

Stadterneuerung in den USA

1. TEIL: PLANUNG*

I. Einleitung

Städte erneuern sich überall in der Welt in natürlicher Weise aus sich selbst heraus. Jeder Wiederaufbau eines als baufällig oder überaltert angesehenen Hauses ist ein Stück dieses fortlaufenden Erneuerungsprozesses. Von dieser natürlichen Stadterneuerung soll hier nicht die Rede sein, sondern von der staatlich geförderten, gelenkten oder von staatlichen Stellen bewußt betriebenen Stadterneuerung, die darauf abzielt, anstelle eines als überholt, schlecht oder unzweckmäßig empfundenen Zustandes einen fortschrittlichen, besseren und zweckmäßigeren städtebaulichen Zustand herbeizuführen. Schon diese vorsichtige Umschreibung dessen, was unter Stadterneuerung in diesem Bericht verstanden werden soll, läßt erkennen, daß hier fließende Übergänge vorhanden sind, die einer scharf abgrenzenden Definition im Wege stehen, und daß schon bei der Begriffsbestimmung grundlegende Probleme auftauchen.

II. Stadtplanung – Stadterneuerung

Die Begriffe *city planning* und *urban renewal* werden in den USA ständig nebeneinandergestellt. Sie gehen gleitend

ineinander über, und eine Abgrenzung untereinander ist bei oberflächlicher Betrachtung nicht eindeutig feststellbar. Das Studium amerikanischer Verhältnisse, in denen ein rund fünfzehnjähriger Vorsprung gegenüber deutschen Bestrebungen zur Erneuerung der Städte unschwer erkennbar ist, vermittelt ein uneinheitliches Bild. Die gemeinsame Sorge um die Zukunft der Städte kann zur systematischen Stadtplanung oder zur Erneuerungsbestrebung kleineren oder größeren Gebietsumfanges ohne städtebauliche Planung führen. Es entspricht der amerikanischen Mentalität und ihrer Abneigung gegen staatlich fixierte Normen, daß sowohl Stadtplanung als auch Stadterneuerung in den verschiedensten Organisationsformen vorgefunden wurde und im Grunde entscheidend ist, wie die örtliche Konstellation der geistig und politisch tragenden Kräfte, der Interessen von Gruppen oder die schöpferische Kraft von Einzelpersonlichkeiten wirksam wird. So boten sich als Extreme einerseits die Tatsache, daß seit gut zwei Jahrzehnten eine Sanierung von verslumten Stadtteilen betrieben, eine städtebauliche Leitplanung jedoch erst vor wenigen Jahren in Angriff genommen wurde (Newark, New Jersey), andererseits der Fall, daß die überragende Dirigentenpersönlichkeit eines Städtebauers Stadtplanung und Stadterneuerung zur Einheit verschmolzen hatte (Philadelphia – Edmund N. Bacon). Im ersten Fall (Newark) waren die tragenden Kräfte einer Stadterneuerung einmal das Gruppeninteresse der Wirtschaft, vertreten durch die Industrie- und Handelskammer, die sich gleichsam identifizierte mit der Wahrnehmung von Aufgaben des „öffentlichen Wohls“, zum anderen die Entschlossenheit der politisch Verantwortlichen, das Wohnungselend zu beseitigen. In Louis Danzig gewannen sie eine Persönlichkeit, die offen-

* Der folgende Beitrag ist der erste Teil einer Niederschrift über eine vom Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft (RKW) organisierte Studienreise, die Berliner Fachleute in die USA unternahmen, um sich dort mit den Problemen, den Planungen und der Durchführung der Stadterneuerung bekannt zu machen. An der Abfassung dieses ersten Teils (Planung) waren die Herren Dr. Helmut Friedemann, Hans Joachim Gratz und Dr. Klaus Schroeder beteiligt. Der zweite Teil (Durchführung) folgt in einem der nächsten Hefte. (Red.)

sichtlich von hohen ethischen „backgrounds“ bewegt ist und klare Vorstellungen von wirtschaftlichen und soziologischen Zusammenhängen erkennen läßt. Wichtige, wenn auch nicht alle Fakten des Städtebaues wurden hier durch einen hervorragenden Wirtschaftsfachmann erfaßt. Im zweiten Fall (Philadelphia) ist es die Einzelpersönlichkeit, deren Gestaltungswille am Ort des geschichtlichen Ursprungs der heutigen USA urbane Lebensform mit Pflege der jungen Tradition zu verbinden versteht. Sie formt daraus eine Stadt, die amerikanische Lebensart manifestiert. Zwischen diesen sehr verschiedenen Möglichkeiten variiert das Bestreben zur Fortentwicklung der amerikanischen Städte.

Obgleich auf breiter Skala eine Verschmelzung von Stadtplanung und Stadterneuerung erkennbar war, klang aus Vorträgen und Diskussionen vielfach das Bemühen heraus, zu klaren Definitionen der Begriffe zu kommen. Sie schaffen Voraussetzung für eine organisatorisch-fachliche Arbeitsteilung beim Umbau der Städte für heutige und zukünftige Bedürfnisse. Insbesondere Darlegungen an der University of California führten zur gedanklichen Klärung des Komplexes, wonach eine Begriffsbestimmung etwa folgendermaßen formuliert wurde:

Unter Stadtplanung ist eine das gesamte Wesen der Stadt erfassende Planungstätigkeit zu sehen. Sie basiert auf der Kenntnis aller technischen, ökonomischen, soziologischen und kulturellen Zusammenhänge und führt zur Ordnung der Flächen und zu einer Festlegung über die Art der Nutzung im *masterplan*. *City planning* erfaßt die Gesamtstruktur und sucht die Funktionen gleitend den Erfordernissen anzupassen. *Urban design*, als neuer Zweig zwischen Stadtplanung und Architektur, befaßt sich mit der dritten Dimension und schafft Leitbilder stadträumlicher Gestaltung. Die „physikalische Planung“ setzt stets die „strukturelle Planung“ voraus.

Stadterneuerung ist die in erster Linie aus dem Alterungsprozeß der Stadt abzuleitende Bestrebung zur Regeneration abgewirtschafteter oder kranker Teile des Stadtgefüges. Sie hat im Gegensatz zur Sanierung einzelner Slumgebiete die systematische Erneuerung der Stadt als Ganzes zum Ziel. *Urban renewal* ist die Durchführung der städtebaulichen Leitplanung, die sich auf Teilgebiete beschränken kann, im fortgeschrittenen Stadium jedoch große Bereiche der Stadt erfaßt. Die Stadterneuerung ist nicht auf Wohngebiete beschränkt, sondern führt des öfteren zu völliger Umstrukturierung der von ihr erfaßten Bereiche. Stadterneuerung ist ein Prozeß, der in den USA aus einem sich schon immer vollziehenden unkontrollierten Vorgang zu einer systematisch gelenkten Aktion fortentwickelt wurde.

Als das Gemeinsame der Stadtplanung und der Stadterneuerung erwies sich vielfach das Bemühen der Institutionen verschiedener Prägung, die Stadt als Ganzes zu erfassen und daraus das Notwendige für den Teilbereich abzuleiten. Für das Sachgebiet des Städtebaus liegt hierin ohnehin die Basis aller Betrachtungen. In einer Reihe von Beispielen in den USA erwies sich die Stadterneuerung als die tragende Kraft einer städtebaulichen Umwandlung und stellt die Planung in eigener Regie und Verantwortung auf. Stets

wurde dies jedoch als Mangel, z. T. als unumgängliche Ersatzhandlung gekennzeichnet. So ergab das Studium der amerikanischen Entwicklung eindeutig, daß Stadterneuerung eine umfassende städtebauliche Planung voraussetzt, um, einer Dringlichkeitsskala entsprechend, diese dann Schritt für Schritt durchzuführen.

Institutionen für Städtebau und Stadterneuerung, die in den USA in den verschiedensten Rechtsformen von der Behörde bis zum freischaffenden Team auftreten, sollten nach amerikanischer Auffassung stets in einem sich ergänzenden Verhältnis der Partnerschaft zueinander stehen. Mehrfach wurde in Referaten von Verantwortlichen formuliert, daß der Erfolg einer Erneuerung der Städte nach den gemachten, z. T. schmerzhaften, Erfahrungen von einer gut funktionierenden Partnerschaft entscheidend abhängig sei!

Die Stadtplanung stellt den *masterplan* auf und kennzeichnet darin als Ergebnis der Strukturforschung und Analyse bestimmte Bereiche, die sie als Sanierungsgebiet kennzeichnet. Sie gibt ein Leitbild der Umwandlung und überläßt der Stadterneuerungsinstitution die Überprüfung der Durchführungsmöglichkeit. Dies führt bisweilen zur Korrektur der Abgrenzung oder auch zur Modifizierung des gegebenen städtebaulichen Inhalts, der mit der Stadtplanung erneut abgestimmt wird und zur Veränderung auch des *masterplan* führen kann. Eine Übereinstimmung der Auffassungen muß erreicht werden, denn schon die erste Vorlage eines förderungswürdigen Sanierungsvorhabens beim Bund auf Grund des Gesetzes von 1949*, Art. I, fordert u. a. die Übereinstimmung jedes Sanierungsvorhabens mit dem *masterplan*. Ohne Übereinstimmung der Stadtplanung und der Stadterneuerung ist die Vorlage eines *workable program* beim Bund also ausgeschlossen.

III. Verfahren

A. Planung und Vorbereitung

1. Analyse der Sanierungsdringlichkeit

In den USA steht am Beginn jeder städtebaulichen Planung, viel intensiver als in Deutschland, eine umfassende Bestandsaufnahme aller der Fakten, die zur gründlichen Analyse eines Stadtbereichs erforderlich sind.

Diese Forschungsarbeit beschränkt sich nicht nur auf Bauliches (Baualter, Bauzustand und dergl.), auf die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden oder die Erschließungs- oder Verkehrssituation, sondern erfaßt auch die Bevölkerungsvorgänge wie Einkommenslage, Alterszusammensetzung, Häufigkeit des Wohnungswechsels, Ursprung der Herkunft und viele weitere Tatbestände einer soziologischen Analyse der Wohnbevölkerung. Weiter werden die Fakten erfaßt, die notwendig sind, um das Wirtschaftsleben mit Handel, Handwerk, Industrie und Dienstleistungen analysieren zu können, wobei örtliche Gebundenheit, Verflechtung in größere Wirtschaftsräume, Anzahl der Arbeitsplätze, Klassifizierung der Störfaktoren und anderes mehr

* Housing Act, July 15, 1949, Public Law 171, 81st Congress.

aufgenommen wird. Nicht zuletzt erfolgt die Erfassung von Werten, um den Ausgangspunkt für eine Kostenermittlung und Stadtwirtschaftlichkeitsberechnung zu erhalten. So setzen sich dann auch Sanierungskriterien keinesfalls nur auf Grund von baulichen Tatbeständen, sondern auch weitgehend nach soziologischen, bevölkerungspolitischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammen. Man kann feststellen, daß die Analyse in den Städten der Methode nach unterschiedlich ist, so verschieden eben, wie auch die Umstände verschiedener Bereiche einer Stadt voneinander abweichen werden. Die vereinfachende Form eines Katalogs von Sanierungskriterien, die allein aus dem Bauzustand abgeleitet sind, wird aus amerikanischer Sicht als unzulänglich erachtet.

Stadtplanung und Stadterneuerung sind also in den USA mit einer umfassenden Großstadtforschung eng verbunden, die in überwiegendem Maße nicht von Ämtern und Behörden durchgeführt, sondern von diesen gesteuert und an Hochschulinstitute oder beratende Firmen (z. T. mit dem Charakter von Marktforschungs- und Maklerunternehmen) vergeben wird. Auswertung und letzte Zusammenfassung der Forschungsergebnisse liegen jedoch bei den Behörden. Abgesehen von der allgemeinen Grundlage jeder städtebaulichen Planung, die diese Ergebnisse bilden, werden die vielschichtigen Kennzeichen eines *substandard* durch methodische Untersuchungen erkennbar und führen zur Ausweisung von Stadterneuerungsbereichen.

Wiederholt konnte festgestellt werden, daß auch der Faktor Zeit nicht unbeobachtet blieb und die Darlegung von Entwicklungsphasen des geschichtlichen Lebensablaufs der Städte dem Verständnis des jetzigen Zustandes und seiner Mißstände sowie der Erfordernisse der Zukunft förderlich war.

Mit den örtlichen Unterschieden und nicht immer im gleichen Stadium der Entwicklung ergab sich etwa das folgende, allgemein geltende Bild des städtischen Strukturwandels und der Entstehung städtebaulicher Mißstände seit der Jahrhundertwende:

Im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts entwickelte die amerikanische Stadt eine sich ständig verdichtende City, die von einem europäischen Maßstäben entsprechenden Ring von Wohnstätten, vermischt mit Arbeitsstätten, umgeben war. Die starke Bevölkerungszunahme in Verbindung mit der anschwellenden Motorisierung und der so erreichten neuen Dimension der möglichen täglichen Mobilität führte zu einem Vorgang, der noch nicht abgeschlossen ist. Zunehmender Wohlstand und die größere Beweglichkeit gestatteten dem Amerikaner, das in der amerikanischen Gesellschaft traditionell verankerte Idealbild des Wohnens im Einfamilienhaus weitestgehend zu realisieren. Der Ring der älteren, ursprünglich sozial zumeist gehobeneren Wohnstätten um die City, der zahlreiche Zeichen einer übermäßigen Verdichtung und Vermischung angenommen hatte, wurde zunehmend von vielen Bewohnern, und zwar von den Wohlhabenderen und Jüngeren, verlassen. Sie siedelten sich im weiteren Umland der Städte an; die *suburbs* entstanden. Im Ring blieben die Ärmern, die Schwachen und die Alten zurück. Freie Wohnstätten wiederum füllten sich

auf mit Familien, die neu in die Stadt zuwanderten. Dies war ein Personenkreis, der sich aus Ärmern, Bindungslosen, Glücksuchenden – vielfach Teilen der farbigen Bevölkerung – zusammensetzte. In Verbindung mit den nach der Abwanderung Verbliebenen ergab sich daher eine anomale soziale Struktur in diesen Bereichen mit negativem Vorzeichen, den grauen Zonen. Das Absinken des sozialen Standards ging einher mit baulichem Verfall, der durch eine im Vergleich zu Mitteleuropa erheblich leichtere Bauweise sowie durch mangelnde Substanzerhaltungsmaßnahmen noch begünstigt wurde. In diese Periode des Strukturwandels von der Stadt des Fußgängers oder der Pferdegewandigkeit zur Stadt des motorisierten Zeitalters fällt die Bildung abgewirtschafteter Stadtbereiche im Ring um die City. Während die starken wirtschaftlichen Impulse die City zumeist regenerierten und sie dem Entwicklungsstand des Verkehrs mehr oder weniger anzupassen vermochten, entstanden ringsherum die Slums. Dafür ufernten die Städte aus und ergossen sich mit endlosen Einfamilienhaussiedlungen in das Umland, das sie in immer größerem Umkreis erfaßten, vielfach weit über die administrativen Grenzen der Stadtgebiete hinaus. Dieser Umstand brachte den amerikanischen Städten das fast unlösbare Verkehrsproblem des *Rush-hour*-Zu- und -Abstroms aus den *suburbs* in die City, zugleich aber auch die Notwendigkeit, Flächen in der City zur Aufnahme des ruhenden Verkehrs in immer stärkerem Maße in Anspruch zu nehmen. So wich die City mit ihren Parkplätzen in die umgebenden überalterten Gebiete minderer Wohnqualität aus, was dort durch Abräumung von Baublockteflächen zu Einbrüchen führte. Dies ist der ungeordnete Beginn der Erneuerung der Städte, weitgehend vom freien Spiel der Kräfte des modernen Verkehrs bestimmt.

Die Beobachtung dieser Vorgänge durch die Stadtverwaltungen führte dann zu ersten in geordnete Bahnen gelenkten Sanierungsbestrebungen. Dies geschah freilich im Anfang vielfach ohne städtebauliche Planung und hatte den Charakter einer rein stadthygienischen Maßnahme. Hier wie dort wurden verslumte Wohnblocks abgerissen und Neubauten, unter Ausschaltung einer Mischung von Wohnen und Arbeiten, meistens sehr stark in der Anzahl der Wohnungen angehoben, errichtet. Solche Beispiele liegen in New York etwa 25 Jahre zurück. Das Ergebnis war wohl in der Regel eine größere Wohndichte als zuvor und zumeist nur eine neue Form von Massenquartieren, nunmehr nicht mehr horizontal, sondern vertikal geschichtet. Die soziale Struktur der Bewohner war unverändert geblieben, da das geschaffene Angebot von Einfachwohnungen nur den unteren Bereich des Standards erfaßte. – Mit Heraufkommen der Erkenntnis, daß die Stadt eine komplexe Ganzheit darstelle und daher nur in allen ihren Zusammenhängen richtig betrachtet und letzten Endes auch weiterentwickelt werden könne – mit der Betrachtungsweise des Städtebaus von heute also –, wurde die Stadterneuerung schließlich Folge einer systematischen Planung von berufenen Fachleuten, Ämtern, Gremien und auch privaten Einrichtungen.

Im Gegensatz zur relativ jungen Praxis der Stadterneuerung in Deutschland, wo in erster Linie die Betrachtung der baulichen Substanz und ihrer Zerfallskriterien, wie Bau-

alter, fehlende Wohnhygiene und Vermischungsgrad, zur Ermittlung von Sanierungsbereichen führt, ist in den USA die Ermittlungsmethode wesentlich umfassender. Baualter und Bauzustand werden bei uns als entscheidende Kriterien zur Bestimmung abgewirtschafteter Gebiete herangezogen, da eine kontinuierliche Entwicklung über Jahrhunderte eine Bewertungsskala zuläßt. Dabei kann mit zunehmendem Baualter unmittelbar auf starke Diskrepanz zum heutigen Wohnstandard geschlossen werden. Bei der viel jüngeren Geschichte der amerikanischen Städte und der durchschnittlich leichteren und konstruktiv anderen Bauweise nimmt die Feststellung des Baualters eine untergeordnete Rolle ein. Starke Wanderungsbewegungen von Teilen der amerikanischen Großstadtbevölkerung können dazu führen, daß Wohngebiete mehrfach ihren Charakter ändern. Hierzu genügt ein kurzer Zeitraum von 5 bis 10 Jahren. So kann einem Absinken unter den Standard ein Aufschwung folgen und diesem wieder ein Trend zur Verslumung, ohne daß die Bausubstanz im Kern verändert ist. Mobilität in Verbindung mit wirtschaftlichen und politischen Vorgängen, Zu- und Abwanderung der farbigen Bevölkerung und ethnischer Minoritäten beeinflussen den Charakter von Wohnquartieren entscheidend. Diese Vorgänge erschweren die Programmierung einer Stadterneuerung, weil sie vorab schwer erfaßt werden können. Die Analyse der Sanierungskriterien schenkt jedoch gerade diesen Tendenzen große Aufmerksamkeit, und man sucht in therapeutischer Absicht für die Sanierung der Stadtbereiche Programme zu entwickeln, die bevölkerungsstrukturell klärend wirken. Indifferente Quartiere sind besonders empfänglich für wechselnden Charakter mit entgegengesetztem Vorzeichen, und die Gefahr, eine *blighted area* (eigentlich: vom Pilz befallene Fläche) zu werden, droht stets. So ist die Forschung auf solche Gebiete besonders ausgerichtet und widmet sich dort über den Bauzustand hinaus vor allem den Bevölkerungsvorgängen und der sozialen und wirtschaftlichen Struktur. Charakteristisch ist eine Untersuchung von Chicago mit dem Titel „An Atlas of Chicago's People, Jobs and Homes – Background for Renewal Planning“*, die der Bevölkerung in großer Auflage Strukturuntersuchungen als Vorbereitung der Stadterneuerung nahebringt. Der Atlas enthält in graphischer Darstellung 40 verschiedene Fakten der Großstadtforschung und stellt die Tatbestände der Chicago Community Areas (des eigentlichen Stadtgebietes) der Chicago Metropolitan Area (der Stadtregion) gegenüber. Es werden bei der Gegenüberstellung von Bevölkerungsvorgängen, die ein oder auch mehrere Jahrzehnte auseinanderliegen, Veränderungen sichtbar, die in höchstem Maße Aufschluß geben über den Charakter und die Qualität bestimmter Bereiche der Stadt und deren Wandlung im erfaßten Zeitraum. Der Bauzustand wird recht summarisch erfaßt. Es wird da von verfallenen (*dilapidated housing units*) und von sich dem Verfall nähernden Gebäuden (*deteriorating housing units*) gesprochen.

Es ist in der Tat müßig, weitere bauliche Charakteristika der Slums von Chicago zu ermitteln, da die leichte Bau-

weise einen so eindeutigen Verfallsgrad erreicht haben kann, wie er in deutschen Innenstädten in der Regel nicht angetroffen wird. (Gewisse Ähnlichkeiten mit Notwohnungsgebieten am Rande deutscher Großstädte sind jedoch vorhanden!)

Vielfach wird auch der Struktur des Wirtschaftsgefüges größte Aufmerksamkeit gewidmet, und in einer Reihe von Beispielen konnte festgestellt werden, daß die Erkenntnis anomaler Verhältnisse, wirtschaftlicher Niedergang bestimmter Bereiche, Wucherungen an anderer Stelle und städtebauliche Fehlentwicklungen durch falsche Neuansetzungen von Handel, Handwerk und Industrie einen wesentlichen Anstoß zur Stadterneuerung gaben, ja, wie die Kräfte der Wirtschaft selbst Träger von umfassenden Sanierungsmaßnahmen wurden. Ein hervorragendes Beispiel dieser Art bietet die Industriestadt Newark, westlich von New York im Staate New Jersey. Die dortige Industrie- und Handelskammer (Newark Association of Commerce & Industry) ist vielleicht sogar die entscheidendste Kraft, die hinter der fast das gesamte Stadtgebiet umfassenden Stadterneuerung steht. Hier steht eine Wirtschaftsanalyse im Vordergrund und die herausgearbeitete Erkenntnis, daß das Blühen einer Industriestadt aufs engste mit dem Wohlergehen der an der Produktion, dem Handel und dem Transportwesen Beteiligten zusammenhängt. Das betrifft Arbeitgeber wie Arbeitnehmer, und ihnen allen trachtet die Stadt angemessenes Wohnen und gute Versorgung zu geben und selbst der Erholung den gebührenden Platz zu verschaffen. Auch hier steht vor der Feststellung baulicher Fakten die Beobachtung der Wirtschafts- und Sozialstruktur. In einigen Referaten wurde bis zum Kern der Zusammenhänge zwischen einem günstigen Sozialgefüge der Gesamtbevölkerung und dem politischen Klima sowie der Frage des Zusammenlebens von Bürgern verschiedener Hautfarbe vorgestoßen. Hier bestehen Zusammenhänge zwischen der Analyse des politischen Verhaltens und *urban renewal*, da die Programmierung der Erneuerung von dem Willen gelenkt wird, der Stadt die Bevölkerungsschichtung zu geben, die aus einer vernünftigen Mischung aller Einkommens- und Altersgruppen besteht. Diese Forschungen dienen mehr als die Ermittlung des Bauzustandes der Quartiere der Vorbereitung der Beschlüsse über die drei möglichen Methoden der Erneuerung: *clearence* (Totalabriß), *rehabilitation* (Verbesserung des Bestehenden) und *conservation* (Instandsetzung und -haltung des Bestehenden). Sie vermitteln das Wissen um die Kausalzusammenhänge zwischen Wohnform und Verhaltensweise und führen zu einem Bauprogramm für Sanierungsgebiete, das eine gesellschaftliche Gesamtordnung und Gesundung verfolgt.

Ein ganz anders gelagertes Erneuerungsprogramm ergab sich in San Francisco aus der wirtschaftlichen Analyse und Feststellung der Sanierungsdringlichkeit der wichtigsten Hauptgeschäftsstraße der City, der Market Street. Hier ergab die Bestandsaufnahme einer Weltstadtstraße das Bild eines drohenden Niederganges und des Erstickens am individuellen Verkehr. Dies rief nicht so sehr die Stadtverwaltung als vielmehr die betroffenen Wirtschaftsunternehmen dieser Straße auf den Plan, die Träger der Erneuerungs-

* Community Renewal Program, Chicago 1963.

initiative wurden. Hier bot sich das Beispiel, daß die Ergebnisse der von einem unabhängigen Planungsgremium initiierten Großstadtforschung zu einem letztlich auch von der Planungsbehörde akzeptierten Programm der Erneuerung führten, das eine Renaissance des Boulevards ermöglichen soll. An die Stelle der einen Ebene nach dem Muster der konservativen Stadtstraße treten bei der Market Street vier verschiedene Ebenen für den Verkehrsablauf, davon 3 unter der Erde, wobei die zwei untersten Ebenen den schnellen und langsamen Massenverkehrsmitteln gehören und die dritte Ebene ein Unterpflasterfußgängerbereich mit großen Öffnungen zur natürlichen Ebene ist, während die alte Straßenoberfläche dem individuellen Autoverkehr vorbehalten bleibt und ihre Bürgersteige behält. Die Großstadtforschung auf dem Sektor des Verkehrswesens vermittelte Kenntnisse der Verhaltensweisen des urbanen Lebens, die dem Verkehrsteilnehmer die ihm gemäße Verkehrsebene zuweisen. Die Market Street scheint bedeutendes Beispiel dafür zu sein, wie ein gewaltiges großstädtisches Verkehrsvolumen nicht zwangsläufig die Kaufstraße abtöten muß!¹

Philadelphia erforschte die Ursachen einer fehlenden großstädtischen City, verlegte einen Eisenbahnkopfbahnhof in die dritte Ebene unter das natürliche Niveau, in die zweite Ebene einen Omnibusbahnhof, darüber eine Fußgängervertilebungsebene mit Ladenstraßen, und auf natürlichem Straßenniveau fließt der individuelle Autoverkehr. An Stelle des alten ebenerdigen Bahnhofs erhebt sich jetzt eine neue Stadtkrone aus 20geschossigen Bürohochhäusern, die sich mit dem alten Rathaus zu einem neuen Zentrum verbindet. Ein „graues“ Bahnhofsviertel veränderte seine Struktur total und wurde zur „City“. Unter der Leitung eines Städtebauers wurden hier die Ergebnisse der Analyse einer Großstadt unter dem Vorzeichen der Stadterneuerung in ein städtebauliches Programm umgesetzt, das einer amerikanischen Großstadt ihre funktionierende Mitte gab.

Das Fehlen ausreichender öffentlicher Einrichtungen, wie Schulen, Kindergärten, Jugendclubs, Bibliotheken, in Wohnquartieren ist, wie hier in Westeuropa, ein städtebaulicher Mißstand, der konstatiert wird und ein wichtiges Sanierungskriterium darstellt. Es gehört zu den Kennzeichen von Wohngebieten minderer Qualität, und selbstverständlich trachtet die Stadterneuerung, einen geordneten Zustand ausreichender Versorgung herzustellen. Aber auch die unzureichende Versorgung größerer Stadtbereiche mit übergeordneten Kultureinrichtungen ist ein städtebaulicher Mangel, und das Fehlen dieser Einrichtungen in weiterem Umkreis setzt ein negatives Vorzeichen. So sucht die Großstadtforschung zu ermitteln, welche Standorte auf das ganze Stadtgebiet verteilt werden können, um in ihnen ein Mittel zur Anhebung des Wohn- und Lebensniveaus und zugleich städtebauliche Bezugspunkte zu erkennen. Das Ergebnis einer Analyse dieses Sachbereichs führt in den USA zur Neueingliederung von Standorten der Kultur, der Forschung und der Lehre in Gebieten, die dadurch eine Initialzündung zur Umstrukturierung, zur Stadterneuerung erhalten.

Hierfür hat New York auf Manhattan ein interessantes Beispiel gegeben, wo die Stadtplanung einen abgewirtschafteten Wohnbereich an der Amsterdam Avenue in einen Bereich hoher Qualität umformte. Es entsteht dort unweit vom Central Park am Lincoln Square ein neues Kulturforum, das Lincoln Center, mit Philharmonic Hall, einer neuen Metropolitan Opera, einem Theater, einer Bibliothek u. a. mehr. Die totale Umstrukturierung eines Teiles der Westside Manhattans durch *clearance* (Totalabriß) und diese Bebauung ergibt einen umliegenden Bereich der Stadterneuerung, der von *public housing* (sozialer Wohnungsbau) bis zu Wohnbauten höchster Qualität neues Wohnen in urbaner Form enthält. Hier hat die Analyse der Sanierungsdringlichkeit zur „großen“ Lösung geführt, die nicht nur alte Bauformen durch neue Bauformen gleichen Inhalts ersetzt, sondern die den Inhalt neu formulierte, indem sie die Wurzel der Verslumung aufdeckte und erkannte.

Chicago und Baltimore bieten Beispiele ähnlicher Ergebnisse einer umfassenden Großstadtforschung, von der allein nach amerikanischer Meinung die Stadterneuerung abgeleitet werden kann. Hier wird die Aufwertung hoffnungslos verslummerter alter Wohnbereiche dadurch erreicht, daß neue Universitäten auf total abgeräumten Altbaugebieten errichtet werden. Auch hier ist dann die Folge von innerer Zwangsläufigkeit getragen, daß die die Universitäten umgebenden Bereiche eine Aufwertung erfahren, die die Automatik der wirtschaftlichen Initiative der Aufbauwilligen auslöst.

Der rund fünfzehnjährige Vorsprung der amerikanischen Bestrebungen zur systematischen Erneuerung der Städte wird auf dem Gebiet der Großstadtforschung besonders deutlich. Während insbesondere deutsche Untersuchungen (Göderitz u. a.) die Frage der Sanierung als eine in erster Linie vom Bauzustand abzuleitende Notwendigkeit betrachten, hat sich die Erkenntnis in den USA wesentlich verbreitert und ausgedehnt auf eine Analyse der Ganzheit der Stadt. Amerikanische und europäische Verhältnisse mögen nicht ohne weiteres vergleichbar sein, und dennoch scheint der bei uns beschrittene Weg, die Probleme der Erneuerung unserer Städte als eine bauliche Frage, die fälschlicherweise oft als „städtebaulich“ bezeichnet wird, zu sehen, doch noch recht eine Frühform zu sein. Es eröffnet sich auch in Deutschland die Notwendigkeit, zu erforschen, wie sich Großstadtbevölkerung verhält, was Demokratie in Städtebau umgesetzt bedeutet und welchen Anforderungen technischer, wirtschaftlicher und sozialer Art die zu erneuernde Stadt zu genügen hat.

2. Beschlußfassung über die Planung

Nachdem die Stadtplanungsbehörde auf Grund laufender oder spezieller Untersuchungen zu der Auffassung gelangt ist, daß in einem bestimmten Teilgebiet Stadterneuerungsmaßnahmen erforderlich sind, teilt sie dies der *City Planning Commission* mit, die den Bürgermeister unterrichtet, der sodann dem Präsidenten des Stadtparlamentes Mitteilung macht. Damit liegt die Entscheidung darüber, ob den Vorstellungen der Planungsbehörde entsprechend mit der Vorbereitung von Stadterneuerungsmaßnahmen be-

¹ San Francisco Planning and Urban Renewal Association: What to do about Market Street San Francisco? - 1962.

gonnen werden soll, bei der gesetzgebenden Körperschaft, dem *City Council*.

Bevor die Legislative eine Entscheidung fällt, versucht sie sich eine eigene Meinung zu der Frage zu bilden, ob Sanierungsmaßnahmen in dem betreffenden Gebiet wirklich erforderlich oder wünschenswert sind oder nicht. Hierbei bedient sich der *City Council* einer in der amerikanischen Tradition wohlbewährten Einrichtung, eines sogenannten *public hearing*.

Der Präsident des Parlamentes setzt einen Termin für ein solches *hearing* an, das in der Regel im Rathaus im Abgeordnetensaal stattfindet. Im Amtsblatt, durch Zeitungsannoncen und Postwurfsendungen wird die Gemeinde von dem Termin und dem Thema des *hearing* unterrichtet. Interessenten werden aufgefordert, zu diesem *hearing* zu erscheinen. Zum festgesetzten Termin hält dann der *City Council* sein *public hearing* ab, das in nachfolgender Form der Meinungsbildung der Abgeordneten in bezug auf die anstehende Frage dient:

Zu Beginn fordert der Vorsitzende die erschienenen Vertreter der Stadtplanungsbehörde auf, die Gründe darzulegen, die sie veranlaßt haben, Stadterneuerungsmaßnahmen für einen bestimmten Bereich für erforderlich zu halten. Dann werden von den Vertretern des *City Planning Department* Methoden und Ergebnisse der erfolgten Untersuchungen hinsichtlich städtebaulicher Mißstände bzw. der Sanierungsdringlichkeit eingehend dargelegt und durch Statistiken, Pläne und auch Bilder erläutert. Zugleich wird von ihnen vorgeschlagen, mit den Planungsarbeiten für die Erneuerung des betreffenden Gebietes zu beginnen und die hierfür erforderlichen Mittel beim Bund zu beantragen.

Wenn die Planungsbehörde so Gelegenheit gehabt hat, ihre Auffassung darzulegen, fordert der Präsident der Legislative die Erschienenen auf, zu dem Dargelegten Stellung zu nehmen, wobei meist zuerst diejenigen gehört werden, die sich für die Auffassungen und Vorschläge der Planungsbehörde aussprechen, und sodann diejenigen, die entgegengesetzter Meinung sind.

Der Kreis der Erschienenen ist zumeist recht bunt zusammengesetzt. Bewohner des betreffenden Gebietes, Eigentümer, Vertreter von verschiedensten Organisationen sowie allgemein an der Entwicklung der Stadt besonders interessierte Bürger kommen zu solchen *hearings*. Häufig entsenden Betroffene, die sich angesichts der Möglichkeit einer bevorstehenden Erneuerung des Gebietes zu Interessentenverbänden zusammengeschlossen haben, besonders qualifizierte Fachleute, wie etwa Juristen oder Architekten, zu einer solchen Sitzung. So sind die im Rahmen eines solchen *hearing* erfolgenden Äußerungen – seien sie positiv oder negativ in bezug auf die Auffassung des Stadtplanungsamtes – vielfach fachlich nicht weniger fundiert als das, was von den Vertretern des *City Planning Department* vorgetragen wird.

Alle mündlichen Äußerungen während des *hearing* werden stenographisch protokolliert, alle vorgelegten schriftlichen Stellungnahmen, Karten, Pläne, Bilder usw. zu den Akten genommen. Dies trägt offensichtlich sehr erheblich dazu bei, daß das *hearing* in der Regel in einer ruhigen,

sachlichen Atmosphäre abläuft, und daß auch die dem Vorschlag der Stadtplanungsbehörde gegenüber ablehnenden Äußerungen ruhig vorgebracht und sachlich fundiert werden.

Ein solches *hearing* ist keine Diskussion etwa zwischen Stadtplanungsbehörde und den betroffenen oder interessierten Bürgern, sondern dient lediglich dazu, die Legislative vor der anstehenden Entscheidung ausreichend über den Sachverhalt zu informieren. Zugleich ist hierdurch sichergestellt, daß die Meinung der Öffentlichkeit, speziell der Bürger des betreffenden Gebietes, bei dieser Entscheidung mitberücksichtigt werden kann.

Nach Ende des *hearing*, zumeist nicht vor Ablauf von 24 Stunden, fällt dann die Legislative durch Abstimmung die Entscheidung darüber, ob mit speziellen Planungsarbeiten für eine Sanierung begonnen werden soll. Fällt die Entscheidung negativ aus, so besteht für das *City Planning Department* keine Möglichkeit, die für erforderlich gehaltene Sanierungsmaßnahme weiter zu verfolgen. Bei einer positiven Entscheidung kann mit den entsprechenden Planungsarbeiten begonnen werden. Zugleich ist die Stadtverwaltung damit in den Stand gesetzt, beim Bund die für die weiteren Planungs- und Vorbereitungsarbeiten erforderlichen Mittel anteilig zu beantragen.

3. Der Erneuerungsplan und das „workable program“

Nachdem der *City Council* seine Zustimmung zu der Planung und Aufstellung eines Stadterneuerungsprogrammes für ein bestimmtes Gebiet gegeben hat, kann mit den notwendigen Planungsarbeiten begonnen werden.

Im Zusammenwirken mit Vertretern der Betroffenen, mit Bürgergruppen sowie berufsständischen und Wirtschaftsorganisationen wird das Erneuerungsprogramm erarbeitet.

Zu Beginn werden gründliche Strukturuntersuchungen angestellt, umfassende Großstadtforschungs-Arbeiten, mit dem Ziel, die sich aus der gegenwärtigen Situation ergebenden Notwendigkeiten für Art und Ausmaß von Sanierungsmaßnahmen zu erkennen und so zu einem konkreten Programm der Erneuerung zu gelangen. Bei diesen Untersuchungen werden vielfach außerhalb der Verwaltung stehenden Institutionen spezielle Forschungsaufträge erteilt. Aus den Ergebnissen dieser Arbeiten und der Beratungen mit den Vertretern der Betroffenen wird es möglich, einen Erneuerungs- oder Sanierungsplan aufzustellen.

Die Anerkennung eines Sanierungsvorhabens durch den Bund setzt die Einpassung der geplanten Erneuerungsmaßnahme in den *masterplan* voraus. Dieser *masterplan* entspricht etwa dem Flächennutzungsplan nach dem deutschen Bundesbaugesetz und stellt einen städtebaulichen Leitplan für das gesamte Stadtgebiet dar. Der *masterplan* kennzeichnet die Planungsabsichten in bezug auf die Art der Nutzung, die übergeordneten Verkehrsflächen und die wichtigen Standorte. Es ist ein „gleitender“ Plan, d. h., er kann verändert werden. Zum Unterschied zu den Flächennutzungsplänen in Deutschland sind Änderungsanträge aus der Wahrnehmung verschiedenster Interessen an der Tagesordnung. Trotzdem bleibt der *masterplan*, vielfach „fort-

geschrieben“ und stets von der Legislative sanktioniert, die Grundlage jeder weiteren Planung für Teilbereiche, so auch der Sanierungsgebiete. Der Erneuerungsplan muß also auf dem *masterplan* basieren.

Zu Beginn der Sanierungsplanung ist das zu gebende Programm abstrakt zu erfassen und ein „Strukturplan“ aufzustellen. Erst im zweiten Stadium wird daraus ein „physikalischer Plan“, eine räumliche Konzeption also, die die dritte Dimension erfaßt und die außer der Ordnung der Flächen auch die Ordnung des Raumes und der Baumassen zum Ziele hat. Dieser detaillierte Erneuerungsplan enthält nunmehr praktisch alle Angaben, die eine Bodenordnung ermöglichen. Es werden ausgesondert die Flächen des übergeordneten Verkehrsnetzes, der Erschließungsstraßen, alle Gemeindebedarfsflächen für Versorgung und öffentliche Standorte, Grünflächen und Erholungseinrichtungen, so daß im Ergebnis die Flächen exakt herausgeschält werden, die als Nettobauland dem Wohnungsbau zur Verfügung gestellt werden können. Ferner enthält der detaillierte Erneuerungsplan für Wohngebiete Angaben darüber, wo „sozialer Wohnungsbau“ oder privat finanzierter Wohnungsbau für mittlere oder höhere Einkommen entstehen soll. Indem er sich auf das ermittelte Sanierungsprogramm stützt, sagt er weiter aus, in welchem Maße Wohnungen verschiedener Größe und für bestimmte Gruppen, z. B. Altenwohnungen, für Farbige speziell geeignete Wohnungen und dergleichen mehr, vorzusehen sind. Hat eine Teil-sanierung andere Inhalte, so werden die Flächen zur Vergabe an die jeweiligen Träger der Baumaßnahme entsprechend ausgesondert. Der detaillierte Erneuerungsplan geht in seiner dargestellten Konzeption bis zu dem Grad, der es ermöglicht, einwandfreie Verkaufswerte des Grund und Bodens an Aufbauwillige zu bilden.

Bei der späteren Durchführung des Erneuerungsvorhabens haben sich die aufbauwilligen Kaufinteressenten des gegebenen Leitbildes zu bedienen. Sie bringen mit eigenen Architekten nunmehr konkrete Objekte, die durchaus eine Modifizierung der Leitplanung darstellen können. Kommt es zum Verkauf, so kann die gegebene Variante nach Zustimmung durch die Stadtplanung in die Leitplanung übernommen und deren fester Bestandteil werden. Ein erheblicher Unterschied zum deutschen Planungsrecht (BBauG) besteht jedoch darin, daß es einen „Bebauungsplan“, der direkt Recht setzt, nicht gibt. Die Verpflichtung, auf eine begrenzte Anzahl von Jahrzehnten den Inhalt und die Masse einer Bebauung unverändert zu halten, wird durch privatrechtliche Vereinbarung, die Teil des Kaufvertrages ist, geregelt. Es wurde wiederholt deutlich, daß es dabei nicht so sehr um Sicherung eines ästhetischen Konzepts geht, sondern um Stabilität des Bodenwertes und des geschaffenen städtebaulichen Zustandes.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß der detaillierte Erneuerungsplan als Ergebnis kommunaler Planung alle vorausgegangenen Untersuchungen verwertet, dem politischen Willen städtebauliche Gestalt verleiht und die Stadterneuerung in bestimmten Teilabschnitten unter Abstimmung auf den Gesamtplan sichert. Hierbei wird von vornherein eine Festlegung der Sanierungsmethode ge-

troffen, da die Summe der Festpunkte, d. h. der Straßen, Bauten und baugeschichtlich oder kulturhistorisch wichtigen Gebäuden und Einrichtungen, bestimmend ist. Die möglichen Formen der Stadterneuerung gehen daher auch von der totalen Freimachung von alter Substanz, völliger Erschließungs- und Bodenumordnung (*clearance*) über die teilweise Erneuerung schlechter Bauten mit gewissen Korrekturen der Erschließung und Einfügung der notwendigen Einrichtungen und teilweisem Neubau sowie Renovation der Restwohnsubstanz (*rehabilitation*) bis zur weitgehenden Auffrischung und Verbesserung des bestehenden Zustandes bei Verzicht auf größere Abrisse (*conservation*). Detaillierte Erneuerungspläne sahen am Beginn der gelenkten Stadterneuerung in den meisten Fällen die *clearance* vor, sind aber in der Erkenntnis einer allmählichen komplexen und flexiblen Umwandlung der Stadt immer mehr zur differenzierten Methode der Verknüpfung von *clearance*, *rehabilitation* und *conservation* übergegangen, wobei nicht zuletzt Tendenzen zur Korrektur konservativer städtebaulicher Theorien (*Jane Jacobs: Tod und Leben großer amerikanischer Städte*) wirksam zu werden beginnen.

Um zu sichern, daß die für das in Frage stehende Erneuerungsgebiet geplanten Maßnahmen realisierbar sind, sich in den Gesamtrahmen der Stadtplanung einpassen und nicht Stückwerk bleiben, schreibt die Bundesgesetzgebung durch das Gesetz zur Abänderung des *Housing Act* des Jahres 1949 aus dem Jahre 1954 vor, daß keinerlei Bundesmittel für die Durchführung von Stadterneuerungsprogrammen den Gemeinden bewilligt werden dürfen, ehe diese nicht ein sog. *workable program for community improvement* aufgestellt und vorgelegt haben. Der Bundesgesetzgeber ging in bezug auf diese Forderung davon aus, daß jedes Stückwerk bei der Stadterneuerung letztlich erfolglos sein müsse und damit nur Arbeitskraft und Mittel vergeudet würden. Eine Gemeinde dürfe darüber hinaus nur dann die Unterstützung des Bundes bei Stadterneuerungsmaßnahmen finden, wenn sie selbst bereit sei, ihrerseits das unbedinglich Erforderliche zu tun. Nur nach Vorlage und Bewilligung eines solchen *workable program* kann also die Gemeinde mit finanzieller Unterstützung des Bundes rechnen. Die Zustimmung zu dem vorgelegten *workable program* muß die Gemeinde jedoch Jahr für Jahr erneut bei der Bundesbehörde einholen. Hierzu hat sie einmal jährlich einen entsprechenden Bericht über den Stand der Vorbereitung und Durchführung des Erneuerungsprogramms zu liefern. Nur dann werden die jeweiligen Jahresraten der Bundesmittel freigegeben.

In dem *workable program*² muß von der Gemeinde über insgesamt 7 Punkte Auskunft gegeben werden. Sie sind im folgenden aufgeführt.

a) *Codes and ordinances*

Von der Erkenntnis ausgehend, daß ausreichende bau- und wohnungsaufsichtliche Bestimmungen unbedingt erforder-

² *Workable program for community improvement.* (Hrsg.: U.S. Housing and Home Finance Agency. – Washington 1962.)
Workable program for community improvement. (Hrsg.: U.S. Housing and Home Finance Agency. – Washington 1963.)

lich sind, um einen maximalen Effekt der geplanten oder durchgeführten Erneuerungsmaßnahmen zu sichern, hat die Gemeinde darzulegen, durch welche Maßnahmen sie diesen Effekt sicherzustellen beabsichtigt. Im einzelnen sind die betreffenden Gesetze, Verordnungen und Vorschriften darzulegen. Diese Bestimmungen dürfen nicht hinter den Vorschriften zurückbleiben, die der Bund als Minimumforderung gestellt hat. Die Gemeinde hat zugleich zu versichern, daß diese Vorschriften der lokalen Situation angepaßt und auch praktikabel sind.

b) *Comprehensive community plan*

Dieser Teil des *workable program* soll gewährleisten, daß das Erneuerungsprojekt nur als Teil einer stadtplanerischen Konzeption für das Gesamtgebiet der Gemeinde durchgeführt wird. Deshalb sind unter diesem Punkt sechs Grundaussagen zur gesamten Stadtplanung zu machen:

- i) Die Gemeinde hat einen Flächennutzungsplan (*land use plan*) vorzulegen, der die künftige Art der Flächennutzung im gesamten Stadtgebiet festlegt.
- ii) Ein weiterer Plan (*thoroughfare plan*) hat über die Verkehrsplanung Auskunft zu geben.
- iii) Ein *community facilities plan* muß Lage und Art der jetzigen und der geplanten öffentlichen Standorte (Schulen, Krankenhäuser, Parks usw.) zeigen.
- iv) Aus einem weiteren Plan muß die zeitliche Priorität in bezug auf den Bau der geplanten öffentlichen Standorte ersichtlich sein.
- v) Eine *zoning ordinance and map* hat die Bestimmungen auszuweisen, nach denen die bauliche Nutzung des Stadtgebietes zu erfolgen hat.
- vi) *Subdivision regulations* müssen nachgewiesen werden, die sicherstellen, daß bei Bodenordnungen und bei der Erschließung von Bauland die Parzellierung den städtebaulichen Erfordernissen entspricht.

c) *Neighborhood analyses*

Zur Einbettung des Sanierungsvorhabens in den Gesamtrahmen der Stadtplanung ist es über die Erfordernisse des Punktes b hinaus erforderlich, zu berichten, in welchem Ausmaß für das gesamte Stadtgebiet geprüft wurde, inwieweit städtebauliche Mißstände vorliegen und welche Maßnahmen zu ihrer Überwindung erforderlich und zweckmäßig sind. So soll zugleich gesichert werden, daß die geplante Maßnahme keine Einzelmaßnahme bleibt, sondern sich in ein Erneuerungsprogramm für das gesamte Stadtgebiet einfügt.

Die Gemeinde hat nachzuweisen, daß sie das Stadtgebiet in Nachbarschaften eingeteilt und diese Nachbarschaften unter dem o. g. Gesichtspunkt untersucht hat. Sie muß Lage, Ausdehnung und Art der städtebaulichen Mißstände jeder Nachbarschaft darlegen und zugleich über die Dringlichkeit von Sanierungsmaßnahmen berichten. Darüber hinaus hat sie Empfehlungen in bezug auf die Art der notwendigen Maßnahmen zu machen. Der Bundesgesetzgeber geht bei diesen Anforderungen davon aus, daß die Gemeinde nur hierdurch in den Stand gesetzt wird, städtebauliche Krankheitsherde, die ihre Umgebung stark beeinträchtigen, aus-

zumerzen, gefährdete Gebiete vor einem Verslumungsprozeß zu bewahren, Sanierungsmaßnahmen mit sonstigen öffentlichen Baumaßnahmen abzustimmen und über günstig gelegene, durch die Erneuerung neu geschaffene Freiflächen – ein enormer städtebaulicher Vorteil – verfügen zu können.

d) *Administrative organization*

Die Gemeinde hat über die *administrative organization*, die sie im Zusammenhang mit der geplanten Maßnahme für angemessen erachtet, eingehend zu berichten, wobei die Kompetenzen der vorgesehenen Behörden, ihre Größe und ihre personelle Ausstattung zu schildern sind. Ganz besonders großen Wert legt der Bund darauf, im Rahmen dieses *workable program* auch darüber unterrichtet zu werden, wie die Gemeinde die bei Stadterneuerungsmaßnahmen besonders schwere und problematische Frage einer Koordinierung aller bei dieser Aufgabe mitwirkenden Institutionen zu lösen gedenkt.

e) *Financing*

Ein kostendeckender Finanzierungsplan ist ein weiterer Punkt des *workable program*. Art und Größe der Kosten des betreffenden Sanierungsvorhabens sind aufzuführen; ferner ist über die geplante Finanzierung zu berichten. Hierbei legt der Bund Wert darauf, daß zugleich ein Überblick über den geplanten Gesamthaushalt der Gemeinde für die nächsten 5 bis 6 Jahre gegeben wird. Die Zuschüsse, die die Gemeinde im Rahmen des gestellten Antrages vom Bund erwartet, sind bei diesem Finanzierungsplan miteinzusetzen. Durch die Einbettung der Finanzierung des Einzelprojektes in den gesamten Finanzhaushalt der Gemeinde soll erreicht werden, daß die Durchführung des Einzelprojektes auch finanziell mit der Durchführung anderer öffentlicher Maßnahmen koordiniert wird.

f) *Housing for displaced families*

Das *workable program* hat ferner darüber Auskunft zu geben, in welchem Ausmaß Bürger des Sanierungsgebietes in neue Wohnungen umgesetzt werden müssen und wie die Gemeinde diese Umsetzung vorzunehmen beabsichtigt. Hier muß die Gemeinde sich verpflichten, alles zu tun, um eine Unterbringung der Familien zu gewährleisten, die den Mindestanforderungen der Wohnungsaufsicht entspricht. Die Gemeinde muß versichern, daß sie mit der Durchführung einer Umsetzungsmaßnahme erst dann beginnt, wenn die Unterbringung der Betroffenen gesichert ist.

g) *Citizen participation*

Ausgehend von der Erkenntnis, daß eine erfolgreiche Stadterneuerung nur dann möglich ist, wenn die Betroffenen und darüber hinaus die gesamte Bürgerschaft zur Mitwirkung bereit sind, d. h. solche Maßnahmen für erforderlich halten und unterstützen, fordert der Bund, daß die Gemeinde über Art und Ausmaß der Beteiligung der Bürger sowie über Methoden, durch die sie um diese Mitwirkung der Bürger sich bemüht, Auskunft gibt.

In der Praxis zeigt sich in bezug auf dieses *workable program*, daß die Beantwortung der gestellten Fragen häufig nur recht pauschal ist und daß sich der Bund mit solchen pauschalen Antworten zufrieden gibt. Die Gemeinden un-

terbreiten das *workable program* z. T. in der Form von ausgefüllten Formularen, die der Bund hierfür bereitstellt. Die gemachten Erfahrungen zeigen, daß nicht selten besonders die Punkte d und f so beantwortet werden, daß in der Praxis der vom Bund beabsichtigte Zweck nicht erfüllt wird.

4. Beteiligung von Behörden, Organisationen, Bürgergruppen und Einzelpersonen

Die Planung der Erneuerungsmaßnahmen erfolgt in der Regel durch diejenige Behörde, die für die gesamte Stadtplanung federführend ist. Diese Planung wird jedoch zumeist nicht soweit von dieser Stadtplanungsbehörde betrieben, wie wir es etwa in unserem Lande kennen, wo das abschließende Bebauungsplanverfahren zur rechtlichen Sicherung der Bauleitplanung gleichfalls durch die Stadtplanungsbehörde erfolgt. In den großen Städten der Union, in denen es Bebauungsplanverfahren in unserem Sinne in der Regel nicht gibt, erfolgt die Sicherung der Bauleitplanung in bezug auf Stadterneuerungsmaßnahmen durch privatrechtliche Verträge zwischen der Gemeinde und dem das Erneuerungsgebiet erschließenden Unternehmen. Diese letzte Phase der verbindlichen, rechtlich gesicherten Festlegung eines „Bebauungsplanes“ ist zumeist nicht mehr Aufgabe der Stadtplanungsbehörde, sondern der für die Durchführung der Erneuerungsmaßnahme zuständigen Behörde. Die Abgrenzung der Aufgabenbereiche zwischen dem Stadtplanungsamt einerseits und der für die Durchführung der Sanierungsmaßnahme verantwortlichen Behörde andererseits ist von Stadt zu Stadt unterschiedlich und entspricht den jeweils gegebenen lokalen Verhältnissen, die sowohl durch die jeweilige Geschichte von Stadtplanung und Stadterneuerung als auch von den auf diesem Sektor tätigen Persönlichkeiten bestimmt werden. Die Stadtplanungsbehörde, in der Regel *City Planning Department* oder *City Planning Office* genannt, ist eine unmittelbar dem Bürgermeister der Gemeinde unterstellte Behörde, deren Leiter vom Bürgermeister berufen wird. Die Behörde hat ähnlich wie die meisten anderen, gleichfalls dem jeweiligen Bürgermeister unterstellten Verwaltungsbehörden eine Art Aufsichtsrat, zumeist *commission* genannt, der sich aus angesehenen Bürgern der Gemeinde verschiedenster beruflicher Herkunft zusammensetzt und vom Bürgermeister berufen wird. Aufgabe dieser *commission* ist es, eine Art Aufsicht über die Arbeiten der Behörde zu führen und diese sowie den Bürgermeister in Fragen der Stadtplanung zu beraten.

Nicht in allen Städten ist das *City Planning Department* eine selbständige Behörde. So ist zum Beispiel in Newark, N. Y., die Stadtplanungsbehörde eine Abteilung des *Department of Administration*. Der Mitarbeiterstab der Stadtplanungsämter ist verständlicherweise auf Grund der unterschiedlichen Größe der Gemeinden verschieden groß. In Newark zählt dieses Amt lediglich rund 10 Mitarbeiter, in New York dagegen rund 70. Diese unterschiedliche Zahl der Mitarbeiter spiegelt jedoch nicht nur die unterschiedliche Größe der Gemeinden, sondern auch die unterschied-

lichen Aufgabenbereiche wider. Der besonders kleine Stab der Stadtplaner in Newark, einer Stadt mit immerhin 405 000 Einwohnern und 242 000 Industriebeschäftigten (1960) in einer *metropolitan area*, erklärt sich auch dadurch, daß hier große Teile des Aufgabenbereiches der Stadtplanung traditionell von anderen Behörden, so vor allem von der Stadterneuerungsbehörde, wahrgenommen werden und sich das eigentliche Stadtplanungsamt erst im ersten Stadium des Aufbaues befindet. Im Vergleich zu großen deutschen Städten ist der Mitarbeiterstab der Stadtplanungsbehörden zumeist bescheiden. Dies wird sehr wesentlich dadurch bedingt, daß im Unterschied zu den Verhältnissen in Deutschland die Stadtplanungsämter in den USA praktisch mit Baugenehmigungsverfahren überhaupt nicht befaßt sind, sondern sich nahezu ganz der vorbereitenden Bauleitplanung widmen können.

Bei der Planung der Stadterneuerung, bei der Ermittlung der Dringlichkeit sowie bei der Erarbeitung des Erneuerungsplanes ist eine vielfältige Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsdienststellen üblich. Ganz besonders eng ist diese Zusammenarbeit mit der für die Durchführung der Sanierungsmaßnahme federführenden Stelle sowie mit dem *Department of Public Works*, derjenigen Behörde, die für die gesamte Bautätigkeit der öffentlichen Hand zuständig ist. Aufgabenbereich, Struktur und Namen derjenigen Behörden, die bei der Planung der Stadterneuerung mitwirken, sind von Gemeinde zu Gemeinde so unterschiedlich, daß es hier unmöglich ist, Einzelheiten darzulegen. Da im Rahmen der Planung von Stadterneuerungsmaßnahmen durch die Beteiligung jeweils zahlreicher Stellen die Aufgabe der Koordinierung besonders wichtig ist, haben die Bürgermeister zum Teil besondere Fachleute mit der Aufgabe dieser Koordinierung betraut.

An der Planungsarbeit sind in einem erheblichen Ausmaß auch außerhalb der Verwaltung stehende Institutionen und Einzelpersonen beteiligt. In den Sanierungsgebieten selbst schließen sich nahezu in allen Fällen betroffene Bürger zu Interessengruppen, vielfach *neighborhood councils* genannt, zusammen. Die öffentliche Hand stellt diesen Bürgerorganisationen sogar öffentliche Mittel zur Verfügung, um sie in den Stand zu setzen, ihre Anliegen sachgemäß vertreten zu können. Es gibt Fälle, wie etwa beim *West-Side*-Erneuerungsprojekt in New York, in denen auf Grund der besonderen Initiative einer Einzelpersonlichkeit eine solche Bürgerschaftsvertretung entscheidenden Einfluß auf die Planung der Stadterneuerung gewinnt, ja darüber hinaus sogar die Durchführung der Sanierungsmaßnahme in eigene Hände nimmt. Der Zusammenschluß von Bürgern zu Interessentenverbänden ist in den USA seit Generationen üblich; in der Regel dann, wenn es irgendein die Bewohner eines bestimmten Gebietes gemeinsam berührendes Problem gibt. So ist die Beteiligung dieser Bürger an der Planung der Stadterneuerung keine Ausnahme.

Doch nicht nur die Betroffenen in den Sanierungsgebieten nehmen so einen Einfluß auf die Planung. Auf vielfältigen Ebenen und mit verschiedensten Mitteln werden Auffassungen und Wünsche von Bürgern in bezug auf die Stadtplanung und somit auch in bezug auf die Stadterneuerung

an die Stadtplanungsbehörde herangetragen. Es wurde in nahezu allen Städten festgestellt, daß Institutionen bestehen, die von Bürgern geschaffen wurden, die sich mit Planungsfragen beschäftigen. In New York ist es z. B. der *Citizens' Housing and Planning Council*, in San Francisco die *San Francisco Planning and Urban Renewal Association*. Solche „Planungsbeiräte“ entstanden zumeist dadurch, daß bekannte und einflußreiche, am Wohl der Stadt und ihrer weiteren Entwicklung interessierte Bürger aller Berufe sich zusammenfanden und aus eigenen Mitteln eine solche Institution schufen. Diese „Planungsbeiräte“ sind von der öffentlichen Hand finanziell unabhängig und setzen es sich zum Ziel, ohne spezielle Interessen zu vertreten, lediglich dem Wohl ihres Gemeinwesens dadurch zu dienen, daß sie ihrerseits zu akuten Fragen der Stadtplanung und ganz besonders der Stadterneuerung Stellung nehmen. Ähnlich wie die genannten Interessenvertreter der Bürger der Sanierungsgebiete nehmen Mitglieder dieser Beiräte oder von ihnen beauftragte Fachleute z. B. an den *public hearings* des *City Council* teil.

Sie sorgen sehr häufig auch dafür, daß sich die Vertreter der *neighborhood councils* mit Vertretern des Stadtplanungsamtes an einen Tisch setzen und sachliche Meinungsverschiedenheiten ausräumen. Nicht selten stellen sie diesen Bürgervertretungen hierfür Mittel zur Verfügung, durch die diese in den Stand gesetzt werden, sich fachlich für solche Besprechungen vorzubereiten. Es gibt Beispiele dafür, daß solche „Planungsbeiräte“ sogar in hoch bedeutsamen Fragen der Stadtplanung durch das Gewicht ihrer Argumentation die Planungsbehörde zu einem gänzlichen Wandel ihrer Auffassung veranlaßt haben. Hierfür ist wohl das wichtigste Beispiel das große Erneuerungsprojekt für die Marketstreet in San Francisco.

Überall sind die örtlichen Industrie- und Handelskammern, die *Chambers of Commerce*, an der Planung der Erneuerungsmaßnahmen beteiligt. Sie haben im Rahmen ihrer Organisation eigene Abteilungen, die sich nur mit diesen Fragen beschäftigen. Die Stadtplanungsbehörde zieht die jeweilige *Chamber of Commerce* nahezu immer zu den Planungsarbeiten hinzu. Die Kammern nehmen ihrerseits häufig zu akuten Fragen der Planung Stellung und beteiligen sich auch an den *public hearings*. Über diese genannten Institutionen hinaus nehmen Gewerkschaften, Frauenverbände, Kirchen usw. lebhaften Anteil an den Arbeiten der Planungsbehörden und schalten sich nicht selten, vor allem im Rahmen der *hearings*, in die Planungsverfahren ein.

Auf Grund der Tatsache, daß die Öffentlichkeit in der geschilderten Form auf vielfachen Ebenen Interesse an den Fragen der Planung von Sanierungsmaßnahmen nimmt, ist es eine Regel für die Planungsbehörden, Kontakt zu der Öffentlichkeit zu suchen und sich mit den speziellen Interessenverbänden jeweils auseinanderzusetzen. Hierdurch wird es vielfach möglich, Stadterneuerungsmaßnahmen so zu planen und vorzubereiten, daß in den *public hearings* keine ins Gewicht fallende Opposition mehr erfolgt und die Durchführung der geplanten Maßnahme auf Verständnis seitens weiter Kreise der Öffentlichkeit stößt.

5. Beschlußfassung über die Durchführung

Nachdem die für die Planung der Erneuerungsmaßnahme federführende Behörde, das *City Planning Department*, den Erneuerungsplan fertiggestellt hat, aus dem die Grundzüge der Planungsabsicht sowie die zur Anwendung vorgesehene Methode der Sanierung zu ersehen sind, und nachdem das *workable program* aufgestellt ist, unterbreitet das *City Planning Department* den Plan und das Programm der *City Planning Commission*, die ihrerseits dem Bürgermeister Mitteilung macht, daß die Planung nunmehr soweit abgeschlossen ist. Der Bürgermeister informiert darauf den Präsidenten des *City Council*, der Legislative, daß der Stand der Planungsarbeiten nunmehr die Abhaltung eines zweiten *public hearing* gestattet. Ebenso wie vor dem ersten *hearing* werden nunmehr die Öffentlichkeit und speziell die Betroffenen in dem Sanierungsgebiet über diese Planung informiert. Der Präsident des *City Council* setzt einen Termin für das *hearing* fest, zu dem wiederum alle Interessierten aufgefordert werden zu erscheinen.

Dieses zweite *hearing*, in dem sich die Gesetzgeber eine Meinung über die vorgeschlagenen Maßnahmen sowie über das Urteil der interessierten Öffentlichkeit, besonders der Betroffenen, machen wollen, läuft in der gleichen Form ab, wie sie bereits für das erste *hearing* dargelegt wurde.

Hierbei ist es durchaus möglich, daß Fachleute, die von den verschiedenen Interessentenverbänden beauftragt sind, konkrete Abänderungsvorschläge oder Gegenvorschläge unterbreiten. In der Regel ist dies jedoch kaum der Fall, da die Planungsbehörde im Verlauf ihrer Arbeiten bereits Verbindung zu den wesentlichsten Interessentenverbänden hergestellt und eine beide Seiten befriedigende Lösung der anstehenden Fragen erstrebt hat. Im Unterschied zum ersten *public hearing* tritt nunmehr eine neue an der Erneuerungsmaßnahme interessierte Gruppe von Teilnehmern auf: Unternehmer, die sich an der Neubebauung des Sanierungsgebietes beteiligen wollen.

Nachdem die Abgeordneten von der Planungsabsicht sowie von den Meinungen der Erschienenen Kenntnis genommen haben, treten sie zu einer Abstimmung zusammen, durch die entschieden wird, ob das vorgelegte Sanierungsprogramm durchgeführt werden soll. Bei einem positiven Ausgang dieser Abstimmung steht der Durchführung des Vorhabens nichts mehr im Wege. Dann besteht auch die Möglichkeit, die benötigten Bundesmittel zu beantragen. Entscheidet sich der *City Council* gegen dieses Erneuerungsprogramm, so muß die Stadtplanungsbehörde einen neuen Sanierungsplan sowie ein entsprechendes *workable program* erarbeiten. Diese negative Entscheidung der Legislative bedeutet also nicht, daß die beabsichtigte Erneuerung des betreffenden Gebietes unmöglich geworden ist. Nur der vorgelegte Plan der Erneuerung wurde verworfen.

Ablehnende Entscheidungen der städtischen Legislativen sind nur selten. Hierin spiegelt sich vor allem die Tatsache, daß es den federführenden Planungsbehörden zumeist möglich ist, vor allem durch eine enge Zusammenarbeit mit den wesentlichsten Interessentengruppen Erneuerungspläne zu konzipieren, die weite Kreise der Öffentlichkeit überzeugen.