

DIE ERDE	124	1993	S. 253 - 265	Regionaler Beitrag
----------	-----	------	--------------	--------------------

● *Politische Geographie - Kernstadtverfall - Bundespolitik - USA*

Rita Schneider-Sliwa (Berlin)

**Kernstadtkrise USA:
Zur Großstadtpolitik des Bundes und Permanenz
eines amerikanischen Dilemmas**

Mit 2 Figuren

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Erklärung von aktuellen Strukturen, Prozessen und Disparitäten in amerikanischen Kernstädten. Die klassische Stadtforschung hat zahlreiche Theorien zum Kernstadtverfall und Strukturmodelle der amerikanischen Stadt hervorgebracht. Die Verbindung zwischen der Bundespolitik, städtischen Umbauprozessen und sozialräumlichen Strukturen blieb jedoch weitgehend unberücksichtigt. Das äußere Erscheinungsbild und sozialräumliche Entwicklungen der amerikanischen Stadt sind aber seit den dreißiger Jahren und besonders in der Nachkriegszeit durch die Bundespolitik entscheidend geprägt worden. Die großstadtbezogene Bundespolitik schuf die Voraussetzungen für den Recyclingprozess großer Innenstadtbereiche. Dabei wurden einerseits Verfallsgebiete saniert, andere Problemgebiete jedoch erst geschaffen; wirtschaftliche Probleme zentraler Geschäftsbereiche wurden positiv beeinflusst, soziale und wirtschaftliche Probleme in Stadtteilen außerhalb des zentralen Wachstumspols jedoch eher zementiert. Dieser Zusammenhang zwischen Bundespolitik und Stadtstruktur ist jedoch weder konzeptionell noch durch ein aktuelles Strukturmodell differenziert herausgearbeitet worden. Der Beitrag erweitert die theoretische Sichtweise der Stadtforschung USA um diese Darstellung.

1. Die Großstadtpolitik des Bundes und der Bezug zur Kernstadtproblematik

Amerikanische Kernstädte sind seit über hundert Jahren von Verslumung sowie zunehmenden wirtschaftlichen und fiskalischen Problemen und sozialräumlicher Polarisierung gekennzeichnet. Seit sechs Jahrzehnten befaßt sich die Bundespolitik mit der problematischen Entwicklung in Städten. Trotzdem gibt es Anzeichen dafür, daß die wirtschaftlichen, sozialen und städtebaulichen Probleme in den Kernstädten immer tiefer greifen und daß ein steigender Bevölkerungsanteil im Teufelskreis innerstädtischer Problemgebiete gefangen ist. Kern des vorliegenden Beitrags ist der Gedanke, daß die Bundespolitik selbst zur ungewöhnlich starken Ausprägung und Dauerhaf-

tigkeit des amerikanischen Kernstadtverfalls beigetragen und die Kernstadtkrise und sozialräumliche Disparitäten (unbeabsichtigt) erheblich ausgeweitet hat. Dafür gibt es mindestens zwei Gründe. Der eine ist, daß die Konzepte der Bundesregierung nie die Gesamtheit der Kernstadtproblematik adressiert haben, sondern nur schrittweise Lösungsansätze zu Teilaspekten der Kernstadtkrise waren. Der Hauptgrund ist jedoch in den Wertvorstellungen und kulturellen Traditionen der amerikanischen Gesellschaft zu suchen, welche eine spezifische Planungstradition des 'Privatism' hervorgebracht haben.

Der von Warner 1968 geprägte Begriff 'Privatism' bezeichnet das gesellschaftliche Wertesystem und die kulturellen Normen, die sich

aus dem *Jeffersonschen* Demokratieverständnis ableiten, in dem *'pursuit of happiness'* ein verbrieftes Grundrecht ist. Dieses Verständnis führte dazu, daß im föderalen System der USA den privaten, privatwirtschaftlichen und kommunalen Entscheidungen eine zentrale Rolle eingeräumt wurde (Murray 1988; Glazer 1990). Basierend auf der Überzeugung, daß die Privatwirtschaft auch viele soziale Aufgaben effektiver, schneller und kostengünstiger erledigen könne, wurden ihr von jeher durch die Bundesregierung bedeutende sozial(staatliche) Aufgaben übergeben. Dies wurde durch Schaffung entsprechender gesetzlicher, institutioneller und finanzieller Rahmenbedingungen verankert (Gelfand 1975). In der Stadtentwicklung wurden den Kommunen weitreichende Ermessensspielräume gewährt betreffend der Auslegung von Bundesgesetzen oder nationalen sozialen Zielvorgaben, der Beteiligung der Privatwirtschaft an Planungsprozessen oder der Delegation von Planungsaufgaben an Planungsbehörden des Unternehmertums. *'Privatism'* wurde nicht nur gesellschaftlicher Standard und die dominierende Kulturtradition Amerikas; in der Stadtentwicklung war *'Privatism'* von jeher auch *'public choice'*, d.h. die offizielle Planungspolitik beider politischer Parteien und jeder Regierung, wobei Unterschiede eher graduell als prinzipiell waren (Barnekov, Boyle and Rich 1989). *'Reaganomics'* oder *'New Federalism'* (der Versuch, soziale Aufgaben der Bundesregierung an Länder- und Kommunalverwaltungen abzuwälzen) waren in jüngerer Zeit besondere Varianten des *'Privatism'*. Die zentrale Bedeutung der Kommunen und der sozialen Verantwortlichkeit der Privatwirtschaft waren jedoch auch die Eckpfeiler der großen Sozialprogramme des *'New Deal'* oder der *'Great Society'* Ära. Der große Ermessensspielraum, in dem Kommunen aufgrund von Bundesgesetzen operieren können, hat zwar in einigen Städten außergewöhnliche, innovative Ansätze sozialorientierter Planung hervorgebracht. In den meisten Fällen blieb jedoch wenig Raum für sozialverträgliche Sanierung innerstädtischer Problemgebiete. Er-

schwerend kommt hinzu, daß die Bundesregierung keine ausreichenden Kontroll- und Regulativmechanismen eingesetzt hat, welche Fehlentwicklungen in Städten verhindern oder abbauen helfen. Außerdem hat die großstadtbezogene Politik des Bundes selbst schrittweise ihre ursprüngliche Sozialorientierung abgeschwächt.

Dieser Beitrag faßt Schwerpunkte der großstadtbezogenen Bundespolitik zusammen und knüpft Bezugspunkte zu Verslumung, wirtschaftlicher Verödung und sozial-räumlichen Disparitäten. Der Nexus von Bundespolitik und Kernstadtverfall ist sowohl theoretisch als auch planungspolitisch relevant. Zum einen gibt es trotz interdisziplinärer Stadtforschung kaum einen umfassenden Erklärungsversuch für (a) die Dauerhaftigkeit des Phänomens Kernstadtverfall, (b) die negative Eigendynamik des Verfallsproblems und (c) die vielen Fehlschläge der Revitalisierungspolitik trotz ihrer internen Logik und dem jeweiligen Wissensstand angepaßter Konzepte. Zum anderen sind die Erkenntnisse aus der amerikanischen Planungspolitik des Bundes im Kontext anderer Länder interessant, in denen verstärkte Bemühungen gemacht werden, die Privatwirtschaft bei der Revitalisierung von Problemgebieten zu beteiligen. Dies trifft z.B. für die Staaten Osteuropas oder die neuen Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland zu. Auch in den alten Bundesländern zeichnet sich eine *'neue Urbanität'* (Häußermann und Siebel 1987) ab, deren Tendenzen und Strukturen wie in den USA zu Krisen führen können. Ferner gibt es in der bundesdeutschen Wohnungsbau- und Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Tendenzen zu weniger staatlichem Engagement bei gleichzeitigem Bestreben, mehr sozialstaatliche Aufgaben an andere Akteure abzugeben. Wenn man sich in der großstadtbezogenen Politik tendenziell den Ansätzen der USA annähert, ist es möglich, daß sich in der Stadtentwicklung ähnliche Strukturen und Krisen wie in den USA ergeben können. Vereinfacht heißt das, wenn man den Konzepten amerikanischer

Stadtenwicklungspolitik folgt, kann man auch zu 'amerikanischen Verhältnissen' in der Stadtentwicklung kommen. Es ist daher aktuell und wichtig, die Großstadtpolitik der USA und ihre Auswirkungen auf das Stadtbild zu thematisieren.

2. Subventionierte Suburbanisierung und die Entstehung einer neuen Kernstadtkrise

Mit dem 'New Deal', der eine allgemeine Sozialgesetzgebung für die USA schuf, begann das Interesse der amerikanischen Bundesregierung an der Stadtkrise. Ein Engagement der Bundesregierung bei der Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen hatte es bis dahin nicht gegeben. Die zentrale Bedeutung der Kommunen im föderalen System der USA, die sich bereits aus der Verfassung ableitete, hatte die Vorstellung von einer 'private city' fest verankert. Danach wurde die Prosperität einer Stadt (oder einzelner Stadtteile) traditionell und in ungleich stärkerem Maße von individuellem Unternehmertum abhängig gemacht, als von *community*-orientierter zentraler Planung (Weber 1958; Warner 1968). Dieser Grundsatz galt auch, nachdem die Bundesregierung begonnen hatte, Stadtentwicklungsprozesse zu beeinflussen. Obwohl Stadtkrise ein Problem aller amerikanischen Großstädte ist und zeitweilig zum Thema nationalen Interesses avancierte, haben weder sozial-orientierte demokratische noch republikanische Administrationen, noch die einzelnen Staaten ihre Aufgabenbereiche je eindeutig und umfassend im Sinne einer zentralistischen, sozialorientierten Stadtentwicklungspolitik definiert. Zum zentralen Träger der Revitalisierung verfallener Kernstädte oder Stadtteile machte die Bundesregierung die Kommunen und das private Unternehmertum. Den Kommunen wurde die Verantwortung übertragen, die Privatwirtschaft bei der Erfüllung sozialer Ziele maximal zu unterstützen. Die Rolle der Bundesregierung sollte auf eine Vermittlerfunktion

zwischen Unternehmertum, speziell der Wohnungsbaubranche, und strukturschwachen Stadtgebieten beschränkt sein (z.B. Housing Act of 1949, P.L. 81-171, Sec. 2; Borghorst 1979).

Der Bund verfolgte seit den dreißiger Jahren eine zweifache Strategie. Zum einen wollte man Eigentumsbildung und den Erwerb von Einfamilienheimen durch die breite Masse fördern. Die ersten Gesetze diesbezüglich traten 1933 und 1934 in Kraft; sie wurden in späteren Jahren durch eine Reihe von Folgegesetzen erweitert, deren Schwerpunkte stets die gleichen blieben (Sternlieb und Listokin 1986). Ferner subventionierte man seit 1932 durch Bundesgesetze die Entwicklung industrieller und gewerblicher Strukturen an der städtischen Peripherie. Angestrebt war eine Dezentralisierung der Bevölkerung und Arbeitsplätze aus den verslumten Innenstädten, um dort nach einer Entkernung sozialen Wohnungsbau zu errichten (Gelfand 1975).

Diese Maßnahmen erwiesen sich als folgenschwer für die Stadtkrise. Die Stadtkrise war zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch in erster Linie ein städtebauliches Problem. Es gab starke Verfallserscheinungen in überbelegter, verdichteter und veralteter Bausubstanz. Die Innenstädte blühten jedoch wirtschaftlich, sie waren die Zentren der Wirtschaftsmacht USA. Es hatte zwar eine Suburbanisierung des gehobenen Mittelstandes gegeben. Sie war aber nicht so folgenschwer wie die in den dreißiger Jahren einsetzende massive Abwanderung des unteren Mittelstandes an die Peripherie. Vor allem die Hypothekenversicherung des Bundes machte den unteren Mittelstand kreditwürdig und ermöglichte diesem seit den dreißiger Jahren, Eigenheime in den Vororten zu erwerben. Der 'blue collar suburbanization' folgte in großem Ausmaß die Randwanderung der Arbeitsplätze. Die Natur der Stadtkrise änderte sich dadurch: zusätzlich zu der Verslumung waren nun wirtschaftliche Verödung und fiskalische

Probleme vorher unbekanntes Ausmaßes zu bewältigen (Wood 1935). Die Innenstädte verzeichneten ein Verbleiben der sozial Schwächsten und der Minoritäten. Slums, die im Industriezeitalter noch ethnisch gemischt und in hohem Maße von armen Weißen bewohnt waren, entwickelten sich zu Slum-Ghettos, v.a. Schwarzen-Ghettos nach dem Zustrom schwarzer Migranten aus dem Süden. Bestehende sozialräumliche Disparitäten zwischen Innenstädten und mittelständischen Vororten wurden verschärft, denn Bundesgesetze hatten den Effekt, daß die 'Unterschichtler' (Wilson 1987) aus den Innenstädten nicht nachziehen konnten. So stellte das erste direkte Bundesgesetz von 1937 für die Verbesserung der Wohnsituation in Problemgebieten, das bis in die Gegenwart richtungsbestimmend ist, den Gemeinden zwar Bundeskredite für die Eliminierung von Slums bereit und führte den sozialen Wohnungsbau in den USA ein. Es wurde aber den Kommunen eingeräumt, ob sie sozialen Wohnungsbau betreiben wollten oder nicht (US Housing Act of 1937, Sec.2, Sec. 23 (1 und 2)). Auf der Grundlage dieses Gesetzes konnten sich mittelständische Gemeinden weigern, sozialen Wohnungsbau überhaupt zuzulassen. Für die sozial Schwächsten gibt es daher in den Suburbs weder ausreichend Sozialwohnungen (aufgrund des Bundesgesetzes) noch ausreichend Mietwohnraum (aufgrund lokaler Verordnungen gegen verdichtete Bauweise).

In den dreißiger und vierziger Jahren konnte die Bundesregierung aufgrund ihres eigenen Gesetzes den sozialen Wohnungsbau also nur noch in den Slums und Ghettos der Innenstädte konzentrieren, weil er dort populär war (Abrams 1965:238-249; Palley und Palley 1981). Der soziale Wohnungsbau erfolgte aber auf ausgesprochen ungünstigen Standorten in der Nähe von Bahnhöfen, Fabriken, Schlachthöfen, Kläranlagen u.ä. Außerdem war die Hochgeschosßbauweise ohne Verkehrsanbindung oder soziale Infrastruktur vorherrschend; es fehlten dafür kommunale Mittel aufgrund des

schwindenden lokalen Steueraufkommens oder Bundesmittel aufgrund der Prioritätensetzung im Bundeshaushalt. Der Bau großer Stadtautobahnen zwischen den fünfziger und siebziger Jahren trug ferner dazu bei, den sozialen Wohnungsbau, der bereits als 'Abfallhaufen für die Randgruppen der Gesellschaft' galt, auch räumlich auszugrenzen (Haar 1975: 21f,343; Jackson 1981). Sozialer Wohnungsbau konnte sich später nur in den Suburbs durchsetzen, die unmittelbar an die Slum-Ghettos der Kernstadt grenzten, ethnisch 'umzukippen' drohten und in denen die mittelständische Bevölkerung bereits im Begriff war, in andere Suburbs abzuwandern. In den innerstädtischen Problemgebieten änderte sich durch den Neubau von Sozialwohnungen die sozio-ökonomische Problematik nicht grundlegend, da die wirtschaftliche Verödung der Kernstädte und ihrer Problemgebiete nicht durch Gewerbeförderung und Arbeitsmarktpolitik aufgefangen wurde; für die verbleibende Unterschichtsbevölkerung fehlten die Chancen zum sozialen Aufstieg in situ. Dies ist ein Grund dafür, daß sich die neuen öffentlichen Wohnungsbauprojekte, welche die im Industriezeitalter entstandenen Slums ablösten, zu neuen 'Federal Slums' (Rainwater 1970) entwickelten, gekennzeichnet von Arbeitslosigkeit und Sozialpathologien. Diese Wohnungsbauprojekte wurden schlecht oder gar nicht instandgehalten, erfuhren Vandalisierung und Brandstiftung; sie gehören noch gegenwärtig zu den Problemzonen amerikanischer Städte und sind ein Nährboden der Gewalt (Schneider-Sliwa 1994).

Eine nicht beabsichtigte, doch aus der Bundespolitik logisch resultierende Eigendynamik des Innenstadtverfalls war in Gang gesetzt worden. Sie hat zwei miteinander eng verknüpfte Komponenten: die subventionierte Suburbanisierung und die Konzentrationen sozialer Randgruppen und Minoritäten in den Kernstädten. Die wirtschaftliche Verödung und zunehmende fiskalische Krise führten zu wachsenden Schwierigkeiten, die Minimalversorgung der Kernstadtbevölkerung zu gewährleisten. Das

Steueraufkommen von Kommunen sank rapide, es gab große Areale mit Bevölkerungs- und Arbeitsplatzverlust und Gebäudeleerstand sowie Konzentrationen von Sozialhilfe-Empfängern (den *'welfare poor'* im Gegensatz zu den *'working poor'*). Die neue Realität der *'Federal Slums'* wurde dann auch zum wichtigsten Faktor in der Gesetzgebung von 1949 für ein einheitliches übergeordnetes Wohnungsbau- und Stadterneuerungsprogramm. Dies sollte sowohl den städtebaulichen als auch den wirtschaftlichen Verfall aufhalten.

3. Bundespolitik zur baulichen und wirtschaftlichen Sanierung der Kernstädte - Abkehr von sozialer Zielsetzung

Das Gesetz von 1949, das die konzeptionelle Grundlage aller weiteren Stadtentwicklungsgesetze wurde, verfolgte einen indirekten Ansatz. Die Wohnungsbauindustrie und Privatwirtschaft sollten in vielfältiger Weise unterstützt werden, damit sie ihren vollen Beitrag zur Erreichung der nationalen Zielvorgaben für den Wohnungs- und Städtebau leisten konnten (Housing Act of 1949, Sec.2). Schwerpunktmäßig sollten Sanierungen durchgeführt werden in (1) Slums oder verfallenen Wohngebieten und (2) verfallenen Gewerbegebieten, die überwiegend als Wohngebiet erschlossen werden konnten. Der Verbleib der Slumbewohner auf saniertem Gebiet war ausdrücklich gewünscht. Dies verhinderte aber die wirtschaftliche und städtebauliche Revitalisierung von Problemgebieten aus spekulativen Gründen und für wert-, d.h. steueraufkommensteigernde Nutzungen durch Gewerbe- und Büroflächen oder Wohnungen für den gehobenen, hoch besteuerten Mittelstand. Daher wurde zwischen 1949 und 1954 kaum saniert. Um Revitalisierung anzukurbeln, vollzogen Bundesgesetze deshalb seit 1954 explizit eine zweifache Schwerpunktsverlagerung (*Borghorst* 1979). Man rückte ab von der Sanierung verfallener Wohngebiete für Wohnzwecke und ging über zur Abbruch-Sanierung von

downtown-nahen Wohngebieten für Gewerbe- und Industrieflächen, Behördenzentren und Nutzungen durch Institutionen. Ferner kehrte man von der Sanierung verfallener Wohngebiete überhaupt ab, speziell *downtown*-ferner Slums. Dafür wandte man sich der Umgestaltung alter Industrie- und Gewerbeflächen aus der Zeit der Industrialisierung zu. Dies regte das Investoreninteresse stark an, weil es sich bei den Industrie- und Gewerbebranchen um die größeren Areale handelte. Sie lagen zumeist zentral und hatten ein hohes Profitpotential. Ihre Wiederbebauung mit Büroflächen, Einkaufszentren u.ä. konnte eine weitaus höhere Rendite erzielen als dies bei neuen Wohnflächen der Fall gewesen wäre. Den Kommunen wurden weitgehende Rechte gegeben, entsprechende Investitionen anzukurbeln. Um diese Maßnahmen zu unterstützen, erkannte der Gesetzgeber in den Wohnungs- und Städtebaugesetzen von 1954 und 1959 (den sog. *Urban Renewal* Gesetzen) explizit die alleinige Beseitigung von Slums und verfallenen Flächen ohne sofortige Wiederbebauung (oder spätere Nutzung als Wohngebiet) als hinreichenden öffentlichen Zweck an, der der Entwicklung einer Gemeinde dienlich sei und durch Bundesmittel subventioniert werden konnte (*Borghorst* 1979:102-128; *Grigsby* 1966:654f). Dies hatte entscheidende Auswirkungen auf das Bild der Innenstädte. Die großen *'Kahlschlag-sanierungen'* begannen, welche bedeutende Veränderungen hinterließen. Hunderttausende von Slumbewohnern mußten dem *'federal bulldozer'* weichen, es handelte sich dabei zumeist um Schwarze und andere Minoritäten, so daß der *'Urban Renewal'* der fünfziger Jahre auch als *'Negro Removal'* bezeichnet wurde (*Anderson* 1964:53f). Da Abriß ohne sofortige Wiederbebauung erlaubt war, schuf diese Art der Sanierung große innerstädtische Wüsten. Zeugnis dieser Maßnahmen aus den fünfziger und sechziger Jahren sind die bis zur Gegenwart als Parkplätze zwischengenutzten Flächen oder andere Freiflächen in zentralen Geschäftsbereichen. Allerdings begannen nach *'slum clearance'* auch Revitalisierungen, die hin-

sichtlich der Größe der Flächen und Projekte und Mobilisierung privatwirtschaftlicher und öffentlicher Mittel ohne Vorgänger waren. In zentralen Geschäftsbereichen entstanden bundessubventionierte Kultur-, Kongress- und Behördenzentren, Sportarenen, Erweiterungsbauten für Institutionen, Büro- und Shopping-Zentren, sowie 'in-town' Wohnanlagen für die gehobenen Einkommensschichten. Viele dieser Betonforts waren nicht unkontrovers (Conway 1979), trotzdem werden sie noch immer gebaut. Megaprojekte werden im Niemandsland von Industrie-, Gewerbe- oder Sanierungsbranchen (d.h. nach 'slum clearance' jahrzehntelang aufgelassener Freiflächen) errichtet, weil man sich davon eine Ankurbelung eines kleinräumigen Wirtschaftskreislaufs verspricht. Tatsächlich haben diese Projekte oft einen erheblichen Verödungseffekt, da sie noch mehr Leben von den Straßen abziehen. Außerdem sind sie hochsubventioniert und -verschuldet, aufgrund hoher Leerstandsdaten und erbringen nicht annähernd das erhoffte Steueraufkommen.

Die Bundespolitik verlor also bereits in den fünfziger Jahren die eigentliche Zielsetzung, Gebiete des baulichen und wirtschaftlichen Verfalls zum Nutzen einer ansässigen Bevölkerung (der sozialen Randgruppen, der 'welfare poor' und Minoritäten) zu sanieren. Die Bundespolitik hatte eher den Effekt einer städtischen Flurbereinigung. Sie ermöglichte es, zersplitterte, ungenutzte, verlassene und verfallene, aber auch noch bewohnte Flächen in zentraler Bestlage für wertsteigernde Nutzungen umzugestalten, ohne durch den Grundriß eingeeignet zu sein. Sanierung durch die öffentliche Hand wurde synonym mit der Subventionierung privater Baumaßnahmen durch Kapitalzuschüsse, Landschenkungen, Abriß- oder Beseitigungsarbeiten, Erschließungsmaßnahmen oder infrastrukturelle Einrichtungen, welche die private Sanierungsinvestition erst rentabel machten (Abrams 1966:558-582; Borghorst 1979:205f).

Zwar verfolgte die Bundesregierung seit 1966 auch eine behutsamere und sozialverträglichere Revitalisierungspolitik durch ihre 'Historic Preservation' und 'Model Cities' Gesetzgebung. Das erste hatte aber ähnlich folgenschwere Auswirkungen wie das *Urban Renewal* Programm. In vielen Städten wurden ganze ältere Wohnviertel zu 'historic districts' erklärt; dies verpflichtete zu erhaltenden Maßnahmen, verbot Abbruch, und erlaubte Zugang zu Bundesmitteln. Dadurch wurde die durch Privatleute betriebene, subventionierte, steuerbegünstigte, aber mit hohen sozialen Kosten belastete 'Gentrifizierung' eingeleitet. Dies ist die Luxus-Altbausanierung, die eine Umstrukturierung der Bevölkerung nach sich zieht. Dabei handelt es sich (auf kommunaler Ebene) nicht um einen unbeabsichtigten Nebeneffekt. Gentrifizierung ist fast immer ein von den Planungsbehörden durch 'historic district' Ausweisung bewußt in Gang gesetzter Prozeß, um höherwertige und -besteuerbare Nutzungen zu erzielen.

Das 'Model Cities' Programm war konzeptionell das einzige und wichtigste Bundesprogramm, um innerstädtische Verslumung, wirtschaftlichen Verfall, Armut, soziale Probleme und Disparitäten abzubauen. Es ging davon aus, daß die Verbesserung der Lebensumstände in innerstädtischen Problemgebieten die wichtigste Aufgabe der amerikanischen Innenpolitik sei und die Kernstadtprobleme aufgrund ihrer Größenordnung und Vielschichtigkeit nur auf Bundesebene zu lösen seien. Erstmals wurde die Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen der Revitalisierungsplanung angestrebt, z.B. durch 'Neighborhood Planning Units', welche in verschiedener Form bis heute bestehen. Den Kommunen blieb allerdings überlassen, welche Bedeutung sie solchen Planungsgruppen einräumen wollten; die tatsächliche Beteiligung der Stadtteilorganisationen an behördlichen Planungsprozessen variiert daher sehr in den einzelnen Städten. Auf nationaler Ebene scheiterte das *Model Cities* Programm am undurchdringlichen bürokratischen Procedere

und seiner zentralistischen Struktur, die als fundamental unamerikanisch galt. Außerdem fehlte dem Programm der Bezug zur breiten Mittelklasse; der Erfolg als Subventionsprogramm für die städtische Unterschicht blieb aus, denn Bundesmittel wurden nach dem Dispersionsverfahren auf alle Stadtteile verteilt. Kritik erregte dabei auch die Tatsache, daß die Stadtteile 'ohne Potential' bedacht wurden (Haar 1975:220,254,257). Das Programm wurde 1971 eingefroren und 1974 abgeschafft. 'Let private enterprise do it' wurde Kern des 1974 eingeführten 'Community Development Block Grant' (CDBG) Gesetzes und Programms. Es ging davon aus, daß Kernstadtverfall durch private Investitionsbereitschaft behoben werden sollte (Housing and Community Development Act of 1974, Sec. 101 b3, und c). Den Kommunen wurde wieder volle Handlungs- und Entscheidungsfreiheit über die Bundesmittel eingeräumt, Zweckbindungen und Programmkontrolle durch Bundesinstanzen wurden weitgehendst fallengelassen. Die Sozialbindungsklausel des CDBG Gesetz bestimmte lediglich (US Department of Housing and Community Development 1987: xiii f), daß

- (a) 51% (seit 1986 56%) der CDBG Mittel zum Nutzen unterer und mittlerer Einkommenschichten verwendet werden sollten,
- (b) Verslumung und wirtschaftlicher Verfall verhindert oder bekämpft werden sollten und
- (c) Mittel auch zur Bewältigung dringender städtischer Aufgaben ('meeting urgent community needs') verwendet werden konnten.

Da ein großer Anteil der Mittel keiner Sozialbindung unterlagen und keine genauen Vorgaben zur Verwendung des sozialgebundenen Anteils gemacht wurden, wurden die Mittel zur Imagepflege von zentralen Geschäftsbereichen benutzt. Diese Auslegung war zulässig, da der

Bau von Hotels, Kongresszentren, Mehrzweck-Büro- und Shoppingzentren prinzipiell auch den ärmeren Einkommensgruppen dient oder ein dringliches Gemeindeinteresse darstellt. Bundesmittel zur Revitalisierung städtischer Problemgebiete - durch CDBG und das kleinere *Urban Development Action* (UDAG) Programm von 1976 - waren daher eine Art Anschubfinanzierung des Bau-Booms in zentralen Geschäftsbereichen und vieler 'strip developments' in anderen Stadtteilen.

4. Signalwirkung der Bundespolitik - Verfallsgebiete als Ware (*commodity*) oder als Sozialsystem (*community*)?

Die *Urban Renewal* und CDBG Gesetzgebung der Bundesregierung hatte trotz ihrer erklärten sozialen Zielsetzung eine gewisse Signalwirkung in entgegengesetzter Richtung. Die bisherige Betrachtung wirft jedenfalls die Fragen auf, ob (a) ein geographisches Gebiet wichtiger ist als die darin lebende Bevölkerung, (b) die Revitalisierung eines Problemgebietes mit Potential zu Lasten der Gebiete im 'Profitvakuum' gehen kann, (c) Revitalisierung die Umsetzung, bzw. die Verdrängung ohne Umsetzung der ansässigen Bevölkerung rechtfertigt, (d) der Abbruch von Slums und die Schaffung von innerstädtischem Ödland als Landreserve für zukünftige hochwertige Nutzungen tatsächlich revitalisierenden Charakter hat, (e) die Erreichung höherwertiger Nutzungen auf innerstädtischem Land als soziale Zielsetzung gelten kann.

Die nach 1974 erzielten großflächigen Umgestaltungen in den Stadtzentren sind ein sichtbares Zeichen, daß deutliche Verbesserungen in amerikanischen Städten erzielt werden können. Dabei wurden jedoch häufig städtische Belange, z.B. das Steueraufkommen oder eine Gesamtvision von der zukünftigen Stadtentwicklung über die Belange einer ansässigen Bevölkerung in einzelnen Stadtteilen gesetzt. Bundesgesetze ermöglichten den 'Normalfall'

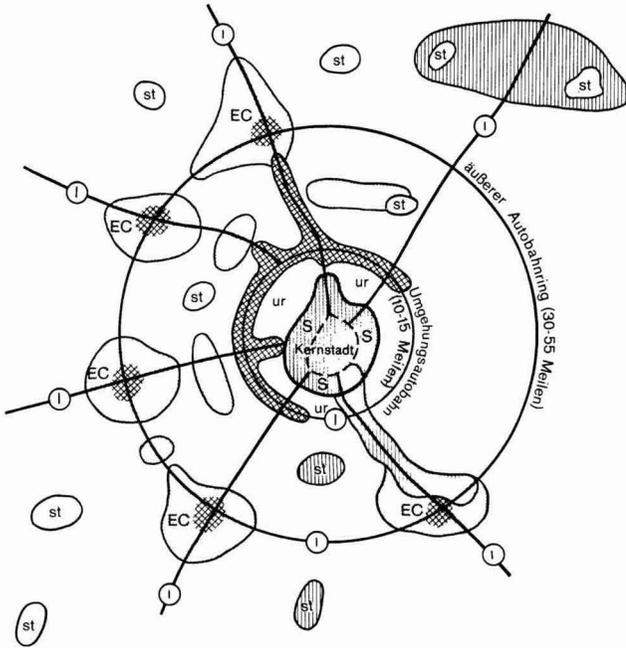
in amerikanischen Städten: der Schwerpunkt der Sanierungsbemühungen und der Subventionen steht in umgekehrt proportionalem Verhältnis zur tatsächlichen Bedürftigkeit der Stadtteile. Die zentralen Geschäfts- und Wohnbereiche stehen im Vordergrund, steigende sozio-ökonomische und städtebauliche Probleme in anderen Stadtteilen werden mit der 'Politik der Vernachlässigung' therapiert.

Wenn Bundesgesetze zur Stadterneuerung die soziale oder Wohnungsbauorientierung abschwächen und die größere wirtschaftliche Verwertbarkeit von Problemgebieten in den Vordergrund stellen, kann spekulativ ohne Rücksicht auf Armut, Verfall und sozial-räumliche Polarisierung saniert werden. Dies ermöglicht, daß geographische Gebiete als Ware gehandelt und nicht als Lebensräume/Sozialsystem betrachtet werden. Es überrascht daher nicht, daß Problemzonen nur verschoben werden und daß es trotz der bisherigen großstadtbezogenen Bundespolitik weiterhin eine massive geographisch konzentrierte Armuts- und Verfallsproblematik in amerikanischen Kernstädten gibt.

5. Strukturmodelle der durch Bundespolitik geprägten amerikanischen Stadt

Der großstädtische Ballungsraum der Gegenwart spiegelt die jahrzehntelange Bundespolitik wider. Die subventionierte Suburbanisierung und Randwanderung der Arbeitsplätze führte zu immer neuen 'Speckgürteln', d.h. ringförmigen Ansiedlungen von Büro- und Gewerbeflächen (Fig. 1) mit einem hohen Verdichtungsgrad. Sie liegen bereits in sehr großer Entfernung von den Kernstädten am zweiten oder dritten Autobahnring um die Städte. Dort bilden sich in den Außenzentren ('*edge cities*') ähnlich verdichtete Geschäftsbereiche, wie man sie aus den zentralen Geschäftsbereichen der Kernstädte kannte.

Die Kernstädte zeigen noch deutlicher die Struktur, die von der Bundespolitik vergangener Jahrzehnte geprägt ist (Fig. 2). Die *Urban Renewal* Gesetzgebung leitete das Flächenrecycling ein, indem sie die großen Freiflächen für die innerstädtische Umgestaltung schuf. Die CDBG/UDAG Gesetzgebung kurbelte den Bauboom in zentralen Geschäftsbereichen an und subventionierte Büro- und Einzelhandelsflächen sowie die großen Mischnutzungsprojekte; die Gesetzgebung zum Erhalt historischer Viertel und Bausubstanz leistete der Gentrifizierung Vorschub. Die frühe Gesetzgebung zum sozialen Wohnungsbau begünstigte die Entstehung von innerstädtischen Enklaven. Diese sind die Konzentrationspunkte sozialer Randgruppen, Minoritäten und massivster sozio-ökonomischer Probleme. Das Strukturmodell zeigt auch den Aufschwung in zentralen Geschäfts- und Wohnbereichen. Der zentrale Geschäftsbereich (CBD) erfuhr in den ausgehenden siebziger und in den achtziger Jahren die größte Umgestaltung. Es wurde zumeist gezielt ein neuer CBD angelegt, der längerfristig mit dem alten CBD zusammenwachsen soll. Ferner gibt es Reserveareale (*Urban Renewal* Freiflächen, Industrie- und Gewerbebrachen) für eine längerfristige Stadtentwicklungsvision. Auch in den Kernstädten gibt es noch mittelständische Wohnviertel und Enklaven der Reichen. Weite und zunehmende Sektoren der Kernstädte sind jedoch von massivsten Verfallserscheinungen, sozio-ökonomischen Problemen und '*federal slums*' geprägt. Letztere gelten aufgrund einer Tradition nicht gehaltener Versprechen des Bundes im Wohnungsbau, Arbeitsmarkt- und Gewerbebeförderungspolitik und kommunaler Politik der Vernachlässigung nicht als '*slums of hope*', sondern eher als '*slums of despair*'. Sie weisen Merkmale einer klassischen Dritte Welt-Problematik auf (Schneider-Sliwa 1994).



Entwurf: R. Schneider-Sliwa

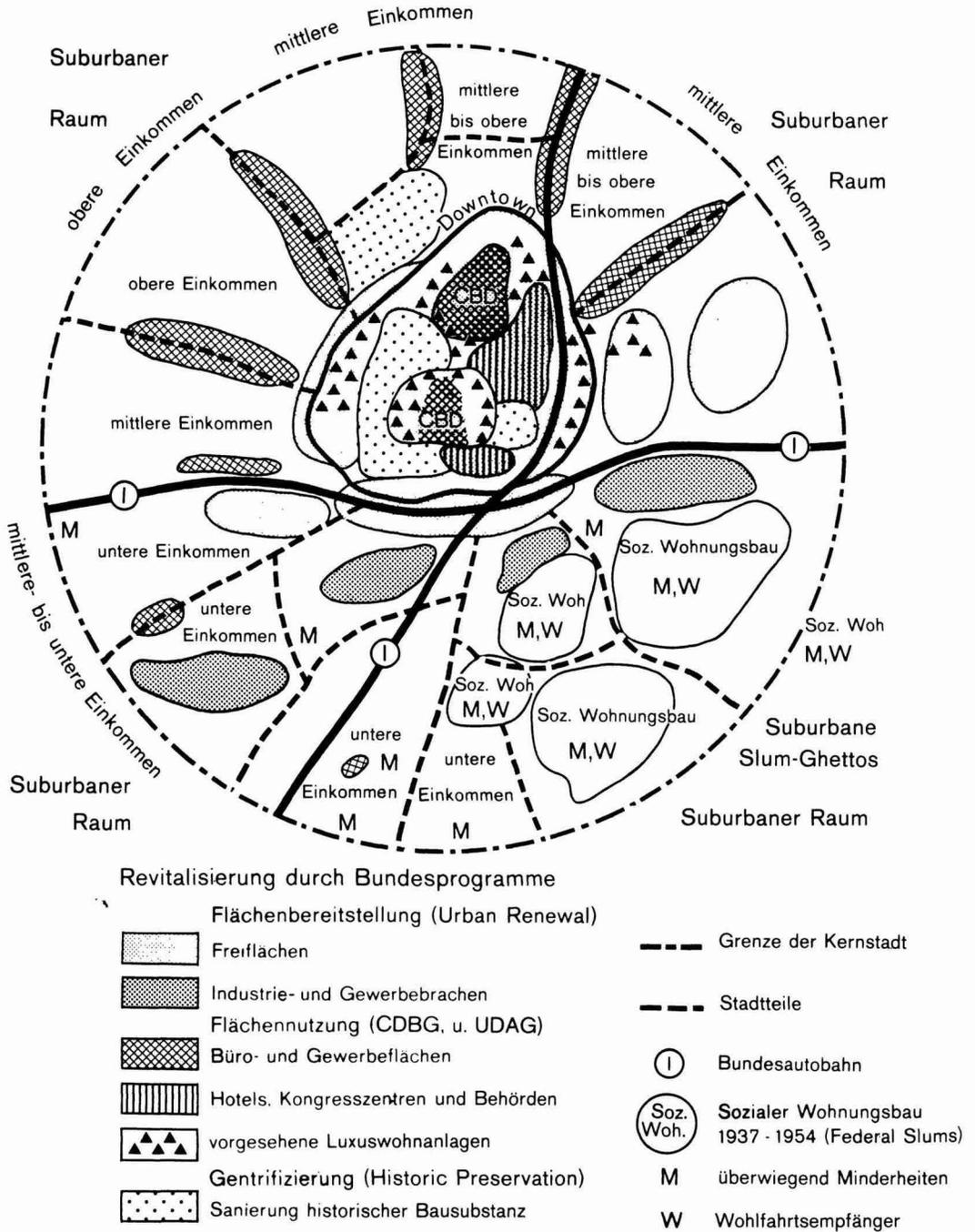
- Wohnflächen
- Industrieflächen
- Büro- und Gewerbeflächen
-
- Bundesautobahn (Interstate Highway)
äußerer Ring 30-55 Meilen
innerer Ring 10- 15 Meilen von der Kernstadt
- EC Außenstädte (Edge cities)
- S suburbaner Raum
- ur ländlicher Raum (urban-rural fringe)
- st ländliche Kleinstädte (small towns)

Fig.1. Strukturmodell des großstädtischen Ballungsraumes in den USA / The structure and growth of metropolitan areas in the United States

6. Langzeitperspektiven für den Abbau der Kernstadtproblematik

Die Bundesregierung hatte durch andere Wege zur Stadtteil- und Kernstadtrevitalisierung, z.B. durch 'städtische TVAs', d.h. gebietsspezifischer Bundesbehörden, die - ähnlich der *Tennessee Valley Authority* für eine benachteiligte Region - strukturschwache Innenstadtgebiete revitalisieren konnten. In anderen Ländern tritt die öffentliche Hand ein, um einen Ausgleich zwischen strukturstarken Regionen und Stadtgebieten zu schaffen, es bestehen verfassungsmäßige Mandate und Instrumentarien (z.B. kommunaler und Länderfinanzausgleich), in akuten Krisen können neue Konzepte und Maßnahmen zur Förderung strukturschwacher Gebiete eingeführt werden (z.B. 'Solidarpakt', 'Solidaritätsabgaben' in der Bundesrepublik Deutschland).

In den USA waren Konzepte zum Ausgleich zwischen strukturstarken und -schwachen Gebieten in Städten und Regionen selten, kurzlebig oder auf nationaler Ebene nicht durchsetzbar. Planungspolitik der öffentlichen Hand (auf Bundes, einzelstaatlicher und kommunaler Ebene) war traditionell nur darauf abgestimmt, private Entwicklungs- und Erschließungstätigkeit zu fördern, zu schützen und zu erleichtern (*Borghorst 1979*). In der Stadtentwicklung strebte die Bundesregierung die Rolle des fast unbeteiligt Beistehenden an. Dies führte in den achtziger Jahren z.B. zu einer 'New Urban Reality' (*Peterson 1985*). Bundesmittel für die Stadtentwicklung und -sanierung wurden stark gekürzt, weil dies als die beste Medizin angesehen wurde, die der 'Patient' Kernstadt brauche, um sich selber mit anderen Mitteln, d.h. seinem Unternehmertum, zu kurieren (*US Department of Housing and Urban Development 1982; Peterson und Lewis 1986; Ahlbrandt 1984*).



Entwurf: R. Schneider-Sliwa

Fig. 2. Strukturmodell der amerikanischen Kernstadt / *The structure of central cities in the United States*

Auch die derzeitigen Planungskonzepte stellen das zugrundeliegende Konzept des 'Privatism' nicht in Frage. Die Rolle der kommunalen Stadtplanung ist nach Ansicht des nationalen Verbandes der Stadtplaner schon lange nicht mehr, große Pläne für Städte zu machen (Peiser 1990). Eine Rollenverschiebung ist in den achtziger Jahren endgültig vollzogen worden, welche die früheren Bundesgesetze angestrebt hatten. Die Verantwortlichkeit für die Prosperität der Städte, die der Bund in der Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre kurzfristig übernommen hatte, ist an die Städte zurückgegeben worden. Viele Städte haben in den achtziger Jahren endgültig die fehlenden Bundesmittel durch innovative Konzepte und Partnerschaften zwischen den Behörden und der Geschäftswelt zu ersetzen versucht. In den meisten Städten bestehen derzeit solche 'public-private partnerships' (Frieden und Sagalyn 1989, Squires 1989), die mit bestehenden politischen und wirtschaftlichen Institutionen zusammen arbeiten, um 'Visionen' für ihre Stadt zu erstellen. Dabei wird kurz-, mittel- und langfristig (mit bis zu sechzigjährigem Planungszeitraum) der Marktwert der Ware Stadtteil und Stadt bestimmt.

Es ist also davon auszugehen, daß 'Privatism' die Entwicklung amerikanischer Städte bis weit in das 21. Jahrhundert prägen wird, auch wenn die gegenwärtige Administration eine stärkere Regulativfunktion anstrebt. Im regelmäßigen dreißigjährigen Turnus ist in der amerikanischen Gesellschaft ein Wiedererwachen des Sozialbewußtseins zu verzeichnen (Schlesinger 1986; Hirschmann 1982). Es beeinflusste die Stadtentwicklung und Planungsgeschichte. Beispiele dafür waren die 'Progressive Era' um die Jahrhundertwende, der 'New Deal' der dreißiger Jahre, die 'Great Society' der sechziger Jahre; sie brachten einschneidende Veränderungen in der Gesetzgebung für die Städte. Den Gesetzen folgten massive Veränderungen der sozialräumlichen Strukturen. In keinem Fall konnten sozialer Zeitgeist und Gesetze die Problematik der Kernstädte ausräu-

men; die Probleme verlagerten sich oder nahmen neue Dimensionen an und es entstanden immer neue Problemgebiete. Das neue soziale Bewußtsein der neunziger Jahre - die von der Clinton Administration vorgestellte 'Wiedervereinigung Amerikas' - will den Abbau der sozialen Disparitäten erreichen, die sich in einer multikulturellen Gesellschaft ergeben haben. Diese Disparitäten zeigen sich geographisch zwischen Kernstädten und suburbanem Raum und innerhalb der Kernstädte zwischen einzelnen Stadtteilen. Es bleibt abzuwarten, ob neue Bundesgesetze oder Initiativen zur Behebung der Kernstadtkrise dieses Mal mehr Erfolg zeigen können. Alle Bundesgesetze zur Stadtentwicklung haben das Konzept der 'private city' verankert. Nicht selten haben diese Gesetze und Programme zu Problemen geführt; sie haben auf kommunaler Ebene Planungsstrukturen und -prozesse entstehen lassen, die mit Ausnahme einzelner Städte wenig Raum für Sozialorientierung haben. Die gesamte Großstadtpolitik des Bundes in den vergangenen sechs Jahrzehnten ist daher als ein Leitmotiv in der Ausprägung und Permanenz der amerikanischen Kernstadtkrise bzw. der Probleme innerstädtischer Elendsgebiete anzusehen. Dabei sind die Aufgaben der Großstadtpolitik des Bundes gigantischen Ausmaßes, nicht nur was den Grad der Ver-
slumung, der wirtschaftlichen Verödung und die Größe der innerstädtischen Problemgebiete angeht. Die Bundespolitik steht vielmehr einem 'amerikanischen Dilemma' (Berry 1981) gegenüber, d.h. sozial-unverträgliche Stadtentwicklungsstrukturen zu beeinflussen, die permanent aus dem speziellen amerikanischen Demokratieverständnis neu erwachsen.

Danksagung:

Die Arbeit ist Teil laufender Forschungen zum Thema: 'Kernstadtverfall und Modelle der Erneuerung in den USA - 'Privatism', 'New Federalism', 'Public-Private Partnerships' und sozialräumliche Prozesse am Beispiel von Atlanta, Boston und Washington, D.C.'. Die Verf. dankt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die finanzielle Unterstützung dieses Projekts.

7. Literatur

- Abrams, Ch.* 1965: *The City is the Frontier*.- New York
- Abrams, Ch.* 1966: *Some Blessings of Urban Renewal*.- In: *Wilson, J.Q.* (ed.) *Urban Renewal - The Record and the Controversy*.- Cambridge, Mass.
- Ahlbrandt, R.S.* 1984: *Ideology and the Reagan's First National Urban Policy Report*.- *Journal of the American Planning Association* **50** (4), Special Report
- Anderson, M.* 1964: *The Federal Bulldozer. A Critical Analysis of Urban Renewal 1949-1962*.- Cambridge, Mass.
- Barnekov, T., R. Boyle and D. Rich* 1989: *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*.- Oxford
- Berry, B. L.* 1981: *Inner City Futures: An American Dilemma Revisited*.- In: *Stave, B. M.* (ed.) *Modern Industrial Cities. History, Policy and Survival*.- Beverly Hills
- Borghorst, H.* 1979: *Die wechselseitige Abhängigkeit von Bund und Kommunen in der Stadtsanierung der Vereinigten Staaten von Amerika*.- Berlin
- Conway, W. G.* 1979: *The Case Against Urban Dinosaurs*.- In: *Geller, E.* (ed.) *Saving America's Cities*.- New York: 88-94
- Frieden, B. J. and L. B. Sagalyn* 1989: *Downtown, Inc.: How America Rebuilds Cities*.- Cambridge, Mass.
- Gelfand, M.I.* 1975: *A Nation of Cities. The Federal Government and Urban America 1933 - 1965*.- New York
- Glazer, N.* 1990: *The Limits of Social Policy*.- *Dialogue* **87** (1) : 34-40
- Grigsby, W.G.* 1966: *A General Strategy for Urban Renewal*.- In: *Wilson, J.Q.* (ed.) *Urban Renewal: The Record and the Controversy*.- Cambridge, Mass.
- Haar, Ch.M.* 1975: *Between the Idea and the Reality: A Study in the Origin, Fate and Legacy of the Model Cities Program*.- Boston
- Häußermann H. und W. Siebel* 1987: *Neue Urbanität*.- Frankfurt/M.
- Hirschmann, A. O.* 1982: *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*.- Princeton
- Housing Act of 1937: In: House of Representatives, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Subcommittee on Housing and Community Development Committee Print 98-18, Nov. 1984 Basic Laws on Housing and Community Development:76-122
- Housing Act of 1949: Public Law 81-171, July 15, 1949.- Washington, D.C.
- Housing and Community Development Act of 1974: In: House of Representatives, op. cit.:7-43
- Jackson, K. T.* 1981: *Race, Ethnicity and Government Housing Policy in the United States 1918-1968*.- In: *Stave, B. H.* (ed.) *Modern Industrial Cities. History, Policy and Survival*.- Beverly Hills
- Murray, Ch.* 1981: *In Pursuit of Happiness and Good Government*.- New York
- Palley, M.L. and H.A. Palley* 1981: *Urban America and Public Policies*.- Lexington, Mass.
- Peterson, G.E. and C.W. Lewis* (eds.) 1986: *Reagan and the Cities*.- Washington, D.C.
- Peterson, P.* 1985: *The New Urban Reality*.- Washington, D.C.
- Peiser, R.* 1990: 'Who Plans America? Planners or Developers?'.- *Journal of the American Planning Association*: **56** (4):496-503
- Rainwater, L.* 1970: *Behind Ghetto Walls: Black Families in a Federal Slum*.- Chicago
- Schlesinger, A.* 1986: *The Cycles of American History*.- Boston
- Schneider-Sliwa, R.* 1994: *Kernstädte - Nährboden der Gewalt*.- In: *Joas, H. und W. Knöbl* (Hrsg.) *Gewalt in den USA*.- Frankfurt (im Druck)
- Squires, J. D.* (ed.) 1989: *Unequal Partnerships*.- London
- Sternlieb, G. and D. Listokin* 1986: 'Housing: A Review of Past Policies and Future Directions'.- In: *Sternlieb, G.* (ed.) *Patterns of Development*.- New Brunswick, N.J.
- US Department of Housing and Urban Development 1982: *The President's National Urban Policy Report*.- Washington, D.C.
- US Department of Housing and Urban Development 1987: *Office of Community Planning and Development, Executive Summary*.- Washington, D.C.
- Warner, S. B.* 1968: *The Private City. Philadelphia in Three Centuries of Its Growth*.- Philadelphia
- Weber, M.* 1958: *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism in the United States*.- New York
- Wilson, W.J.* 1987: *The Truly Disadvantaged, the Inner City, the Underclass and Public Policy*.- Chicago
- Wood, E.E.* 1935: *Slums and Blighted Areas in the United States*.- Washington, D.C.

Zusammenfassung: Kernstadtkrise USA: Zur Großstadtpolitik des Bundes und Permanenz eines amerikanischen Dilemmas

Slums, wirtschaftliche Probleme und Sozialpathologien kennzeichnen amerikanische Großstädte seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert. Seit dem 'New Deal' befaßte sich die Bundesregierung mit der Kernstadtkrise und entwickelte Konzepte, Institutionen und Gesetze zur Revitalisierung von städtischen Problemgebieten. Die Gesetze und Programme des Bundes hatten einen sozialen Bezug und waren dem jeweiligen Zeitgeist, der Natur der Krise und dem Wissensstand über den Stadtverfall angepaßt. Trotzdem ist der Verfall in vielen amerikanischen Städten von ungewöhnlich starker Ausprägung und Dauerhaftigkeit. Dieser Beitrag vertritt die Ansicht, daß die Bundespolitik betreffend der Sanierung von Städten und Stadtteilen die Krise der Kernstädte verstärkte, die Verfallsproblematik ausweitete und sozialräumliche Disparitäten vertiefte.

Summary: The crisis of American central cities: Federal urban policy and the persistence of an American dilemma.

Slums, economic and social problems have been characteristic of American cities since the 19th century. Since the 'New Deal' the Federal Government began developing concepts, institutions and laws to stem and reverse urban decline. Federal urban policy has had a social orientation and was appropriate to felt needs, in accord with theories on urban decline and the nature of the urban crisis. Yet, urban problems have persisted. This paper argues that fe-

deral urban policy has had an adverse effect on inner city problems, changing the nature of the urban crisis and widening existing disparities.

Résumé: Crise des centres urbains aux USA: politique fédérale urbaine et permanence d'un dilemme américain

Les quartiers insalubres et les problèmes socio-économiques caractérisent les grandes villes américaines depuis le 19^{ème} siècle. Depuis le 'New Deal', le gouvernement fédéral s'est préoccupé de la crise des centres urbains et a développé des concepts, des institutions et des lois pour revitaliser les régions urbaines en déclin. La politique fédérale urbaine avait une orientation sociale et était adaptée aux idées de l'époque, à la nature de la crise et aux théories concernant la déchéance urbaine. Et pourtant, cette déchéance est, dans nombre de ville américaines, particulièrement prononcée et de caractère durable. Cet exposé considère le paradoxe de la déchéance malgré la planification et soutient la théorie d'après laquelle la politique fédérale urbaine a même provoqué une aggravation des problèmes urbains. Cette politique pratiquée des décennies durant n'a fait que donner de l'ampleur aux problèmes déjà existants, en modifiant la nature de la crise et en approfondissant les disparités sociales.

Manuskripteingang: 10.04.1993

Annahme zum Druck: 30.06.1993

Dr. Rita Schneider-Sliwa, Rheingaustraße 3, D-12161 Berlin