

Hans Hovorka / Leopold Redl

STADTERNEUERUNG VON UNTEN

Das Problem

Stadterneuerung als baulicher Umstrukturierungs- und Anpassungsprozeß begleitet die Entwicklung der Städte faktisch seit deren Bestehen. Im gegebenen Bedeutungszusammenhang bezieht sich der Begriff auf die gebietsbezogene Lenkung von Erneuerungsmaßnahmen als Aufgabenbereich der öffentlichen Hand. Davon zu unterscheiden wäre jene „alltägliche“ oder „selbsttätige“ Erneuerung, die ausschließlich nach Rentabilitätskalkülen abläuft. Zwischen beiden Erneuerungsformen besteht genau genommen eine wechselwirksame Abhängigkeit.

Die Funktionsbestimmung staatlicher und kommunaler Intervention in den Prozeß der Stadtentwicklung – und damit in der Stadterneuerung – ist es, die vielfältigen ökonomischen und politischen Interessensfelder ausgleichend zu regulieren, sodaß im Sinne politischer Planung keine Selbstblockierung entsteht. Konkret bedeutet dies ökonomisch, daß die öffentliche Hand räumlich dort Investitionsanreize schaffen soll, wo private Bau- und Modernisierungstätigkeit aufgrund verminderter Verwertung nicht mehr stattfindet. Zur Überwindung der Desinvestition und zur Integration in den gesamtstädtischen Funktionsablauf steht ein breites Spektrum zur Verfügung, das von direkten baulichen Eingriffen in die Substanz über Subventionierung bis hin zu Infrastrukturmaßnahmen reicht.

Gelingt es über Maßnahmen des öffentlichen Sektors, die Investitionsbarrieren in strukturschwachen Gebieten zu überwinden, wird nachfolgend die realmarktorientierte Erneuerung in Schwung kommen. Neben den wirtschaftlichen Abhängigkeiten hat eine Erneuerungspolitik – um als solche eine Legitimierung zu erfahren – in bestimmter Weise auch die sozialen Probleme zu berücksichtigen. Dies betrifft vor allem die Wohn- und Lebensverhältnisse in Sanierungsgebieten und die mit „Erneuerung“ indizierten Veränderungen im Sozialgefüge alter Stadtteile.

Die herrschende Praxis

In Österreich wurde der Anspruch zu einer umfassenden Erneuerungspolitik spätestens mit dem 1974 erlassenen Stadterneuerungsgesetz (STEG) postuliert. Im Unterschied zur BRD etwa kennt das als Verfahrensgesetz konzipierte Instrument keine formell geregelte Berücksichtigung der sozialen und ökonomischen Situation der betroffenen Bewohner. Primär ist das STEG auf die Anhebung des Wohnungsstandards – und zwar von Neubauwohnungen – ausgelegt. Diese baulich-ökonomische Orientierung bestimmt im wesentlichen auch die anderen erneuerungspolitischen Instrumentarien.

In den fortgeschrittensten Modellen österreichischer Erneuerungspraxis hat sich zur lokalen Problemerkennung die Vorgangsweise der „integrierten Gebietsbetreuung“ herausgebildet. Dabei soll die Kooperation zwischen Bevölkerung, Verwaltung und Bezirksvertretung durch die – als dezentrale Organisations- und Anlaufstelle verstandene – Einrichtung erreicht werden. Trotz unzweifel-

hafter Vorteile dieser Organisation und Vorgangsweise gegenüber rein auf Bauberatung orientierte Modelle zeigen die Erfahrungen mit „Gebietsbetreuung“ bisher doch sehr deutlich, daß von diesen keine erheblichen bevölkerungsaktivierenden Wirkungen ausgegangen sind.

In den Vollzugsablauf eines zu erstellenden „Planes“ (Flächenwidmungs- und Bebauungsplan, Erneuerungskonzept) eingespannt, ist eine Linie vorgegeben, die es nicht erlaubt, in langwierigen Abschweifungen in den „Problem“- und „Konfliktdschungel“ von Erneuerungsgebieten effektiv vorzudringen. Zudem erweist sich der politische Erfolgsdruck, der auf der Gebietserneuerung lastet, als so drückend, daß eine zur Problematisierung notwendige Konfliktaustragung nicht „stattfinden darf“. Vielmehr richtet sich die gebräuchliche Reaktionsweise von Verwaltung und lokalpolitischen Instanzen auf die Neutralisierung von Bevölkerungsimpulsen und den damit eingeleiteten Prozeß des Meinungsaustausches.



Foto: Redl

„Reale Stadterneuerung“

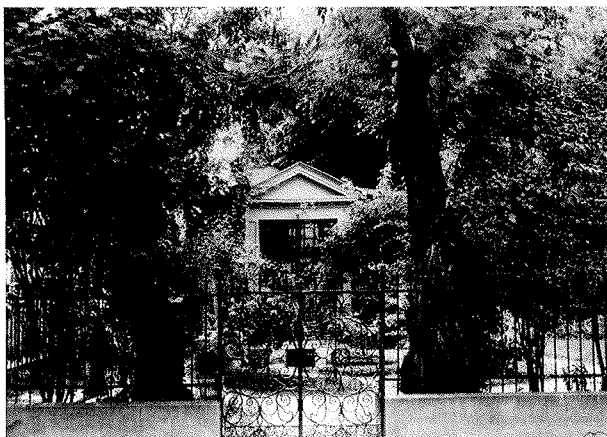
Voraussetzungen für eine Stadterneuerung von unten

Stadterneuerung „von unten“, als eine sozialorientierte Vorgangsweise, die das initiative und selbstbestimmte Handeln der Betroffenen als Zielsetzung hat, bedarf – um sich als solche überhaupt erst formulieren zu können – verschiedenster Voraussetzungen. Voraussetzungen, die in den jeweiligen Gebieten selbst geschaffen werden müssen, die „von außen“ heranzutragen und die durchaus auch „oben“ zu verankern wären.

Als grundlegende Orientierung müßte eingeführt werden, daß die zu erstellenden Konzepte und Maßnahmen primär der Erhaltung und Sicherung des Wohn- und Lebensraumes der ansässigen Bevölkerung dienen sollen. Eine Strukturverbesserung hätte danach nicht einen abstrakten Bedarf, sondern die konkreten Probleme und Möglichkeiten der Gebietsbewohner als Ausgangspunkt zu nehmen. Neu zu interpretieren ist in diesem Zusammenhang die Rolle der Betroffenen hinsichtlich ihrer inhaltlich-gestaltenden Kompetenz, das, was man als Expertenschaft bezeichnen kann. Wir glauben, daß eine wesentliche „Produktivkraft“ der Stadterneuerung dabei bisher verschüttet blieb: das Alltagswissen der Menschen. Dieses erfaßt – im Unterschied zu den segmentierten Sichtweisen der Planer – den Zusammenhang von baulicher Umwelt und sozialen Prozessen unmittelbar.

Um zu diesem „Schatz“ vordringen zu können, müssen wir zu allererst unsere professionelle Geheimsprache zurücklassen, Auge und Ohr unvoreingenommen öffnen. Die Aufarbeitung von lebensgeschichtlichen Zusammenhängen, bei der die Geschichte eines Stadtteiles und die seiner Bewohner an die Oberfläche kommt, hat gleichzeitig retrospektiven und aktivierenden Charakter. Aus den geschichtlichen Gebietserfahrungen können Positionen für die Probleme von „heute“ gewonnen werden, die ihrerseits ein wesentliches Element für eine zu entwickelnde Gemeinwesenarbeit wären.

Auf seiten der Verwaltung und der politischen Entscheidungsträger müßte eine umfassende Demokratisierung des Planungs- und Durchführungsprozesses Platz greifen. Dies würde u. a. die reale Verlagerung von Planungs- und Verwaltungskompetenzen auf Gebietsebene, die kompensatorische Förderung von sozial schwachen Bevölkerungsgruppen und die Unterstützung von Initiativen bedingen. Bei den Umsetzungsmaßnahmen wären die verschiedensten Formen von Selbst- und Nachbarschaftshilfe nach Maßgabe der Bewohnermöglichkeiten zu fördern.



„Verborgene Welt der Höfe“

Foto: Redl

Zum Beispiel Gumpendorf

Die Projektgruppe EIGISTA (Eigeninitiativen in der Stadterneuerung) untersucht im Rahmen der Wohnbauforschung (Bautenministerium) seit Sommer 1982 die Voraussetzungen einer sozialorientierten und bevölkerungsaktivierenden Stadterneuerung in und am Beispiel Gumpendorf. Das Gebiet stellt aufgrund seiner Vorgeschichte in Sachen „Stadterneuerung“ sicher ein extrem schwieriges Untersuchungsfeld dar.

Gumpendorf liegt im westlichen Teil des 6. Bezirkes und weist eine gute Lagequalität im Stadtgefüge auf. Nach üblichen städtebaulichen Klassifikationen – die primär auf bauliche Indikatoren abgestützt sind – kann das Stadtviertel im Vergleich zu anderen alten und dicht bebauten Stadtgebieten Wiens nicht als Problemgebiet im eigentlichen Sinne bezeichnet werden. Geradezu in Umkehr tradierter Problemdefinitionen von verfallsbedrohten Gebieten, zeichnet sich Gumpendorf durch eine hohe bauliche Erneuerungsdynamik aus. Ein Erneuerungsprozeß, der seine Ursache in der Standortgunst und der baulichen Unternutzung der Grundstücke hat,

und in keinem Verhältnis zum baulichen Zustandsprofil steht.

Diese Form der Gebietsentwicklung wurde einleitend als „alltägliche“ oder „selbsttätige“ Erneuerung bezeichnet. Sie bewirkt – als ausschließlich auf die Grundstücksverwertung bezogene Bautätigkeit – die sukzessive Umstrukturierung eines bislang vielfältig durchmischten Gebietes – und eine immer weiter fortschreitende bauliche Verdichtung. Die niederen vor- und frühgründerzeitlichen Häuser werden abgebrochen und durch weitaus höhere Wohnbauten ersetzt. Es findet dies seit zwei Jahrzehnten in einem der ohnehin dichtest verbauten Teile Wiens statt. Parallel damit hat sich für die ansässige Wohnbevölkerung die Lebensqualität in ihrem Stadtteil laufend verschlechtert: Der Verkehr hat zugenommen, Parkplätze sind noch knapper geworden, öffentliche Grünflächen bilden eine Rarität. Auch die einst für den Stadtteil typischen begrünten Innenhöfe weichen zunehmend der verwertungsbestimmten Gebietsrealität.

Für einen Teilbereich von Gumpendorf, in dem ein hoher Anteil frühgründerzeitlicher Häuser mit zum Teil schlechter Wohnungsausstattung besteht (oder besser bestand), „lenkt“ die offizielle Stadterneuerung nach dem STEG bereits seit zehn Jahren die baulich-räumlichen Geschehnisse. Fünf Jahre davon nahmen allein vorbereitende Untersuchungen und Bestandsaufnahmen ein. Erst danach wurden die Planungsergebnisse der Bevölkerung vorgestellt. Die in der Folge auf Wunsch der Bewohner eingerichtete Gebietsbetreuung konnte in der ersten Phase nur neun Monate ihre Tätigkeit ausüben, da dann seitens der Stadtverwaltung keine Finanzierung mehr erfolgte.

Während dieser Phase wurden einzelne, die Aktivierung und Kommunikation im Gebiet fördernde Veranstaltungen und Befragungen durchgeführt, die allerdings aufgrund der aus „Kompetenzunklarheiten“ gesetzten Zäsur nie mehr zum Tragen gekommen sind. So blieb auch die 1980 von engagierten Gebietsbewohnern gegründete Interessensgemeinschaft „Wir tun was für Gumpendorf“ seither relativ isoliert und wirkungslos.

Die derzeitige Gebietsbetreuung, von einer in der Stadterneuerung tätigen Wohnbaugesellschaft durchgeführt, beschränkte sich auf die Informationstätigkeit über Förderungsmöglichkeiten der Sanierung. Eine die Bewohnerschaft aktivierende Funktion wird nicht ausgeübt.

Aufgrund der langjährigen Erfahrungen im Gebiet hat sich unter der Bevölkerung eine deutliche resignative Stimmung breit gemacht. Dies betrifft auch die Tätigkeit der offiziellen Stadterneuerung, da diese bisher kein effektives Regulativ zur „selbsttätigen“ Gebietsumstrukturierung liefern konnte. Planende Verwaltung und Bezirkspolitiker haben durch ihre Handlungsweisen das vorhandene Bevölkerungspotential nicht nur ungenutzt gelassen, sondern weitgehend zerstört.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen war sich die Projektgruppe EIGISTA von Anfang an klar über ihre sehr begrenzten Handlungs- und Eingriffsmöglichkeiten. Denn um die Etablierungschancen bevölkerungsinitiativer Formen einer Stadterneuerung „von unten“ in einem Wohngebiet zu erkunden, das formell bereits fast ein Jahrzehnt in der beschriebenen Form „von oben“ „gesteuert“ ist, genügt es erfahrungsgemäß nicht, ein Stadtviertel (Ge-

meinwesen) von außen her mit traditionellen Methoden nach sichtbaren Faktoren zu analysieren und zu beschreiben.

Eingedenk der zeitlichen, personellen und ökonomischen Grenzen der Projektgruppe und unter der Annahme, daß eine bewohnerbezogene Stadterneuerung den methodischen Rahmen einer längerfristig von der Wohnbevölkerung mitgetragenen konfliktorientierten Gemeinwesenarbeit zur Voraussetzung hat, beschränken sich die Gebietsaktivitäten daher auf eine vorbereitende methodenpluralistisch angelegte, mehrstufige Aktionsuntersuchung. Mit den Ergebnissen dieses Beobachtungs- und Befragungsverfahrens soll erst einmal geklärt werden, ob und wie ein direkter Einstieg in die konkrete Gebietsarbeit möglich und sinnvoll scheint.

In einer empirischen Voruntersuchung wurde als erster Schritt eine sogenannte Sozialtopographie des Untersuchungsgebietes erstellt. Sie beinhaltet die sichtbaren Faktoren wie Stadtbild, Bausubstanz, Wohnverhältnisse, Initiativgruppen, soziale Schichtung usw. Dazu kommen noch die zwar nicht zu quantifizierenden, jedoch für die Erfassung des sozialen Klimas eminent wichtigen unsichtbaren Strukturen des Wohngebiets, wie Beziehungen, Aktivitäten, Drucksituationen, Erfahrungen als Dimension der Vergangenheit, Absichten/Hoffnungen als Dimension der Zukunft.

Der zweite Schritt der Aktionsuntersuchung war von der Leitfrage bestimmt, ob die erkannten Gebietsprobleme auch jene der Betroffenen sind, sowie herauszufinden, wie sich die Probleme in der Alltagswirklichkeit darstellen und wie sie subjektiv empfunden werden. Neben kleinräumigen Gebietsbeobachtungen und der mündlichen Befragung von „Experten“ der Stadterneuerung und der Sozialplanung bzw. ausgewählter artikulationsstarker Gebietsbewohner führt die Projektgruppe drei schriftliche Befragungsrunden nach dem Delphi-Verfahren durch. Die rund 80 Teilnehmer an den Befragungsrunden sind zwar in keiner Weise repräsentativ für die Gebietsbevölkerung, spiegeln aber markant die Stimmung, das Problembewußtsein und die Aktivierungsbereitschaft jener Bewohner wider, die von ihrer sozial-anwaltlich getragenen Interessenslage her, als Meinungsführer und mögliche Verbündete für die Bildung von gebietsbezogenen Aktivitäten angesehen werden können.

Die sozial benachteiligten, ausdruckschwächeren und von Stadterneuerungsmaßnahmen oft besonders hart betroffenen Gebietsbewohner (Alte, Gastarbeiter, wirtschaftlich schwache Personen) haben in gesonderten mündlichen Befragungen die Möglichkeit, ihre Alltagsprobleme, Kritik und Verbesserungsvorschläge ausführlich mitzuteilen.

Diese mehrschichtigen mündlichen und schriftlichen Diskussions- und Befragungsrunden sollen u.a. die der Gesamtstudie zugrunde liegende Annahme überprüfen helfen, daß sich Expertenschaft in der Stadterneuerung sehr wesentlich aus dem Alltagswissen und den Erfahrungen im Wohngebiet entwickeln läßt. Grundlage hierfür wären demokratische Ausdrucks- und Mitbestimmungsformen und eine angstfreie Situation der Betroffenen.

Mit der Aufbereitung, Analyse und Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse wird die Entscheidung vorbereitet, ob eine Mobilisierung der Bevölkerung verantwortbar und sinnvoll scheint, oder ob die Gebietsaktivitäten abzusetzen sind. Werden ausreichende Argumente für eine Weiterarbeit gefunden, mündet die Aktionsuntersuchung sodann in die dritte Phase, die in noch stärkerem Maße bewohnerbezogen ist und sich auf überschaubare und gravierende Gebietsprobleme konzentriert. Dabei hätte sich zu zeigen, ob von den Bewohnern getragene Initiativen realisierbar sind.

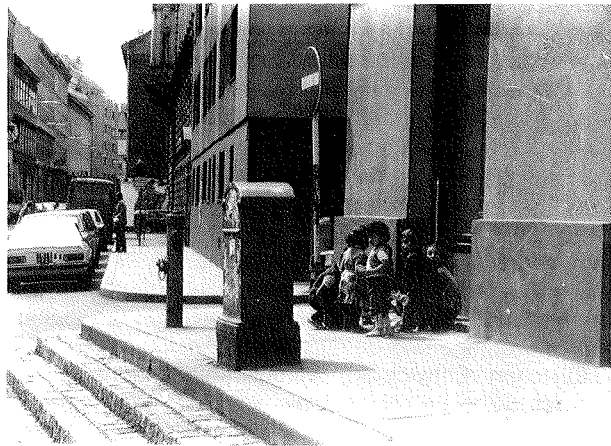


Foto: Hovorka

„Kinder entdecken die Straße“

Die Betroffeneninitiativen zu Schwerpunktproblemen des Wohngebiets wären dann die eigentlichen Träger der Gemeinwesenarbeit, die in der ersten Phase die Projektgruppe EIGISTA begleitend zu unterstützen hätte. Gemeinwesenarbeit als Methode und Instrument zur Aufdeckung von Interessensgegensätzen und Konflikten im Wohngebiet hätte weiterhin die Aufgabe, zu fragen, was die Initiativgruppe selbst kurzfristig zur Lösung von Gebietsproblemen (unter Berücksichtigung ihrer Ursachen) beitragen kann, was mittelfristig in Angriff genommen werden muß und was langfristig nur durch überlokalen solidarischen Kampf an gesellschaftlichen Zuständen geändert werden kann.