elektrischen Anlagen, des Kochraumes, der Wärmedämmung, ferner Schutz vor Lärmimmissionen (Ziff. 6.1) und andere Arbeiten, wenn sie den Wohnwert der Wohnung unmittelbar verbessern und nicht Instandsetzungsarbeiten, Schönheitsreparaturen oder Um- und Erweiterungsbauten sind (Ziff. 6.2).

62 Wartenberg, S. 1326.

51 Für die Modernisierungsprogramme 1974 und 1975 stellte der Bund jeweils 144 Mill. DM zur Verfügung.

52 Vgl. Fußnote 48.

53 Für das Modernisierungsprogramm 1975 stellte der Bund 114 Mill. DM als Zuschüsse und 30 Mill. DM als Darlehen zur Verfügung. „Die Zuschüsse werden für die Dauer von insgesamt 9 Jahren gewährt, und zwar jeweils 3 Jahre in Höhe von 7,2 %, 4,8 % und 2,4 % der förderungsfähigen Modernisierungskosten“ (Ziff. 3.4).

54 Brackrock, Bernd; Wolfgang Kröning; Ilona Mühlisch-Klinger: Die Förderung der Modernisierung nach dem Gemeinsamen Modernisierungsprogramm des Bundes und der Länder. In: Der Gemeindetag. Jg. 28 (1975) S. 145.

55 Vgl. Mühlhause, Gerd: Das Modernisierungsprogramm 1974 und seine Konsequenzen für den Eigentümer. In: Deutsche Wohnungswirtschaft. Jg. 26 (1974) S. 88 ff.

56 Vgl. Brackrock u. a., S. 144.

nistrative Erzwingung von Modernisierungsmaßnahmen durch entsprechende Gebote ist indessen in der gegenwärtigen wohnungswirtschaftlichen Lage zumindest problematisch. Bezeichnend ist, daß das entsprechende Instrumentarium des StBauFG⁶³ bisher in der Praxis noch nicht eingesetzt wurde⁶⁴. Auch das mit dem novellierten BBauG zur Verfügung stehende, tatbestandlich weitgehend mit dem des StBauFG identische Modernisierungsgebot⁶⁵ wird vermutlich praktisch wenig Anwendung finden: Da die Modernisierungskosten unbegrenzt auf den Mieter abgewälzt werden können⁶⁶, werden regelmäßig sozialpolitische Erwägungen gegen den Erlass eines Gebotes sprechen. Eine derartige Überwälzung ist nicht möglich bei Instandsetzungsmaßnahmen nach den Wohnungsaufsichtsgesetzen einiger Länder⁶⁷ und dem Instandsetzungsgebot des § 39 e der Novelle zum BBauG. Obwohl mit diesen Maßnahmen nur ein Minimum an Wohnqualität zu gewährleisten ist, können sie eine wichtige Rolle bei der Sicherung modernisierungsfähiger Altbausubstanz spielen.

2.4 Steuerungsmöglichkeiten der Verkehrsplanung

Als eines der wesentlichsten Steuerungsinstrumente der städtischen Entwicklung kann die Verkehrsplanung bezeichnet werden, mit der sowohl der auf der City lastende Entwicklungs- und Veränderungsdruck als auch die großstädtische Wohnumfeldqualität entscheidend beeinflusst werden können. Zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr (Verkehrsplanung) besteht ein enger wechselseitiger Zusammenhang⁶⁸:

- a) Die Zunahme des Individualverkehrs ist zugleich Ursache und Folge des Siedlungsbreis in den Verdichtungsgebieten. Die vorherrschende Stadtstruktur, vor allem die Trennung der Funktionen „Wohnen“ und „Arbeiten“, ist einerseits durch die Entwicklung des Automobils weitgehend erst möglich geworden, und sie erzeugt andererseits mehr Verkehr, als bei anderen Siedlungsstrukturen (Funktionsmischung) erforderlich wäre⁶⁹.
- b) Die Verkehrsplanung kann als das Paradebeispiel einer „Anpassungsplanung“ bezeichnet werden: im Mittelpunkt der verkehrsplanerischen Bemühungen stand lange Zeit der Versuch, der gestiegenen Nachfrage nach neuen und breiteren Straßen ein entsprechendes Angebot gegenüberzustellen⁷⁰. Erst allmählich hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß die „autogerechte Stadt“ weder wünschenswert noch leistbar ist.
- c) Die Planung des öffentlichen Nahverkehrs hat der monozentrischen Entwicklung der Städte vielfach Vorschub geleistet: Die meist radial angelegten, also sternförmig auf das Stadtzentrum ausgerichteten U- und S-Bahn-Netze⁷¹ erhöhen die Standortgunst der City, verstärken folglich den ohnehin vorhandenen Verdrängungswettbewerb und erschweren gleichzeitig die Zentrenbildung in den äußeren Stadtbezirken bzw. in der Region⁷². Manche Siedlungsräume außerhalb der Großstädte sind durch das öffentliche Nahverkehrssystem zum Teil weitaus besser erschlossen als innerstädtische Standorte, wodurch die Abwanderung der Bevölkerung ins Umland zumindest tendenziell gefördert wird⁷³.

63 § 21 StBauFG.

64 So das Ergebnis einer Umfrage des Deutschen Städtetages.

65 § 39 e. Im Hinblick auf diese Vorschrift wird auch die Streichung entsprechender Regelungen im Entwurf zum Wohnungsmodernisierungsgesetz plausibel.

66 § 32 StBauFG, der eine — in der Höhe allerdings umstrittene — Limitierung der modernisierungsbedingten Mieterhöhung vorsieht, wurde mit der Novellierung des BBauG ebenfalls gestrichen.

67 Berliner Gesetz zur Beseitigung von Wohnungsmißständen vom 6. 3. 1973 (GVBl. 1973, S. 474); Bayer. Gesetz zur Beseitigung von Wohnungsmißständen vom 24. 7. 74 (GVBl. 1974, S. 348); Hessisches Wohnungsaufsichtsgesetz vom 4. 9. 1974 (GVBl. 1974, S. 395). Ähnliche Vorschriften älterer Art enthalten das Hamburgische Wohnungspflegegesetz vom 31. 3. 1938 (GVBl. 1938, S. 95) sowie das Bremische Gesetz betreffend die Wohnungspflege vom 26. 7. 1910.

68 Vgl. Röck, Werner: Interdependenzen zwischen Städtebaukonzeptionen und Verkehrssystemen. — Göttingen 1974. = Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, H. 74. Linder, Wolf: Nahverkehrsplanung und städtische Lebensbedingungen. In: Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie. Hrsg. von Rolf-Richard Grauhan. — Gütersloh 1972. S. 212 ff. / Voigt, Fritz, u. a.: Arbeitsstätte, Wohnstätte, Nahverkehr. Die Bedeutung des großstädtischen Nahverkehrssystems für die optimale Zuordnung von Wohnstätte und Arbeitsstätte unter besonderer Berücksichtigung des Hamburger Wirtschaftsraumes. — Hamburg 1968. S. 39 ff.

69 Vgl. Linder, Wolf; Ulrich Maurer; Hubert Resch: Erzwungene Mobilität. Alternativen zur Raumordnung, Stadtentwicklung und Verkehrspolitik. — Köln; Frankfurt a. M. 1975. S. 39.

70 Dies läßt sich z. B. an der anteiligen Entwicklung der Bundesverkehrswegeinvestitionen zeigen: Der Anteil der für den Straßenbau ausgegebenen Mittel an den gesamtstaatlichen Verkehrswegeinvestitionen stieg von 40 % im Jahre 1950 auf 75 % im Jahre 1971, der Anteil der Schienenwege (einschl. S-Bahn) fiel von 35 % auf 10 % und der Anteil des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) stieg nur von 1 % im Jahre 1950 auf 4 % im Jahre 1971 (Quelle: Der Mensch hat Vorfahrt. Kursbuch für die Verkehrspolitik. Ein Konzept des Bundesministers für Verkehr. — Bonn 1973. S. 8). Seit 1967 stellt der Bund das Mehraufkommen aus der Mineralölsteuererhöhung (3 Pf/Liter) zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden zur Verfügung, aber nur 40 % wurden für Investitionen im ÖPNV, 60 % dagegen für den kommunalen Straßenbau verwandt (vgl. Verkehrspolitik. Fakten und Argumente. Hrsg. vom Bundesminister für Verkehr. o. J., S. 41). Obwohl in der Regierungserklärung der sozialliberalen Koalition im Januar 1973 dem ÖPNV Vorrang vor dem Individualverkehr eingeräumt wurde, entfielen aus den Mitteln des Bundesverkehrsministeriums auch 1975 noch mehr Investitionen auf den kommunalen Straßenbau (1,027 Mrd. DM) als auf den ÖPNV, für den 970 Mill. DM verwendet wurden (a. a. O., S. 14).

71 Vgl. Abreß, Hubert: Verkehrspolitik als Mittel der Integration von Stadt und Region. In: Städte- und Gemeindebund. Jg. 29 (1974) S. 246.

72 So steht das meist auf die Innenstadt orientierte öffentliche Verkehrssystem der Großstädte häufig in Widerspruch zum Ziel der polyzentrischen Stadtentwicklung.

Wenn die Attraktivität der Großstädte auch als Wohnort erhalten oder wiederhergestellt werden soll, dann kann (und muß) die Verkehrsplanung (Verkehrspolitik) hierzu einen ganz wesentlichen Beitrag leisten. Zur Frage der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und zur Reduzierung der durch den Kraftfahrzeugverkehr hervorgerufenen schädlichen Auswirkungen auf die städtischen Lebensbedingungen liegt bereits eine Vielzahl von Vorschlägen vor⁷⁴. Ein großer Teil der denkbaren Interventionsmöglichkeiten unterliegt jedoch nicht der kommunalen Zuständigkeit.

Soll die Verkehrsplanung der Kommunen zur Entlastung der Innenstädte von weiterem Veränderungsdruck und zur Erhöhung der innerstädtischen Wohnattraktivität beitragen, dann müssen vor allem Maßnahmen zur Einschränkung des Individualverkehrs getroffen werden⁷⁵. Unter längerfristigen Gesichtspunkten sind insbesondere solche Maßnahmen erfolgversprechend, die zu einer Reduzierung der Verkehrserfordernisse führen (Funktionsmischung, Verwirklichung des polyzentrischen Konzepts). Kurzfristig erfolgversprechende Ansätze zu einer Einschränkung des Individualverkehrs sind vor allem verkehrslenkende und verkehrsberuhigende Maßnahmen.

Ein besonders markantes Beispiel einer unmittelbar wirkenden verkehrsberuhigenden Maßnahme ist die Einrichtung von Fußgängerzonen, die – nach anfänglichen

Widerständen der mit Umsatzeinbußen rechnenden privatwirtschaftlichen Anlieger – in den Städten mehr und mehr Anklang gefunden haben⁷⁶. Die Vorteile von Fußgängerbereichen liegen auf der Hand: Sie steigern zunächst die Attraktivität der City als Einkaufszentrum, sie reduzieren den Verkehrslärm und die Luftverschmutzung beträchtlich und sie übernehmen in zunehmendem Maße auch Freizeitfunktionen. Fußgängerzonen werden von der Bevölkerung überaus positiv beurteilt⁷⁷; sie sind zweifellos ein imagebildender Faktor von erheblicher Bedeutung⁷⁸, sie sind aber auch mit einer Reihe von Problemen verbunden, deren wichtigste hier kurz skizziert seien:

- a) Das schwierigste Problem ist die Neuregelung des Verkehrs, weil der aus den Fußgängerzonen verbann- te Verkehr sich häufig neue Wege durch bisher intakte Wohngebiete am Rande der Fußgängerbereiche sucht und damit zu einer verstärkten Umweltbelastung der Innenstadtrandgebiete führen kann. Dieser Verdrängungseffekt dürfte dort am geringsten sein, wo gute öffentliche Verkehrsmittel vorhanden sind.
- b) Den beträchtlichen Umsatzsteigerungen in den neu errichteten Fußgängerbereichen entsprechen in aller Regel Umsatzeinbußen auf deren Rückseiten. Es besteht die Gefahr, daß es hier zu einem wirtschaftlichen Entleerungsprozeß kommt und daß die rückseitigen Straßen „den verdrängten Lieferverkehr und Parksuchverkehr ... aufnehmen müssen“⁷⁹.
- c) Die Umsatzsteigerungen in der Fußgängerzone führen zu höheren Grundstückspreisen und Mieten. Es entsteht also ein zusätzlicher Veränderungsdruck auf etwa noch vorhandene Wohnnutzungen und auf kleine und mittlere Spezialgeschäfte. Die Gefahr der Verödung der Innenstädte (Monotonie des Warenangebots)⁸⁰ wird also möglicherweise größer und nicht kleiner. Ein Ausweg aus dieser Zwickmühle wird in einer erheblichen Erweiterung der Fußgängerbereiche

73 Mit der Inbetriebnahme der Münchner S-Bahn im Jahre 1972 hat sich „der Bereich um die Stadt München, der vom Stadtzentrum aus mit einem Gesamtzeitaufwand von einer Stunde mit der S-Bahn zu erreichen ist, ... von rund 500 qkm auf 1615 qkm vergrößert“. (Lippert, Dieter; Nikolaus L. Meyer: Eine Großstadt löst ihre Probleme. In: Der Bayerische Bürgermeister [1975] S. 30). Der Ausbau der S-Bahn weit in das Münchner Umland hinein „bedeutet aber, daß viele Regionsmünchner die Innenstadt ... schneller erreichen als diejenigen Stadtmünchner, die abseits der U- und S-Bahn wohnen“ (Vogel, Hans-Jochen: Die Region München. In: Kommunalwirtschaft. [1970] S. 316) und ist infolgedessen mit einer Veränderung der intraregionalen Wohnstandortattraktivitäten zu Lasten der Kernstadt verbunden.

74 Vgl. z. B.: Bericht der Sachverständigenkommission über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 24. 8. 1964 (Bundestags-Drucksache IV/2661 vom 29. 10. 1964). / Grünärl, Froh-mund: Der innerstädtische Verkehr. Preispolitische Möglichkeiten der Steuerung des innerstädtischen Pkw-Verkehrs. — Marburg 1971. / Auto und Umwelt. Gutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom September 1973. / Helfrich, Paul: Überlegungen und Versuche zur ökonomischen und organisatorischen Bewältigung des Verkehrs in Kernstädten. In: Die Kernstadt und ihre strukturgerechte Verkehrsbedienung. — Hannover 1974. S. 93—147. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 92. / Strukturgerechte Verkehrsbedienung der Kernstadt. Stellungnahme des Forschungsausschusses „Raum und Verkehr“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. In: Die Kernstadt und ihre strukturgerechte Verkehrsbedienung. — Hannover 1974. S. 167—170. / Linder, Maurer; Resch, S. 88 ff. / Apel, Dieter: Straßenverkehr und Lärmschutz. Zum Entwurf einer Straßenschallschutzverordnung nach § 43 Bundes-Immissionsschutzgesetz. — Berlin 1976. = Gutachten des Deutschen Instituts für Urbanistik.

75 Zur rechtlichen Seite dieses Problems vgl. Sendler, Horst: Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einschränkung

des Individualverkehrs. In: Die Öffentliche Verwaltung. Jg. 27 (1974) S. 217—229.

76 Fußgängerbereiche existieren nicht nur in nahezu allen Großstädten, sondern auch in vielen Klein- und Mittelstädten (vgl. die Übersicht bei Monheim, Rolf: Fußgängerbereiche — zunehmend auch in Klein- und Mittelstädten. In: Städte- und Gemeinderat. Jg. 28 [1974] S. 99 ff.).

77 Vgl. ebenda, S. 99.

78 Eine besondere Attraktivität der Münchner Innenstadt ist die vom Karlsplatz zum Marienplatz führende Fußgängerzone (Neuhauser- und Kaufingerstraße), die von den Münchnern selbst als die „Gute Stube“ der Stadt bezeichnet wird und inzwischen internationale Anerkennung gefunden hat.

79 Monheim, Rolf: Fußgängerbereiche. Bestand und Entwicklung. — Köln 1975. = DST-Beiträge zur Stadtentwicklung, Reihe E, H. 4. S. 76.

80 Vgl. Freytag, Norbert, u. a.: Fußgängerzonen. Erfahrungen aus wirtschaftlicher Sicht. Hrsg.: Kammer der Gewerblichen Wirtschaft für Wien. — Wien 1972. S. 158.

81 Vgl. Monheim, Fußgängerbereiche. Bestand und Entwicklung. S. 76.

gesehen⁸¹ – eine Strategie, die in einigen Städten offensichtlich sehr intensiv betrieben wird⁸².

„Während in den Innenstädten die Notwendigkeit von Fußgängerbereichen nicht zuletzt dank starker ökonomischer Interessen wenigstens im Grundsatz akzeptiert ist, hat man sich für die anderen Teile der Stadt meist überhaupt noch nicht mit dieser Frage befaßt⁸³“. Dies ist um so weniger verständlich, als sich beispielsweise die Einrichtung von Fußgängerzonen in Nebenzentren als hilfreiches Instrument zur Verwirklichung des polyzentrischen Konzeptes anbietet. Auch stellen Fußgängerbereiche in der Regel immer noch „ein Privileg für die Geschäftswelt dar⁸⁴“, während nur wenige Ansätze erkennbar sind, das Instrument der Fußgängerzonen zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität in alten (innenstadtnahen) Wohnquartieren einzusetzen⁸⁵.

Die Einrichtung von Fußgängerbereichen muß eingebettet sein in eine Strategie zur Erhaltung oder Wiederengewinnung der (Wohn-)Attraktivität der Stadt. Dazu gehört, daß die bisherige Monofunktionalität von Fußgängerzonen, also die alleinige oder überwiegende Ausrichtung auf Waren- und Kaufhausbereiche, überwunden und eine sinnvolle Kombination von Einkaufsbereichen, Freizeiteinrichtungen, Parks und Promenaden, Wohn- und Spielstraßen usw. gefunden wird⁸⁶. Damit würden die (Innen-)Städte erheblich an Attraktivität gewinnen und auch als Wohnort wieder interessant werden.

3. Zusammenfassung

Ohne eine Reihe flankierender Maßnahmen – dies kann zusammenfassend festgestellt werden – dürften

die Großstädte nur bedingt in der Lage sein, die Bevölkerungsentleerung der Innenstädte und die Stadt-Umland-Wanderung zu bremsen. Zwar ist das vorhandene Instrumentarium mit der Novellierung des Bundesbaugesetzes und der Verabschiedung des Wohnmodernisierungsgesetzes inzwischen weiter verbessert worden, doch sind es vor allem drei Gründe, die eine eher skeptische Einschätzung der Steuerungsmöglichkeiten angebracht erscheinen lassen:

1. Ein in sich widerspruchsfreies Ziel-Mittel-System der Stadtentwicklungsplanung ist nur schwer vorstellbar. Als Beispiel sei die Verkehrsplanung genannt, deren Maßnahmen einerseits durch Verbesserung der regionalen Standortqualität zur Sicherung und Stärkung der großstädtischen Wirtschaftskraft geeignet erscheinen, die aber andererseits gerade dadurch den Prozeß der innerstädtischen Wohnnutzungsverdrängung und der Stadt-Umland-Wanderung verstärken.
2. Zwischen den von den Kommunen einsetzbaren Instrumenten und einigen bundes- und landespolitischen Maßnahmen bestehen zum Teil konterkarierende Einflüsse. Beispiele sind das geltende Bodenrecht, die steuerliche Privilegierung des Grundbesitzes gegenüber anderen Arten der Vermögensanlage, die undifferenzierte Förderung des Eigenheimbaus und die den Individualverkehr subventionierende Kilometerpauschale.
3. Ein wesentliches Hindernis für eine effiziente Steuerung der Stadt-Umland-Wanderung ist schließlich der traditionelle „Bürgermeisterwettbewerb“ der Gemeinden. Bei insgesamt knapper werdenden Ressourcen verschärft sich der Konkurrenzdruck der Gemeinden untereinander. Die Bemühungen der Großstädte, den Prozeß der Bevölkerungsabwanderung ins Umland durch Maßnahmen zur Sicherung und Wiederherstellung ihrer Wohnattraktivität zu stoppen, könnten daher relativ erfolglos bleiben, solange die kommunalen Entscheidungsträger des Umlandes eigene, von den Zielvorstellungen der Kernstadt abweichende Entwicklungskonzepte verfolgen und entsprechende Maßnahmen zur Durchsetzung dieser Entwicklungskonzepte ergreifen (können) und solange der natürliche Attraktivitätsvorsprung des Umlandes (Nähe zum Grünen, Wohnen im Einfamilienhaus, keine Umweltbeeinträchtigung usw.) nicht durch eben diese Maßnahmen wieder verloren geht.

82 So wird insbesondere in München eine Politik der forcierten Ausweitung der Fußgängerzonen betrieben. „Kaum ein Monat vergeht, in dem der OB nicht die Eroberung einer weiteren Straße für die Fußgänger bekanntgeben kann“, heißt es dazu in einer Glosse in der Süddeutschen Zeitung vom 20. 11. 1975. In München wurden „innerhalb von dreieinhalb Jahren insgesamt 100 000 Quadratmeter aus dem „Fahrverkehrssystem“ herausgenommen und als „Gute Stube“ oder ... als „Bauernstube“ zum Spaziergängerterritorium erklärt“ (Wach, Gerlinde: Lob für die „Bauernstube der Stadt“. In: Süddeutsche Zeitung vom 7. 11. 1975.).

83 Monheim, Fußgängerbereiche. Bestand und Entwicklung. S. 7.

84 Lotz, Georg: Fußgängerbereiche und ihre Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr. In: Verkehr und Technik. Jg. 28 (1975) S. 82.

85 Als ein solcher, nach den bisherigen Erfahrungen durchaus erfolgreicher, Versuch kann z. B. das Projekt „Lister Meile“ in Hannover angesehen werden.

86 Vgl. Monheim, Rolf: Fußgängerbereiche in deutschen Städten. Neuerscheinungen zu einem aktuellen Thema. In: Informationen des Instituts für Raumordnung. Jg. 23 (1973) S. 36.