

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Bonn, den 1. Dezember 1970

I/4 (III/3) — 841 00 — Stä 2/7/70

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung**

Bezug: **Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969**

Hiermit übersende ich den in der Regierungserklärung vom
28. Oktober 1969 angekündigten

Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung

mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Brandt

Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung

I n h a l t

	Seite
Vorbemerkungen und Zusammenfassung	6
 Erster Teil	
Ausgangslage, Analysen	
I. Aufgaben des Städtebaues und Ziele der Städtebaupolitik	14
1. Gesellschaftspolitische Grundlagen	14
2. Aufgaben des Städtebaues	16
3. Ziele der baulichen Gemeindeentwicklung	23
4. Ziele der Städtebaupolitik	24
II. Ausgangslage und Tendenzen der Gemeindeentwicklung	28
1. Bevölkerung und Wirtschaft	28
2. Infrastruktur	35
III. Neuralgische Punkte des bisherigen Städtebaues, Mängel und Auswirkungen	40
1. Der Bodenmarkt	40
2. Der Baumarkt	43
3. Der Wohnungsmarkt	46
4. Hemmnisse städtebaulicher Planungsprozesse	47
 Zweiter Teil	
Maßnahmen	
IV. Stärkere Mitwirkung der Bürger und der Öffentlichkeit am Planungsprozeß	49
1. Gründe und Zielsetzungen	49
2. Ansatzpunkte für eine stärkere Mitwirkung der Bürger an Planungsprozessen	50
3. Denkbare Formen der bürgerschaftlichen Mitwirkung	51
4. Lernprozesse und Öffentlichkeitsarbeit	53
5. Praktische Maßnahmen zur Reform des Planungsprozesses	54
V. Organisatorische und finanzwirtschaftliche Maßnahmen zur Umsetzung von Städtebaupolitik im Städtebau	56
1. Empfehlungen zur Ressortkoordinierung	56
2. Empfehlungen zur Verbesserung kommunaler Bauleitplanung	58
3. Empfehlungen zur Koordinierung von Bund, Ländern und Gemeinden	59
4. Finanzorganisatorische Empfehlungen	61
VI. Maßnahmen zur Integration des Wohnungswesens in den Städtebau ..	64
1. Die Notwendigkeit einer stärkeren Integration	64
2. Maßnahmen für eine stärkere Integration des Wohnungswesens in den Städtebau	64
3. Überlegungen zu Maßnahmen gegen Fehlbelegungen	65
4. Weitere Maßnahmen zur Integration des Wohnungswesens in den Städtebau	66
5. Konsequenzen für die Planung und ihre Durchführung	66

	Seite
VII. Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für den zukünftigen Städtebau	68
1. Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes	68
2. Novellierung des Bundesbaugesetzes in Stufen	69
3. Weitere Maßnahmen in städtebaurelevanten Rechtsbereichen	71
4. Maßnahmen zur Verbesserung unserer Umwelt	74
5. Maßnahmen zur Verbesserung des Verkehrs	76
6. Maßnahmen im Bereich der Statistik	76
7. Maßnahmen im Bereich der Forschung	81
 Dritter Teil	
Folgerungen	
VIII. Gemeindliche Planungspraxis unter neuen städtebaulichen Rahmenbedingungen	87
1. Die städtebaupolitischen Maßnahmen aus gemeindlicher Sicht	87
2. Grundaspekte des Städtebauförderungsgesetzes	88
3. Systematische, vorbereitende Untersuchungen als Voraussetzung der Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen	88
IX. Initiativen und gesetzgeberische Nahziele	93
1. Städtebaurecht und relevante Nachbarbereiche	93
2. Wohnungsgesetzgebung	94
3. Aktivitäten in weiteren Bereichen	95
4. Finanzorganisatorische und finanzielle Maßnahmen	95
5. Verbesserung des Informationswesens	95
Schlußbemerkung	96

Vorbemerkungen und Zusammenfassung

1. Aufgabe und Erarbeitung des Berichtes

Die Bundesregierung betrachtet die Städtebaupolitik als wesentlichen Teil der Politik der inneren Reformen, da die gebaute Umwelt den Lebensbereich jedes einzelnen nachhaltig beeinflusst und die Ziele in vielen Einzelbereichen der Gesellschaftspolitik nur durch städtebauliche Maßnahmen verwirklicht werden können. Das ist in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 bereits deutlich zum Ausdruck gebracht worden.

Der vorgelegte Bericht soll eine Grundlage bilden, um — gemäß der Regierungserklärung — gemeinsam mit den Ländern und Gemeinden langfristige Zielvorstellungen für den Städtebau zu erarbeiten. Zu diesem Zweck präzisiert der Bericht — aufbauend auf dem Städtebaubericht '69 des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen — die nach Auffassung der Bundesregierung zu verfolgenden städtebaupolitischen Ziele, die städtebauliche Ausgangslage, die neuralgischen Punkte des bisherigen Städtebaues, die für die bauliche Entwicklung unserer Städte und Dörfer notwendigen Maßnahmen sowie die von der Bundesregierung beabsichtigten Initiativen und gesetzgeberischen Nahziele.

Da viele der aufgezeigten Maßnahmen in den Zuständigkeitsbereich von Bund, Ländern und Gemeinden fallen, erfordert ihre bestmögliche Durchführung das gemeinsame Vorgehen aller Beteiligten.

Wenn der Bericht im folgenden von Städtebau und Stadtentwicklung spricht, so meint er damit grundsätzlich die städtebaulichen Aufgaben in allen Gemeinden. Er beschränkt sich allerdings für den ländlichen Raum im wesentlichen auf die städtebaulichen Aufgaben der vorhandenen oder auszubauenden Siedlungsschwerpunkte. Städtebauliche Probleme der übrigen Gemeinden dieses Raumes werden in diesem Bericht zwar angesprochen; ihre ausführliche Behandlung bleibt jedoch dem nächsten Städtebaubericht vorbehalten. Wie auch für die anderen Gebiete wird das Bundesraumordnungsprogramm hierfür wesentliche Grundlagen schaffen.

Der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen hat bei der Vorbereitung des Berichtes besonderen Wert darauf gelegt, die Erkenntnisse der Wissenschaft und die Erfahrungen der Praxis zu nutzen und in den Bericht einfließen zu lassen. Dies erforderte eine sorgfältig abgestimmte Teamarbeit zwischen dem Bundesministerium für Städtebau und Wohnungswesen einerseits und der Wissenschaft

und Praxis andererseits. Die Bundesregierung dankt den vielen Beteiligten, die es mit ermöglicht haben, den Bericht in der zur Verfügung stehenden kurzen Zeit vorzulegen.

Der Bericht ist ferner mit Vertretern der Fachministerien der Länder und der kommunalen Spitzenverbände erörtert worden.

2. Aufbau des Berichtes

Der Bericht analysiert im Ersten Teil die städtebauliche Situation unserer Gemeinden und die auf sie einwirkenden Entwicklungen. Er stellt sodann negative Auswirkungen dar, die sich aus unzulänglichen Rahmenbedingungen für den Städtebau in wichtigen Bereichen ergeben. Nachdem der Bericht die Unzulänglichkeiten den Aufgaben des Städtebaues sowie den Zielen der Städtebaupolitik gegenübergestellt hat, führt er in seinem Zweiten Teil einen Katalog von Maßnahmen auf, die die Bundesregierung zur Verbesserung der Situation für notwendig erachtet.

Die Bundesregierung strebt hiermit im Rahmen einer Städtebaupolitik zwischen Bund, Ländern und Gemeinden an, vermeidbare Planungswiderstände zu vermindern, dadurch Planungsprozesse zu verkürzen und schließlich für die Ziele der Planung die Zustimmung der Bevölkerung zu finden. Ein stärkeres Mitwirken der Bürger an der Bauleitplanung wird die weitere Demokratisierung unserer Gesellschaft entscheidend fördern.

Geeignete organisatorische Maßnahmen sollen Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Städtebaues verbessern; angemessene finanzwirtschaftliche Maßnahmen sind notwendig, zukunftsgerichteten Städtebau in unseren Gemeinden zu verwirklichen.

Für die langfristige städtebauliche Entwicklung ist es erforderlich, den Wohnungs- und Arbeitsstättenbau sowie die Infrastruktur künftig stärker als bisher unter städtebaulichen Gesichtspunkten zu sehen. Den Katalog der für notwendig erachteten Maßnahmen schließen Vorschläge zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen und des Datenmaterials für die Grundlagen städtebaulicher Planungen ab.

Im Dritten und letzten Teil werden erste Folgerungen gezogen, die sich für die Entwicklung unserer Städte und Dörfer aus dem künftigen Städtebauförderungsgesetz ergeben werden; über weitere Folgerungen kann erst berichtet werden, wenn das Gesetz in seiner endgültigen Fassung vorliegt. Der Bericht schließt mit Initiativen und gesetzgeberischen Nahzielen im Zuständigkeitsbereich des Bundes.

3. Zusammenfassung des Inhalts

Aufgaben des Städtebaues und Ziele der Stadtentwicklung

Die Politik der inneren Reformen orientiert sich an gesellschaftspolitischen Zielen, die sich aus den Grundwerten der Verfassung sowie aus den Grundsätzen eines sozialen und demokratischen Rechtsstaates ableiten. Der positive Sinngehalt der Grundwerte der Verfassung verlangt, daß die Bürger in der freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit in den zahlreichen hiervon berührten Lebensbereichen nicht durch unzulängliche bauliche und räumliche Verhältnisse eingeschränkt werden. Ihr Sinngehalt verlangt ferner die Chancengleichheit aller und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. An diesen Forderungen gemessen, bleiben die Verhältnisse in vielen Gemeinden und Gebieten der Bundesrepublik, soweit sie durch den Städtebau bestimmt oder beeinflußt werden, hinter den heute und künftig zu stellenden Anforderungen zurück.

Die Aufgaben des Städtebaues ergeben sich einmal aus den Fehlentwicklungen der Vergangenheit und den gegenwärtigen Mißständen und zum anderen aus der Notwendigkeit, künftige Anforderungen stärker als bisher zu berücksichtigen. Sie werden von verschiedenen Voraussetzungen bestimmt:

- Unsere Gemeinden sind aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung einem ständigen und tiefgreifenden Wandel unterworfen.
- Die bauliche Substanz vieler Gemeinden ist zu einem erheblichen Teil erneuerungsbedürftig, und zahlreiche Gemeinden sind entwicklungsbedürftig.
- Die Mehrzahl der Gemeinden weist einen erheblichen Nachholbedarf an städtebaulicher Infrastruktur auf. Dieser Bedarf wird in Zukunft noch zunehmen.

Daraus ergibt sich für den Städtebau eine Vielfalt von Aufgaben:

Viele Gemeinden haben heute neue Aufgaben erhalten oder alte verloren. Eine Aufgabe des Städtebaues ist es daher, durch den Ausbau von zentralen Orten und Entwicklungsachsen die Siedlungsstruktur nach den Zielen der Raumordnung zu erneuern. Dieser Ausbau muß schwerpunktmäßig erfolgen, um im Rahmen der begrenzt verfügbaren Finanzmittel eine gleichwertige Versorgung der Bürger sowohl in den Verdichtungsräumen als auch in den ländlichen Räumen sicherzustellen.

Der Ausbau von zentralen Orten und Entwicklungsachsen soll jedem Bürger in zumutbarer Weg-Zeit-Entfernung den Zugang zu jenen Einrichtungen ermöglichen, die den Wohn-, Bildungs- und Freizeitwert eines Gebietes ausmachen. Auf diese Weise soll die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gesichert werden.

In den Verdichtungsräumen ist neben dem Ausbau der Hauptzentren zu ihrer Entlastung ein leistungsfähiges Netz von Stadt- und Stadtteilzentren zu errichten. Dies erfordert teilweise eine tiefgreifende Umgestaltung der vorhandenen Bausubstanz.

Innerhalb der einzelnen Gemeinden sind die verschiedenen genutzten Flächen so zu ordnen und so mit baulichen Einrichtungen auszustatten, daß der individuelle Freiheitsraum jedes Bürgers gesichert, seine persönliche Entwicklung gefördert, seine Privatsphäre nicht gestört und seine gesellschaftlichen Bedürfnisse erfüllt werden.

Das erfordert eine ausreichende Zahl guter und moderner Wohnungen sowie ein vielfältiges Angebot an Arbeitsmöglichkeiten, ein reichhaltiges Angebot an Gütern und Dienstleistungen, ein ausgebautes System der Bildung und Fortbildung, Einrichtungen zur Gesundheitspflege, Anlagen für Freizeit und Sport, Grünflächen für Erholung, Gebäude und Freiräume für soziale Begegnungen und schließlich ein funktionierendes Verkehrsnetz.

Die Lösung der Verkehrsprobleme der Gemeinden ist eine der wesentlichsten Aufgaben von Städtebau-, Raumordnungs- und Verkehrspolitik. Sie erfordert umfangreiche bauliche Maßnahmen mit hohen Investitionen. Aus städtebaulicher Sicht kommt dabei dem öffentlichen Nahverkehr wachsende Bedeutung zu.

Die Durchführung der anstehenden städtebaulichen Aufgaben ist nur langfristig möglich und erfordert insofern auch eine langfristige Planung der benötigten Finanzmittel.

Die Ziele, nach denen sich die Entwicklung in den einzelnen Gemeinden vollziehen soll, werden von der in jeder Gemeinde unterschiedlichen Ausgangslage und deren Wandel bestimmt. Die übergeordneten Entwicklungsziele stimmen, wie eine Analyse der Landesentwicklungs- und Gemeindeentwicklungsprogramme ergeben hat, weitgehend überein. Ihre praktische Bedeutung für die Initiativen der Gemeinden steigt dabei in dem Maße, wie es gelingt, sie in kurz- und mittelfristige Aktionsziele zu übertragen und ihnen in dieser Form auch in die Finanzplanung Eingang zu verschaffen. Soweit das im Bundesrahmen geboten ist, sollen diese Ziele in dem vorgesehenen Bundesraumordnungsprogramm präzisiert werden.

Bei der Bestimmung von Teilzielen der baulichen Gemeindeentwicklung ist zu beachten:

- Nachteilige Folgen des wirtschaftlichen Wachstums müssen durch Maßnahmen des Städtebaues gemindert und durch vorbeugende Maßnahmen verhindert werden. Das gilt insbesondere im Bereich des Umweltschutzes.
- Die Probleme des Wohnungsbaues verlagern sich von der Forderung nach einer ausreichenden Zahl von Wohnungen zu der Forderung nach möglichst guten Wohnungen in bezug auf Grundriß, Größe und Ausstattung sowie auf ihre Zuordnung zu Arbeitsstätten und Versorgungseinrichtungen. Die Entwicklung muß dabei vom wohnungsorientierten Städtebau auf den städtebauorientierten Wohnungsbau ausgerichtet werden.
- Mit wachsendem Wohlstand und dem Fortschritt der Reformen in anderen Bereichen steigen die Ansprüche an die infrastrukturelle Ausstattung der Gemeinden.

— Die Ansprüche an eine bessere architektonisch-städtebauliche Gestaltung nehmen zu.

Die Ziele der Städtebaupolitik des Bundes ergeben sich unmittelbar aus der im folgenden umrissenen Ausgangslage, den Tendenzen der baulichen Gemeindeentwicklung sowie den neuralgischen Punkten des bisherigen Städtebaues.

Ausgangslage und Tendenzen der Stadtentwicklung

Die Zunahme der Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik und deren Auswirkung auf den Städtebau sind für die nächsten Jahrzehnte noch nicht mit Sicherheit vorauszusehen. Deshalb muß die Bevölkerungsentwicklung besonders sorgfältig beobachtet werden. Verschiedene Tendenzen sind allerdings schon heute mit Sicherheit zu erkennen. Hierzu gehören:

- die Tendenz zu kleineren Haushaltsgrößen,
- die Stagnation oder Abnahme der Bevölkerungszahlen in den Kernen der Verdichtungsgebiete sowie ihre starke Zunahme in den Randzonen der Stadtregionen und gleichermaßen in den ländlichen Bereichen durch das Wachsen von Mittelstädten zu Lasten der kleineren Gemeinden,
- eine Bevölkerungsmobilität, die außerhalb der Verdichtungsräume größer ist als innerhalb.

Ferner wird die städtebauliche Entwicklung maßgeblich beeinflußt von Veränderungen in der Gesamtzahl der Erwerbstätigen und von Verschiebungen zwischen den drei Hauptwirtschaftsbereichen.

Das Wachstum des Dienstleistungssektors wird zu einer verstärkten Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten in städtischen Räumen und Gemeinden führen. Zugleich wird die Zunahme der in der Industrie Beschäftigten den Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten in ländlichen Gebieten ermöglichen und beschleunigen.

Die Ansiedlung qualifizierter Betriebe der gewerblichen Wirtschaft in ländlichen Gebieten wird heute vorwiegend nicht mehr von den alten Standortbedingungen sowie von betrieblichen Subventionen und gewerblichen Infrastruktureinrichtungen bestimmt, sondern von den Ansprüchen der Betriebe an Größe und Differenzierung des Arbeitsmarktes, an das Ausbildungsniveau der Arbeitskräfte und an die Wohn- und Freizeitwerte der neuen Standorte. Damit hat der Städtebau in Zukunft eine bedeutsame Rolle bei der Entwicklung des ländlichen Raumes zu übernehmen.

Im Bereich der städtebaulichen Infrastruktur besteht in fast allen Gemeinden sowohl der verstädterten als auch der ländlichen Räume ein erheblicher Nachholbedarf. Der Bedarf wird sich durch weitere gesellschaftspolitisch bedeutsame Anforderungen — zum Beispiel im Zuge der Bildungsreform — noch wesentlich erhöhen.

Der zunehmende Bedarf an infrastrukturellen Einrichtungen leitet sich insbesondere ab aus der gestiegenen Nachfrage nach Erholungs- und Freizeit-

anlagen, dem wachsenden Bedürfnis nach Ausbildung und Fortbildung, der steigenden Bedeutung der Gesundheitspflege sowie den wachsenden Problemen der Wasser- und Energieversorgung und der Abwasser- und Abfallbeseitigung.

Zwischen dem wachsenden Bedarf an infrastrukturellen Einrichtungen und den Kosten für ihre Errichtung, ihren Betrieb und ihre Unterhaltung auf der einen Seite und den vorhandenen Mitteln auf der anderen Seite besteht ein wachsendes Mißverhältnis. Die beschränkt verfügbaren Mittel für die infrastrukturelle Ausstattung der Gemeinden erfordern deshalb insbesondere zur Aktivierung des ländlichen Raumes einen schwerpunktmäßigen Einsatz nach den Zielen der Raumordnung, der Strukturpolitik und des Städtebaues. Für diese Schwerpunktförderung sind im Rahmen der Raumordnung eine stärkere Koordination und zeitliche Synchronisation von regionaler Strukturpolitik sowie von Verkehrs- und Städtebaupolitik dringend erforderlich.

Neuralgische Punkte des bisherigen Städtebaues

Die Hemmnisse auf den Boden-, Bau- und Wohnungsmärkten, die in dem Bericht aufgezeigt werden, belasten den Städtebau und erschweren ihn in starkem Maße. Sie verursachen nicht nur unangemessen hohe Bodenpreise; sie sind auch mitursächlich für überproportional gestiegene Baupreise und stark steigende Mieten; sie verzögern oder verhindern auch die Bereitstellung von Grundstücken und Baulichkeiten für eine bedarfsgerechte bauliche Gemeindeentwicklung.

Auf dem Bodenmarkt ergeben sich besondere Probleme dadurch, daß Bauboden nicht beliebig geschaffen oder vermehrt werden kann. Er wird in bestimmter Lage und mit bestimmter Verwendungsmöglichkeit zu einem knappen Wirtschaftsgut, das dem Eigentümer oft eine monopolartige Stellung gegenüber den Nachfragern einräumt.

Die Gesellschaft kann die Lösung dieses Problems im Hinblick auf die Sonderstellung des Bodens nicht allein dem Marktmechanismus überlassen. Die Sozialbindung gerade des Eigentums an Grund und Boden wurde durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1967 bekräftigt und wird auch von allen politischen Kräften bejaht.

Um das Mißverhältnis zwischen der gesellschaftspolitischen und der wirtschaftlichen Bedeutung des Gutes Boden auszugleichen, bedarf es keineswegs einer Änderung der gegenwärtigen Eigentumsordnung. Dem Gesetzgeber ist vielmehr aufgegeben, den verfassungsrechtlichen Gestaltungsrahmen des Artikels 14 des Grundgesetzes voll auszuschöpfen. Dies ist um so notwendiger, als die geltende Rechtsordnung in mancherlei Hinsicht die Zurückhaltung von Grund und Boden begünstigt und dazu geführt hat, daß Grundstücke für städtebauliche Zwecke nicht in dem erforderlichen Ausmaß und zur rechten Zeit zur Verfügung stehen. Eine Aufgabe der Städtebaupolitik des Bundes ist es deshalb, für eine Verbesserung der Bodenmobilität zu sorgen.

Dringend erforderliche städtebauliche Maßnahmen wie Sanierung und Stadterweiterung werden jedoch nicht nur durch das geltende Bodenrecht wesentlich erschwert und verzögert. Hinzu kommt eine Reihe weiterer neuralgischer Punkte, die es den Gemeinden erschweren, den sich rasch wandelnden gesellschaftlichen Bedürfnissen durch eine Anpassung der vorhandenen Bausubstanzen einerseits und eine funktionsgerechte Zuordnung und Mischung unterschiedlicher Nutzungen andererseits Rechnung zu tragen.

Ein weiterer neuralgischer Punkt des Städtebaues sind die Baupreise, die auch in den Jahren eines einigermaßen ruhigen Konjunkturablaufes in der Bundesrepublik jährlich zwischen 4 und 5 v. H. gestiegen sind. Sie stagnierten lediglich in Phasen der Rezession, wie zum Beispiel im Jahre 1967.

Der Bausektor muß sowohl vor schweren Konjunkturbrüchen als auch vor einer Überhitzung bewahrt bleiben. Dazu ist nicht allein die Steuerung der staatlichen Baumaßnahmen ausreichend.

Für den überdurchschnittlich hohen Anstieg der Baupreise ist nicht nur die Nachfrage, sondern vor allem auch die kleinbetriebliche Struktur des Bauhauptgewerbes verantwortlich. Eine verstärkte Industrialisierung des Baugeschehens und die Entwicklung neuer Baumaterialien und Bauarten könnten die überproportionale Preisentwicklung im Wohnungsbau bremsen. Um die Vorteile des industrialisierten Bauens in der Bundesrepublik nutzen zu können, ist neben einem Strukturwandel der Bauwirtschaft eine stärkere Konzentration oder Kooperation der auftraggebenden Wohnungswirtschaft erforderlich.

Obwohl in der Bundesrepublik im Jahre 1968 auf ca. 60 Millionen Einwohner rund 20 Millionen Wohnungen entfielen, kann noch nicht von einer ausreichenden Wohnungsversorgung der Bevölkerung gesprochen werden: ca. 800 000 Haushalte sind noch in Baracken und sonstigen unzureichenden Wohngelegenheiten oder in Untermiete untergebracht. Schätzungsweise mehr als 1 Million Wohnungen sind abbruchreif. Insbesondere in den Verdichtungsräumen sind deshalb überproportional steigende Mieten zu verzeichnen.

Um dieser Situation zu begegnen, werden seit 1968 im sogenannten zweiten Förderungsweg des sozialen Wohnungsbaues Wohnungen gefördert, deren Mieten zwischen denen der Sozialwohnungen und den frei finanzierten Wohnungen liegen. In diese Richtung zielen auch das neue Wohngeldgesetz und das langfristige Wohnungsbauprogramm der Bundesregierung, das u. a. in regionalen Schwerpunkten die Förderung von jährlich 50 000 Wohnungen für einen Personenkreis vorsieht, der die (künftig erhöhten) Einkommensgrenzen des öffentlich geförderten Wohnungsbaues bis zu 40 v. H. überschreitet.

Diese Programme sollen dazu beitragen, jedem Bürger angemessenen Wohnraum zu verschaffen. Darüber hinaus sollen sie die Hemmnisse abbauen, die den Umzugswünschen der Bevölkerung entgegenstehen.

Ein weiterer neuralgischer Punkt des Städtebaues sind die Mängel der städtebaulichen Planung, die

insbesondere dadurch erschwert wird, daß der Verflechtungsbereich einer Gemeinde häufig nicht mit ihrer Kommunalgrenze übereinstimmt und auch durch eine gebietliche Neugliederung auf die Dauer nicht zur Deckung gebracht werden kann. Weiterhin wird die städtebauliche Planung durch die zum Teil noch unzureichende Koordinierung der einzelnen Fachbereiche auf den verschiedenen Verwaltungsebenen erschwert. Vielfach reicht die Planungs Kapazität der Gemeinden für die auf sie zukommenden städtebaulichen Aufgaben nicht aus. Daneben fehlt es häufig noch an methodischen Instrumenten und planungsrelevanten Informationen, um die Komplexität und die Verflechtung der gemeindlichen Lebensvorgänge zu erfassen und die Entwicklung vorausschauend zu steuern.

Ziele der Städtebaupolitik

Aus den neuralgischen Punkten des Städtebaues ergeben sich die städtebaupolitischen Ziele des Bundes:

Den Gemeinden müssen die entsprechenden organisatorischen, finanziellen, rechtlichen und informativen Hilfen geboten werden, damit sie durch städtebauliche Maßnahmen den sich rasch wandelnden gesellschaftlichen Bedürfnissen gerecht werden können. Dazu ist es notwendig,

- die Bodenmobilität zu erhöhen,
- die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Nutzung der Grundstücke und der Bauten den sich immer schneller ändernden Verhältnissen angepaßt werden können,
- die funktionsgerechte Zuordnung und Mischung unterschiedlicher Nutzungen zu ermöglichen sowie
- die Bevölkerungsmobilität zu erleichtern.

Um die Wirksamkeit der Planung und die Möglichkeit ihrer Verwirklichung in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht zu verbessern, ist es erforderlich, neue Planungsmethoden zu entwickeln und die Bürger aktiv am Planungsprozeß zu beteiligen. Auch hierfür sind die entsprechenden rechtlichen, organisatorischen, finanziellen und informativen Voraussetzungen zu schaffen.

Maßnahmen der Städtebaupolitik

1. Stärkere Mitwirkung der Bürger und der Öffentlichkeit am Planungsprozeß

Die Bundesregierung hat in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 zum Ausdruck gebracht, daß sie „mehr Demokratie wagen“, „den kritischen Bedürfnissen nach Information Genüge tun“ will und darauf hinwirken wird, daß „jeder Bürger die Möglichkeit erhält, an der Reform von Staat und Gesellschaft mitzuwirken“.

Wenn von mehr Demokratie in der städtebaulichen Planung gesprochen wird, ist damit nicht nur die Berücksichtigung der Interessen der Grundeigentümer gemeint. Betroffen sind vielmehr alle Bürger, deren

Umwelt durch bauliche Maßnahmen verändert wird. Das heißt, daß die Mitwirkung am Planungsprozeß bereits bei der Zielfindung einsetzen muß. Eine solche Mitwirkung setzt natürlich ein großes Maß an Information und Wissen voraus. Hier sind alle Formen der bürgerschaftlichen Beteiligung, wie Bürgerforen, Anwaltsplanung, Gemeinwesenarbeit und alle Möglichkeiten der Informationsvermittlung über Planungsprozesse auszuschöpfen. Ziel dieser Bemühungen muß es sein, den Bürger zu befähigen, seine Wünsche und Bedürfnisse zu artikulieren und sicherzustellen, daß seine Belange soweit wie möglich von der Verwaltung im Planungsprozeß berücksichtigt werden.

Der Bericht behandelt die Notwendigkeiten und die Möglichkeiten einer Mitwirkung der Bürger und der Öffentlichkeit am Planungsprozeß und weist Wege zu ihrer Verwirklichung auf.

2. Organisatorische und finanzwirtschaftliche Maßnahmen zur Umsetzung von Städtebaupolitik im Städtebau

Die künftige bauliche Gemeindeplanung stellt hohe Anforderungen an die Qualität der Planung und an die Organisation ihrer Durchführung. Da der Städtebau zu einer alle Fachbereiche übergreifenden Aufgabe geworden ist, müssen die verschiedenen öffentlichen Aktivitäten integriert und die Maßnahmen der Ressorts und Ämter auf gleicher Ebene sowie die Maßnahmen der Hoheitsebenen im Bundesstaat (Bund, Länder, Kommunen) koordiniert werden.

Die Vorschläge des Berichtes zur Lösung dieser Aufgaben müssen noch zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden eingehend erörtert werden; für ihre Verwirklichung sind z. Z. die Länder und Gemeinden zuständig.

Der Bericht legt dar, daß die Planung ein Prozeß ist, der der ständigen Kontrolle, Rückkoppelung und Korrektur unterliegt. Er weist darauf hin, daß in einigen größeren Städten der Bundesrepublik innerhalb der Gemeindeverwaltung bereits besondere Organisationseinheiten gebildet wurden, um eine gemeindliche Entwicklungsplanung zu erstellen, in der die Flächennutzungs- und Siedlungsplanung, die kommunale Wirtschafts-, Infrastruktur- und Finanzplanung mit dem Ziel einer längerfristigen Programmierung zusammengefaßt sind. Dies kann auch im Rahmen einer kommunalen Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden (z. B. durch Bildung von Planungsverbänden) und durch Delegation bestimmter Aufgaben auf andere besondere Träger erreicht werden. Eine zukunftsgerechte Stadtentwicklung erfordert allerdings auch leistungsstarke kommunale Verwaltungseinheiten, deren Gebiete möglichst den sozialökonomischen Anforderungen entsprechen sollten. Dies gilt insbesondere für städtebauliche Verflechtungsräume. Eine volle Deckungsgleichheit von Verwaltungsgebieten einerseits und Verflechtungsbereichen andererseits ist jedoch nicht zu erreichen. Aus diesem Grund muß die interkommunale Zusammenarbeit auch nach einer territorialen Neuordnung

der Gebietseinheiten intensiviert werden. Der Bericht verweist in diesem Zusammenhang besonders auf die Planungsverbände nach § 4 des Bundesbaugesetzes sowie auf die Zusammenarbeit im Rahmen der regionalen Planungsverbände. Die Bundesregierung wird bei der vorgesehenen Novellierung des Bundesbaugesetzes der interkommunalen Zusammenarbeit besondere Aufmerksamkeit widmen.

Da sich unter lokalen Gesichtspunkten Entwicklungsziele einer Gemeinde unter Umständen mit den Bedürfnissen größerer Räume überschneiden oder ihnen sogar widersprechen, müssen die örtlichen städtebaulichen Initiativen in übergeordnete Ordnungs- und Zielvorstellungen eingegliedert werden. Hierfür sind Prioritäten zu setzen, nach denen die verfügbaren Mittel auf die vordringlichen Projekte nach Ort, Zeit, Art und Dimensionierung verteilt werden. Für Bund, Länder und Gemeinden ergibt sich die Verpflichtung, die Städtebaupolitik, soweit sie überregional bedeutsam ist, als eine gemeinsame Planungs- und Finanzierungsaufgabe zu betrachten. Der Bund und die Länder sind grundsätzlich gehalten, nach Anerkennung eines gemeindlichen Entwicklungsprojektes dieses mit den ihnen zu Gebot stehenden Mitteln zu fördern.

Da es sich um langfristige Aufgaben von gesamtstaatlicher Bedeutung handelt, die die Leistungsfähigkeit der Länder und Gemeinden übersteigen, ist eine Beteiligung des Bundes an der Förderung solcher Projekte notwendig. Um die Auswahlscheidungen sachgerecht treffen zu können, sind konkrete Zielvorstellungen über die angestrebte städtebauliche Gesamtentwicklung zu erarbeiten.

3. Maßnahmen zur Integration des Wohnungswesens in den Städtebau

Unter Integration des Wohnungswesens in den Städtebau wird verstanden, die Wohnungen mit den übrigen Einrichtungen für Arbeiten, Bildung, Erholung und Verkehr, vor allem aber die gesamte Infrastruktur der Wohngebiete, wie z. B. Kinderspielplätze und Einrichtungen für ältere Menschen gleichzeitig zu erstellen, einander besser zuzuordnen und damit gesellschaftliche Entwicklung und bauliche Gemeindeentwicklung besser in Übereinstimmung zu bringen. Unter gewandelten und sich weiterhin rasch ändernden Bedingungen einen nur „wohnungsorientierten“ Städtebau fortzusetzen, hieße, gegen die berechtigten Belange der Bewohner und gegen anerkannte gesellschaftspolitische Ziele zu verstoßen.

Da nur funktionsfähige regionale Wohnungsmärkte sicherstellen können, daß sich die gewünschte und notwendige Mobilität der Bevölkerung reibungslos vollzieht, muß die Wohnungspolitik je nach Notwendigkeit lenkend in die Wohnungsmärkte eingreifen.

Um die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes in regionaler und sozialer Hinsicht zu verbessern, hat die Bundesregierung ein „langfristiges Woh-

nungsbauprogramm“ beschlossen. Im Rahmen dieses Programms sollen jährlich ca. 250 000 Wohnungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaues erstellt werden. Das Programm besteht aus drei Teilen:

Mit etwa 180 000 bis 200 000 öffentlich geförderten Wohnungen soll das Wohnungsangebot dort erhöht werden, wo sich soziale Schwerpunkte des Bedarfs ergeben. Vorwiegend sollen Wohnungen für Kinderreiche, Alte, Alleinstehende, körperlich Behinderte und für junge Familien bereitgestellt werden.

Das Regionalprogramm sieht eine Förderung von jährlich 50 000 Wohnungen vor; die Förderung soll auf regionale Schwerpunkte konzentriert werden. Es soll die regionalen Aktionsprogramme unterstützen, den Nachholbedarf in Orten mit besonders starker Unterversorgung beseitigen und den Wohnungsbau im Rahmen der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen unterstützen. Das Regionalprogramm stellt auf die Förderung von Personen ab, die mit ihrem Einkommen die Einkommensgrenze des II. WoBauG zwar überschreiten, aber nicht in der Lage sind, die Mieten frei finanzierter Neubauwohnungen zu tragen.

Das Modernisierungsprogramm, mit dem jährlich etwa 50 000 Wohnungen gefördert werden sollen, gilt der Verbesserung der Qualität des Altwohnungsbestandes. Es ist vor allem auf die Schwerpunkte des Bedarfs als Ergänzung zu Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen abgestellt.

Das Zweite Wohngeldgesetz, das der Deutsche Bundestag am 3. November 1970 in 3. Lesung beschlossen hat, wird die Bedingungen für eine Integration des Wohnungswesens in den Städtebau verbessern. Das neue Gesetz soll die Mietzahlungsfähigkeit breiter Bevölkerungsschichten steigern und die Nachfrage zwischen dem gebundenen, dem öffentlich geförderten und dem frei finanzierten Wohnungssektor ausgleichen.

Neben diesen Maßnahmen werden Überlegungen angestellt, wie die Fehlbelegung mit öffentlichen Mitteln geförderter Wohnungen verhindert werden kann.

Die Integration des Wohnungsbaues in den Städtebau muß weiterhin mit Mitteln der städtebaulichen Planung und ihrer Durchführung verbessert werden. Das gilt in bezug auf:

die jeweils angestrebte Zuordnung und Mischung der städtebaulichen Funktionsbereiche Wohnen, Versorgen mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen, Arbeiten und Verkehr,

die Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Bausubstanz innerhalb der städtebaulichen Strukturen sowie

die Koordinierung und Synchronisierung der raumwirksamen Investitions- und Finanzierungsprogramme (u. a. langfristige Wohnungsbauprogramme, regionale Wirtschaftsförderung, Förderung der kommunalen Verkehrsinvestitionen, Bundesfernstraßenprogramme, Maßnahmen im Be-

reich der Agrarpolitik sowie andere Infrastrukturprogramme) im Rahmen des vorgesehenen Bundesraumordnungsprogramms.

4. Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für den künftigen Städtebau

Mit dem Regierungsentwurf eines Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz, Bundestagsdrucksache VI/510) wurde ein erster Schritt unternommen, die Mängel des geltenden Rechts für besondere städtebauliche Maßnahmen zu beseitigen. Während die Planung städtebaulicher Maßnahmen nach dem Bundesbaugesetz sich bislang auf eine ordnende und statische Funktion beschränken mußte, ist heute eine Konzeption erforderlich, die auch die zeitliche Realisierung der städtebaulichen Entwicklungsziele mit einschließt, die entstehenden Kosten und ihre Aufbringung berücksichtigt, eine sinnvolle Koordinierung der von den einzelnen öffentlichen Trägern bereitzustellenden Finanzierungsmittel sichert und eine aktive Einflußnahme auf die angestrebte bauliche Ordnung ermöglicht. Ferner muß im Rahmen der Bodenordnung dafür gesorgt werden, daß die öffentlichen Mittel für die Durchführung städtebaulicher Maßnahmen eingesetzt werden können, statt für jede Steigerung der Bodenwerte, die sich erst auf Grund städtebaulicher Maßnahmen herausbilden. Schließlich muß aber auch die finanzielle Förderung städtebaulicher Projekte durch Bund und Länder ermöglicht werden.

Der Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes geht davon aus,

- daß Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen mit der größtmöglichen Beschleunigung realisiert werden müssen,
- daß niemand aus der durch die Initiative der öffentlichen Hand in Gang gebrachten Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen einen un gerechtfertigten Vorteil oder Nachteil erfährt,
- daß die durch den Einsatz der öffentlichen Mittel hervorgerufenen Wertsteigerungen des Grund und Bodens der Allgemeinheit zugute kommen,
- daß die Belange aller Betroffenen so weit wie möglich zu wahren sind und
- daß die betroffenen Bürger über die beabsichtigten Maßnahmen und deren Notwendigkeit unterrichtet werden und ihnen Gelegenheit gegeben wird, bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen mitzuwirken.

Um soziale Härten bei den Betroffenen, insbesondere auch bei den Mietern und Pächtern zu vermeiden, wird das Gesetz eine — allerdings nicht förmlich verfestigte, sondern elastische — Sozialplanung verlangen.

Auch außerhalb des verhältnismäßig engen Bereichs der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen hat sich das geltende Recht für die Lösung der städtebaulichen Aufgaben vielfach als unzureichend erwiesen. Eine Novellierung des Bundes-

baugesetzes ist daher dringend notwendig. Im Vordergrund aller Überlegungen steht die Lösung des Baulandproblems. Der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen hat eine Arbeitsgruppe „Bodenrecht“ gebildet, deren Aufgabe es ist, hierfür Vorschläge zu erarbeiten. Den technischen Entwicklungen im Hoch- und Tiefbau, die dazu beitragen können, flexible Bausysteme zu schaffen, ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die Bundesregierung wird, wenn es sich als notwendig erweisen sollte, die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen, um technische Fortschritte zu ermöglichen und zu fördern. Hierzu gehören:

- Möglichkeiten zur Festsetzung vertikaler, nicht nur auf eine Ebene bezogener Planungen,
- die planungsrechtliche Absicherung von zukünftig benötigten Reserveflächen,
- die Mehrfachnutzung von öffentlichen Einrichtungen,
- die Vereinheitlichung des Bauordnungsrechts und
- eine flexiblere Handhabung der Abstandsregeln.

Als weitere Maßnahmen in städtebaulich relevanten Rechtsbereichen sieht die Bundesregierung vor: im Rahmen der Novellierung des Bundesbaugesetzes eine stärkere Verzahnung von Bauleitplanung und Fachplanung, eine Vereinheitlichung des Planfeststellungsrechts auf der Grundlage des künftigen Verwaltungsverfahrensgesetzes, eine Novellierung der Erbbaurechtsverordnung, die Berücksichtigung eigentumsähnlicher Rechte im Städtebau sowie eine Novellierung des Kleingartenrechts.

Das umfassende Umweltprogramm, das die Bundesregierung bis zum April 1971 vorlegen wird, sowie der Entwurf eines Bundes-Immissionsschutzgesetzes, der gegenwärtig beraten wird, müssen durch flankierende städtebauliche Maßnahmen abgestützt werden; hierzu gehört neben den Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen auf Grund des künftigen Städtebauförderungsgesetzes u. a. auch die baldige Verabschiedung der DIN-Norm 18005 — Schallschutz im Städtebau.

Der Verbesserung der Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für den zukünftigen Städtebau dienen auch Maßnahmen im Bereich des Verkehrs. Zur Zeit werden der Entwurf eines Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 sowie der Entwurf des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes in den gesetzgebenden Körperschaften beraten. Weiter wird seit Jahren an einer Neufassung der Straßenverkehrsordnung gearbeitet, die 1971 in Kraft treten soll.

An organisatorischen Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden begrüßt die Bundesregierung betriebliche und organisatorische Maßnahmen, wie Einführung der gleitenden Arbeitszeit sowie Staffelung der Arbeitszeit und der arbeitsfreien Tage in der Woche (vgl. hierzu den Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung Tz. 198 bis 200). Eine Auflockerung der starren Büro-, Arbeits- und Geschäftszeiten kann auch dazu beitragen, der Leere der Innenstädte, die auch mit „Verödung“ der Innenstädte bezeichnet wird, entgegenzuwirken.

5. Maßnahmen im Bereich der Forschung und Statistik

Im Bereich der Statistik müssen unterschiedliche Erfassungsmethoden und räumliche Abgrenzungen so geändert werden, daß sie für die Zwecke der städtebaulichen Planung geeignet sind. Dies ist auch im Hinblick auf die städtebaulichen Förderungsmaßnahmen des Bundes notwendig. Hier muß ein Datenprogramm entwickelt werden, mit dem soziologische und ökonomische Gegebenheiten und Entwicklungen im Zusammenhang mit der baulicher Gemeindestruktur in vergleichbarer Weise erfaßt werden können.

Im Bereich der Regionalstatistik sind, soweit die Raumordnung betroffen ist, bereits seit längerem Bemühungen unternommen worden, ein regionalstatistisches Programm zu erarbeiten. Sie sollen zu einer bundeseinheitlichen Regionalstatistik führen, die auch die besonderen und weitergehenden Erfordernisse der baulichen Gemeindeentwicklung berücksichtigen. Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter sind bereits bemüht, ein statistisches Datenbanksystem des Bundes und der Länder zu schaffen, in dem Regionaldaten eine wichtige Rolle spielen werden. Diesem Datenbanksystem sollten Möglichkeiten eingeräumt werden, auch solche Daten zu erfassen, die sich aus den differenzierten städtebaulichen Strukturen innerhalb der Gemeinden ergeben und die über die Raumordnung hinaus für die bauliche Gemeindeentwicklung von großer Bedeutung sind.

Auch die zielbewußte Förderung eines einheitlichen Systems der Verwaltungsautomation, insbesondere auf kommunaler Ebene, dient einer wissenschaftlich fundierten Städtebaupolitik.

Auf dem Gebiet des Städtebaus besteht ein großer Nachholbedarf an städtebaulicher Forschung, namentlich in soziologischen, wirtschaftlichen und technologischen Bereichen. Im Haushaltsplanentwurf 1971 des Bundesministeriums für Städtebau und Wohnungswesen ist für die bautechnische und städtebauliche Forschung ein Betrag von 7,5 Millionen DM vorgesehen. Die Bedeutung der städtebaulichen Forschung für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden erfordert es, diese Mittel in den kommenden Jahren nach Möglichkeit wesentlich zu erhöhen.

Zur Verbesserung der Wirksamkeit der städtebaulichen Forschung in der Bundesrepublik fördert der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen insbesondere die gegenseitige Information aller an der städtebaulichen Forschung beteiligten Stellen über laufende Arbeiten und Arbeitsergebnisse sowie die Abstimmung im Bereich der Forschungsplanung sowohl zwischen den forschenden als auch zwischen den beauftragenden Stellen. Weiter sind Arbeiten im Gange mit dem Ziel, eine umfassende Forschungsplanung für die Vergabe von Forschungsaufträgen nach systematischen Gesichtspunkten und nach Schwerpunkten einzurichten.

Die Förderung der städtebaulichen Forschung muß in Zukunft insbesondere die drei folgenden Bereiche umfassen:

- Nachfrageforschung zur Klärung von Verhaltensweisen, Wünschen und Entscheidungen der Bürger, um realistische und den Bedürfnissen gerecht werdende Planungskonzeptionen für leistungsfähige und ökonomisch lebensfähige Siedlungseinheiten entwerfen zu können,
- Entwicklung und Anwendung neuzeitlicher Planungsmethoden für die Stadtentwicklung,
- Erforschung der Auswirkungen von Rechtsnormen, Verwaltungsstrukturen sowie der Finanzverfassung auf die bauliche Gemeindeentwicklung und Konkretisierung der Ansprüche aus sozialer, soziologischer und ökonomischer Sicht an diese Normbereiche.

Im Bereich der angewandten Forschung, die zum Ziel hat, die Ergebnisse der theoretischen städtebaulichen Forschung in der Praxis zu erproben und die Erkenntnisse zur Anwendung durch die Praxis zu verbreiten, beabsichtigt die Bundesregierung weiterhin, ihre Mittel aus dem Demonstrativprogramm, den Versuchs- und Vergleichsbauten sowie den Studien und Modellvorhaben schwerpunktmäßig einzusetzen.

Die Bundesregierung unterstützt die städtebauliche Forschung im internationalen Rahmen. Sie beabsichtigt, die Zusammenarbeit in diesem Bereich weiter auszubauen.

6. Gemeindliche Planungspraxis unter neuen städtebaulichen Rahmenbedingungen

Die Städtebaupolitik schafft die Rahmenbedingungen, die es den Gemeinden erleichtern oder überhaupt erst ermöglichen sollen, ihre städtebaulichen Aufgaben zu erfüllen. Da eine Städtebaupolitik nicht Einzelfälle zum Gegenstand haben kann, sondern den vielfältigsten Ansprüchen gerecht werden muß, erläutert dieser Abschnitt diese Ansprüche auch aus gemeindlicher Sicht und zeigt Wege auf, wie die Gemeinden innerhalb der Rahmenbedingungen ihre nach Größe, Funktion und Lage verschiedenen städtebaulichen Aufgaben zu lösen vermögen.

Ein wichtiger Teilbereich der gemeindlichen Planungspraxis bei der städtebaulichen Sanierung sind die vorbereitenden Untersuchungen. Diesen Untersuchungen kommt entscheidende Bedeutung für den Erfolg der Sanierung zu. In weiteren Berichten, in denen der gesamte Arbeitsgang der Sanierung nach Maßgabe des dann vorliegenden Städtebauförderungsgesetzes dargestellt werden soll, werden auch dieser Abschnitt zu vertiefen und der Untersuchungsgang zu differenzieren sein.

7. Initiativen und gesetzgeberische Nahziele

Der Abschnitt faßt die von der Bundesregierung beabsichtigten Initiativen und gesetzgeberischen Nahziele zur Bewältigung der städtebaulichen Aufgaben der Gemeinden zusammen. Es handelt sich im einzelnen um die folgenden Maßnahmen:

- Städtebaurecht und relevante Nachbarbereiche
 - Novellierung des Bundesbaugesetzes
 - dabei vorrangig: Lösung der Baulandfrage
 - Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes durch Maßnahmen im Rahmen der Steuerreform
 - Schaffung der gesetzlichen Voraussetzung für einen verbilligten Verkauf von Bundesgrundstücken u. a. zur Förderung des Wohnungsbaues und zur Durchführung städtebaulicher Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen
 - Maßnahmen im Bereich der Bauwirtschaft und der Bautechnik.
- Wohnungswesen
 - langfristiges Wohnungsbauprogramm
 - Überprüfung des Wohnungsförderungsrechts
 - Verbesserung der Stellung der Mieter
 - Objektsanierung und Wohnungssicherungsgesetz.
- Aktivitäten in weiteren Bereichen
 - Entwurf eines Immissionsschutzgesetzes
 - Förderung der Bemühungen um eine Auflockerung der starren Büro-, Arbeits- und Geschäftszeiten zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und als Beitrag dazu, der Leere der Innenstädte („Verödung“ der Innenstädte) entgegenzuwirken.
- Finanzorganisatorische und finanzielle Maßnahmen
 - (Beteiligung an der Städtebauförderung, Abstimmung aller für die Förderungsprogramme und Einzelvorhaben relevanten Maßnahmen)
- Verbesserung des Informationswesens
 - Verbesserung des städtebaulichen Datenbestandes
 - Entwicklung von Datenbanken
 - Systematisierung, Abstimmung und verstärkte Förderung der städtebaulichen Forschung
 - Ausbau der städtebaulichen oder städtebaulich relevanten Wettbewerbe.

Die Bundesregierung wird diese Initiative mit Nachdruck und in der Überzeugung entwickeln und weiterführen, es damit den Gemeinden zu ermöglichen, ihre städtebaulichen Aufgaben im Sinne einer angewandten Gesellschaftspolitik zu erfüllen. Sie geht dabei von der Überzeugung aus, daß dies nur möglich ist auf der Basis einer gründlichen Information der Bürger und Diskussion mit den Bürgern. Deren begründetes Urteil ist deshalb in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen. Die Bundesregierung appelliert daher an alle, die sich für die Gestaltung der baulichen Umwelt verantwortlich fühlen, sich zu einem Demokratieverständnis in diesem Sinne zu bekennen.

ERSTER TEIL

Ausgangslage, Analysen

I. Aufgaben des Städtebaues und Ziele der Städtebaupolitik

1 Gesellschaftspolitische Grundlagen

Unsere Gesellschaft befindet sich in einem tiefgreifenden und immer schneller fortschreitenden Wandel, der weitreichende Gefahren und Probleme birgt, wenn er sich selbst überlassen bleibt. Es ist heute allgemein anerkannt, daß dieser Wandel gesteuert werden muß. Das ist nur möglich, wenn sich die Gesellschaft zu wirksamen Reformen bereit findet.

Auch im Bereich des Städtebaues und des Wohnungswesens darf sich die Politik nicht darin erschöpfen, die negativen Auswirkungen eigengesetzlicher, vielfach ungeordneter Entwicklungen nachträglich wieder zu beseitigen oder zu mildern. Immer stärker zeigt sich die Notwendigkeit, künftige Entwicklungen zu erkennen und durch vorausschauende Planung rechtzeitig zu lenken. In diesem Rahmen ist die Initiative unserer Bürger nicht nur zu erhalten, sondern in dem erforderlichen Maße zu fördern.

Die Bundesregierung legt mit diesem Bericht ein Programm vor, daß den Anforderungen für den Städtebau, die sich aus den Wandlungen in zahlreichen Bereichen ergeben, Rechnung zu tragen sucht. Das Programm zeigt Wege auf, wie die sich hieraus ergebenden Aufgaben gelöst werden können. Die Darlegungen und die für notwendig erachteten Maßnahmen müssen sich auf Schwerpunkte beschränken. Auch darf nicht außer acht gelassen werden, daß es sich bei Lösung der städtebaulichen Probleme um eine langfristige Aufgabe handelt. Das macht es notwendig, Ausgangslage, Analysen, Ziele und Aufgaben sowie die hieraus resultierenden Maßnahmen ständig zu überprüfen und fortzuschreiben.

Die Politik der inneren Reformen orientiert sich an gesellschaftspolitischen Zielen. Den Zielen liegen die Grundwerte der Verfassung zugrunde. Die Grundwerte der Verfassung haben in den Grundrechten und den Prinzipien des demokratischen und sozialen Rechtsstaates (Artikel 20 des Grundgesetzes) ihren Ausdruck gefunden. Die Grundrechte sind zwar in erster Linie Freiheitsrechte des einzelnen. Aus den Sozial- und Rechtsstaatsprinzipien ist aber die Verpflichtung des Staates herzuleiten, durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, daß die den Grundrechten zugrunde liegenden Werte bestmöglich verwirklicht werden können. So ist er auch verpflichtet, die Chancengleichheit aller und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ständig weiterzuentwickeln. Er hat auch durch die

Gestaltung der baulichen und räumlichen Verhältnisse dazu beizutragen, daß sich die Persönlichkeit des einzelnen frei entfalten kann.

In fast allen Gemeinden gibt es Gebiete mehr oder minder großen Umfanges, deren Bausubstanz stark veraltet ist. Die Wohnverhältnisse in diesen Gebieten bleiben weit hinter den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zurück. Daneben beeinträchtigen häufig unzureichende Umweltverhältnisse das Wohnen und Arbeiten, z. B. sind im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung in der Vergangenheit oft ungeordnet Wohn- und Arbeitsstätten nebeneinander entstanden. Mit der starken Zunahme des Verkehrs auf Verkehrsanlagen, die unter völlig anderen Voraussetzungen geplant und errichtet worden sind, sind die von ihnen ausgehenden Emissionen vielfach unerträglich geworden. Die Ausstattung der Gemeinden und Gebiete mit der notwendigen städtebaulichen Infrastruktur (Einrichtungen und Anlagen, die der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen und Gütern dienen, z. B. im Bereich der Bildung, der Kultur, des Gesundheits- und Sozialwesens, der Erholung, der Freizeit und des Sports, der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und der Müllbeseitigung sowie der Wirtschaft) bestimmt immer stärker die Möglichkeiten, von den grundgesetzlich gewährten Rechten der freien Entfaltung der Persönlichkeit und der Freizügigkeit praktisch Gebrauch zu machen. In fast allen Gemeinden besteht bereits ein großer Nachholbedarf an städtebaulicher Infrastruktur. Die künftigen Anforderungen werden weiter zunehmen. Auch die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des privaten Bereiches ist mancherorts unzulänglich.

Die Aufgaben der Städtebaupolitik in Stadt und Land finden somit ihren Ausgangspunkt einmal in den Fehlentwicklungen der Vergangenheit und den gegenwärtigen Mißständen und zum anderen in der Notwendigkeit, künftige Anforderungen stärker als bisher berücksichtigen zu müssen.

Um diese Aufgaben erfüllen zu können, sind folgende Voraussetzungen erforderlich:

— *Wirksame Raumordnung* mit zunehmender Verdichtung der Ziele und Grundsätze vom Bundesraumordnungsprogramm über die Landesentwicklungsprogramme und -pläne bis zur Regionalplanung, aus der die Träger der Bauleitplanung die übergeordneten Richtlinien für die Entwick-

lung des Gemeindegebietes einschließlich der Verflechtungsbereiche entnehmen können.

- *Stetiges Wirtschaftswachstum* sowie dessen volle Ausschöpfung als notwendige Grundlage einer fortschrittlichen Gesellschaftspolitik. Wirtschaftswachstum ermöglicht es, den sich ändernden Anforderungen an höheren Lebensstandard, soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit ohne Eingriffe in überkommene Verteilungsprozesse zu entsprechen. Die dringend erforderlichen Investitionen im Bereich des Städte- und Wohnungsbaues können bei wirtschaftlich vertretbarer Steuerbelastung nur mit den aus einer expandierenden Wirtschaft entstehenden Steuereinnahmen getätigt und verkraftet werden.

Unverkennbar hat der wirtschaftliche Wachstumsprozeß in seiner bisherigen Form viele unserer Gemeinden zwar gleichfalls wachsen lassen; die finanzielle Leistungskraft der Gemeinden hat aber nicht in dem gleichen Maße zugenommen. Im Zuge der dynamischen Wirtschaftsentwicklung steigen die Anforderungen der Bürger an ihre Gemeinden ersichtlich schneller als die Möglichkeiten, die Verwirklichung dieser Ansprüche zu finanzieren. Auch ein Städtebau, der sich darum bemüht, den Bürgern ihren Bedürfnissen entsprechend bestmögliche Lebensverhältnisse in den Gemeinden zu schaffen, muß dies berücksichtigen. Die noch vorhandene große Diskrepanz zwischen Wünschen und Möglichkeiten der baulichen Gemeindeentwicklung wird um so schneller und nachhaltiger abgebaut werden können, je stärker die Bürger an der Lösung dieser Probleme beteiligt werden und auch ihre Bereitschaft geweckt wird, bis hin zur Finanzierung daran aktiv mitzuwirken.

- *Der Ausbau der Chancengleichheit*

Die Ausstattung der Gebiete und der Gemeinden mit der notwendigen Infrastruktur wird zunehmend Voraussetzung für die Verwirklichung der Chancengleichheit aller Bürger.

- *Stärkere Mitwirkung der Bürger an der Gestaltung der baulichen Umwelt*

Solche Mitwirkungen sind notwendig, da es für den einzelnen Bürger zunehmend schwerer wird, seine Belange gegenüber immer umfassenderen Verwaltungen und Institutionen zu behaupten. Dies ist auch deswegen notwendig, weil jeder Einwohner einer Gemeinde durch die Entscheidungen der Bauleitplanung unmittelbar oder mittelbar berührt wird. Kritisches Mitdenken und Mitentscheiden bei der Gestaltung der baulichen Umwelt setzen voraus, die Wirksamkeit der Informationen zu steigern sowie durch die Art ihrer Aufbereitung und Weiterleitung Entscheidungsprozesse durchsichtig, überschaubar und

verständlich zu machen. Anteilnahme und Mitwirkung der Betroffenen an städtebaulichen Maßnahmen entscheiden vielfach über deren Gesamterfolg. Zur Mitwirkung im Städtebau aufgerufen sind alle Bürger der Gemeinde.

Auch in dieser Hinsicht kommt dem Ausbau der Chancengleichheit maßgebende Bedeutung zu. Die Chancengleichheit aller Bürger ist die Voraussetzung für ein entwickeltes demokratisch-staatsbürgerliches Bewußtsein, das aktive Beteiligung an der Gestaltung der baulichen Umwelt fördert und die Mitwirkung an den politischen Entscheidungsprozessen sichert. Um den technologischen Prozessen gewachsen zu sein, muß im Rahmen eines umfassenden Systems der Bildung und Ausbildung der Zugang zu den Ausbildungsstätten unabhängig von gesellschaftlichem Herkunft und persönlicher Wirtschaftslage für alle Bürger weiterhin erleichtert werden. Nur unter dieser Voraussetzung können die technologischen Prozesse, die die Zukunft bestimmen, im Interesse der Allgemeinheit gefördert und gesteuert werden.

- Berechtigte Ansprüche des einzelnen und der Gesellschaft können im Rahmen eines zukunftsgerichteten Städtebaues nur erfüllt werden, wenn die in der Verfassung verankerte Sozialbindung und -verpflichtung des Grundeigentums im Rahmen der Bodenrechtsordnung in dem gebotenen Ausmaß verwirklicht wird. Notwendige Enteignungen müssen ohne vermeidbare Verzögerungen möglich sein. Bei der Bemessung von Entschädigungen müssen neben den berechtigten Interessen der Betroffenen auch die berechtigten Belange der Allgemeinheit im Rahmen des Artikels 14 des Grundgesetzes stärker als bisher berücksichtigt werden. Mit dem Städtebauförderungsgesetz wird hierzu der erste Schritt getan.

Unter Städtebau soll im folgenden die Erfüllung der Anforderungen an die bauliche Umwelt, z. B. im Bereich des Wohnens und Arbeitens, des Verkehrs sowie der Bildung, der Erholung und der Freizeit, durch Planungen sowie ordnende und bauliche Maßnahmen im gemeindlichen Bereich verstanden werden.

Städtebaupolitik soll den Rahmen setzen für die Vorbereitung, Planung und Durchführung des Städtebaues, sie ermöglicht oder erleichtert die Durchsetzung zukunftsweisender Konzeptionen durch geeignete rechtliche, finanzwirtschaftliche und organisatorische Maßnahmen.

Städtebau und Städtebaupolitik beziehen sich gleichermaßen auf die bauliche Gemeindeentwicklung von Städten und Dörfern sowie auf Verdichtungsgebiete und ländliche Gebiete. Wenn im folgenden vom Städtebau die Rede ist, so ist hierunter grundsätzlich auch der Städtebau in unseren dörflichen Gemeinden zu verstehen (vgl. auch Vorbemerkungen S. 6).

2 Aufgaben des Städtebaues

2.1 Der Wandel der städtebaulichen Situation

Die vorindustriellen Gemeinden konnten sich über lange Zeiträume hinweg kontinuierlich entwickeln. Sie waren weitgehend in Struktur und Dimensionierung geordnete, beständige und geschlossene Gebilde. Ihre Verteilung im Raum wurde von der überwiegend flächenbezogenen agrarischen Arbeitswelt mit ihren vorindustriellen Wirtschaftssystemen bestimmt.

Demgegenüber sind die Gemeinden der industriellen Gesellschaft vielfach das ungeordnet und ungeplant entstandene Ergebnis wirtschaftlicher und technischer Entwicklungen. Ihre städtebauliche Entwicklung und Verteilung im Raum war nicht mehr flächen-, sondern standortbezogen. An Orten mit besonderen Standortvorteilen bildeten sich städtische Agglomerationen heraus, während gleichzeitig die Bevölkerung aus den landwirtschaftlich strukturierten Räumen abwanderte.

Da sich der Staat nahezu jeder raumordnerischen und städtebaulichen Politik enthielt und den Ausbau vorhandener und den Bau neuer Siedlungen den unterschiedlich finanz- und verwaltungskräftigen Gemeinden überließ, entwickelten sich Siedlungsstrukturen, die vielfach heutigen Erfordernissen der Raumordnung nicht entsprechen und städtebaulichen Anforderungen nur unvollkommen genügen.

Die städtebauliche Situation unserer Gemeinden ist heute allgemein dadurch gekennzeichnet, daß sie die Aufgaben, die die Gesellschaft an sie stellt, nur unvollkommen erfüllen können. So besteht ein umfangreicher Nachholbedarf an städtebaulicher Infrastruktur; auch sind sie nicht in dem notwendigen Umfang erneuert und entwickelt worden. Der Bedarf an städtebaulicher Infrastruktur sowie die Notwendigkeit, die Gemeinden zu erneuern und zu entwickeln, werden aufgrund absehbarer Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft künftig wesentlich steigen. Im Gegensatz zu früheren Jahrhunderten ist die Entwicklung der Städte und Dörfer einem ständigen und tiefgreifenden Wandel unterworfen, der sich — entsprechend der Entwicklung in Technik, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft — immer rascher vollzieht. Die Unterschiede zwischen Stadt und Land treten immer stärker zurück, die städtische Lebensform bildet sich als die vorherrschende Lebensform der Gesellschaft heraus¹⁾. Daneben tritt zunehmend der Wunsch, auch in städtischen Gebieten nicht auf die Vorzüge zu verzichten, die früher das Wohnen im ländlichen Bereich kennzeichneten, wie Nähe zur Landschaft sowie ruhiges und ungestörtes Wohnen.

2.2 Aufgabenbereiche des Städtebaues

Hieraus ergibt sich die Aufgabe, die Städte und Dörfer in ihrer Substanz zu erneuern sowie schwerpunktmäßig auszubauen und zu entwickeln. Als

¹⁾ vgl. hierzu den Städtebaubericht '69, S. 18 ff.

Schwerpunkte des Ausbaues und der Entwicklung kommen nicht nur Gemeinden und Ortsteile in den großen Verdichtungsräumen, sondern im Rahmen der Ziele von Raumordnung und Städtebau zunehmend auch Entwicklungsschwerpunkte im ländlichen Raum in Betracht.

Im einzelnen ergeben sich die städtebaulichen Aufgaben der jeweiligen Gemeinde aus:

- der Lage der Siedlungen im Raum, ihrer Größenordnung und aus ihren von der Raumordnung und Landesplanung bestimmten Aufgaben,
- der Gliederung der Gemeindebereiche, z. B. durch Zentren und Subzentren,
- der Zuordnung, ggf. Mischung der Bereiche Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen und gehobenen Bedarfs, Erholung, Freizeit und Verkehr,
- der Ausstattung mit städtebaulicher Infrastruktur, die nach Art und Umfang den Aufgaben im Verflechtungsbereich entsprechen muß, z. B. für Bildung, Kultur, Gesundheits- und Sozialpflege, Erholung, Freizeit, Sport, öffentliche und private Dienstleistungen, öffentliche Verwaltungen, für die Versorgung mit Wasser, Strom, Gas, Wärme sowie für die Beseitigung von Abwässern und festen Abfallstoffen,
- der Beschaffenheit und Ausstattung des Gebäudebestandes (Überalterung, Ausstattungs- und Beschaffenheitsmängel) und
- der Erhaltung und Pflege des Stadtbildes (z. B. wertvoller Baubestand, Stadtsilhouetten).

Neben der Erneuerung und Verbesserung der Qualität der vorhandenen Bausubstanzen erlangt die Entwicklung neuer Bauformen immer größere Bedeutung, und zwar für:

- das Wohnen; Beispiele sind Terrassen- und Hügelhäuser sowie verdichtete Reihen- und Teppichhausbebauungen, die neben einer hohen baulichen Dichte gute Besonnung und größere freie Räume vor jeder Wohnung aufweisen; die Wohnungen sollten an sich ändernde Wohnbedürfnisse angepaßt werden können;
- komplexe Nutzungen, d. h. Bauten, in denen in verschiedenen Ebenen Flächen für Verkehr, Verkaufen, Verwalten, Wohnen, Unterhalten und Erholen angeordnet sind. Beispiele sind die bereits vielerorts projektierten Eisenbahnüberbauungen, in denen die verschiedenen Nutzungen sich in einzelnen Ebenen überlagern. Andere Beispiele sind im In- und Ausland geplante und auch bereits gebaute Stadtteilzentren, in denen sich im Innern der Gebäude Fahrstraßen und Parkplätze, Fußgängerbereiche mit mehreren Verkaufsebenen sowie kulturelle Einrichtungen, wie Theater, Bibliotheken und Museen, befinden und die auch weitere Nutzungen, wie Büros und Wohnungen aufweisen.

Im folgenden sollen die geschilderten Aufgabenbereiche des Städtebaues verdeutlicht werden. Dabei sollen nicht städtebauliche Theorien über die bestmögliche Gliederung der Gemeinden einschließlich ihrer Verflechtungsbereiche oder die bestmögliche

Zuordnung der einzelnen Gebiete und Flächen, wie z. B. Wohngebiete und Arbeitsflächen, entwickelt werden. Das ist schon deswegen nicht möglich, weil die bei städtebaulichen Planungen zu berücksichtigenden Faktoren von Fall zu Fall verschieden sind. Gemeindegroßen und -aufgaben, unterschiedliche Verflechtungsbereiche, die historisch-bauliche Entwicklung, wertvoller Baubestand und topographische Eigentümlichkeiten fordern jeweils unterschiedliche planerische Konzeptionen.

Um eine einseitige Bevorzugung bestimmter Sachbereiche und Interessenlagen zu vermeiden, muß jedes Programm für die bauliche Gemeindeentwicklung aus einer Reihe aufeinander abgestimmter Kompromisse bestehen, die die Bedürfnisse aller Beteiligten gerecht berücksichtigt.

Aus dieser Feststellung ergibt sich, daß es keine allgemeingültige, bestmögliche Lösung für Ausstattung und Zuordnung von kommunalen Einrichtungen und gemeindlichen Funktionen gibt. Es sind vielmehr eine Reihe in sich richtiger Lösungen möglich.

Aus der Vielzahl der denkbaren Lösungen sind die notwendigen Entscheidungen im politischen Bereich zu treffen.

Dazu müssen den politischen Entscheidungsträgern die städtebaulichen Entwicklungsalternativen zur Verfügung gestellt werden. Die Ausarbeitung von Planungsalternativen, die den Belangen aller Bevölkerungsgruppen gerecht werden, kann durch stärkere Mitwirkung der Bürger am Planungsprozeß gefördert werden (vgl. Abschnitt IV).

Siedlungsstruktur im Raum

Durch die Wanderung der Bevölkerung im größeren und kleineren Raum und durch die Veränderungen ihres Aufbaues und ihrer Zusammensetzung (Altersaufbau, Familiengröße und dgl.) sowie durch den wirtschaftlichen Wandel haben viele Gemeinden sowie Orts- und Stadtteile neue oder größere Aufgaben erhalten. Darüber hinaus werden vielfach Gemeinden nach den Zielen der Raumordnung und Landesplanung besondere Aufgaben zugewiesen, z. B. hat eine Mittelpunktgemeinde ihren Nahbereich zu versorgen. In diesen Fällen müssen die Voraussetzungen für die weitere Entwicklung der Gemeinden regelmäßig durch städtebauliche Maßnahmen (Bau und Erweiterung kommunaler Einrichtungen, Aus- und Umbau sowie Erweiterung der städtebaulichen Substanz) geschaffen werden.

Auch in den Gemeinden, die weitgehend Funktionen verloren haben oder noch verlieren werden, muß die geordnete städtebauliche Entwicklung zur Erfüllung der noch verbleibenden Aufgaben gesichert werden. Auf die Aufgaben, die sich hieraus ergeben, geht der Raumordnungsbericht 1970, S. 37 ff., ein.

Zentrale Orte

Art und Umfang der Funktionen, die eine Gemeinde für ihren Verflechtungsbereich ausübt, bestimmen den Grad ihrer Zentralität. Für die Gliederung und Ausstattung der zentralen Orte hat die Minister-

konferenz für Raumordnung am 8. Februar 1968 Grundsätze als Empfehlung für die beteiligten Regierungen (Bundesregierung und Landesregierungen) beschlossen²⁾. Diese Grundsätze sind teilweise in Landesentwicklungsplänen konkretisiert worden. Das System der zentralen Orte gliedert sich in Grund- oder Kleinzentren, Unterzentren, Mittelzentren und Oberzentren. Wie der Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung feststellt³⁾, ist es allerdings noch nicht gelungen, die zentralen Orte in der Praxis nach übereinstimmenden Maßstäben festzulegen.

Beim Ausbau von Grund- und Unterzentren, die zumeist ein historisch gewachsenes Siedlungsnetz bilden, sollte nach Möglichkeit folgendes beachtet werden:

- Gewachsene, sozial-ökonomische Verflechtungen sollten soweit wie möglich berücksichtigt werden.
- Der Ausbau bestehender Zentren sollte dem Bau neuer Zentren vorgezogen werden.
- Die Zentren sollten einen ausreichend großen Einzugsbereich besitzen, d. h. daß in Räumen mit einem zu engen Netz von Zentren die Zahl der zentralen Orte verringert werden muß.
- Die zumutbaren Wegzeitentfernungen zu den zentralen Orten sollten nicht überschritten werden.

Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre wird das Konzept der zentralen Orte und ihrer Verflechtungsbereiche fortentwickelt werden müssen, insbesondere im Hinblick auf die Größenordnung der einzelnen Zentralitätsstufen und auf die Verwirklichung des Konzepts im Rahmen der Entwicklungsachsen als Teile eines geschlossenen Netzsystems⁴⁾.

Eine geordnete städtebauliche Entwicklung muß weiterhin der planlosen Ausuferung der Ortsränder Einhalt gebieten, und zwar besonders in den Randzonen der Verdichtungsräume.

Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte

In Verbindung mit der zentralörtlichen Gliederung wird die Siedlungsstruktur durch die Ausbildung von Entwicklungsachsen gekennzeichnet.

Die Bedeutung der Entwicklungsachsen, für deren Ausbildung noch keine Grundsätze aufgestellt worden sind, wird bestimmt:

- durch den zentralörtlichen Grad der an ihnen in dichter Folge aufgereihten Orte,
- durch die Leistungsfähigkeit der in ihnen bestehenden oder zu schaffenden Verkehrssysteme von Schiene und Straße,
- durch überörtliche Energie- und Versorgungseinrichtungen.

²⁾ veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt 1968, Nr. 6, S. 58

³⁾ a. a. O. S. 37

⁴⁾ zu den Entwicklungsachsen vgl. unten

Zum Teil gehen die Programme und Pläne der Länder für die Landesentwicklung bereits von Entwicklungsachsen aus. Die zentralen Orte erscheinen in den Achsen als Knoten eines Netzsystems, in dem sich die Besiedlung an den Verkehrs- und Versorgungsbändern entlang punktförmig verdichtet, während die Zwischenräume für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung sowie für die Erholung frei bleiben.

Das den Entwicklungsachsen zugrunde liegende Ziel, allen in ihrem Bereich liegenden Orten eine hochwertige Versorgung zu ermöglichen, ist nur dann zu erreichen, wenn der Ausbau der Entwicklungsachsen im Rahmen einer aufeinander abgestimmten Raumordnungs- und Städtebaupolitik verfolgt wird. Dazu gehört es, die verfügbaren Förderungsmittel nach Schwerpunkten einzusetzen. Durch die Konzentration zentraler Einrichtungen, Arbeitsstätten und Wohnungen an besonders entwicklungsgünstigen Standorten kann innerhalb dieses Bereiches eine bessere Verkehrsbedienung und Versorgung erreicht werden; gleichzeitig werden die hochwertigen Bandinfrastrukturen in dem notwendigen Umfang wirtschaftlich ausgelastet.

Für den Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten sind folgende städtebauliche Maßnahmen erforderlich:

- Schaffung guter Verkehrsverbindungen zu den Entwicklungsschwerpunkten nächsthöherer Stufen,
- Ausbau von Zentren in Gemeinden oder Gebieten mit mehreren Siedlungsteilen und Zusammenfassung der öffentlichen und privaten Einrichtungen und der sonstigen baulichen Entwicklung in diesen Zentren,
- Konzentration von Gewerbe- und Industriebetrieben an günstig gelegenen Standorten mit Gleis- und Straßenanschlüssen sowie entsprechenden Einrichtungen für die Versorgung und für die Beseitigung von Abwässern und festen Abfallstoffen,
- Erhaltung typischer, historischer Ortsbilder sowie wertvoller Teile der Landschaft und ihr Schutz vor städtebaulich ungeordnetem Ausbau,
- Ausstattung der für den Fremdenverkehr geeigneten Orte mit attraktiven kommunalen Einrichtungen und Unterkunftsmöglichkeiten.

Die Entwicklungsschwerpunkte sollen in gleicher Weise der Entwicklung ländlicher Gebiete mit hohen Entwicklungsreserven und der Entlastung der Verdichtungsräume dienen. Dazu müssen vor allem

- die Entwicklungsschwerpunkte in das Netz der vorhandenen Siedlungsstruktur eingepaßt und ausreichend groß geplant werden, damit sie wirklich urbane Funktionen erfüllen können und der Siedlungsdruck auf die vorhandenen Verdichtungsräume wesentlich vermindert wird,
- gleichzeitig und in ausreichender Zahl geeignete industrielle Arbeitsplätze und solche des Dienstleistungsbereichs geschaffen werden und

— ein entsprechendes Schnellverkehrssystem errichtet werden.

Stadt- und Stadtteilzentren in Verdichtungsräumen

In den großräumigen Verdichtungsräumen müssen die städtebaulichen Hauptzentren ausgebaut werden; zur Entlastung der Hauptzentren ist ein leistungsfähiges Netz von Stadt- und Stadtteilzentren durch Ausbau schon bestehender oder Entwicklung neuer Unterzentren anzulegen. Diese Stadt- und Stadtteilzentren liegen an Haltestellen und Knotenpunkten von leistungsfähigen öffentlichen Nah- und Schnellverkehrsmitteln. Im Bereich dieser Haltestellen werden hauptsächlich Arbeitsplätze des tertiären Sektors (Handel, öffentliche und private Verwaltungen und Dienstleistungen, Hotels) sowie Wohnungen konzentriert. Die Konzentration dieser Anlagen erfordert teilweise einen wesentlichen Umbau der vorhandenen Bausubstanz. Hierbei erlangen die bereits erwähnten neuen Bauformen für das Wohnen und für komplexe Bauweisen mit vielfältigen Nutzungen in mehreren Ebenen ober- und unterhalb der Erdoberfläche besondere Bedeutung.

Innergemeindliche Siedlungsgefüge

Hauptaufgaben des Städtebaues innerhalb der einzelnen Gemeinden sind im Rahmen der übergeordneten Ziele der Raumordnung und Landesplanung allgemein:

- die Flächen und Standorte für die verschiedenen gemeindlichen Funktionen (wie Wohnen, Arbeiten, Erholen, Verkehr usw., vgl. näher S. 37) einander bestmöglich zuzuordnen, gegebenenfalls die verschiedenen Nutzungen in vertretbaren Grenzen zu mischen und zu verdichten,
- die zur bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung notwendige städtebauliche Infrastruktur zu schaffen.

Die Erfüllung dieser Aufgaben erfordert häufig tiefgreifende städtebauliche Erneuerungen vorhandener und die Entwicklung umfangreicher neuer Baugebiete.

Der Städtebau hat einerseits die Einrichtungen und baulichen Voraussetzungen zu schaffen, die den individuellen Freiheitsraum des Bürgers vergrößern, seine bestmögliche persönliche Entwicklung fördern, ihm vielfältige Beziehungen zur Gesellschaft ermöglichen und seine persönliche Sicherheit (vor Unfallgefahren, Kriminalität, Elementargewalten, Seuchen) gewährleisten. Andererseits muß der Städtebau dafür Sorge tragen, daß die Hemmnisse, Störungen und Beeinträchtigungen, die die physische und psychische Entwicklung des einzelnen behindern, so weit wie möglich beseitigt werden. Dazu gehören z. B. Lärm und Luftverunreinigungen aller Art, die täglichen Zeitverluste im Verkehr, die bedrückende Häßlichkeit vieler älterer Außenbezirke aus der Wachstumsperiode vor und nach dem ersten Weltkrieg, die Monotonie des Stadtbildes mancher neuerer Wohnsiedlungen, fehlende Möglichkeiten zu sozialen Kontakten im öffentlichen

Bereich und mangelnder Schutz der privaten Sphäre. Sphäre.

Zu den Aufgaben, die im Rahmen des Städtebaues erfüllt werden müssen, damit der Bürger bestmögliche Lebensverhältnisse in den Gemeinden vorfinden kann, gehören insbesondere:

- die städtebaulichen Voraussetzungen zu schaffen für ein vielfältiges Angebot an Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten sowie für Möglichkeiten beruflichen Wechsels, Aufstiegs und Fortkommens,
- ein reichhaltiges Angebot an Gütern und Leistungen des öffentlichen und privaten Bereichs in zumutbarer zeitlicher und räumlicher Nähe zum Wohngebiet sowie die Versorgung mit Strom, Gas, Wasser, Telefon und Wärme und die Beseitigung von Abwasser und Müll sicherzustellen,
- die Bereitstellung nach Art, Umfang und Qualität leistungsfähiger Bildungs-, Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen,
- zur Gesundheitspflege, Vorsorgebetreuung und Heilung von körperlichen und psychischen Leiden technisch vollkommene Einrichtungen für jeden einzelnen zu schaffen,
- für die ständig zunehmende Freizeit ein reichhaltiges Angebot an Einrichtungen für kulturelle Betätigung, für Spiel, Sport und Erholung sowie für Unterhaltung und „Hobby“ anzubieten,
- Möglichkeiten zu schaffen, sich mit Menschen eigener und anderer Berufe, Herkunft, Überzeugung, Bildung, Erlebniswelt zu begegnen und zusammenzufinden. Dazu gehören Kontakte in Vereinen und Institutionen. Benötigt werden hierfür die erforderlichen Begegnungsstätten, wie Versammlungsräume, Restaurants und dgl., sowie entsprechend gestaltete städtische Freiräume, wie Straßen, Plätze, Parks und Fußgängerbereiche, in denen die Bewohner den verschiedensten Betätigungen nachgehen können, z. B. politische, soziale und kommunale Ziele verfolgen oder sich sportlichen, kulturellen oder künstlerischen Interessen widmen können,
- abgeschirmte Bereiche der Privatheit und Intimität zu erhalten oder zu schaffen, die Ruhe und Besinnung ermöglichen,
- die bauliche Umwelt so zu gliedern, zu ordnen und zu gestalten, daß sich jeder mit ihr vertraut machen, identifizieren und in ihr wohlfühlen kann,
- für die Verbindung zwischen den einzelnen Nutzungsflächen in der Gemeinde und dem Verflechtungsbereich im Rahmen aufeinander abgestimmter Entwicklungsziele Verkehrseinrichtungen bereitzustellen, die den wachsenden Verkehrsbedürfnissen gerecht werden.

Diese Aufgaben sind nur zu erfüllen, wenn eine Reihe von Voraussetzungen geschaffen werden:

- Um einseitige soziale und altersmäßige Monostrukturen zu vermeiden, muß ein nach Preis,

Größe, Ausstattung und Lage unterschiedliches, vielfältiges Angebot an Wohnungen zur Miete oder zum Eigentum in Häusern der verschiedensten Bauformen angeboten werden. Dies muß auch möglich sein, wenn sich die Gemeinden unter veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einflüssen weiter grundlegend wandeln.

- Die Wohngebiete müssen nichtstörenden anderen städtischen Funktionen zweckentsprechend zugeordnet werden und eine angemessene bauliche Dichte aufweisen, die eine der Voraussetzungen für eine attraktivere, städtische Atmosphäre und für die Versorgung der Bewohner ist. Insbesondere ist bei der Ausgestaltung von Wohngebieten den sozialen Belangen der kinderreichen Familien, jungen Familien und älteren Menschen sowie der körperlich behinderten und alleinlebenden Personen Rechnung zu tragen.

Wohnungen und Einrichtungen für alte Menschen sollten nicht am Rande der Wohngebiete in isolierter Lage, sondern den übrigen Wohneinheiten zugeordnet werden. In den Wohngebieten oder in ihrer Nähe müssen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche sowie für ältere Menschen zur Verfügung stehen.

- Die Zentren der Gemeinden müssen in ihrer Fähigkeit, Mittelpunkt des gemeindlichen Lebens zu sein, gestärkt werden. Besonders in den Zentren der Verdichtungsräume muß der Tendenz zu einseitiger Strukturierung der City mit Verwaltungen der Wirtschaft entgegengewirkt werden. Das erfordert, zentrale Einrichtungen für Kultur, Erholung, Versorgung und für öffentliche Verwaltungen sowie spezialisierte Dienstleistungsbetriebe, insbesondere des Handels, in den Zentren zusammenzufassen. Eine solche Zusammenfassung vielfältiger Einrichtungen ist am besten geeignet, ein attraktives urbanes Leben in den Zentren zu fördern.
- Die Gemeinde muß ein Ort sein, in dem sich die Lebensbereiche bestmöglich entfalten und gegenseitig durchdringen können, d. h. ein Ort, der als gestaltete Umwelt zugleich entspannend und anregend wirkt, in dem sich Technik und Geschichte, Natur und Kunst ergänzend verbinden und der Menschen jeden Alters, jeder sozialen Schicht und verschiedener weltanschaulicher Einstellung Entfaltungsmöglichkeiten gibt.

Verkehr

Die Transportbedürfnisse, die sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr in der Vergangenheit stark zugenommen haben, werden auch in Zukunft noch steigen. Ursachen hierfür sind das allgemeine Wirtschaftswachstum, die zunehmende Trennung und die wachsenden Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsstätten sowie der steigende Lebensstandard und die Zunahme der freien Zeit.

Mit der Konzentration von Arbeitsstätten in den Stadtkernen sind eine starke Dekonzentration und Streuung der Wohnstätten in den Außenbezirken

und im Umland der Städte verbunden. Das wirkt sich besonders auf den Berufs- und Wirtschaftsverkehr aus.

Erholungs- und Freizeiteinrichtungen im näheren und weiteren Umland der Städte werden von den Bewohnern der Städte und des Umlandes weitaus stärker als in früheren Zeiten aufgesucht. Hieraus ergeben sich Konzentrationen des Verkehrsaufkommens besonders an Wochenenden und in den Ferienzeiten, die beim Ausbau der Ausfallstraßen berücksichtigt werden sollten.

Mit der Vermehrung der Transportbedürfnisse geht gegenwärtig noch eine zunehmende Individualisierung der einzelnen Transportvorgänge einher. Nach den heute möglichen Prognosen wird sich jedoch langfristig das Wachstum des Individualverkehrs in Zukunft vermindern. Gleichzeitig werden die Leistungen des öffentlichen Verkehrs durch die Inbetriebnahme neuer Verkehrsmittel zunehmen.

Den steigenden Transportbedürfnissen, insbesondere im Individualverkehr, steht nur ein begrenztes Angebot an Straßenraum gegenüber, das insbesondere in den Kernen der Gemeinden dem heutigen und dem noch zunehmenden Verkehrsaufkommen nicht mehr gewachsen ist.

Die Lösung der Verkehrsprobleme der Gemeinden ist eine der wesentlichen Aufgaben von Städtebau und Raumordnung, da alle anderen Funktionen, wie Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Erholung, auf gegenseitige Verkehrskommunikationen im öffentlichen und privaten Bereich angewiesen sind. Hierzu sind umfangreiche und aufwendige bauliche Anlagen erforderlich. Auf Einzelheiten, insbesondere die Finanzierung dieser Maßnahmen, geht der Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung ein.

Die Aufgabe, einerseits den noch wachsenden Verkehrsbedürfnissen gerecht zu werden und andererseits die Funktionsfähigkeit der Gemeinden für die anderen Nutzungen aufrechtzuerhalten, ist nur durch ein Bündel von abgewogenen und aufeinander abgestimmten Maßnahmen zu erreichen:

- Straßenbaumaßnahmen, wie Bau von leistungsfähigen Stadtstraßen in Klein- und Mittelstädten, Bau von Ring- und Tangentenstraßen am Rand der Kerne der Großstädte, Förderung des sog. „Park and Ride“ — Verkehrs durch Ausbau von Parkanlagen im Bereich der Haltestellen der öffentlichen Nahverkehrsmittel,
- Förderung von verkehrsregelnden und — lenkenden Maßnahmen,
- betriebliche und organisatorische Maßnahmen, wie Einführung der gleitenden Arbeitszeit sowie Staffelung der Arbeitszeit und der arbeitsfreien Tage in der Woche (vgl. hierzu den Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung Ziffern 198 bis 200). Eine Auflockerung der starren Büro-, Arbeits- und Geschäftszeiten kann auch dazu beitragen, der Leere der Innenstädte, die auch mit „Verödung“ der Innenstädte bezeichnet wird, entgegenzuwirken,

⁵⁾ a. a. O. S. 56

— Förderung des öffentlichen Personen-Nahverkehrs durch Erweiterung des Liniennetzes von Schnellverkehrsmitteln mit schneller und pünktlicher Zugfolge und wenig Umsteigeverkehr.

Die Bundesregierung erblickt in dem Ausbau und der Weiterentwicklung des öffentlichen Nahverkehrs einen entscheidenden Beitrag zur Lösung der Verkehrsprobleme der Gemeinden. Wegen der Einzelheiten, auch zu den sich hieraus ergebenden Folgemaßnahmen, wird auf den Verkehrsbericht 1970 Bezug genommen.

Aus der Sicht des Städtebaues sind der Ausbau des Netzes und die Weiterentwicklung der öffentlichen Personen-Nahverkehrssysteme von erheblicher Bedeutung. Dies gilt bereits für die Entwicklung der Siedlungsstruktur im Raum. Ein gut ausgebautes öffentliches Nahverkehrssystem ist in vielen Fällen die Grundvoraussetzung dafür, daß zentrale Orte und Standorte ausgebaut und verdichtet werden können. In den Kernen der großräumigen Verdichtungsräume sind der Ausbau der öffentlichen Nahverkehrssysteme und ihre attraktive Gestaltung eine der wesentlichen Voraussetzungen, um die Berufspendler zum Gebrauch öffentlicher Verkehrsmittel zu bewegen und dadurch mehr Raum für den fließenden und ruhenden Verkehr zu schaffen. Diese Ziele können durch eine wirksamere regionale Verkehrsplanung, den Ausbau des Bundesbahnverkehrs, die Errichtung von Schnellverkehrsnetzen und einen zwischen allen öffentlichen und privaten Verkehrsträgern abgestimmten Verkehrsverbund erreicht werden. Nur ein gut ausgebautes öffentliches Nahverkehrssystem vermag den Anreiz zur Benutzung individueller Verkehrsmittel zu mindern. Vor allem muß dieser Ausbau mit der Siedlungsentwicklung und dem Ausbau von Nebenzentren rechtzeitig abgestimmt werden.

Darüber hinaus sind in den großräumigen Verdichtungsräumen die Netze der öffentlichen Nahverkehrssysteme ein wesentliches Gliederungselement, an deren Kreuzungs- und Haltepunkten sich die notwendigen Stadt- und Stadtteilzentren entwickeln können (S. 18).

Der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs erhält seine städtebauliche Bedeutung weiterhin dadurch, daß er durch die Konzentration und Verdichtung der Bebauung im Einzugsbereich der Verkehrsanlagen der weiteren Ausuferung der Bebauung und damit der Zersiedlung der Landschaft Einhalt gebieten kann. Die Konzentration von Infrastruktureinrichtungen im Bereich der Haltestellen ermöglicht es, diese Einrichtungen besser auszulasten. Sie führt damit zu einer qualitativ hochwertigeren Versorgung der Bevölkerung, verbunden mit einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kostensenkungen. Nicht zuletzt ist der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs von wesentlicher Bedeutung für die Verbesserung der Umweltverhältnisse (Vermeidung von Luftverunreinigungen usw.).

Wie schon der Städtebaubericht '69 festgestellt hat ⁵⁾, ist bei der Beurteilung der Verkehrsverhältnisse und der Maßnahmen, die zu ihrer Verbesserung eingeleitet werden müssen, den engen Zu-

sammenhängen zwischen städtebaulicher Struktur und Verkehrsaufkommen mehr Aufmerksamkeit zu widmen als bisher. Verkehrsprobleme dürfen nicht isoliert, sondern müssen im Zusammenhang mit der jeweiligen Lage von verkehrserzeugenden Nutzungen im Raum gesehen werden. Insofern kann Maßnahmen der Verkehrssanierung auch nur dann dauerhafter Erfolg beschieden sein, wenn sie im Einklang mit den funktionalen Ordnungsvorstellungen in Stadt und Region stehen.

Umgekehrt müssen bei der Bildung neuer Zentren die Folgen für den Individualverkehr und den öffentlichen Nahverkehr ausreichend beachtet werden. Die Gestaltung des Straßennetzes, insbesondere des Fernstraßennetzes, ist für die strukturelle und wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Bereiche von besonderer Bedeutung. Die Ministerkonferenz für Raumordnung faßte hierzu am 8. Februar 1968 eine EntschlieÙung, in der es u. a. heißt:

„In solchen Gebieten sollen auch Planung und Bau von FernstraÙen dazu beitragen, daß die Wirtschaftskraft gesteigert und die Entwicklung von Schwerpunkten (zentralen Orten) gefördert wird.“

Durch die bessere Erschließung der ländlichen Gebiete und die bessere Erreichbarkeit ihrer Orte mit zentralen Funktionen ist es möglich, Infrastruktureinrichtungen und -leistungen des tertiären Sektors kostengünstig in größeren Orten zu konzentrieren und dadurch eine bessere Versorgung der ländlichen Bereiche zu ermöglichen.

Die hierzu erforderlichen Erschließungsinvestitionen stehen jedoch in einem ungünstigen Verhältnis zu dem vorhandenen Bedarf. Außerdem sind die zu erschließenden Gebiete relativ groß und die Mindestanforderungen an die infrastrukturelle Ausstattung, die zur Förderung der städtebaulichen Entwicklung notwendig ist, quantitativ und qualitativ gewachsen. Aus diesem Grunde wird die Zahl zentraler Orte, die zur Aktivierung ländlicher Räume geeignet ist, abnehmen, d. h. die begrenzten Möglichkeiten einer flächenhaften Verkehrserschließung tragen dazu bei, die Größenordnung bei der Auswahl zentraler Orte weiterhin anzuheben.

Die Kosten für eine Verbesserung der öffentlichen Nahverkehrsbedienunq im ländlichen Raum mit einem Mindestmaß an Netz- und Fahrplandichte, die unerläßlich ist, um die Gemeinden eines Nahbereiches mit ihrer Kerngemeinde und die Nahbereiche ihrerseits mit ihrem Mittelzentrum zu verbinden, dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Sie sind vielmehr ein Teil der strukturpolitischen Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaftskraft der ländlichen Räume und zur Verbesserung der Chancengleichheit ihrer Bewohner.

Der Kraftfahrzeugbestand in den kleinen und mittleren Städten des ländlichen Raumes ist ähnlich stark gestiegen wie in den Verdichtungsräumen. Die Belastung dieser Gemeinden durch den Individualverkehr ist jedoch oftmals stärker, weil das überkommene Verkehrsnetz heutigen Ansprüchen nicht mehr genügt und unzureichende Straßenquer-

schnitte aufweist. Verschärft wird die Verkehrssituation derjenigen kleinen und mittleren Städte, für die UmgehungsstraÙen noch fehlen, so daß der Durchgangsverkehr durch den Stadtkern geführt werden muß.

Mit wachsender Zentralität der Städte nimmt zwar der Anteil des Durchgangsverkehrs ab, dafür bekommt jedoch der einstrahlende Verkehr wachsende Bedeutung. Das bedeutet, daß an das Netz der AusfallstraÙen besondere Anforderungen gestellt werden ⁶⁾.

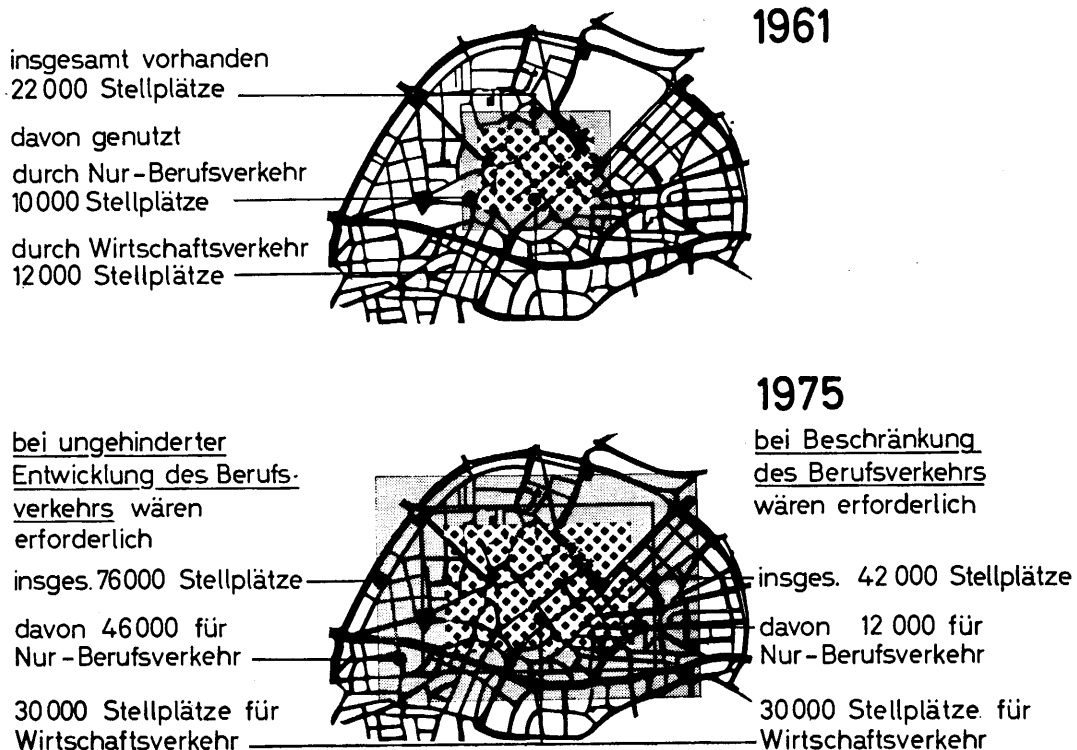
Die Bemühungen, die Verkehrsprobleme insbesondere durch den verstärkten Aus- bzw. Neubau von Umgehungs- und EntlastungsstraÙen sowie durch ein steigendes Angebot attraktiver öffentlicher Nahverkehrsmittel zu lösen, müssen fortgesetzt werden.

Das allgemeine Anwachsen des Verkehrs wird in den Verdichtungsgebieten noch durch die entgegengesetzten Verlagerungstendenzen von Wohnstätten und Arbeitsstätten verstärkt. Während die Wohnstätten zu den Randgebieten tendieren, streben die Arbeitsstätten in die Kerne der Verdichtungsräume. Die Gründe für diese Verlagerung sind im Abschnitt II „Ausgangslage und Tendenzen der Stadtentwicklung“ näher dargelegt. Diese Entwicklung führt zu einem ständig anschwellenden Pendlerverkehr.

Der Trend zum Individualverkehr auch bei relativ gut ausgebauten öffentlichen Nahverkehrseinrichtungen läßt sich an Hand von Untersuchungen im Hamburger Verflechtungsgebiet belegen, die Pendlerfahrten zur Arbeitsstätte außerhalb des durch den Wallring begrenzten City-Bereiches der Stadt Hamburg erfaßt haben. Hier ist die Entscheidung für das Auto oder das öffentliche Nahverkehrsmittel nicht durch Parkplatzprobleme vorbelastet. Während sich hier 1961 noch 62 v. H. der Berufspendler für ein öffentliches Verkehrsmittel entschieden, waren es 1968 nur noch 50 v. H. Dieser Trend wird — wenn auch in abgeschwächter Form — in den nächsten Jahren voraussichtlich noch anhalten. Die wachsende Zahl der Berufspendler und die zunehmende Individualisierung des Nahverkehrs haben zu immer schwierigeren Verkehrsverhältnissen in den meisten Verdichtungsräumen geführt. Insbesondere wird der Parkraum für den ruhenden Verkehr in den Stadtzentren ständig knapper und zum Engpaß auch für den Wirtschaftsverkehr. Würde man der Berufspendlerentwicklung in Verdichtungsgebieten freien Lauf lassen und sie durch Schaffung der nachgefragten Stellplätze noch fördern, so würden die erforderlichen Stellplätze bereits im Jahre 1975 in Hamburg beispielsweise eine Fläche in Größe des Hamburger Innenstadtraumes (Abbildung I) beanspruchen. Schon aus diesem Grund verbietet sich eine nur auf den Individualverkehr abgestellte bauliche Gemeindeentwicklung.

⁶⁾ vgl. hierzu den Städtebaubericht '69, S. 49

Abbildung I

Verfügbare Parkstände in der Hamburger Innenstadt. Theoretischer Flächenvergleich zwischen Innenstadtfläche und Stellplatzfläche ⁷⁾.

Die in den letzten Jahren begonnenen Bemühungen um eine verkehrsgerechte Siedlungspolitik und städtebaugerechte Verkehrspolitik müssen konsequent fortgesetzt und intensiviert werden. Bei den Planungen in beiden Sektoren müssen die Auswirkungen auf den jeweiligen anderen Sektor sorgfältig geprüft werden, z. B. die Auswirkungen, die sich aus neuen oder verdichteten Wohn- und Arbeitsstätten auf den Nahverkehr ergeben. Durch die aufeinander abgestimmte Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie Verkehrsanlagen können nachträglich notwendig werdende umfangreiche Investitionen in beiden Bereichen vermieden werden.

2.3 Schwierigkeiten bei der Lösung der Aufgaben

Die Gemeinden werden die Aufgaben des Städtebaues nur erfüllen können, wenn folgendes ermöglicht wird:

- Bereitstellung und Vorhaltung von ausreichend erschlossenem Grund und Boden für die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Freizeit, Bildung und Gesundheit,
- Bereitstellung baulicher Anlagen auf diesen Flächen für die verschiedenen Bedürfnisse des einzelnen und der Allgemeinheit,

— Anpassung der Grundstücke und Bauten an die sich ändernden Anforderungen im Hinblick auf Dimensionierung, Qualität und Struktur.

Dazu ist es notwendig, eine Reihe von Hemmnissen zu beseitigen.

Grund und Boden in den Städten ist knapp. Die Knappheit resultiert aus den Ansprüchen, die sich aus den Anforderungen der verschiedenen Funktionen an die Nutzung der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Flächen ergeben. Der Mangel an geeignetem Grund und Boden verstärkt sich von Jahr zu Jahr durch den wachsenden Bedarf an Grund und Boden pro Kopf der Bevölkerung. Der steigende Pro-Kopf-Bedarf an Fläche ergibt sich u. a. aus der zunehmenden Wohnfläche pro Kopf der Bevölkerung⁸⁾, dem wachsenden quantitativen Bedarf an öffentlichen und privaten Einrichtungen, dem steigenden Flächenbedarf des Verkehrs, der Umstellung industrieller Fertigungsbetriebe von der mehrgeschossigen auf die eingeschossige Bauweise und aus dem vermehrten Bedarf an Grün- und Erholungsflächen.

Der Grad der Knappheit drückt sich in einer Marktwirtschaft im Preis aus, sofern nicht unvollkommen-

⁷⁾ vgl. Otto Sill: Parkbauten, Handbuch für Planung, Bau und Betrieb von Park- und Garagenbauten, Bauverlag GmbH, Wiesbaden/Berlin 1968, S. 8

⁸⁾ näheres siehe Städtebaubericht '69, S. 18 ff.

heiten des Wettbewerbs diesen Preisbildungsprozeß verfälschen. Die Nachfrage konzentriert sich auf jene Räume und Standorte, in denen der Mangel an erschlossenen Flächen am größten ist. Auch Anforderungen der Raumordnung, des Städtebaues und der Strukturpolitik erfordern Konzentration.

Monopolähnliche Situationen auf dem Bodenmarkt begünstigen überhöhte Preisforderungen durch eine Verringerung des Gesamtangebotes. Beides wird durch das geltende Recht begünstigt. Die Flächenverhaltung bleibt deshalb unter dem gesamtwirtschaftlich erwünschten Niveau.

Die meisten Hochbauten werden heute noch für eine technische Lebensdauer bis zu 100 Jahren und eine verhältnismäßig lange wirtschaftliche Lebensdauer erstellt. Demgegenüber ändern sich die Bedürfnisse, denen sie dienen sollen, in wesentlich kürzeren Zeiträumen.

Der Städtebau in der Nachkriegszeit stand unter dem Zwang, den dringenden Bedarf von „gestern“ zu decken, und zwar im wesentlichen ohne Rücksicht auf den stark veränderten Bedarf von „morgen“. Dazu kam, daß der Bedarf von „gestern“ sich von Mindestanforderungen des Lebensstandards ableiten mußte, deren gesellschaftliche Bedeutung schwerer wog als der Bedarf von „morgen“. Dieser Bedarf mußte aus der Sicht der 50er Jahre — soweit überhaupt vorhersehbar — vielfach als übersteigert angesehen werden. Schließlich sind mit der Erstellung der zum Wohnen gehörigen Infrastruktur hohe Investitionskosten verbunden, für die Finanzmittel damals nicht ausreichend zur Verfügung standen.

Kernprobleme des Städtebaues sind mithin darin zu sehen, daß

- insbesondere in den Verdichtungsräumen ein ständig steigender gesellschaftlicher Bedarf auf zu wenigem und daher zu teurem Grund und Boden gedeckt werden muß und
- ein großer Teil des Bodens und viele Baulichkeiten nach Art und Maß falsch genutzt werden; viele Baulichkeiten sind im Laufe der Jahre aufgrund schwieriger Zeitumstände nicht erneuert worden, so daß sie zunehmend hinter den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zurückbleiben.

3. Ziele der baulichen Gemeindeentwicklung

Die Ziele der baulichen Gemeindeentwicklung und ihre Gewichtung wandeln sich mit der städtebaulichen Ausgangslage als ihrem Bezug. Dennoch zeigt eine Analyse der Entwicklungsziele, wie sie in den Landesentwicklungs- und Gemeindeentwicklungsprogrammen für den Städtebau aufgestellt werden, daß über die Ziele im großen Maßstab weitgehende Übereinstimmung besteht. Das in Aussicht genommene Raumordnungsprogramm des Bundes wird weitere Ziele für die Entwicklung der Siedlungsstruktur aufzeigen.

Einmal erzwingen aus der Vergangenheit überkommene Mißstände oder neue voraussehbare

Entwicklungen sowie bauliche Gegebenheiten die Setzung von Zielprioritäten⁹⁾. Zu den baulichen Gegebenheiten gehören z. B. historisch wertvolle Bausubstanzen, typische Straßengestaltungen, Stadtgrundrisse und Stadtsilhouetten.

Zum anderen bieten die Daten der Ausgangslage Richtlinien für die Formulierung der Ziele, da innerhalb des Planungszeitraumes die vorhandene Bausubstanz nach Größe und Struktur nicht beliebig variabel ist und sich die Bevölkerung nach Zahl und Struktur nicht beeinflussen läßt.

Über diese beiden, die Zielvorgabe bestimmenden Faktoren hinaus müssen die Ziele weiterhin im Hinblick auf den Bedarf und die Wertvorstellungen der Gruppen der Gesellschaft präzisiert werden.

Für die gemeindlichen Funktionen, wie Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Bildung und Ausbildung, Gesundheitsfürsorge, Freizeitgestaltung und Verkehr, können für die jeweilige Gemeinde Orientierungswerte und Ausstattungsmerkmale mit dem Ziel aufgestellt werden, die Qualität der städtebaulichen Funktionen so zu verbessern, daß mit der wachsenden Anziehungskraft dieser Bereiche auch die wirtschaftlichen Grundlagen für ihre weitere Entwicklung gesichert werden.

Bei der näheren Bestimmung dieser Teilziele sind die folgenden Probleme zu berücksichtigen:

- Während noch vor einigen Jahren die „Steigerung des Bruttoinlandproduktes je Einwohner“ im Vordergrund stand, gewinnen heute die qualitativen Probleme des Wachstums, insbesondere Fragen des Umweltschutzes, immer größere Bedeutung¹⁰⁾.
- In der Nachkriegszeit war die Wohnungsbaupolitik im wesentlichen quantitativ ausgerichtet mit dem Ziel, das Mißverständnis zwischen Wohnraumangebot und Wohnungsbedarf zu vermindern.

Im Wohnungswesen haben die bessere Qualität der Wohnungen hinsichtlich Grundriß, Ausstattung, Größe und Lage, die bedarfsgerechte Ausstattung der Wohngebiete mit Wohnfolgeeinrichtungen sowie die verkehrsgerechte Zuordnung der Wohnstätten zu den Arbeitsstätten und den zentralen Einrichtungen zunehmend Bedeutung erlangt.

- Mit wachsendem Wohlstand steigen die Ansprüche der Bürger an die infrastrukturelle Ausstattung ihrer Gemeinde, vor allem mit Bildungs-, Gesundheits-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen. Damit deutet sich ebenfalls eine Schwerpunktverlagerung im System der städtebaulichen Zielvorstellungen an.
- Im Zusammenhang mit höheren qualitativen Anforderungen wachsen auch die Ansprüche an eine bessere räumliche Gestaltung unter architektonisch-städtebaulichen Gesichtspunkten sowie zur Befriedigung sozialer und psychologischer Bedürfnisse der Bewohner.

⁹⁾ vgl. hierzu den Städtebaubericht '69, S. 15 ff.

¹⁰⁾ Ausführlicher ist hierauf bereits der Städtebaubericht '69, S. 32, eingegangen; vgl. auch S. 74 ff.

Hier ist es Aufgabe des Städtebaues, nicht nur hygienische Mindestanforderungen zu erfüllen, sondern vielmehr durch ausgewogene Stellung der Baukörper, ihrer Höhenentwicklung und Raumbildung die bauliche Umwelt den sozialen und psychischen Bedürfnissen und Wünschen der Bewohner anzupassen. Neben den privaten Bereichen müssen ausreichende und geeignete Flächen zur Verfügung stehen, in denen sich das öffentliche Leben entfalten kann. Nur wenn diese Voraussetzungen gegeben sind und wenn eine gute architektonische Gestaltung die funktionellen Voraussetzungen eines Siedlungsgebietes ergänzt, werden sich die Bewohner in ihrer Gemeinde und in ihrem Wohngebiet wohl und zuhause fühlen.

Weiterhin muß die Gemeinde in der Bauleitplanung und durch deren Verwirklichung, soweit diese der Gemeinde obliegt, Vorsorge in folgenden Beziehungen treffen:

- Bestimmung der Nutzungsarten von Baugebieten (Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen, Sonderbauflächen),
- Festsetzung der Art der baulichen Nutzung, ggf. in mehreren Ebenen,
- Bestimmung der Nutzungsintensitäten, d. h. des Maßes baulicher Nutzung; hieraus ergibt sich der Umfang der Folgeeinrichtungen,
- Festsetzung der Flächen für die Zwecke der Allgemeinheit, z. B. für Schulen, Kindergärten, Altenheime und Altenwohnheime, Sportanlagen, Krankenhäuser, Mütterberatungsstellen,
- Deckung des künftigen Flächenbedarfs für Verkehrsanlagen ggf. in mehreren Ebenen (z. B. aufgeständerte oder tiefliegende Straßen, Fußgängerbereiche in mehreren Ebenen, U- und S-Bahnen, Eisenbahnüberbauung),
- Festsetzung von Flächen für die Beseitigung von Abwasser und festen Abfallstoffen,
- Beschaffung der Flächen für die in Bebauungsplänen festgesetzten Zwecke, insbesondere der Flächen für öffentliche Zwecke, ggf. im Wege der Enteignung; Baureifmachung der Baugebietsflächen durch Erschließung, ggf. nach vorheriger Bodenordnung; Erstellung von Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen, soweit die Gemeinde Bedarfsträger ist.

Neben den Aufgaben im Rahmen der gemeindlichen Vorsorge hat die Gemeinde weitere Aufgaben zur Entwicklung gesunder städtebaulicher Strukturen sowie zum Schutz gegen Umweltgefahren zu erfüllen, z. B.:

- Verdichtung von Wohn-, Arbeits- und Bildungsstätten in vertretbaren Grenzen an geeigneten Orten bei gleichzeitiger Verteilung auf die jeweils in Betracht kommenden Standorte im Verflechtungsbereich, Trennung von emissionsintensiven Industriegebieten und -anlagen von Wohngebieten, dagegen engere Zuordnung, ggf. Mischung von Wohnstätten und Arbeitsstätten (Dienstleistungsbetrieben usw.) unter Beachtung der Erfordernisse des Umweltschutzes (vgl. im folgenden),

- Schutz gegen Immissionen (Lärm, Luftverunreinigungen, Erschütterungen) durch entsprechende städtebauliche Zuordnung oder Trennung der städtischen Funktionen; Schutz gegen Lärm und Abgase des Autoverkehrs durch städtebaulich-planerische Maßnahmen. Vor allem ist darauf zu achten, daß Wohngebiete nicht in die Nähe von stark belasteten Verkehrswegen und anderen Verkehrseinrichtungen gelegt werden, da hieraus zwangsläufig Belastungen für die Bewohner folgen.

Innerhalb eines sich aus solchen städtebaulichen Aufgaben und Anforderungen ergebenden Zielsystems kann sich die städtebauliche Entwicklung mit einem Höchstmaß an individueller, gestalterischer Freiheit vollziehen. Der städtebauliche Zielrahmen hat dabei die Aufgabe, sich auf die grundsätzliche Steuerung der städtebaulichen Entwicklung zu beschränken. Ihm kommt dabei große gesellschaftspolitische Bedeutung zu, da von seiner Wirksamkeit und Tauglichkeit die Fortschritte in anderen Bereichen der Reformpolitik, wie Bau von Bildungszentren oder Verkehrssanierung im Rahmen baulicher Erneuerung, abhängen und vorbestimmt werden.

4. Ziele der Städtebaupolitik

Aus den Aufgaben des Städtebaues und den Zielen der baulichen Gemeindeentwicklung leiten sich für die Städtebaupolitik zwei wesentliche Aufgaben ab:

Beitrag zur Verbesserung des Zielfindungsprozesses

Ist auch die Aufstellung der Entwicklungsziele für die einzelne Gemeinde Aufgabe der jeweiligen Gemeinde, so kann doch der Bund durch Förderung und Koordinierung (z. B. Systematisierung der Forschung sowie Verbesserung der informatorischen Grundlagen des Städtebaues, u. a. im Bereich der Statistik¹¹⁾ dazu beitragen, die städtebaulichen Fragestellungen zu vertiefen, die Zielbereiche zu konkretisieren und die Verhältnisse und Gewichtungen der einzelnen städtebaulichen Aufgaben untereinander überschaubarer zu machen und dadurch den Zielfindungsprozeß und das Auffinden von Prioritäten bei der Deckung der privaten und öffentlichen Bedürfnisse zu erleichtern.

Beitrag zur besseren Verwirklichung städtebaulicher Entwicklungsziele

Zu den Zielen der Städtebaupolitik gehört es, die städtebaulichen Strukturen der Gemeinden für den Nachhol- und den wachsenden Neubedarf an Flächen sowie für sich ändernde Anforderungen fortzuentwickeln. Dazu ist es notwendig:

- die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die für städtebauliche Zwecke benötigten Grundstücke zur Verfügung stehen,

¹¹⁾ S. 76 ff.

- die Möglichkeiten zur Anpassung vorhandener Baulichkeiten und Freiflächen an veränderte Anforderungen zu verbessern,
- die Neubaumaßnahmen auf die sich ändernden Bedürfnisse der Bewohner und Benutzer auszurichten sowie
- städtebauliche Fehlentwicklungen in der Vergangenheit zu korrigieren.

Aus diesen Zielsetzungen für die Städtebaupolitik ergeben sich zwei wesentliche Folgerungen. Es sind die rechtlichen und die finanziellen Voraussetzungen zu schaffen für eine

- *Erhöhung der Bodenmobilität* (Verbesserung der Möglichkeiten, in ausreichender Zahl erschlossene Grundstücke vorzuhalten sowie Grundstücke für Sanierungen bereitzuhalten);
- *Verbesserung der Möglichkeiten zur Anpassung an veränderte Verhältnisse in bezug auf*
 - die Grundstücksnutzung,
 - die Nutzung vorhandener Bausubstanz und
 - auf Neubauten,

und zwar im Hinblick auf den sich ständig ändernden Bedarf, besonders aber zur Beseitigung städtebaulicher Mißstände;
- *Verbesserung der Zuordnung, ggf. auch stärkere Mischung von unterschiedlichen Nutzungen*, wie Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Bildung, Erholung und Handel; dabei ist die verhältnismäßig geringe Anpassungsfähigkeit der Bausubstanz zu berücksichtigen;
- *Erleichterung der Bevölkerungsmobilität*, d. h. der Möglichkeiten des Bürgers, insbesondere bei veränderten Wohn-, Arbeits- und Freizeitwünschen an einen für ihn geeigneteren Wohnort umziehen zu können.

Diese vier Ziele sind grundsätzlich gleichgewichtig. Der Verzicht auf eine Bodenrechtsreform würde gesellschaftspolitische Reformen in anderen Bereichen behindern und unrentable Bodennutzungen zu Lasten der Allgemeinheit begünstigen. Mangelnde Möglichkeiten zur Anpassung an veränderte Verhältnisse hätten zur Folge, daß die Bevölkerung in unzumutbarer Weise zur Mobilität gezwungen würde. Die an die Bürger gestellten Mobilitätsanforderungen wachsen ohnehin, so daß hier leicht zuviel vom Einzelnen gefordert wird. Wird nicht eine bessere Zuordnung, ggf. auch eine angemessene und geordnete Mischung städtischer Funktionen ermöglicht, so führt das zu überhöhten Anforderungen an die Anpassungsflexibilität oder an die Mobilität der Bevölkerung. Der Verzicht auf die Verbesserung der Bevölkerungsmobilität würde zu einer Fehlnutzung von Baulichkeiten und Grundstücken, zu einer überhöhten Nachfrage nach ergänzenden Neubau- und Erneuerungsinvestitionen führen und damit den Abbau städtebaulicher Versorgungsempässe verzögern.

Die verschiedenen städtebaulichen Ziele verlangen wegen ihrer gegenseitigen Abhängigkeit ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen bei allen städte-

baupolitischen Maßnahmen. Im folgenden wird erläutert, wie die im einzelnen dargestellten und begründeten Ziele unmittelbar auf die Erfüllung der Aufgaben des Städtebaues einwirken.

4.1 Erhöhung der Bodenmobilität

Eine unzureichende Bodenmobilität führt in mehrfacher Hinsicht zu städtebaulichen Fehlentwicklungen:

- Die durch das geltende Bodenrecht ermöglichten überhöhten Preisforderungen bei gleichzeitig reduziertem Gesamtangebot verzögern die bauliche Gemeindeentwicklung und führen bei der schwierigen Finanzlage vieler Gemeinden zu einem unzureichenden Ausbau kommunaler Einrichtungen, die vielfach einen erheblichen Flächenbedarf haben.
 - Dadurch wurden bislang notwendige Maßnahmen zur Erneuerung und Entwicklung der Städte und Dörfer erschwert oder verhindert, weil besonders diese Maßnahmen durch unangemessene Bodenpreissteigerungen stark behindert werden.
 - Die Ausdehnung in die Fläche verhindert ganz allgemein die geordnete Entwicklung der Siedlungseinheiten. Sie erschwert eine rentable Verkehrserschließung und -bedienung, sie verhindert insbesondere die Einrichtung rentabler Nahverkehrssysteme. Die Bewohner flächenhaft sich ausdehnender Wohngebiete sind weitgehend auf das private Kraftfahrzeug angewiesen.
- Ausdehnungen in die Fläche erschweren weiterhin die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des privaten und öffentlichen Bereiches.

- Auf die Bodenpreissteigerungen im Kern der Verdichtungsräume reagiert der Wohnungsbau empfindlicher als der Arbeitsstättenbau.

Dabei werden innerhalb des Wohnungsmarktes vor allem die einkommensschwachen Schichten getroffen. Dies führt zu einer räumlichen Trennung von Wohnen und Arbeiten einerseits und der Haushalte nach Familiengröße und Einkommen andererseits. Die Folge ist, daß entweder zu viele wirtschaftlich schwache und kinderreiche Familien in unzulänglichen Wohnungen im Stadtkern oder bei befriedigender Wohnungsausstattung zu weit draußen wohnen.

Der Erhöhung der Bodenmobilität ist aus gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Gründen eine hohe Bedeutung beizumessen.

4.2 Verbesserung der Anpassungsflexibilität

Die Forderung, vorhandene Baulichkeiten und überkommene Grundstücksnutzungen an die sich wandelnden Bedarfsstrukturen anzupassen, enthält einen baulich-technischen und einen städtebaulichen Aspekt. Der erste bezieht sich auf einzelne Ge-

bäude und Grundstücke, der zweite auf Gebäude- und Grundstückskomplexe.

Verbesserung der Anpassungsflexibilität im städtebaulichen Sinne heißt in erster Linie Verbesserung der Erfolgchancen für Maßnahmen der baulichen Gemeindeerneuerung und -entwicklung.

4.3 Verbesserung der Zuordnung bzw. Mischung der Funktionen

Folgendes ist hier besonders hervorzuheben:

- die Zuordnung bzw. Mischung muß sich nach den übergeordneten Zielen der Raumordnung für den Verflechtungsbereich richten;
- die städtebaulichen Maßnahmen müssen mit den Maßnahmen in anderen Fachbereichen, z. B. des Verkehrs, der regionalen Wirtschaftsförderung und des Umweltschutzes koordiniert werden;
- in diesem Rahmen ist es notwendig, künftig zu besseren Zuordnungen, ggf. auch stärkeren Mischungen einander ergänzender, sich jedoch nicht störender Funktionen zu kommen.

Vieles deutet darauf hin, daß durch die Fortsetzung einer in der Vergangenheit häufig betriebenen übermäßigen Funktionstrennung im gemeindlichen Gesamtgefüge volkswirtschaftlich unrentable und gesellschaftspolitisch unerwünschte Mehrfachinvestitionen erforderlich werden:

- Durch mangelhafte Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten wachsen einerseits die Leerkapazitäten im öffentlichen Nahverkehr und verschärft sich andererseits die Engpaßsituation im Individualverkehr.
- Das Wachstum der Schülerzahlen in den Umlandzonen der Städte verlangt fortwährend hohe Investitionen an Klassenräumen. Es ist jedoch zu befürchten, daß diese Anlagen in einigen Jahren immer weniger ausgelastet werden, weil die Schüler von „morgen“ schon wieder weiter draußen wohnen und die heutigen Schülerzahlen im gleichen Schulbezirk wieder sinken.
- Die Umlandzonen der großen Städte werden durch einen hohen Anteil Jugendlicher gekennzeichnet, der erst „morgen“ zur aktiven Berufsbevölkerung gehören wird. Die Kernstädte mit ihrem hohen Erwachsenenanteil werden dagegen immer mehr der Standort der aktiven Bevölkerung von heute.

Eine bessere Verteilung der verschiedenen Altersgruppen der Bevölkerung im Raum würde es ermöglichen, viele städtebauliche Folgeeinrichtungen besser und unter Umständen mehrfach zu nutzen.

Analoge Zuordnungsmängel mit einer entsprechenden kosten- und bedarfssteigernden Wirkung auf die städtebauliche Infrastrukturpolitik zeigen sich in den zentralen Orten im ländlichen Bereich.

Da die Mindestanforderungen von Bevölkerung und Wirtschaft an städtebaulichen Versorgungseinrichtungen zunehmen, lassen sich diese Anforderungen

unter der Annahme eines unveränderten wirtschaftlichen Wachstumspotentials nur bei wachsenden Einzugsbereichen zentraler Orte, mithin nur bei einer geringeren Zahl solcher Orte erfüllen.

Die Städtebaupolitik hat daraus eine entscheidende Konsequenz zu ziehen. Um den ländlichen Bereich zu aktivieren und mit infrastrukturellen städtebaulichen Einrichtungen bestmöglich zu versorgen, müssen die städtebaulichen Investitionen schwerpunktmäßig eingesetzt werden. Geschieht das nicht, so besteht die Gefahr, daß Investitionen dort getätigt werden, wo sie nicht ausreichend genutzt werden können. Nur so kann erreicht werden, daß die Land-Stadt-Wanderung nicht notwendig in die großen Verdichtungsräume führen wird (zur Schwerpunktbildung im ländlichen Raum vgl. S. 39).

4.4 Abbau von Behinderungen der erhöhten räumlichen Mobilität der Bevölkerung

Die Bürger sind heute nicht in ausreichendem Maße in der Lage, berechtigte Umzugswünsche zu verwirklichen.

Die Notwendigkeit bzw. der Wunsch, den Wohnort oder die Wohnung zu wechseln, ergibt sich aus:

- der oben dargelegten Strukturumschichtung und aus Rationalisierungen innerhalb der einzelnen Wirtschaftsbereiche. Die hierdurch freigesetzten Arbeitskräfte müssen oft in neugeschaffenen Arbeitsplätzen in anderen Bereichen und damit oft auch an anderen Orten untergebracht werden;
- dem Wunsch großer Bevölkerungsteile nach einer günstigeren Zuordnung der Wohnstätten zu anderen gemeindlichen Funktionsbereichen, z. B. den Arbeitsplätzen.

Ziel der Städtebaupolitik ist es, ihren Beitrag zur Beseitigung von Hemmnissen der Mobilität zu leisten.

Sowohl die Ordnung des Bodenmarktes als insbesondere auch eine unzureichende Integration des Wohnungsbaues in den Städtebau und der Wohnungsfehlbestand wirken Mobilitätsanforderungen und -wünschen entgegen:

- Das im Bundesbaugesetz nicht gelöste Bau-Bodenproblem ist eine wesentliche Ursache dafür, daß ein großer Teil der Bevölkerung seine Absicht, die Wohnstätte anderen gemeindlichen Funktionen besser zuzuordnen, nicht durchsetzen kann.

Das bisherige Bodenrecht führt sogar zu Mobilitätswängen in entgegengesetzte Richtung, das zeigt sich u. a. in der zunehmenden starken räumlichen Trennung von Wohn- und Arbeitsstätten.

- Zusätzliche Mobilitätswänge werden durch eine mangelnde Integration des Wohnungswesens und des Arbeitsstättenbaues in den Städtebau, d. h. durch eine ungenügende Zuordnung der Wohnungen zu den anderen Funktionen, wie Arbeiten und Bildung, verursacht. Diese man-

gelnde Zuordnung, ggf. Mischung, schlägt sich nieder in einer steigenden Zahl der Pendler, insbesondere von den Umlandzonen in die jeweiligen Verdichtungsräume.

- Der wegen seines immer noch großen Fehlbestandes nicht funktionsfähige Wohnungsmarkt verhindert die notwendige Mobilität der Arbeitskräfte. Hinzu kommen die Mietdifferenzen zwischen den räumlichen Teilmärkten einerseits und die förderungsbedingte Marktspaltung andererseits. Eine Änderung dieser Situation dürfte erst dann möglich sein, wenn sich die Maßnahmen aufgrund des von der Bundesregierung beschlossenen langfristigen Wohnungsbauprogrammes auswirken können (vgl. hierzu S. 66).

Die Verbesserung der Bodenmobilität, der Anpassungsflexibilität, der Zuordnung und Mischung der gemeindlichen Funktionen sowie der Bevölkerungsmobilität stellt erhöhte Anforderungen an die städtebauliche Planung. Diese können nur erfüllt werden, wenn die Wirksamkeit der Planung verbessert wird.

4.5 Verbesserung der Wirksamkeit der Planung

Die Qualität der Planung muß in drei Bereichen verbessert werden:

- In räumlicher Hinsicht: viele städtebauliche Unzulänglichkeiten sind darauf zurückzuführen, daß die aus sozio-ökonomischen Gründen abzugrenzenden städtebaulichen Planungsräume nicht mit den kommunalen Grenzen übereinstimmen. Erhöhung der Wirksamkeit der Planung heißt daher, neben Neuordnung der Verwaltungsgebiete bessere Abstimmung der Planungsebenen von Bauleit- und Landesplanung sowie bessere Zusammenarbeit der Planungsträger.
- In sachlicher Hinsicht: eine Verbesserung der Zuordnung gemeindlicher Funktionen und der Anpassungsflexibilität von Baulichkeiten erfordert eine wirksame Abstimmung der einzelnen Fachbereiche auf die städtebaulichen Entwicklungsziele.
- In zeitlicher Hinsicht: städtebauliche Planung darf nicht auf rahmensetzende Funktionen beschränkt bleiben. Sie muß in vielen Fällen durch eine Entwicklungs- oder Investitionsplanung, welche

die Durchführung selbst stärker einbezieht und die drei Faktoren Raum, Zeit und Geld besser integriert, fortentwickelt werden.

Daneben sind erforderlich:

- Verbesserung der Aus- und Fortbildung ¹²⁾,
- Verstärkung der städtebaulichen Forschung,
- Verbesserung der Informationen und des Bewußtseins in der Bevölkerung für städtebauliche Probleme.

Jeder Fortschritt in der Wirksamkeit der Planung birgt in sich die Gefahr, daß der Planungsvorgang wegen seiner zunehmenden Vielfalt zu einer Angelegenheit von Technokraten wird und die erarbeiteten Alternativpläne auf mangelndes Verständnis der Entscheidungsträger und Entscheidungsbetroffenen stoßen.

Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, muß die Planung in folgender Hinsicht verbessert werden:

- In methodischer Hinsicht: Entwicklung von Planungsmethoden, die einerseits der komplexen städtebaulichen Planungsaufgabe gerecht werden, andererseits so „durchsichtig“ sind, daß sie den Entscheidungsträgern, aber auch der breiten Öffentlichkeit verständlich sind; die Methoden müssen in der Praxis zahlreicher Gemeinden oder bestimmter Gemeindetypen verwendbar sein ¹³⁾.
- In organisatorischer Hinsicht: Sicherstellung einer aktiven Beteiligung der Bürger am Planverfahren, um eine bedarfsorientierte Planung zu gewährleisten ¹⁴⁾.
- In rechtlicher Hinsicht: Absicherung dieser methodischen und organisatorischen Forderungen durch ein entsprechend verbessertes Recht ¹⁵⁾.

Städtebau und Städtebaupolitik ergänzen sich daher in der Bewältigung der gesellschaftspolitischen Aufgabe, die Ansprüche an die Bodennutzung und die möglichen Bodenleistungen über längere Zeitabschnitte in Übereinstimmung zu bringen.

¹²⁾ vgl. hierzu im einzelnen den Städtebaubericht '69, S. 126

¹³⁾ vgl. S. 85 ff.

¹⁴⁾ vgl. S. 50

¹⁵⁾ vgl. S. 68 ff.

II. Ausgangslage und Tendenzen der baulichen Gemeindeentwicklung

1 Bevölkerung und Wirtschaft

1.1 Entwicklung der Gesamtbevölkerung

Die Auswirkungen, die sich aus der Bevölkerungsentwicklung für die bauliche Gemeindeentwicklung ergeben, wurden bereits im Städtebaubericht '69 aufgezeigt¹⁶⁾. Die dort enthaltenen Aussagen beruhen auf Analysen und Prognosen auf Grund statistischer Daten bis zum Jahr 1967.

Auf einige Änderungen der Entwicklungstendenzen, die sich seit 1967 auf Grund neuerer Entwicklungen ergeben haben, weist insbesondere der Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung hin¹⁷⁾. Die sich hieraus ergebenden Folgerungen führen jedoch nur zu geringfügigen Änderungen der bisherigen Prognoseergebnisse. Nach dem heutigen Stande kann von der folgenden Entwicklung ausgegangen werden:

Die Zunahme der Gesamtbevölkerung in den kommenden Jahrzehnten wird die Siedlungsstruktur zwar beeinflussen, die Auswirkungen infolge der steigenden Bevölkerungszahl allein sind jedoch verhältnismäßig geringfügig. Stärker können sich die Geburtenrückgänge, namentlich im ländlichen Raum, auf die der Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung näher eingeht¹⁸⁾, auf die bauliche Gemeindeentwicklung auswirken, wenn diese Entwicklung anhält. Bereits im Städtebaubericht '69 wurde auf die allgemeine Tendenz zu kleineren Familien hingewiesen¹⁹⁾. Es ist erforderlich, diese Entwicklung, insbesondere auch in einzelnen Regionen, Gemeinden und Gemeindeteilen, sorgfältig zu beobachten, um den Städtebau und die Städtebaupolitik der jeweiligen Entwicklung anzupassen.

So ändern sich z. B. mit sinkender Haushaltsgröße die Flächenanforderungen an den Wohnungsbau. Bei kleineren Wohnungen werden pro Kopf der Bewohner mehr Quadratmeter Wohnfläche benötigt, da sich die Fläche für Flure, Treppen, Küche, Bad und WC auf weniger Personen verteilt. Darüber hinaus werden bei geringerer Kinderzahl je Haushalt größere Einzugsbereiche von Schulen, Kindergärten und Einrichtungen der Sozialvorsorge notwendig; damit werden Tendenzen, die sich aus der Bildung größerer Schuleinheiten — z. B. von Gesamtschulen — ergeben, noch verstärkt.

Nachteiligen Auswirkungen auf den Verkehr kann durch Verdichtung im Rahmen geordneter städtebaulicher Entwicklung entgegengewirkt werden. Be-

sondere städtebauliche Maßnahmen können in ländlichen Gebieten auf Grund der dort erkennbaren Entwicklung zu kleineren durchschnittlichen Haushaltsgrößen erforderlich werden.

1.2 Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden

Ein Vergleich der durchschnittlichen Bevölkerungsentwicklung nach Gemeindegrößenklassen führt zu folgendem Ergebnis:

Die Bevölkerungszahl in Städten über 100 000 Einwohnern nimmt insgesamt seit einigen Jahren leicht ab. Dagegen wächst die Bevölkerung in den Gemeinden zwischen 10 000 und 100 000 Einwohnern seit Jahrzehnten insgesamt beständig, wobei das stärkste Wachstum in Gemeinden zwischen 10 000 und 50 000 Einwohnern festzustellen ist.

In den Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern ist insgesamt gegenüber 1950 nur ein leichtes Ansteigen der Bevölkerungszahl zu verzeichnen, das hauptsächlich auf stärkere Wachstumsraten seit 1964 zurückzuführen ist. Die Bevölkerung in Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern nahm von 1950 bis 1961 insgesamt leicht ab und stagniert seit 1961. Der Abwanderungsüberschuß in den zurückliegenden Jahren konnte hier nur durch einen überdurchschnittlichen Geburtenüberschuß ausgeglichen werden.

Eine Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung nach Stadtregionen und ländlichen Gebieten führt für die Städtebaupolitik zu deutlicheren Erkenntnissen. Wie der Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung feststellt²⁰⁾, stieg die Bevölkerungszahl innerhalb und außerhalb der Stadtregionen von 1961 bis 1968 etwa in gleichem Maße.

Während in den Stadtregionen — von wenigen Ausnahmen abgesehen — die Bevölkerungszunahme auf das Wachstum auch der kleinen Umlandgemeinden zurückzuführen ist, nehmen außerhalb der Stadtregionen hauptsächlich die Mittelstädte zu Lasten der kleineren Gemeinden zu. Auch außerhalb der Stadtregionen sind somit Entwicklungen neuer Agglomerationen festzustellen, die es sorgfältig zu beobachten gilt.

Zwei Tendenzen zeichnen sich ab:

In den Stadtregionen, die über ein gutes Angebot an Arbeitsplätzen in Industrie und Gewerbe sowie im Dienstleistungssektor verfügen, wandert die Bevölkerung in die Außenzonen, in denen offenbar vielfach bessere Möglichkeiten des Wohnens und

¹⁶⁾ S. 18 ff.

¹⁷⁾ S. 18 ff.

¹⁸⁾ S. 13

¹⁹⁾ S. 21

²⁰⁾ a. a. O. S. 13

der täglichen Erholung in der Landschaft gegeben sind.

Außerhalb der Stadtregionen orientieren sich dagegen die Wanderungsbewegungen an dem Angebot an Arbeitsstätten und Einrichtungen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs, über das die kleinen Gemeinden nicht verfügen.

1.3 Entwicklung der Bevölkerungsmobilität

Die Zahl der inländischen Wanderungen zwischen den Gemeinden hat sich seit 1960 bei durchschnittlich etwa 60 je 1000 Einwohner stabilisiert ²¹⁾. In Phasen angespannter Arbeitsmarktlage, wie etwa zwischen 1964 und 1966, ist ein leichter Anstieg der Wanderungsquoten zu verzeichnen.

Die städtebauliche Bedeutung des relativ hohen Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften ergibt sich nicht nur aus ihrer Unterbringung, sondern auch daraus, daß sie einen überproportionalen Anteil an den Wanderungsbewegungen haben. Dieser hohe Anteil kann darin auch seine Ursache haben, daß sie z. T. nur behelfsmäßig untergebracht sind.

Hinweise auf die Mobilität der Bevölkerung gibt die Wanderungsstatistik, insbesondere gibt der Vergleich von Wanderungen innerhalb der Gemeinden und über die Gemeindegrenzen hinaus Aufschlüsse (Tabelle 1). Es fällt auf, daß in den Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnern die Zahl der Wanderungen je 1000 Einwohner nach anderen Gemeinden am höchsten ist.

Die verhältnismäßig hohe Zahl von Wanderungen nach anderen Gemeinden, die in diesen Städten bis 1964 regelmäßig festzustellen war, dürfte zum Teil darauf zurückzuführen sein, daß hier ein Wohnortwechsel bei Arbeitsplatzwechsel dringlicher ist als in Gemeinden mit höherer Einwohnerzahl.

Eine verhältnismäßig hohe Zahl von Wanderungen innerhalb der Gemeindegrenzen ist in Städten mit mehr als 500 000 Einwohnern festzustellen. Dies deutet darauf hin, daß Umzüge hier weniger durch Arbeitsplatzwechsel als vielmehr mindestens teilweise durch mangelhafte Zuordnungen der gemeindlichen Funktionsbereiche und durch den Fortzug der Wohnbevölkerung aus den Innenstädten, z. T. bedingt durch die Verdrängung der Wohnbevölkerung durch andere Nutzer und durch ungesunde Wohnverhältnisse, hervorgerufen werden. Die Richtungen und Motive der Wanderungen innerhalb der Gemeinden müssen besonders aufmerksam beobachtet werden, weil sie wichtige Hinweise für die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen geben.

Die Wanderungsbewegung nach anderen Gemeinden zeigt folgende Tendenzen: Während 1955 die höchste Mobilität noch in Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern zu verzeichnen war, trifft dies

Tabelle 1

Mobilität der Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen 1936, 1937, 1938, 1961 und 1964

auf 1000 Einwohner

Gemeinden mit ... Einwohnern	Jahr	Wanderungen		
		innerhalb der Ge- meinden	nach einer anderen Gemeinde	insgesamt
1 000 000 und mehr	1936	90,4	56,3	146,7
	1937	85,7	58,4	144,1
	1938	72,8	65,4	138,2
	1961	116,9	53,5	170,4
	1964	99,3	42,0	141,3
500 000 bis unter 1 000 000	1936	181,5	81,5	263,0
	1937	172,4	80,9	253,3
	1938	169,8	81,6	251,4
	1961	81,9	58,9	140,8
	1964	86,9	67,6	154,5
200 000 bis unter 500 000	1936	148,4	91,2	239,6
	1937	146,9	90,7	237,6
	1938	129,5	94,8	224,3
	1961	74,7	51,1	125,8
	1964	79,0	57,9	136,9
100 000 bis unter 200 000	1936	136,8	100,0	236,8
	1937	137,5	98,2	235,7
	1938	125,4	106,0	231,4
	1961	74,0	58,7	132,7
	1964	76,2	65,8	142,0
50 000 bis unter 100 000	1936	129,1	109,9	239,0
	1937	136,4	112,9	249,3
	1938	118,2	117,2	235,4
	1961	71,3	64,8	136,1
	1964	79,5	73,9	153,4
insgesamt	1936	142,9	86,2	229,1
	1937	137,9	86,1	224,0
	1938	127,4	90,4	217,8
	1961	85,5	57,2	142,7
	1964	85,0	60,4	145,4

Quelle: Karl Schwarz, Analyse der räumlichen Bevölkerungsbewegung, Hannover 1969, S. 85

²¹⁾ vgl. Karl Schwarz: Analyse der räumlichen Bevölkerungsbewegungen, Hannover 1969, S. 81

Tabelle 2

Mobilität innerhalb des Bundesgebietes nach Gemeindegrößenklassen

Gemeinden mit ... Einwohnern	Mobilitätsziffer (Summe der Zuzüge und Fortzüge je 1 000 Einwohner)						
	1955	1958	1961	1965	1966	1967	1968
unter 1 000	152,0	130,8	117,4	108,6	116,5	114,6	113,7
1 000 bis unter 2 000	142,2	130,4	125,5	123,6			
2 000 bis unter 5 000	145,4	140,8	136,8	140,1	143,5	139,9	138,4
5 000 bis unter 20 000	148,8	151,9	145,2	154,3	155,4	151,5	149,7
20 000 bis unter 100 000	129,5	134,5	129,6	131,1	133,6	128,9	130,1
100 000 und mehr	95,2	95,2	96,2	98,1	98,8	95,9	95,4
Alle Gemeinden	129,0	124,9	121,8	122,0	123,8	120,6	120,2

1955 ohne Saarland und Berlin

1958 ohne Berlin; innerhalb der Länder ohne Saarland

1961 ohne Berlin

Quelle: Statistisches Bundesamt

seit 1958 regelmäßig für die Gemeinden in der Größenklasse von 5 000 bis 20 000 Einwohnern zu (vgl. Tabelle 2).

Allgemein kann für jede Gemeindegrößenklasse festgestellt werden, daß außerhalb der Stadtregionen die Mobilität der Bevölkerung etwas größer ist als innerhalb²²⁾. Der Grund für die geringeren Wanderungsbewegungen innerhalb der Stadtregionen und der Verdichtungsräume ist darin zu sehen, daß hier ein vielfältigeres Angebot an Arbeitsplätzen sowie an Wohn-, Bildungs-, Gesundheits- und Freizeiteinrichtungen vorhanden ist als in ländlichen Gemeinden.

Für die Bevölkerung ländlicher Gebiete ist — wegen der häufig großen Entfernung zwischen Wohnort und Arbeitsort — ein Wohnsitzwechsel vielfach Vorbedingung für die Sicherung der beruflichen Existenz.

1.4 Sektorales Beschäftigten- und Produktionswachstum der Wirtschaft

Die Zahl der Erwerbstätigen²³⁾ wird sich in der Bundesrepublik bis 1980 relativ wenig erhöhen. In der Beschäftigten-Struktur werden sich jedoch bedeutsame Umschichtungen ergeben, die auf den Städtebau Einfluß haben werden:

- Bei abnehmender Erwerbsquote wird die Zahl der Erwerbstätigen von 1970 (27,04 Millionen) bis 1980 (27,74 Millionen) wahrscheinlich nur wenig steigen.
- Im Zeitraum 1970 bis 1980 wird voraussichtlich die Zahl der Erwerbstätigen im Dienstleistungs-

bereich (einschließlich öffentlicher Dienst) um etwa 1,33 Millionen (11,7 v. H.) zunehmen. Der Anteil der Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich einschließlich öffentlicher Dienst an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen wird infolgedessen voraussichtlich von 42,0 v. H. auf 45,7 v. H. steigen. Gleichzeitig wird dagegen der entsprechende Anteil der Landwirtschaft von 9,0 v. H. (1970) auf 6,0 v. H. (1980) abnehmen und derjenige des warenproduzierenden Gewerbes mit 48,3 v. H. im Jahre 1980 nahezu unverändert bleiben.

- Unterscheidet man die Wirtschaftsbereiche nach der Größe ihres durchschnittlichen Absatzgebietes, so werden die fernorientierten Wirtschaftsbereiche, d. h. solche, die ihre Abnehmer überwiegend nicht in der Nähe haben, wie Landwirtschaft und Industrie, gemessen am Anteil an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen insgesamt an Bedeutung verlieren. Der Dienstleistungsbereich einschließlich öffentlicher Dienst, der im allgemeinen nahorientiert ist, wird dagegen stark zunehmen.

- Weiterhin ist zu erwähnen, daß der Wechsel von Arbeitsplätzen zunehmen wird, weil durch die notwendige Rationalisierung jährlich etwa 800 000 bis 900 000 Arbeitskräfte freigesetzt werden²⁴⁾.

Gleichzeitig werden zwar ständig neue Arbeitsplätze geschaffen werden, diese werden aber vielfach neue Anforderungen an die berufliche und räumliche Mobilität der Arbeitnehmer stellen.

²²⁾ vgl. hierzu Karl Schwarz: a. a. O. S. 104

²³⁾ vgl. hierzu die Perspektivprojektionen des Bundesministers für Wirtschaft, Vierteljahresbericht III '70, Tabelle 7

²⁴⁾ Schätzungen des Rationalisierungs-Kuratoriums der Deutschen Wirtschaft (RKW) e. V., in: Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1970, S. 34 Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt (Main) 1970, S. 34

1.5 Regionales Wachstum

Die Veränderung der Beschäftigtenstruktur wird auch Einfluß auf die räumliche Verteilung des Wirtschaftswachstums haben.

- Die Verschiebung des Beschäftigtenanteils zugunsten des Dienstleistungssektors und der nahorientierten Wirtschaftsbereiche begünstigt eine verstärkte Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten in verdichteten Siedlungsformen.
- Das Wachstum der von den Transportkosten weniger abhängigen Betriebe des produzierenden Gewerbes bietet die Chance zu einer gegenläufigen Entwicklung. Allerdings steigen die Standortansprüche dieser Betriebe an Wohn-, Bildungs-, Gesundheits-, Kultur- und Freizeitwerte erheblich. Diese Voraussetzungen können regelmäßig nur in größeren Entwicklungsschwerpunkten geschaffen werden.
- Das höhere industrielle Beschäftigungswachstum im ländlichen Gebiet eröffnet die Möglichkeit, durch einen rascheren Ausbau von geeigneten zentralen Orten zu Entwicklungsschwerpunkten das zwischen Verdichtungsräumen und ländlichem Raum bestehende Gefälle in der infrastrukturellen Ausstattung und der Qualität des Arbeitsplatzangebotes zu verringern. Die sich infolgedessen verbessernden städtebaulichen Entwicklungsmöglichkeiten im ländlichen Raum scheinen jedoch die Diskrepanz nicht aufheben zu können, da das unterdurchschnittliche Wachstum der industriellen Beschäftigung in den Verdichtungsräumen durch das überproportionale Wachstum des nahorientierten Dienstleistungssektors ausgeglichen wird.
- Die erhebliche Freisetzung von Arbeitskräften sowohl durch strukturellen Wandel als auch

vaten Bereichs wird daher in vielen Gemeinden des ländlichen Raumes nicht nachhaltig zu verbessern sein. Die infrastrukturelle Unterversorgung und die teilweise Abwanderung der aktiven Bevölkerung benachteiligt in vielen kleinen, ländlichen Gemeinden die verbleibenden Bevölkerungsteile durch

- einen weiteren Rückgang der Standortattraktivität für Betriebe,
- einen sinkenden Anteil am gesamten Steuerertrag,
- eine sich verschlechternde ökonomische Grundlage — infolge zu geringer Bevölkerungszahl — für eine befriedigende Infrastrukturausstattung und für eine örtliche Versorgung mit privaten Dienstleistungen.

Diese Entwicklung kann nur vermieden werden, wenn es gelingt, den Schwerpunkten der ländlichen Räume einen entsprechenden Anteil an der Zunahme der Beschäftigten im Dienstleistungssektor und einen höheren Anteil an Industriebeschäftigten zu sichern.

Die Bundesregierung nimmt an, daß die Zahl der Erwerbstätigen im gesamten Grundbereich (Landwirtschaft, Bergbau, produzierendes Gewerbe) von 1970 bis 1980 leicht zurückgehen wird. Im gleichen Zeitraum ist im Bereich der Landwirtschaft mit einem Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen um etwa 1/3 zu rechnen²⁵⁾. Da dieser Rückgang in großen Teilen namentlich des ländlichen Raumes durch eine wachsende Zahl der Erwerbstätigen in den Folgebereichen (Handwerk, Handel, Dienstleistungen) kaum auszugleichen ist, wird hier — im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt — die Zahl aller Arbeitsplätze zusammen abnehmen.

So betragen die erwarteten Veränderungen der Beschäftigtenzahl von 1961 bis 1980 beispielsweise in

	insgesamt	Landwirtschaft	Industrie	Folgebereiche
Niederbayern	— 11 v. H.	— 54 v. H.	+ 25 v. H.	+ 13 v. H.
Oberpfalz	— 11 v. H.	— 55 v. H.	+ 6 v. H.	+ 7 v. H.
Saarland	— 14 v. H.	— 56 v. H.	— 24 v. H.	± 0 v. H.

durch Rationalisierungsmaßnahmen wird zu einem häufigeren Wechsel der Arbeitsplätze und in vielen Fällen zu einem Wohnungswechsel führen müssen. An die Flexibilität des Wohnungsmarktes werden damit künftig höhere Anforderungen gestellt.

Im ländlichen Raum wird die Zahl der Erwerbstätigen in der Industrie weiter überproportional zunehmen, nicht jedoch die Gesamtzahl der Erwerbstätigen. Im Dienstleistungsbereich wird hier auch künftig ein erheblicher Mangel an Arbeitskräften bestehen. Die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und pri-

Dagegen wird für das von München geprägte Oberbayern mit einer Beschäftigungszunahme von 18 v. H. im gleichen Zeitraum gerechnet.

Die Situation der ländlichen Gebiete wird verschärft durch die wachsenden Ansprüche der Unternehmen

- an die Größe und Differenzierung des Arbeitsmarktes (Mindestanzahl örtlich ansässiger Be-

²⁵⁾ vgl. hierzu den Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung S. 21 sowie die „Perspektivprojektionen“ des Bundesministeriums für Wirtschaft, Vierteljahresbericht III '70

triebe und allgemein damit verbundener Führungsvorteil),

- an das Ausbildungsniveau der Arbeitskräfte — vor allem wegen des zunehmenden Bedarfs an spezialisierten Fach- und Führungskräften —,
- an die Wohn- und Freizeitwerte der neuen Standorte.

Die Ansiedlung qualifizierter Betriebe, die nicht nur Routinefertigungen vornehmen, ist in ländlichen Regionen ohne attraktive Entwicklungsschwerpunkte vielfach erschwert, weil diese Anforderungen nur mangelhaft erfüllt werden können.

Da die Anforderungen der Unternehmen an ihre neuen Standorte oft nicht erfüllt sind, kommen mögliche Industrieansiedlungen nicht zustande. Weil entsprechende qualifizierte Unternehmen nicht angesiedelt werden, wandern wiederum gerade die aktiven Teile der Bevölkerung ab. Gerade diese Abwanderung erschwert jedoch dann wieder eine Ansiedlung neuer Betriebe. Mit steigenden Abiturientenquoten wird diese Tendenz eher noch zunehmen, weil die Familien — z. B. wegen der weiten Wege zu höheren Schulen — zu stark belastet sind und aus diesem Grunde häufig das Wohnen in größeren Städten vorziehen.

Die sich hieraus ergebenden Probleme stellen besondere Anforderungen an alle raumbedeutsamen Planungen, insbesondere an den Städtebau.

Unerläßliche Voraussetzungen für die Industrieansiedlung sind nicht nur gut erschlossene Industriegebiete, günstige Verkehrsverbindungen sowie ausreichende Energie- und Wasserversorgung und Abfallbeseitigung. Auch muß eine qualitativ ausreichende Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs vorhanden sein, z. B. Schulen, Unterhaltungs- und Erholungsstätten, Krankenhäuser, Ärzte, Rechtsanwälte und Steuerberater, Geschäfte und Handwerker.

Städtebaulichen Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Schwerpunkten kommt in diesen Fällen besondere Bedeutung zu.

Daß eine Steigerung der Wirtschaftskraft außerhalb der Stadtregionen ausschlaggebend von diesen Maßnahmen abhängig ist, ergibt sich insbesondere auch aus dem regionalen Vergleich von Betriebsverlagerungen und -neugründungen.

Eine Analyse der bisherigen industriellen Verlagerungsfälle ergibt, daß im Zeitraum 1955 bis 1967 rund 56,4 v. H.²⁶⁾ aller — durch Verlagerung und Gründung von neuen Betrieben oder Zweigbetrieben — gewonnenen industriellen Arbeitsplätze im ländlichen Bereich geschaffen wurden.

Unterscheidet man zwischen der Errichtung von Zweigbetrieben und der Verlagerung von gesamten Betrieben, so wurden bei der Errichtung von Zweigbetrieben mit 61,4 v. H. der Arbeitsplätze die ländlichen Räume, bei der Verlagerung von Gesamtbetrieben mit 56,0 v. H. der Arbeitsplätze die Stadtregionen bevorzugt.

²⁶⁾ vgl. Tabelle 4 S. 33

Dabei ist zu beachten, daß bei den Stammbetrieben der Anteil der qualifizierten Arbeitskräfte durchschnittlich höher ist als bei den Zweigbetrieben. Sieht man dies im Zusammenhang mit der Verlagerungs- und Expansionstendenz der Betriebe, so ist zu vermuten, daß die durchschnittliche Arbeitsproduktivität der Beschäftigten in den Stadtregionen durch Betriebsverlagerung im Verhältnis zu den übrigen Gemeinden stärker gestiegen ist.

Angesichts der geschilderten Tendenzen des Beschäftigten- und Produktionswachstums kommt dem Städtebau die Aufgabe zu, die Entwicklung zu nutzen und zu lenken und durch Verbesserungen des Wohn-, Bildungs-, Gesundheits- und Freizeitwertes von Entwicklungsschwerpunkten in ländlichen Gebieten dazu beizutragen, daß sich das Wohlstandgefälle zwischen Stadtregionen und ländlichen Bereichen verringert.

1.6 Zuordnung von Wohnen und Arbeiten

Auch innerhalb der Verflechtungsgebiete ist die Entwicklung nicht gleichgewichtig verlaufen; insbesondere im Verhältnis von Kerngebieten zu Umlandzonen der Stadtregionen zeigt sich die Funktionstrennung von Wohnen und Arbeiten in der rasch zunehmenden Zahl der Berufspendler.

Tabelle 3

Anteil der Auspendler und Einpendler 1961 in den Stadtregionen *)

Räume	Auspendler	Einpendler
	in v. H. der Erwerbspersonen	
	am Wohnort	am Arbeitsort
in den Kernstädten	7,0	22,5
im Ergänzungsgebiet	42,4	37,5
in den verstädterten Zonen ..	56,8	24,8
in den Randzonen	40,5	19,2

*) vgl. Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland 1961, Ergänzungsband 1, Hannover 1968, S. 44

Aus Tabelle 3 ist ersichtlich, daß — trotz des hohen Anteils an Einpendlern unter den im Ergänzungsgebiet Beschäftigten — nur die Kernstädte eine positive Pendlerbilanz aufweisen. Die Gemeinden im Ergänzungsgebiet der Stadtregionen sind mithin sowohl das Ziel zahlreicher Einpendler, zugleich aber auch der Wohnort zahlreicher Auspendler in die Kernstädte.

Die Entwicklungstendenz dieser Funktionsteilung zwischen Kernstadt und Außenzonen in den Stadt-

Tabelle 4

**Herkunft und neuer Standort der im Zeitraum 1955/67 angesiedelten
Industriebetriebe
(ohne Berlin)**

a) = Zahl der Betriebe

b) = Zahl der Beschäftigten

Betriebe	von Gebiet	nach								
			Kernstadt und Ergänzungs- gebiet		Umland- zonen		sonstigen Gemeinden		Summe	
			Zahl	v. H.	Zahl	v. H.	Zahl	v. H.	Zahl	v. H.
1. Verlagerte Betriebe	Kernstadt und Ergänzungsgebiet	a)	315	39,7	171	21,6	307	38,7	793	100
		b)	35 701	49,3	14 401	19,9	22 395	30,8	72 497	100
	Umlandzonen	a)	22	34,9	12	19,1	29	46,0	63	100
		b)	1 786	45,2	609	15,4	1 552	39,4	3 947	100
	sonstigen Gemeinden	a)	53	12,2	21	4,8	360	83,0	434	100
		b)	5 736	19,4	1 097	3,7	22 617	76,9	29 450	100
Gesamtsumme		a)	390	30,2	204	15,8	696	54,0	1 290	100
		b)	43 223	40,8	16 107	15,2	46 564	44,0	105 894	100
2. Zweig- betriebe	Kernstadt und Ergänzungsgebiet	a)	354	22,5	180	11,5	1 037	66,0	1 571	100
		b)	72 003	40,6	15 441	8,7	90 064	50,7	177 508	100
	Umlandzonen	a)	10	8,2	20	16,4	92	75,4	122	100
		b)	657	10,1	765	11,7	5 090	78,2	6 512	100
	sonstigen Gemeinden	a)	92	7,3	56	4,4	1 123	88,3	1 271	100
		b)	16 688	16,6	4 230	4,2	79 197	79,2	100 115	100
Gesamtsumme		a)	456	15,4	256	8,6	2 252	76,0	2 964	100
		b)	89 348	31,4	20 436	7,2	174 351	61,4	284 135	100
3. Neu- gründungen		a)	242	23,7	100	9,8	679	66,5	1 021	100
		b)	22 163	34,8	6 653	10,5	34 763	54,7	63 579	100
4. Neuerrichtete, verlagerte und Zweig- betriebe insgesamt	Kernstadt und Ergänzungsgebiet	a)	669	28,3	351	14,8	1 345	56,9	2 365	100
		b)	107 704	43,1	29 842	11,9	112 476	45,0	250 022	100
	Umlandzonen	a)	32	17,3	32	17,3	121	65,4	185	100
		b)	2 443	23,4	1 374	13,1	6 642	63,5	10 459	100
	sonstigen Gemeinden	a)	143	8,4	77	4,5	1 483	87,1	1 705	100
		b)	22 427	17,3	5 327	4,1	101 814	78,6	129 565	100
Neugründungen	a)	242	23,7	100	9,8	679	66,5	1 021	100	
	b)	22 163	34,8	6 653	10,5	34 763	54,7	63 579	100	
Gesamtsumme		a)	1 088	20,6	560	10,6	3 628	68,8	5 276	100
		b)	154 734	34,1	43 196	9,5	255 668	56,4	453 598	100

Quelle: Auswertungen des Seminars für Wirtschaftspolitik und Strukturforchung der Universität Kiel nach Angaben der Arbeitsverwaltung sowie Berechnungen von P. Treuner und K. Vogt

regionen läßt sich an dem Beispiel Augsburg ablesen, wo bis 1980 mit folgenden prozentualen Veränderungen gerechnet wird ²⁷⁾:

	Stadt Augsburg	Angrenzende Landkreise
Wohnbevölkerung	+ 6 v. H.	+30 v. H.
Wohnhafte Erwerbspersonen	± 0 v. H.	+21 v. H.
Arbeitsplätze	+18 v. H.	+ 9 v. H.
Ein- bzw. Auspendler . .	+55 v. H.	+49 v. H.

Während die Zahl der in der Kernstadt wohnhaften Erwerbspersonen bei etwa 105 000 stagniert, nimmt deren Zahl in den Außenzonen um rd. 27 000 zu. Die Zahl der Arbeitsplätze hingegen nimmt in der Kernstadt um 24 900, in den Außenzonen nur um 8200 zu. Der Pendlersaldo der Kernstadt muß danach um 20 600 ansteigen.

Die zunehmende Wanderung der Wohnbevölkerung in die Außenzonen und die stagnierende oder sogar abnehmende Bevölkerungszahl in den Kernstädten bei steigendem Arbeitsplatzangebot wird ohne städtebauliche Maßnahmen die negativen Auswirkungen aus der Funktionstrennung von Wohnen und Arbeiten noch verschärfen.

Den unterschiedlichen Anteil der einzelnen Wirtschaftsbereiche an dieser Entwicklung zeigt die erwartete Zunahme der Arbeitsplätze 1961 bis 1980 ²⁸⁾:

	Stadt Augsburg	Angrenzende Landkreise
Dienstleistungen und nicht industriell produzierendes Gewerbe . .	+19 v. H.	+13 v. H.
Industrie	+17 v. H.	+61 v. H.

Die Funktionstrennung von Wohnen und Arbeiten wird also maßgeblich vom tertiären Sektor geprägt, wobei in Augsburg insbesondere Handwerksbetriebe, in anderen Stadtregionen dagegen Dienstleistungsbetriebe den größeren Anteil haben.

Im industriellen Sektor deutet sich vorerst allerdings nur in sehr geringem Ausmaß eine Entwicklung an, die der Trennung von Wohnen und Arbeiten möglicherweise entgegenwirkt. Die Analyse der Standortverlagerungen und Neugründungen (vgl. Tabelle 4 S. 33) zeigt, daß von 2365 in den Jahren 1955 bis 1967 aus Kerngebieten abgewanderten Be-

²⁷⁾ vgl. Prognos AG (Arbeitsbereich Regionalforschung), Die wirtschaftlichen und demographischen Wachstumskräfte des Wirtschaftsraumes Augsburg 1950—1980, Basel 1964, Tabellen 3 bis 9

²⁸⁾ Prognos AG (Arbeitsbereich Regionalforschung), a. a. O., Tabellen 3 bis 9

trieben mit insgesamt 250 022 Beschäftigten sich 1696 Betriebe mit 142 318 Beschäftigten (ca. 72 v. H. der Betriebe und 57 v. H. der Beschäftigten) in den Umlandzonen und im ländlichen Bereich ansiedelten.

Die hohe Zahl der Betriebsverlagerungen aus den Kernstädten und Ergänzungsgebieten ist vor allem durch die veränderten Standortanforderungen der Industrie bedingt. Neue Produktionsmethoden, größere Produktionsmengen und die damit einhergehende Vergrößerung von Industriebetrieben erfordern größere Industrieflächen und zusätzliche Arbeitskräfte. Diesen Standortanforderungen können die Kernstädte und Ergänzungsgebiete immer weniger entsprechen, die Umlandzonen dagegen eher.

Die Bedeutung dieser Verlagerungstendenz des industriellen Sektors in die Umlandzonen und in die ländlichen Räume wird bei der Erfassung von Betriebsverlagerungen oft unterschätzt, weil die Betriebe in der Regel vor einer geplanten Expansion verlagert werden und die verlagerten Betriebe langfristig größer sein werden als zur Zeit der Verlagerung.

Die aufgezeigten Tendenzen sind für den Städtebau in den Stadtregionen in mehrfacher Hinsicht bedeutsam:

- Der mit der Funktionstrennung von Wohnen und Arbeiten zunehmende Pendlerverkehr wird in erster Linie durch das Wachstum der „nahorientierten“ Wirtschaftsbereiche in den Kernstädten verursacht (Dienstleistungen und nichtindustrielles produzierendes Gewerbe).
- Die Tendenz zur Verlagerung von Betrieben des industriellen Sektors aus den Kernstädten und Ergänzungsgebieten in die Umlandzonen mildert diese Funktionstrennung — vorerst allerdings nur in sehr geringem Maße.
- Die Möglichkeit, emissionsarme Betriebe des Folgebereichs in den Stadtkernen verstärkt anzusiedeln, kann zum Rückgang der Abwanderung, z. T. sogar zur Rückwanderung der Bevölkerung aus den Umlandzonen in die Kerngebiete der Stadtregionen beitragen. Das Pendlerproblem kann sich damit verringern. Ein nachhaltiger Erfolg ist aber regelmäßig von umfangreichen und umfassenden Maßnahmen zur baulichen Neuordnung der Kerne und der ihnen benachbarten Gebiete abhängig.
- Die Industrieverlagerung in die Umlandzonen von Stadtregionen und in den ländlichen Raum erfordert neben den Maßnahmen zur Verbesserung der städtebaulichen Infrastruktur auch solche Maßnahmen, die eine geordnete Nutzung von Bauflächen und Baugebieten, insbesondere von gewerblichen Bauflächen gewährleisten. Möglichkeiten hierfür bieten die sog. Gewerbeparks, in denen Betriebe verschiedener Art räumlich zusammengefaßt werden ²⁹⁾. Auch hier können Gewerbeparks Instrumente der regionalen Entwicklung sein, da sie wirtschaftliche Impulse auf den ländlichen Raum auszuüben vermögen.

²⁹⁾ vgl. hierzu Empfehlungen des Beirats für Raumordnung beim Bundesminister des Innern, Folge 2, S. 32 ff.

2 Infrastruktur

2.1 Begriff und Bedeutung der sonstigen Infrastruktur

Art und Umfang der Ausstattung eines Raumes mit infrastrukturellen Einrichtungen bestimmen weitgehend die Lebensbedingungen und Wettbewerbschancen seiner Bevölkerung.

Zu nennen sind vor allem die folgenden Einrichtungen:

Einrichtungen des Bildungswesens

Allgemeinbildende und zur Hochschulreife führende Schulen, Sonderschulen, Berufs- und Berufsfachschulen, Fachschulen, Akademien, Hochschulen, Erwachsenenbildung

Einrichtungen im kulturellen Bereich

Theater, Musikpflege, Museen, Bibliotheken, Kirchen

Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens

Krankenhäuser, Einrichtungen der Sozial- und Altershilfe (z. B. Kindergärten, Kindertagesheime, Jugendheime, Altenheime und Altenwohnheime, Altentagesstätten)

Einrichtungen für Erholung, Freizeit und Sport

Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze in der Gemeinde und im Nahbereich, Anlagen für die Ausübung von „Hobbys“ (z. B. Freizeitparks im Ruhrgebiet)

Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung

Einrichtungen des privaten Bereichs zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen

z. B. Handel, Handwerk, Praxen für Ärzte und Anwälte, Banken und Kreditanstalten

Einrichtungen zur Versorgung mit Wasser und Energie sowie zur Beseitigung von Abwässern und festen Abfallstoffen.

Häufig wird betont, die Stärkung des Wirtschaftspotentials in strukturschwachen Räumen sei eine unabdingbare Voraussetzung, um das Versorgungsniveau der betroffenen Bevölkerungsschichten mit allgemeinen Infrastruktureinrichtungen anzuheben und somit dem Ziel räumlich gleichwertiger Lebensverhältnisse näherzukommen. Die regionale Strukturpolitik fördert, wie das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bestimmt, deshalb vorwiegend der Industrie dienende infrastrukturelle Einrichtungen (Schaffung von Industriezonen, Erschließung von Industriegeländen usw.), um die relative Standortqualität dieser Räume anzuheben. In die gleiche Richtung zielen die branchenspezifischen Infrastrukturmaßnahmen zur Verbesserung der Standorte von Landwirtschaft und Fremdenverkehrsgewerbe.

Auf der anderen Seite wird die Standortwahl derjenigen Industriebetriebe, welche auf Grund

ihrer überdurchschnittlichen Wachstumschancen und Wachstumsimpulse bevorzugt für die strukturschwachen Gebiete gewonnen werden sollen und die sich u. a. durch einen steigenden Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften auszeichnen, weitgehend von deren wachsenden Anforderungen an die infrastrukturellen Einrichtungen mitbestimmt.

Qualifizierte Arbeitskräfte richten sich nicht mehr allein nach beruflichen Aufstiegschancen und einem differenzierten Arbeitsangebot. Neben dem Lohnwert hat sich bereits die breitgefächerte infrastrukturelle Ausstattung des Wohnortes zu einem maßgebenden Standortfaktor entwickelt. Sie bestimmt wesentlich den Wohn-, Bildungs-, Gesundheits- und Freizeitwert eines Gebietes.

Die aus der historischen Entwicklung abgeleitete Erfahrung, daß sich Wanderungsbewegungen in Richtung der Zentren überdurchschnittlicher wirtschaftlicher Aktivität entwickeln, erscheint deshalb teilweise überholt. Die Wanderungsbewegung richtet sich nunmehr auch nach Räumen mit der jeweils besten Kombination aus Lohn-, Wohn-, Bildungs-, Gesundheits- und Freizeitwerten. Das gleiche gilt für die Standortwahl von Wachstumsbetrieben. Die Ausstattung strukturschwacher Räume mit allgemeiner Infrastruktur verbessert deshalb deren Wirtschaftskraft und ist eine Erfolgsbedingung für die Chancengleichheit ihrer Bevölkerung. Die Befriedigung dieser infrastrukturellen Ansprüche ist allerdings schwierig.

Allgemein ist Voraussetzung, daß für den Ausbau und die Unterhaltung infrastruktureller Einrichtungen ein zunehmender Anteil des Sozialprodukts bereitgestellt werden muß. Es müssen hier auch die natürlichen Gegebenheiten für bestimmte Einrichtungen berücksichtigt werden (Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung). Auch müssen die hierfür bereitstellenden Ausgabemittel überproportional erhöht werden:

- Die Anforderungen an Art und Umfang der allgemeinen infrastrukturellen Ausstattung steigen überproportional, bedingt einerseits durch die wachsende Dringlichkeit, den Nachholbedarf abzudecken, andererseits durch den ständig wachsenden Neubedarf als unmittelbare Folge von Änderungen in vielen Lebensbereichen.
- Bei vielen infrastrukturellen Einrichtungen ist die Tendenz zu überdurchschnittlichen Kostensteigerungen sowohl bei der Errichtung als auch beim Betrieb festzustellen. In diesem Zusammenhang sind u. a. die beträchtlichen Folgekosten, wie Personal-, Unterhaltungs- und die sonstigen Betriebskosten, zu nennen.
- Vielfach ergeben sich über- oder unterkapazitative Auslastungen vorhandener infrastruktureller Anlagen, da sie der sich schnell ändernden Nachfrage nicht oder nur unzureichend angepaßt werden können.
- Ein wachsender Bestand an Infrastrukturanlagen wird auf Grund sich ändernder Anforderungen vorzeitig erneuerungsbedürftig.

— Das Mißverhältnis zwischen Bedarf und Bedarfsdeckung wächst, weil die zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht entsprechend den Aufgaben zunehmen.

2.2 Bedarfsentwicklung

In der ersten Phase der Nachkriegszeit entwickelte sich die Nahrungs- und Genußmittelindustrie zu einer Wachstumsindustrie. Mit der beginnenden Motorisierungswelle trat die Kraftfahrzeugindustrie an deren Stelle. Nach dem Durchlaufen weiterer Bedarfsverschiebungen entstand in der „Reiseindustrie“ ein neuer wachstumsträchtiger Wirtschaftszweig. Mit ihrem Wachstum ist in der Bundesrepublik mittlerweile eine Phase erreicht, in der die Nachfrage nach Erholung und Freizeit überproportional zu anderen Bedarfskategorien ansteigt; daraus ergibt sich eine entsprechende überproportionale Nachfrage in solchen Infrastrukturbereichen, die auf eine Verbesserung der Erholungs- und Freizeiteinrichtungen ausgerichtet sind.

Eine gleiche Nachfragesteigerung, die sich aus der Entwicklung ergibt, ist mittlerweile für alle allgemeinen Infrastrukturbereiche erkennbar, so z. B. im Bereich der Bildung, der Gesundheit, der Wasser- und Energieversorgung und der Beseitigung von Abwässern und festen Abfallstoffen.

Nach der oben angeführten Prognose des Rationalisierungs-Kuratoriums der deutschen Wirtschaft ist damit zu rechnen, daß zwischen 1968 und 1980 im Jahresdurchschnitt 800 000 bis 900 000 Erwerbspersonen durch Rationalisierungsfortschritt in der Wirtschaft ihren bisherigen Arbeitsplatz einbüßen. In diesem Zeitraum werden also 10,5 Millionen Erwerbspersonen ihren Arbeitsplatz wechseln müssen. Erweiterte Ausbildung und Umschulung sind Voraussetzungen hierfür, daß das höhere Angebot an qualifizierten Tätigkeiten auch tatsächlich genutzt werden kann. Das erfordert ein verstärktes Angebot an Bildungs- und Umschulungseinrichtungen.

Mit steigendem Wohlstand nimmt nicht nur die Sorge für die eigene Gesundheit zu, sondern steigt auch die Bereitschaft zu höheren Ausgaben für Gesundheitsdienste. Deshalb kann es — auch ohne daß hierfür exakte Zahlen angegeben werden können — als sicher gelten, daß der Bedarf an Gesundheitseinrichtungen auch aus diesem Grunde stark zunehmen wird.

Auch in der Wasser- und Energieversorgung sowie in der Abwasser- und Abfallbeseitigung ist mit einem überdurchschnittlichen Anwachsen zu rechnen. Wie bereits im Städtebaubericht '69 festgestellt wurde, wächst der Wasserbedarf mit steigenden Ansprüchen der Zivilisation und mit dem technischen Fortschritt. Das gilt nicht nur für den Trinkwasserbedarf der privaten Haushalte, sondern insbesondere auch für den Trink- und Betriebswasserbedarf der Industrie sowie den Wasserbedarf der Kranken- und Forschungsanstalten. Verschärft wird die Situation durch die zunehmende Verschmutzung der Wasservorkommen. Dementsprechend wird der Gewässerschutz verstärkt werden müssen durch

strengere Anforderungen an Abwassereinleitung und Ablagerungen von Abfallstoffen.

Der Müllanfall verstärkt sich mit zunehmendem Verpackungsaufwand. Darüber hinaus können viele Abfälle bereits heute nicht mehr in den einzelnen Haushalten und Betrieben verbrannt werden; die Anlage neuer Heizsysteme wird diese Entwicklung verstärken. Da die für Müllablagerungen verfügbaren Flächen ständig abnehmen, stellt — namentlich für Großstädte und Verdichtungsräume — die zentrale Müllverbrennung vielfach die einzige Möglichkeit zur Müllbeseitigung dar³⁰⁾.

2.3 Preisentwicklung

Die durch den quantitativ und qualitativ steigenden Bedarf an infrastrukturellen Anlagen bewirkte Ausgabenerhöhung wird durch eine gerade in diesem Sektor überdurchschnittliche Kostensteigerung noch verstärkt. Überdurchschnittliche Preissteigerungen sind in der Bauphase ebenso wie in der Betriebsphase zu verzeichnen.

Maßgeblich für die Bauphase ist insbesondere die Preisentwicklung für Grundstücke und Bauleistungen. Der Index für Bauleistungen stieg von 1961 bis 1968 um 26,3 v. H., d. h. jährlich um etwa 3,7 v. H.³¹⁾. Im Vergleich dazu betrug der jährliche durchschnittliche Preisanstieg für die Lebenshaltung 2,7 v. H.³²⁾. Die Baulandpreise stiegen im Vergleich zum allgemeinen Preisanstieg noch weitaus stärker. Diese Entwicklung hat sich mit dem starken konjunkturellen Aufschwung 1969/1970 noch verstärkt.

Gesundheitswesen und Bildungswesen, aber auch andere Bereiche, wie z. B. die Müllabfuhr, entziehen sich noch stärker als manche privaten Dienstleistungen dem Einfluß von Mechanisierung und Automation. Dadurch erklärt sich der hohe Personalkostenanteil dieser Dienste und seine eher steigende Tendenz. Er liegt im gesamten Gesundheitswesen bei etwa 70 bis 80 v. H., im Krankenhausbereich bei 60 bis 70 v. H.³³⁾. Daß hier auch in Zukunft mit keiner wesentlichen Verminderung zu rechnen ist, ergibt sich aus dem beachtlich hohen Personalkostenanteil für andere Infrastruktureinrichtungen, wie er in den USA ermittelt worden ist. Dort liegt z. B. der Personalkostenanteil bei Feuerschutz und Polizei bei 88 v. H., im Sektor Erziehung, Kultur und Freizeitgestaltung bei 73 v. H., im Bereich der Wasserwirtschaft bei 65 v. H. und selbst im Verkehrssektor bei immerhin noch 55 v. H.³⁴⁾. Werden — wie als sicher zu unterstellen ist — die Löhne und Gehälter entsprechend der allgemeinen Zunahme der Arbeitsproduktivität oder sogar noch stärker angehoben,

³⁰⁾ vgl. hierzu Abschnitt VII 4 S. 75 und den Städtebaubericht '69, S. 61 ff.

³¹⁾ vgl. Fachserie M. Reihe 5, Hrsg. Statistisches Bundesamt Wiesbaden

³²⁾ vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1969, S. 442

³³⁾ vgl. K. Billerbeck: Kosten-Ertrags-Analyse, Verlag Bruno Hessling, Berlin 1968, S. 153 ff.

³⁴⁾ vgl. K. Billerbeck: a. a. O., S. 57 ff.

dann ist eine fast proportionale Kostensteigerung z. B. im Gesundheitswesen, bezogen auf den einzelnen Patienten, und im Schulwesen, bezogen auf den einzelnen Schüler, unausweichlich.

2.4 Zuordnung von Infrastruktureinrichtungen zu den gemeindlichen Funktionsbereichen

In der Nachkriegszeit war es die vordringlichste Aufgabe des Städtebaues, die allgemeine Wohnungsnot zu beseitigen. Das hat dazu geführt, daß Wohnungen vielfach im Rahmen der alten Stadtgrundrisse wieder aufgebaut wurden, nämlich dort, wo Gebäudereste und vorhandene Erschließungsanlagen den geringstmöglichen wirtschaftlichen Aufwand erforderten.

Die Ausstattung der wiederaufgebauten und vielfach auch der neu errichteten Wohngebiete mit Wohnfolgeeinrichtungen ist unvollkommen. Sie richtete sich einerseits nach den bis dahin bekannten Bedürfnissen und andererseits nach den geringen wirtschaftlichen Möglichkeiten. Alle drei Faktoren — Aufbau im Rahmen der alten Stadtgrundrisse, historisch vorgegebene Bedarfsstrukturen und begrenzte finanzielle Mittel — haben zu Unzulänglichkeiten in der Zuordnung von Wohn- und Wohnfolgeeinrichtungen geführt³⁵⁾.

Da sich die Bevölkerung in ihren soziologischen, demographischen und ökonomischen Strukturen immer rascher wandelt, wird eine an den Bedürfnissen der Vergangenheit ausgerichtete Infrastruktur im Laufe der Jahre unzulänglich ausgenutzt oder sie kann den Bedarf nur unzureichend befriedigen.

Neue Untersuchungen haben die Ungleichheiten der Chancen belegt, die durch unzulängliche Ausstattungen von Gebieten mit infrastrukturellen Einrichtungen mitverursacht sind. Sie schlagen sich besonders in einem schichtenspezifischen und räumlichen Bildungsgefälle nieder. Die Bildungsdichte ist u. a. davon abhängig, welche und wie viele Bildungseinrichtungen zur Verfügung stehen. Die soziale Asymmetrie unseres Bildungssystems zeigt sich — wenn auch überzeichnet — insbesondere in der verhältnismäßig geringen Zahl von Kindern aus bestimmten Bevölkerungsgruppen in Oberschulen und Hochschulen. Die regional ungleichen Chancen machen die unterschiedlichen Zugangsquoten zu den Real- und Oberschulen in Stadt und Land deutlich.

Ähnliche Ausstattungs- und Zuordnungsmängel finden sich auch im Gesundheitswesen. Auch die unzulängliche Ausstattung von Wohngebieten mit sozialpädagogischen Einrichtungen ist zu erwähnen.

Die bisherige Standortverteilung für alle gesundheitspflegerischen und sozialpädagogischen Einrichtungen ist mehr oder weniger zufällig. Über den Standort neuer Krankenhäuser, Altenheime, Altenwohnheime und Kinderheime mit ihrem erheblichen Flächenbedarf entscheidet oft ein zufälliges Land-

³⁵⁾ s. Städtebaubericht '69 des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen, Seite 30 ff., vgl. auch Abschnitt I S. 18

angebot, ohne daß die notwendige Verflechtung mit anderen städtebaulichen Einrichtungen hinreichend berücksichtigt wird. In gleiche Richtung wirkt vielfach auch die mangelnde Bereitschaft der Bau-träger zur Zusammenarbeit. Bevölkerungswanderungen erschweren die Befriedigung des infrastrukturellen Nachholbedarfs (Niveauprobem) und die aufgabengerechte Standortplanung (Zuordnungsproblem), insbesondere wenn an den Wanderungen bestimmte Bevölkerungsgruppen überdurchschnittlich hohen Anteil haben.

Eine der Ursachen für die räumliche Ausweitung der Stadtregionen und die weite Streuung der Wohnbevölkerung ist darin zu suchen, daß Neubauten, insbesondere im Rahmen des sozialen Wohnungsbaues, vorwiegend in den Randzonen der Verdichtungsgebiete erstellt wurden. Das überdurchschnittliche Bevölkerungswachstum in diesen Zonen und der überdurchschnittliche Anteil von Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren haben den Bedarf an Kindergärten und Schulen ebenfalls überdurchschnittlich ansteigen lassen.

Im Hamburger Schulkreis 22 (Lurup u. a.) nahm beispielsweise bei einem Bevölkerungswachstum von 12,1 v. H. in den Jahren 1961 bis 1968 die Zahl der Schüler um 72,6 v. H. zu. In vergleichbaren Fällen ist in anderen Städten eine ähnliche Entwicklung festzustellen. So wird in München-Ramersdorf-Perlach damit gerechnet, daß die Bevölkerung sich vor allem durch Zuzug in neue Wohnungen in den Jahren 1968 bis 1975 knapp verdoppelt wird (von 51 740 auf 98 762), während sich die Zahl der Schüler in dieser Zeit mehr als vervierfachen wird (von 4143 auf 17 980)³⁶⁾.

Der hohe Anteil von Familien mit Kindern in den sich ausdehnenden Randzonen der Verdichtungs-räume führt zu infrastrukturellen Engpässen; der Investitionsbedarf wird sich hierdurch nicht unerheblich erhöhen.

Demgegenüber werden vorhandene Einrichtungen in den Kerngebieten infolge der einseitig nach außen gerichteten Bevölkerungswanderung nicht voll genutzt (z. B. sinkende Klassenzahl pro Schule); z. T. muß der Betrieb von Einrichtungen sogar eingestellt werden. Die räumlich ungleichgewichtige Entwicklung läßt den Bedarf an neuen Schulen stärker ansteigen als es die Entwicklung der Schülerzahl erfordert. Das hinter dem Bedarf zurückbleibende Angebot an Schulraum in den Randbezirken vermindert zwar die späteren Anpassungsschwierigkeiten, wenn dort die Schülerzahlen wieder zurückgehen. Diese Situation geht jedoch zu Lasten der Ausbildungsqualität der heutigen Schülergeneration.

Probleme der Anpassung infolge schwankenden Bedarfs ergeben sich auch bei anderen Infrastruktureinrichtungen. Der Periode einer überhöhten Schülerzahl in den Randzonen folgt in einem gewissen zeitlichen Abstand eine Erhöhung des Anteils an Haushalten alter Menschen, so daß nunmehr der Bedarf an Altenheimen und Altenwohnheimen sowie an Krankenhausplätzen ansteigt.

³⁶⁾ vgl. Neufassung des Schulentwicklungsplans der Landeshauptstadt München März 1969

Das Anwachsen der Bevölkerung in den Randgebieten führt also zu einem zyklischen Tausch der Aufgaben städtischer Zonen, dem sich die infrastrukturellen Einrichtungen wegen ihrer langen Lebensdauer nicht schnell genug anpassen können. Die Folgen sind überproportional steigende Infrastrukturkosten oder eine zyklische Unterversorgung einzelner Zonen und Bevölkerungsgruppen. Diese Mängel und Schwierigkeiten können z. B. dadurch vermieden werden, daß für die Infrastruktureinrichtungen Mehrfachnutzungen vorgesehen werden; dadurch können sie wirtschaftlicher betrieben und über längere Zeiträume hinweg gleichmäßig ausgelastet werden. So ist z. B. daran zu denken, daß im Rahmen neuer Schulkonzepte größere Schulzentren notwendig werden, die nicht nur rein schulischen Zwecken dienen, sondern auch andere Einrichtungen, wie z. B. öffentliche Bibliotheken, Erziehungsberatungsstellen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung aufnehmen sowie Gruppen und Vereinen der verschiedensten Art Unterkunft bieten können. Einrichtungen wie Turnhallen, Aulen, Erfrischungsräume, Sportanlagen und dgl. könnten in solchen Zentren gemeinsam und nach Tageszeiten gestaffelt genutzt werden. (In diesem Zusammenhang hat auch bereits der Städtebaubericht '69, S. 58, darauf hingewiesen, daß Anlagen und Einrichtungen möglichst als Mehrzweckanlagen gebaut werden sollten.) Weiterhin könnten Einrichtungen aus mobilen, vergrößerungs- und verkleinerungsfähigen Elementen hergestellt werden (z. B. mobile Klassenräume).

2.5 Entwicklung technischer Mindestgrößen

Zentrale Orte haben zwei wesentliche Aufgaben:

- sie sind Mittelpunkte zur besseren Versorgung der Bevölkerung ihres Verflechtungsbereichs mit Infrastruktureinrichtungen,
- sie sind im Regelfall Ausgangspunkte einer verstärkten wirtschaftlichen Entwicklung.

Die erste Aufgabe zielt darauf ab, der Bevölkerung angemessene Wohn-, Bildungs-, Versorgungs-, Gesundheits- und Freizeiteinrichtungen bereitzustellen, die zweite, ihr ausreichende Erwerbsmöglichkeiten zu sichern. Die Erreichung dieser Ziele ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft.

Ein wichtiges, wenn auch nicht das einzige Abgrenzungskriterium der Einzugsbereiche zentraler Orte ist die Bevölkerungszahl, über deren Mindestgröße sich seit dem Ende der 60er Jahre die Ansichten geändert haben. So wird nach der Praxis der regionalen Wirtschaftsförderung beim Bund die Mindestgröße der Bevölkerung für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Basis durch Industrieansiedlung mit 20 000 Einwohnern im Einzugsbereich angesetzt. Diese Größenordnung läßt allerdings die erheblichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten von Betrieben unberücksichtigt. Ortschaften mit einem Einzugsbereich von 20 000 Einwohnern können zwar bei der Ansiedlung von Industriebetrieben Erfolg haben, aber es bleibt zweifelhaft, ob es sich um Wachstumsbetriebe handeln kann, deren Standort-

ansprüche meist an der besseren Infrastrukturausstattung der Verdichtungsräume orientiert ist. Deshalb ist es bisher auch nur teilweise gelungen, das Gefälle zwischen Stadt und Land abzubauen. Um dies zu erreichen, wird es wahrscheinlich notwendig sein, die Mindestgröße der Bevölkerungszahl im Einzugsbereich zentraler Orte höher als bisher anzusetzen.

Dies gilt auch hinsichtlich der Versorgungsaufgaben der zentralen Orte. So bewegt sich z. B. die Schätzung für den notwendigen Einzugsbereich von Krankenhäusern zwischen 25 000 und 100 000 Einwohnern, wobei sich allerdings die Extremwerte im Zeitablauf verschieben. Zwar kann einerseits der steigende Bedarf je Einwohner an Gesundheitsfürsorge für eine Verminderung der notwendigen Einwohnerzahl im Einzugsbereich sprechen, andererseits gibt es auch gewichtige Gründe für das Gegenteil. Einmal wird durch überdurchschnittlich lange Verweildauer die bisherige Bettenkapazität der vorhandenen Krankenhäuser nicht annähernd optimal genutzt, so daß bei einer entsprechenden Rationalisierung die Einzugsbereichsgrenze angehoben werden könnte. Zum anderen steigen mit der Zunahme der Nachfrage nach Gesundheitsfürsorge auch Art und Umfang der erwarteten Leistungen. Die Ausweitung der Bereiche, verbunden mit dem wachsenden Bedarf an komplexen Spezialdiensten, wird wahrscheinlich die Mindesteinzugsbereiche ebenfalls vergrößern.

Wird künftig an Stelle der Auslese stärker gefördert, wird weiterhin zu neuen Schulformen übergegangen und stellt schließlich die Erwachsenenbildung wachsende Anforderungen, so muß das Bildungsangebot erheblich erweitert und differenziert werden. Daraus ergeben sich erhebliche Konsequenzen für die zentralörtliche Gliederung im ländlichen Raum.

2.6 Angebotsentwicklung

Der steigende Bedarf an allgemeiner Infrastruktur, der sich aus dem wachsenden Wohlstand und der raschen Wandlung überkommener Strukturen ergibt, läßt den Investitionsbedarf der Gemeinden überproportional ansteigen. Die Unsicherheit über die Entwicklung der technischen Mindestgrößen verstärkt das Risiko räumlicher Fehlinvestitionen und erhöht damit den Gesamtbedarf.

Dem stark gewachsenen Bedarf an Infrastruktureinrichtungen stand in den vergangenen Jahren kein entsprechend steigender Finanzierungsspielraum für Investitionen gegenüber. Die Auswirkungen der Rezession führten 1967 sogar zu einem Rückgang der Investitionsausgaben der Gemeinden insgesamt gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 8,2 v. H. Der dadurch bedingte Ausfall an Investitionen ist in den folgenden Jahren noch nicht wieder aufgeholt worden, obwohl die Investitionskraft der Gemeinden durch Maßnahmen der Bundesregierung wesentlich gestärkt werden konnte. 1968 erhöhten sich die Sachinvestitionen der Gemeinden vor allem durch das Konjunkturprogramm der Bundesregierung

gegenüber dem Vorjahr um 6,8 v. H. Für 1969 ist die Zunahme der Sachinvestitionen der Gemeinden auf Grund noch unvollständiger Unterlagen auf etwa 14 bis 15 v. H. zu schätzen. Diese Zunahme wurde durch die erhebliche Erhöhung der Steuereinnahmen im Vorgriff auf die ab 1970 zu erwartende Verbesserung der Gemeindefinanzen durch die Gemeindefinanzreform ermöglicht.

Infolge der Auswirkungen der Gemeindefinanzreform wird unter Berücksichtigung der gesamten Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben — insbesondere auch der gestiegenen Personalkosten, Schuldendienste und vielerlei Verpflichtungen aufgrund gesetzlicher Regelungen — im öffentlichen Bereich auch für 1970 mit einer Zuwachsrate bei den Sachinvestitionen der Gemeinden gegenüber 1969 von 14 bis 15 v. H. und für den Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1974 von 11,5 v. H. gerechnet.

Auch diese vom Finanzplanungsrat als im Rahmen der voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für realisierbar gehaltenen Wachstumsraten der gemeindlichen Sachinvestitionen können jedoch die Anforderungen, die vom Bedarf her gestellt werden, nicht voll erfüllen, zumal das damit zu erreichende Bauvolumen durch die eingetretene Entwicklung der Baupreise beeinträchtigt worden ist. Die Folgekosten der Investitionsvorhaben beanspruchen einen wachsenden Anteil an Finanzierungsmitteln des laufenden Haushalts. Dadurch wird die Investitionskraft der Gemeinden zusätzlich belastet.

2.7 Folgerungen für die zentralörtliche Gliederung

Die Höhe des nicht gedeckten infrastrukturellen Bedarfs zwingt dazu, alle sich anbietenden Chancen zum Abbau der Infrastrukturlücke zu nutzen.

Im Hinblick auf die zentralörtliche Gliederung sind dabei drei Aspekte zu berücksichtigen:

1. In wesentlichen Bereichen der allgemeinen und branchenspezifischen Infrastruktur wachsen die wirtschaftlichen und technischen Mindestgrößen. Dadurch vergrößert sich auch die notwendige Bevölkerungsbasis für eine wirtschaftliche Nutzung infrastruktureller Anlagen. Werden Infrastrukturanlagen in zentralen Orten mit zu kleinen Einzugsbereichen ausgebaut, so kann es sich im Laufe der Zeit ergeben, daß diese Anlagen nicht voll ausgelastet werden können, wenn künftig die erforderliche Bevölkerungsbasis fehlt. Solche Vorhaben würden einem wirtschaftlichen Einsatz der begrenzten Finanzierungsmittel entgegenstehen.

2. Grundlage für die Festlegung von Ansatzpunkten für Infrastruktureinrichtungen muß grundsätzlich die Zahl der zu versorgenden Bevölkerung sein. In Gebieten mit dünner Besiedlung ist hierbei die minimale Funktionsgröße der für eine Versorgung der Bevölkerung notwendigen Einrichtungen der Grundausrüstung zugrunde zu legen, in Gebieten höherer Bevölkerungsdichte die optimale wirtschaftliche Größe der jeweiligen Einrichtung.
3. Das Wachstumsgefälle zwischen Stadt und Land erfordert die Vorgabe einer Infrastruktur in zentralörtlichen Schwerpunkten des ländlichen Raumes, die den hohen Standortanforderungen der Wachstumsbetriebe gerecht wird. Damit wird nicht nur das Ziel verfolgt, das Entwicklungspotential des flachen Landes zu steigern, sondern auch, es besser mit allgemeiner Infrastruktur zu versorgen.

Daraus ergibt sich:

- Eine Aktivierung des ländlichen Raumes muß bei entsprechender Lenkung der infrastrukturellen Investitionen in erster Linie schwerpunktmäßig bei den dort vorhandenen Ober- bzw. Mittelzentren ansetzen. Für die Bestimmung der Förderungsschwerpunkte wird das Bundesraumordnungsprogramm wesentliche Grundlagen schaffen.
- Die enge Verflochtenheit zwischen branchenspezifischer und allgemeiner Infrastrukturvorgabe erzwingt für die Schwerpunktförderung im Rahmen der Raumordnungspolitik eine stärkere Koordinierung und zeitliche Synchronisation von regionaler Wirtschaftspolitik, Agrarpolitik, Verkehrspolitik und Städtebaupolitik.

2.8 Verkehr

Auf die Ausgangslage und die Tendenzen im Bereich des Verkehrs, der einen wesentlichen Bereich der Infrastruktureinrichtungen darstellt und dessen Entwicklung sich maßgeblich auf den Städtebau auswirkt, soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Es wird hierzu auf den Städtebaubericht '69 des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen, den Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung (S. 53 ff.) und auf den Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung (3. Abschnitt, Kapitel IX — Verkehrsinfrastruktur) verwiesen.

III. Neuralgische Punkte des bisherigen Städtebaues Mängel und Auswirkungen

Besonders das Zusammentreffen der Unzulänglichkeiten auf den Boden-, Bau- und Wohnungsmärkten belastet den Städtebau in starkem Maße. Diese Märkte erfüllen nicht ausreichend die gesellschaftlich notwendigen Steuerungsaufgaben. Die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit richtet sich allerdings mehr auf die äußeren Erscheinungsformen des Nichtfunktionierens, d. h. auf die Höhe der Bodenpreise, der Baupreise und der Mieten, weniger auf die Ursachen der Mängel. Außerdem bestehen erhebliche Hemmnisse im Bereich der Planung und der Abstimmung einschließlich der Koordinierung der Finanzmittel. Die Planungs-, Abstimmungs- und Finanzierungsprobleme im Städtebau nehmen im Hinblick auf die räumliche Erstreckung, die Komplexität der aufzugreifenden und zu koordinierenden Sachverhalte sowie die Zeiträume ständig zu.

Der künftige Städtebau bedarf an diesen neuralgischen Punkten dringend der Hilfen der Städtebaupolitik.

1 Der Bodenmarkt

1.1 Zur Sonderstellung des Gutes Bauboden

Zur Verwirklichung einer sinnvollen Städtebaupolitik ist es erforderlich, daß der benötigte Boden an den jeweiligen Orten des Bedarfs rechtzeitig und zu Preisen zur Verfügung steht, die mit der Zweckbestimmung des Bodens verträglich sind. In jeder Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die das Privateigentum am Grund und Boden bejaht, kommen daher der Funktionsfähigkeit des Baulandmarktes und der Entwicklung der Baulandpreise entscheidende Bedeutung zu.

Bei einer Betrachtung des Baulandmarktes ist zu berücksichtigen, daß der für städtebauliche Zwecke benötigte Boden ein Wirtschaftsgut eigener Art darstellt. Fast 60 v. H. der Bevölkerung der Bundesrepublik leben auf ca. 15 v. H. der Fläche des Bundesgebietes. Ein Drittel der Bevölkerung wohnt in den Großstädten, die nur 3 v. H. der Fläche ausmachen. Innerhalb der Verdichtungsräume vollziehen sich mit steigender Tendenz flächenrelevante Umstrukturierungen mit Auswirkungen auf den Grund und Boden. Die Verlagerung von Wohnstätten aus den Kernen hat die Verdichtungsräume kräftig an den Rändern ausgeweitet: Eigenheimsiedlungen, neue Stadtteile und ganze Entlastungsstädte schieben sich in den freien Raum vor. Die Produktionsprozesse der Industrie verlangen bei ihren produktivitätssteigernden Neuordnungen zunehmend größere und zusammenhängende Flächen, für die sich in der Regel wegen der Kommunikationsvorteile, der Ver-

kehrsgunst und der differenzierten Arbeitsmärkte die Ränder der Verdichtungsgebiete bevorzugt anbieten. Diese Gebiete nutzt zunehmend auch der Handel mit umfangreichen und flächenextensiven Neubauten; dort steigt die Kaufkraft der Bevölkerung rasch an. Wohnen, Arbeiten und Einkaufen beanspruchen also mehr Flächen, auch verändern sich stark die bisherigen Nutzungen; diese Entwicklung wird sich fortsetzen. Die hierfür benötigten Flächen jedoch, die an ganz bestimmten Orten im Rahmen des Siedlungsgefüges zur Verfügung stehen müssen, können aber nicht beliebig „geschaffen“ bzw. vermehrt werden. Boden in bestimmter Lage und mit bestimmter Verwendungsmöglichkeit wird dadurch zu einem knappen Wirtschaftsgut. Er ist vor allen Dingen nicht beliebig austauschbar.

Die Ausweisung von neuem Bauland ist nur in sehr begrenztem Umfang möglich, wenn das Funktionsgefüge der Siedlungen nicht beeinträchtigt werden soll. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, daß der Erschließung neuen Baulandes schon von der beschränkten Erschließungskapazität und Finanzkraft der Gemeinden her enge Grenzen gesetzt sind. Planung und Erschließung erfordern zudem eine geraume Zeit. Bei allen Bemühungen, Land für bauliche Zwecke zu erschließen, ist das Angebot im Gegensatz zu den meisten anderen Wirtschaftsgütern in kürzerer Frist nur in geringem Maße vermehrbar. Tritt an bestimmten Orten plötzlich eine kaufkräftige Nachfrage auf, so bewirkt sie Preissteigerungen, weil ihr kein elastisches Angebot gegenübersteht. Es darf auch nicht übersehen werden, daß sich „der“ Baulandmarkt aus einer Vielzahl kleinerer und kleinster Teilmärkte zusammensetzt. Nach den Grundsätzen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, die sich in den Rahmen der von der Raumordnung und Landesplanung vorgegebenen Ziele einfügt, muß die Bautätigkeit grundsätzlich auf solche Gebiete beschränkt werden, die planmäßig als Baugebiete ausgewiesen sind. Durch diese von der Sache her gebotenen Maßnahmen wird demjenigen Grundeigentümer eine marktbeherrschende Stellung eingeräumt, dessen Fläche für die nächste Zeit zur Bebauung ansteht. Diese Knappheit des Baulandes wirkt sich nach marktwirtschaftlichen Gesetzen preissteigernd aus. Die Tendenz zu Preissteigerungen wird verstärkt sichtbar bei einer Konzentration städtebaulicher Maßnahmen in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten, da hier eine verhältnismäßig kleine Zahl von Eigentümern auf der Angebotsseite einer starken Nachfrage gegenübersteht, die auf die Inanspruchnahme der Grundstücke angewiesen ist.

Die Marktsituation wird häufig zusätzlich verschärft durch die Zurückhaltung des Angebots. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Gesellschaft dem Markt-

mechanismus die Lösung dieser Probleme im Hinblick auf die Sonderstellung des Bodens in der sozialen Marktwirtschaft überlassen will und kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahre 1967 entschieden³⁷⁾, das unvermehrbares und unentbehrliches Gut Boden dürfte nicht vollständig dem freien Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte ausgesetzt werden. Da der Boden anderen Vermögensgütern nicht gleichzusetzen sei, habe der Gesetzgeber einen weiten Handlungsspielraum, innerhalb dessen kein unbedingter Vorrang der Eigentümerinteressen vor den Interessen der Allgemeinheit bestehe.

Die Notwendigkeit, die in der Verfassung verankerte Sozialbindung des Eigentums im Städtebau stärker zu verwirklichen, wird von allen politischen Kräften bejaht. Daneben müssen nicht gerechtfertigte und sich städtebaulich negativ auswirkende Begünstigungen des Grund und Bodens als Anlage- und Spekulationsobjekt beseitigt werden.

1.2 Gesetzgeberische Faktoren

Um auftretende Mißverhältnisse zwischen der gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung des Bodens auszugleichen, bedarf es keineswegs einer Änderung der gegenwärtigen Eigentumsordnung. Es genügt vielmehr eine Ausschöpfung des verfassungsrechtlichen Gestaltungsrahmens des Artikels 14 des Grundgesetzes. Dieser Rahmen ist bisher nicht ausgeschöpft worden. Das geltende Recht trägt sogar dazu bei, den an sich schon knappen Bauboden weiterhin zu verknappen:

- Der Boden wird häufig als Werterhaltungsobjekt erworben. Dies führt zu einer kommerziellen Immobilität und zu einer zusätzlichen Verteuerung des Bodens.
- Bei Unternehmen werden Grundstücke in der Bilanz nicht zum jeweiligen Verkehrswert, sondern nur mit den Anschaffungskosten (ggf. auch mit dem niedrigeren Teilwert) ausgewiesen. Die Gegenwartswerte wachsen jedoch meist sehr schnell. Gleichwohl fallen Steuerbelastungen auf die tatsächlichen Verkehrswerte in fühlbarer Höhe nicht an. Die Einkaufspreise sind alsbald wieder erwirtschaftet. Die betriebliche Kalkulation erzwingt also keine rationelle Grundstücksnutzung. Grundstücke können auch dann weiter gehalten werden, wenn ihre Nutzungserträge keine angemessene Rendite auf den tatsächlichen Verkehrswert erbringen.

Erst im Falle des Verkaufs wäre die Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis als Gewinn auszuweisen und zu versteuern. Gerade dadurch wird dem Anreiz, solche Gewinne zu realisieren, entgegengewirkt, und die Grundstücke werden vom Markt zurückgehalten. Der Staat verzichtet allerdings auf eine Erfassung dieser Gewinne in der Einkommensteuer, wenn sie innerhalb von zwei Jahren wieder zum Kauf

eines anderen Grundstücks oder Anlagegutes verwendet werden (§ 6 b EStG). Unter Inanspruchnahme dieses Steuerverzichts werden von den Unternehmen bei der Wiederanlage vielfach Grundstücke bevorzugt. Zu einer Bevorzugung des Grund und Bodens als Anlageobjekt führt auch der Umstand, daß nichtgewerbliche Gewinne aus Bodenverkäufen nicht der Einkommensteuer unterliegen, wenn zwischen Anschaffungs- und Veräußerungszeitpunkt mehr als zwei Jahre liegen.

Die Problematik der Erfassung von Wertsteigerungsgewinnen in der geltenden Einkommensteuer wurde aufs neue deutlich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Mai 1970 1 BVL 17/67. Das Urteil erklärte die generelle Befreiung der Veräußerungsgewinne von Landwirten für verfassungswidrig. Man mag diese Entscheidung unter dem Gesichtspunkt einer gleichmäßigen Behandlung aller Steuerzahler begrüßen, doch ergibt sich bei einer gesetzlichen Neuregelung folgende Schwierigkeit:

Würden in Zukunft alle oder ein großer Teil der Veräußerungsgewinne von Landwirten in der geltenden Einkommensteuer erfaßt, so wäre die Steuerlast gerade in schnell expandierenden Verdichtungsgebieten mit großer Wahrscheinlichkeit überwältigend. Auf mittlere Sicht würde das Bodenpreisniveau rascher steigen als ohne die Regelung. Alle Erfahrungen mit dem Bodenmarkt zeigen immer wieder, daß steuerliche Belastungen der Wertsteigerungsgewinne, die im Umsatzzeitpunkt fällig werden, als Instrumente der Bodenpolitik unbrauchbar und unwirksam sind.

- Das „Einfrieren“ der Bodenwerte durch die Einheitsbewertung von 1935 und — mit Wirkung ab 1974 — von 1964, nach der sich neben der Grundsteuer auch die Vermögen- und die Erbschaftsteuer errechnen, begünstigt noch weiter den Boden im Vergleich zu anderen Anlagearten. Nach dem Bewertungsgesetz werden land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke auch dann noch als land- und forstwirtschaftliches Vermögen bewertet, wenn sie bereits Bauland geworden sind (§ 69 Bewertungsgesetz). Diese Regelung fördert die Zurückhaltung von bebaubarem Land und steht damit einer möglichst raschen Ausweitung des Angebots entgegen.

Auch das Bundesbaugesetz bietet Anreiz zur Anlage von Grund und Boden als Kapital.

Das Gesetz beläßt dem Eigentümer alle Planungsvorteile, während Planungsnachteile zu entschädigen sind. Landwirtschaftlich oder nicht genutzte Böden, die durch Planungen und Investitionen der öffentlichen Hand zu wertvollem Bauboden werden, werden dadurch gegen jedes Risiko der Planänderung abgesichert, und zwar auch dann, wenn der Eigentümer von der baulichen Nutzung gar keinen Gebrauch gemacht und er sich auch nicht in berechtigtem Vertrauen auf die Planung eingerichtet oder auf sie eingestellt hat.

Auch das geltende Enteignungsrecht trägt mittelbar zu der Steigerung der Baulandpreise bei. Die Be-

³⁷⁾ Beschluß vom 12. Januar 1967, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 21, S. 73

schleunigung des Verfahrens unter Wahrung rechtsstaatlicher Erfordernisse sowie die Möglichkeit, das Verfahren über den Grund der Enteignung von dem über die Entschädigung zu trennen, würden insoweit zu wesentlichen Verbesserungen führen. Auf Vorschlag des Bundesrates, dem die Bundesregierung zugestimmt hat, soll das Städtebauförderungsgesetz neben Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung die Trennung der Verfahren dem Grunde und der Höhe nach vorsehen.

Die Möglichkeiten zur verbilligten Abgabe von Grundstücken im Eigentum des Bundes sind bisher auf Zwecke des sozialen Wohnungsbaues beschränkt. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über die verbilligte Veräußerung, Vermietung und Verpachtung bundeseigener Grundstücke — BR-Drucksache 473/70 — soll die Möglichkeiten, Grundstücke des Bundes verbilligt abzugeben, erweitern.

So soll die Möglichkeit eröffnet werden, daß solche Grundstücke künftig u. a. auch verbilligt abgegeben werden für

- Bauvorhaben des öffentlich geförderten und steuerbegünstigten Wohnungsbaues,
- Bildung von Eigentum für breite Schichten der Bevölkerung,
- städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen sowie für
- Verkehrs- und Grünflächen.

Insgesamt führen die Eigenarten des Bodenmarktes und des geltenden Steuerrechts zu Vorteilen für die gegenwärtigen Eigentümer von Grundstücken. Eine Konkurrenz existiert auf dem Grundstücksmarkt im wesentlichen nur von der Nachfrageseite her. Nachfrager konkurrieren um die jeweils knappen Flächen und treiben die Preise nach oben. Eine Angebotskonkurrenz besteht teilweise nicht in ausreichendem Maße. Eine wesentliche Ursache liegt darin, daß Grundstücke in der Regel risikolose Anlagegüter sind, die Jahr für Jahr um einen beachtlichen Prozentsatz im Wert zunehmen.

Diese den Bodenmarkt verengenden Anreize verschärfen den vom tatsächlichen Bedarf geschaffenen Nachfragedruck, der sich vor allem ergibt aus einem wachsenden Bodenbedarf für:

- die Gemeinschaftszwecke, z. B. Schulen und Verkehrsanlagen,
- den Wohnungsbau,
- die Zwecke der Wirtschaft.

Aus dem Mißverhältnis von Bodenangebot und -nachfrage entstehen Knappheitsgewinne, die zum Teil weit über der sich aus der neuen Funktion oder Umwidmung gerechtfertigten Bewertung liegen und durch die die jeweiligen Eigentümer unangemessen begünstigt werden. Seit Freigabe der Preise für unbebaute Grundstücke im Jahre 1960 stiegen die Bodenpreise weit überproportional zu dem Anstieg der Lebenshaltungskosten. Die starken Preissteigerungen für bebaubare Grundstücke haben die Preissteigerungen für Bauerwartungsland mitbeeinflußt. Die Ausweisung von landwirtschaftlich genutztem Land als künftiges Bauland in Bauleitplänen führt regel-

mäßig zu den relativ größten Preissteigerungen. Beim einzelnen Grundstück ergeben sich — insbesondere am Rande von Verdichtungsgebieten — bei künftigen Bauland Wertsteigerungen um 100 bis 1000 v. H. ³⁸⁾

Wie bereits im Städtebaubetrieb '69 dargelegt, gibt die Baulandpreisstatistik über die wirkliche Preisentwicklung in den für den Städtebau bedeutsamen Bereichen keine oder nur eine unzureichende Auskunft ³⁹⁾.

1.3 Auswirkungen der Bodenpreisentwicklung

Die unverhältnismäßig gestiegenen Baulandpreise erschweren

- die Baulandbeschaffung für Zwecke der Allgemeinheit,
- den Wohnungsbau, insbesondere den sozialen Wohnungsbau,
- die Standortwahl von Wohn- und Arbeitsstätten,
- die städtebauliche Planung sowie ihre Verwirklichung ⁴⁰⁾.

Der Mechanismus des Bodenmarktes, der über seine Preise die verschiedenen Knappheitsgrade und deren Veränderungen im Zeitablauf mißt, kann im wesentlichen nur die Verteilung des angebotenen Bodens beeinflussen und seinen zukünftigen Verwendungszweck sowie seine Verwendungsintensität nach rein privatwirtschaftlichen Kriterien mitbestimmen. Auf die Angebotsmenge hat er nur „aus gegebenem Bestand“ Einfluß, nicht oder kaum auf die von der öffentlichen Hand abhängige Erschließung neuer Flächen. Nicht Boden „an sich“ ist knapp, sondern Boden in bestimmter Lage und mit bestimmter Verwendungsmöglichkeit. Die Aufschließung neuer Lagen und das Bereitmachen für die nachgefragten Verwendungsmöglichkeiten werden aber nicht vom Preis gesteuert.

Da der Preis also Bauboden nur „verteilt“ und eine Produktionssteigerung nur sehr bedingt herbeiführen kann, bevorzugt er — marktwirtschaftlichen Grundsätzen gemäß — eine lediglich an der Zahlungsfähigkeit gemessene, also nur sehr bedingt richtige Verwendung.

Die Marktbeeinflussung durch vermehrte Baulandausweisung der öffentlichen Hand ist in der Vergangenheit im wesentlichen ohne große Auswirkungen geblieben, da sie aufgrund der hohen Folgekosten, die mit der Ausweisung von neuem Bauland verbunden sind (Erschließungskosten, Kosten der öffentlichen Einrichtungen) sowie beschränkter Erschließungskapazitäten, nur in begrenztem Umfang vorgenommen werden konnte ⁴¹⁾.

Das führt bereits seit längerer Zeit zu Fehlentwicklungen:

³⁸⁾ vgl. zur Preisentwicklung auf dem Bodenmarkt näher den Städtebaubericht '69, S. 105 ff.

³⁹⁾ a. a. O. S. 109

⁴⁰⁾ vgl. hierzu auch den Städtebaubericht '69 S. 104

⁴¹⁾ vgl. dazu bereits den Städtebaubericht '69 S. 104 ff.

- Die der Allgemeinheit dienenden Einrichtungen, wie Schulen, Straßen, Krankenhäuser, Erholungsanlagen und Spielplätze, können nicht rechtzeitig und in dem erforderlichen Umfang gebaut werden, weil die steigenden Bodenpreise die Finanzierung zum Teil unmöglich machen.
- Der Wohnungsbau wird durch steigende Bodenpreise unangemessen verteuert. Besondere Schwierigkeiten entstehen dem sozialen Wohnungsbau infolge der starken Bodenpreisteigerungen, insbesondere in den Kernen der Verdichtungsräume.
- In den Stadtzentren können immer häufiger nur noch Warenhauskonzerne, Versicherungen und Banken die hohen Grundstückspreise bezahlen; kleinere Gewerbebetriebe und Wohnungen werden verdrängt. Hiermit ist allerdings ein vielschichtiges Problem angesprochen, u. a. auch der planungsrechtlichen Nutzungsausweisung, ihrer Sicherung gegen anderweitige Nutzungen und ggf. auch der Entschädigungsfolgen.

Vielfach sind bei Grundstückskäufen im Stadtkern Prestige Gesichtspunkte entscheidend. Nicht immer gewährleisten solche Unternehmen, die die hohen Bodenpreise bezahlen können, eine städtebaulich funktionsgerechte Nutzung. Häufig wird anderen Unternehmen, die im Interesse einer geordneten Stadtentwicklung ihren Standort im Stadtkern haben sollten, der Zugang verwehrt, nur weil sie im Wettbewerb um das knappe Bauland nicht konkurrieren können.

- Dringend erforderliche städtebauliche Maßnahmen, wie Sanierung und Stadterweiterung, aber auch andere notwendige bauliche Veränderungen, die eine Neuordnung von Grundeigentumsverhältnissen voraussetzen, werden durch die Ungleichgewichtigkeit des Bodenmarktes und durch die dadurch bedingte Immobilität des Bodens erschwert und verzögert.

2 Der Baumarkt

2.1 Die Baupreientwicklung

Auch in Jahren einigermaßen ruhigen Konjunkturverlaufs sind die Baupreise (für Wohngebäude) in der Bundesrepublik jährlich zwischen 4 und 5 v. H. gestiegen.

Die erheblichen Verteuerungen im Bausektor setzten sich in der Vergangenheit lediglich in Phasen der Rezession oder Stagnation nicht fort. Im Jahr 1967 sanken z. B. die Baupreise im Durchschnitt vorübergehend sogar etwas ab. Doch war dieser Stabilisierungseffekt lediglich die Folge eines vorübergehenden Übergangsangebots an Bauleistungen bei stark gedrosselter Nachfrage. Stabilisierung durch Nachfrageschrumpfung, Gewinnminderung und Rückgang der Beschäftigung löst jedoch die Probleme nicht auf die Dauer. Durch die periodischen Schwankungen der Kapazitätsauslastung werden im Gegenteil langfristige Rationalisierungsanstrengungen gestört. Investitionen, die erst nach einiger

Zeit zu Kosteneinsparungen führen oder die eine mittelfristige kontinuierliche Auslastung erfordern, werden unter diesen Bedingungen nur zögernd vorgenommen. Mögliche technische Fortschritte werden auf diese Weise hinausgezögert. Es entsteht eine anhaltende übermäßig große Innovationslücke.

Auf der anderen Seite versuchen die Unternehmen in den anschließenden Boomphasen die Verluste bzw. entgangenen Gewinne aus der Depression wieder hereinzuholen. Die durch konjunkturelle Übersteuerung erzwungenen Preisrückgänge führen bei Besserung der konjunkturellen Lage nur zu um so stärker steigenden Preisen. Das wird gerade in der jetzigen Konjunkturphase deutlich. Die langanhaltende rasche Expansion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage hat die Aufträge im Bausektor, darunter zeitweise in besonderem Maße die Aufträge der gewerblichen Wirtschaft, erheblich anschwellen lassen. Dieser Entwicklung konnte das Angebot aus verschiedenen Gründen nur schwer folgen: Der Ausbau der Kapazitäten war 1966/1967 zum Erliegen gekommen, 200 000 Arbeitskräfte gingen der Bauwirtschaft verloren. Dieser Rückschlag, der schärfer ausgeprägt war als in anderen Wirtschaftssektoren, konnte in der folgenden Zeit nur schwer wieder überwunden werden. So ist es im letzten Vierteljahr 1969 und im ersten Vierteljahr 1970 zu besonders kräftigen Bauspreisteigerungen gekommen.

Hieraus ist die Folgerung zu ziehen, daß gerade der Bausektor vor schweren Konjunkturreinbrüchen bewahrt bleiben muß. Im Aufschwung ist ein allzu rasches Anziehen der Nachfrage zu dämpfen. Nur so kann verhindert werden, daß bei der geringen Anpassungsgeschwindigkeit an veränderte Marktsituationen übermäßige Engpässe und Preisschwankungen auftreten.

Allerdings kann die Glättung der Baukonjunktur nicht allein über die staatliche Baunachfrage vorgenommen werden. Der Anteil der Bauaufträge des Bundes am Gesamtbauvolumen beträgt derzeit ca. 11 v. H. Um z. B. die Gesamtnachfrage um 10 v. H. zu senken, müßte der Bund seine Baunachfrage um ca. 90 v. H. vermindern. Das ist aber nicht vertretbar. Selbst eine Senkung der Baunachfrage des Bundes um 20 v. H. (ca. 2,2 v. H. der Gesamtnachfrage) würde schon zu untragbaren Einbußen beim Ausbau der Infrastruktur führen. Die Bundesregierung hat deshalb die Anpassungslast auf verschiedene Bereiche verteilt. So wurden die Zuwachsraten der öffentlichen Bauaufträge zwar erheblich beschnitten, daneben soll jedoch durch die Aussetzung der degressiven Abschreibung einem weiteren raschen Anstieg der Nachfrage im Bausektor, die als Begleiterscheinung hoher Investitionstätigkeit auftritt, entgegengewirkt werden. Der Wohnungsbau blieb von diesen Dämpfungsmaßnahmen ausgenommen; denn es zeigte sich auch in dieser Boomperiode aufs neue, daß die Nachfrage nach Wohnungsbauleistungen in der Hochkonjunktur mit den gewinnträchtigen und attraktiven Aufträgen des Industriebaus nur schwer und vor allem nur mit hohen Preiszugeständnissen konkurrieren kann. Durch dieses „differenzierte“ Vorgehen hat die Bundesregierung den Gegebenheiten in den Teilbereichen des Bausektors mit ihrer Konjunkturpolitik Rechnung getragen.

In der Diskussion über hohe Baupreise auf Grund von konjunkturellen Entwicklungen dürfen jedoch nicht die herstellungstechnischen Besonderheiten im Hochbau unberücksichtigt bleiben, die für das seit langem überdurchschnittlich hohe Steigen der Baupreise mitverantwortlich sind.

Die Tatsache, daß der Preisindex für Wohngebäude bisher stets wesentlich stärker gestiegen ist als der Index der Erzeugerpreise industrieller Produkte, läßt sich zwar damit erklären, daß Wohnungen unter ganz anderen Bedingungen hergestellt werden als die Masse der Industrieprodukte. Wo mit relativ hohem Einsatz von Arbeitskräften produziert wird, wie bisher im Wohnungsbau der Bundesrepublik, wirken sich Lohnkostensteigerungen zwangsläufig überproportional aus. Die Produktionsbedingungen des Wohnungsbaues werden sich bis zu einem gewissen Grad auch künftig von den Produktionsbedingungen der stationären Industrie unterscheiden. Der Spielraum für eine stärkere Annäherung der Produktionsbedingungen ist jedoch im Wohnungsbau der Bundesrepublik noch sehr groß.

2.2 Strukturelle Besonderheiten

Das Baugewerbe in der Bundesrepublik Deutschland zeigt eine mit keinem anderen Wirtschaftszweig vergleichbare kleinbetriebliche Struktur. Die überwiegende Anzahl der ca. 65 000 Betriebe des Bauhauptgewerbes sind Kleinbetriebe: 74 v. H. der Betriebe des Bauhauptgewerbes beschäftigten 1968 durchschnittlich 7 und lediglich 0,2 v. H. oder absolut ca. 130 Betriebe mehr als 500 Arbeitnehmer. Hinzu kommen ca. 104 000 handwerkliche Betriebe des Ausbau- und Bauhilfsgewerbes, zumeist Kleinbetriebe. Rund 90 v. H. dieser Betriebe hatten weniger als 10 Beschäftigte und nur 0,9 v. H. 50 und mehr Beschäftigte. Der Leistungscharakter eines Wirtschaftszweiges mit dieser Betriebsgrößenstruktur liegt auf der Schwelle von Dienstleistung und Fertigung (Bereitschaftsgewerbe) und steht als „Baustellenfertigung“ in der Reihe der fertigungstechnischen Organisationsformen an letzter Stelle. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß das Baugewerbe in großem Umfang auch mit der Aufgabe der Instandhaltung und Modernisierung des Wohnungsbestandes befaßt ist. Für die Bewältigung dieser Aufgabe wird immer auch eine große Zahl von kleinen Betrieben benötigt werden. Dennoch erscheint die Betriebsgrößenstruktur des Baugewerbes, namentlich des Bauhauptgewerbes, soweit es für den Hochbau tätig ist, verbesserungsbedürftig.

Diese Struktur leitet sich ab von vielfältigen Besonderheiten der Baunachfrage und der Bauproduktion, die — vom Straßenbau und von Teilbereichen des sonstigen Tiefbaues abgesehen — eine wirkungsvolle Rationalisierung der Verfahren und damit eine geringere Anfälligkeit der Baupreise gegen Lohnsteigerungen im allgemeinen Preisgefüge weitgehend verhindert haben:

— Die individuelle, stets neue Projektform „Haus“, für das sehr oft die Konstruktionsunterlagen bei

Baubeginn noch nicht vollständig vorliegen und während der Bauzeit noch wesentlich verändert werden, beschränkt Rationalisierungsmaßnahmen, die sich aus dem Wiederholungseffekt ergeben.

- Die drei beteiligten Gruppen im Bauwesen — Bauherren, Bauplaner und Bauunternehmer — zeigen eine jeweils heterogene Struktur. Auf der Baustelle sind bis zu 20 verschiedene Gewerke tätig, deren mangelnde Koordination im Sinn einer optimalen Zeit- und Kapazitätsplanung den Produktionsablauf behindert. Zahlreiche produktionsfremde Instanzen wie Bauherren, Baunutzer, Finanzierungsinstitute, Bauaufsichtsbehörden und dgl., nehmen Einfluß auf das Baugeschehen.
- Die ständig wechselnden Gebäude- und Baustandards führen zu stets neuen Produktionsbedingungen für die ausführenden Unternehmen. Dazu kommt Jahr für Jahr eine Vielzahl neuer Baumaterialien. Die Möglichkeit zur Mechanisierung, Kontrolle und Regelung aller Abläufe und Ausführungsqualitäten ist deshalb begrenzt.
- Der Umfang des einzelnen Bauvorhabens ist nur selten groß genug für eine exakte Fertigungsplanung und Gestaltung des Materialflusses, die Folge ist eine unzureichende Auslastung der Kapazitäten.
- Die Produktion unterliegt in besonderem Maße störenden Witterungseinflüssen. So fielen zum Beispiel im Winter 1967/68 28 Millionen Tagewerke in der Bundesrepublik aus Witterungsgründen aus.
- Die besonderen Arbeitsbedingungen am Bau lassen Fachkräfte in attraktivere Industriezweige abwandern. Während der die Bauwirtschaft besonders treffenden Rezessionsphase im Jahre 1967 verließen 200 000 Arbeitskräfte die Bauwirtschaft. In der Hochkonjunktur (1970) fehlten der Bauwirtschaft 110 000 Arbeitskräfte (= 5 v. H. der Gesamtbeschäftigten), obwohl sie schon rd. 300 000 (13 1/2 v. H.) ausländische Arbeitskräfte beschäftigt.⁴²⁾

Auf diesem Hintergrund wird auch der relativ geringe Anstieg der Produktivität in der Bauwirtschaft verständlicher. Während die Arbeitsproduktivität⁴²⁾ im Zeitraum 1950—1966 sich im verarbeitenden Gewerbe nahezu verdreifachte, war im Baugewerbe kaum mehr als eine Verdopplung zu verzeichnen.⁴³⁾

Die überproportionale Preisentwicklung im Wohnungsbau könnte u. a. durch eine verstärkte Industrialisierung und eine verstärkte Entwicklung neuer Baumaterialien und Bauarten vermindert werden.

Dies gilt zunächst für die Verarbeitung und Anwendung, die neben der Gebäudeform die Baukonstruktion und ihre Lebensdauer sowie die Methode der Bauproduktion maßgeblich beeinflussen.

⁴²⁾ Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1954 je Arbeitsstunde

⁴³⁾ vgl. Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg.: RKW e. V., Frankfurt (Main), 1970, S. 29

Auf dem Baumaterialsektor sind bereits Entwicklungen erkennbar, die über das Einzelbauwerk auch Einfluß auf die städtebauliche Entwicklung haben werden.

Natürliche Materialien werden immer mehr durch ungeformte oder künstliche Baustoffe ersetzt werden, deren Eigenschaften genau vorherzubestimmen sind und die über längere Zeiträume gleichbleibende Qualitäten aufweisen und die Voraussetzungen für mechanisierte Produktionsprozesse und industrielle Bauverfahren schaffen.

Die Tendenz zur Herstellung und Anwendung immer leichter Bauteile rückt den Einsatz von Verbundwerkstoffen nun immer stärker in den Vordergrund.

Es wird angenommen, daß gegen Ende des Jahrhunderts die Kunststoffe drei Viertel aller verwendeten Baumaterialien ausmachen. Der Trend zur Gewichtsverminderung von Bauteilen, der sich auch in der Gruppe der Zemente und Betone auswirkt, ermöglicht bei gleichzeitig größerer Festigkeit eine bessere Ausnutzung der Produktions-, Transport- und Lageranlagen sowie eine wirtschaftlichere Dimensionierung der baulichen Konstruktionen.

Auch der Stahl wird wegen seiner besonderen Eignung für tragende Bauglieder eine wesentliche Rolle für künftige Stadtbaustrukturen spielen, da der Brand- und Korrosionsschutz wesentlich verbessert wurde und neue Konstruktionstechniken, zum Beispiel auf dem Gebiet neuartiger hochfester Schraubenverbindungen, entwickelt worden sind. Ähnliche Fortschritte sind in der Technologie der Nichteisenmetalle, vor allem von Aluminium, zu erwarten.

Die außerordentlich material- und arbeitsintensive Massivbauweise (Mauerwerksbau) wurde unter Verwendung von Stahl und Stahlbeton mehr und mehr durch die Skelettbauweise abgelöst, deren flächenbildende Bauteile materialarm ausgeführt werden können. Diese Skelettbauweisen können durch automatisierte Produktionsmethoden weiter rationalisiert werden und sich als ein wichtiges Konstruktionselement künftiger Stadtbaustrukturen erweisen.

Neben die Skelettbauweise treten in zunehmendem Maße arbeitssparende, monolithische Homogenverfahren, deren Elemente zu gleichzeitig tragenden und flächenbildenden Konstruktionen herangezogen werden können.

Die Entwicklung und Förderung industrieller Baukastensysteme, deren Elemente in großen Serien gefertigt werden können, sind die Voraussetzungen für die Rationalisierung der Bauproduktion, die Erfüllung differenzierter Bauwünsche, die variable Nutzung der Gebäude und die problemlose Montage der Bauelemente. Derartige Systeme kommen den städtebaulichen Erfordernissen an die Veränderlichkeit von Baustrukturen und leichter Demontage nach abgeschlossener Nutzung entgegen und ermöglichen eine aus ökonomischen Gründen erwünschte Massenfertigung.

Neben den Baukastensystemen werden „Raumelementbauweisen“ entwickelt, die in der Fabrik vorgefertigte, geschlossene Raumeinheiten in den Bau

einbringen. Für die Zukunft kann damit gerechnet werden, daß Baukastensysteme und Raumelementbauweisen nebeneinander bestehen und von Bedeutung für den Städtebau sein werden.

Zur Industrialisierung des Bauens sind erforderlich:

- extrem arbeitsteilige Organisation der Fertigung (Spezialisierung) und weitgehender Ersatz körperlicher Arbeit durch Maschinenfunktionen (Mechanisierung und Automation).
- Koordination der Bauforschung, um Baustoffe und Baumethoden zu entwickeln (Serienproduktion in variablen — baukastenartigen — Produktionssystemen), Modernisierung und Vereinheitlichung der Bauvorschriften.
- Konzentration der Fertigung in stationären Produktionsanlagen. Zusammenfassung der in Gewerke aufgeteilten Bauleistungen zu Komplettprodukten (Vertikalisierung).

Die Vorteile des industriellen Bauens konnten bisher noch kaum genutzt werden. Diese Vorteile liegen in:

- der relativen Unabhängigkeit der Fertigung von Schwankungen des örtlichen Arbeitsmarktes und der Lohnkostenentwicklung, von Witterung und Jahreszeit,
- den besseren Möglichkeiten zur Arbeits- und Betriebsorganisation,
- der Sicherung konstanter Qualität bei gesteigertem Produktwert, exakter Kalkulation und Terminierung durch Mechanisierung und Automatisierung,
- der Leistungssteigerung der Beschäftigten,
- den differenzierten Investitionen durch stetige Mechanisierung,
- der Vorratsfertigung,
- der verkürzten Arbeitszeit und dem höheren Lebensstandard durch gesteigerte Produktivität.

Ähnliche Vorteile bieten bereits einige Montagebauverfahren, die sich allerdings gegenüber dem arbeitsintensiven konventionellen Verfahren noch nicht genügend durchgesetzt haben. Der Fertigbau ist in der Bundesrepublik mit rd. 11 v. H. am Hochbauvolumen beteiligt. Im Schulbau liegt sein Anteil bereits über 20 v. H., im Wohnungsbau ist er jedoch mit knapp 5 bis 6 v. H. noch besonders niedrig; im Wohnungsbau ist der Fertigbau bislang erst in einigen Ballungszentren von Seiten der unternehmerischen Wohnungswirtschaft systematisch vorangetrieben worden. Dabei bieten gerade industrielle Bauformen, wie

- typisierte Bausysteme, die industrielle Fertigungsverfahren, eine exakte Fertigungsplanung und Materialflußsteuerung ermöglichen, und
- baukastenartige Bausysteme, die die Ökonomie der Serienfertigung mit der Freiheit individueller Gestaltung verbinden,

erhebliche Möglichkeiten der Kostensenkung und Qualitätsverbesserung.

Daß das industrialisierte Bauen in der Bundesrepublik noch nicht mehr Boden gewinnen konnte, hängt

nicht nur mit der Struktur der Bauwirtschaft, sondern auch mit der Einstellung der Bauherren des Wohnungsbaues und mit der vielgliedrigen Struktur der Wohnungsbaunachfrage zusammen. Der Strukturwandel in der Bauwirtschaft, der zur Verstärkung des industrialisierten Bauens erforderlich ist, könnte daher auch durch eine stärkere Konzentration oder Kooperation auf seiten der auftraggebenden Wohnungswirtschaft gefördert werden. Nur bei einem entsprechenden Verhalten der unternehmerischen Wohnungswirtschaft kann erwartet werden, daß die erforderlichen strukturverändernden Investitionen in der Bauwirtschaft vorgenommen werden. Sollten im Verlauf des erstrebten Strukturwandels in der Bauwirtschaft Anpassungsschwierigkeiten auftreten, so wird die Bundesregierung prüfen, ob Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Bauunternehmen, die die Möglichkeiten der Kooperation nutzen, gefördert werden können.

3 Der Wohnungsmarkt

Eine globale Betrachtung des Bestandes an Wohnungen nach den Zahlen der Gebäude- und Wohnungszählung aus dem Jahre 1968 zeigt, daß in der Bundesrepublik in diesem Jahr auf ca. 60 Millionen Einwohner rund 20 Millionen Wohnungen entfielen. Dieses günstige Verhältnis könnte den Anschein erwecken, als sei die Bevölkerung bereits ausreichend mit Wohnungen versorgt.

Daß jedoch eine solche Aussage den wirklichen Verhältnissen nicht entspricht, ergibt sich

- aus der Zahl von rund 800 000 Haushalten, die noch in Baracken und sonstigen unzureichenden Wohngelegenheiten oder in Untermiete untergebracht sind,
- aus der großen Zahl abbruchreifer Wohnungen — schätzungsweise handelt es sich um weitaus mehr als 1 Million — sowie
- aus überproportionalen Mietsteigerungen insbesondere in den Verdichtungsräumen; die Mietsteigerungen weisen auf regionale Angebotslücken hin.

Während es in der Vergangenheit in erster Linie um die Beseitigung der allgemeinen Wohnungsnot ging, muß künftig neben der Berücksichtigung sozialpolitischer Anforderungen das Ziel der Integration des Wohnungsbaues in den Städtebau mit Nachdruck verfolgt werden. Dabei werden künftig auf dem Wohnungsmarkt verstärkt die quantitativen und strukturellen Probleme der regionalen Wohnungsteilmärkte im Vordergrund stehen.

3.1 Räumlich-strukturelle Probleme des Wohnungsbaues

Die Zuordnung von Wohnungen und der Standorte für Arbeitsplätze, Bildungs-, Freizeit- und Erholungseinrichtungen, aber auch die Zuordnung der Wohnstandorte zu den Verkehrseinrichtungen ist vielfach unzureichend. Fehlentwicklungen zeigen

sich besonders in den Kernen und Randzonen größerer Agglomerationen.

(1) Die Fühlungsvorteile, die die Innenstadt der Wirtschaft bietet, erzeugen eine zunehmende Nachfrage mit der Folge, daß Bodenpreise und Mieten überdurchschnittlich ansteigen und die Belastung durch Mieten für erhebliche Teile der Wohnbevölkerung untragbar wird. Diese Verdrängungskonkurrenz führt zu einer tendenziellen Abwanderung der Wohnbevölkerung an die Peripherie der Städte und zu einer zunehmenden Trennung von Wohn- und Arbeitsstätten.

(2) Werden in Zukunft, wie beabsichtigt, in verstärktem Maße Flächensanierungen in Stadtkernen durchgeführt, besteht die Gefahr, daß die bereits jetzt feststellbaren autonomen Tendenzen weiter verstärkt werden. Die Sanierungsgebiete werden von einem überdurchschnittlich hohen Anteil relativ einkommensschwacher Bevölkerungsteile bewohnt. Da die sich nach der Sanierung bildenden Mieten höher liegen, werden vermutlich viele der bisherigen Bewohner gezwungen, diese Gebiete zu verlassen, wenn nicht entsprechende Hilfen geboten werden. Da Neubausiedlungen am Rande der Städte in vielen Fällen für die Unterbringung bestimmter Bevölkerungsgruppen, beispielsweise kinderreicher und junger Familien geplant werden, richtet sich auch die infrastrukturelle Ausstattung der Wohnsiedlung in der Regel nach den Erstmietern. Eine Anpassung dieser Wohnfolgeeinrichtungen an die sich ändernde Haushaltsstruktur und damit an den Lebenszyklus der gesamten Siedlung unterbleibt wegen ungenügender Anpassungsfähigkeit der Einrichtungen.

Die Diskrepanz zwischen der sich ändernden Nachfrage und dem starren Angebot wirkt sich besonders folgenschwer im Schulbau aus. So konnte in Neubausiedlungen ein Schülerzyklus mit einer Frequenz von rund 7 Jahren nachgewiesen werden. In der ersten Phase nach Fertigstellung der Siedlung steigt die Schülerzahl kontinuierlich an und verursacht eine steigende Kapazitätsauslastung der Schulbauten mit unter Umständen zu hohen Klassenfrequenzen und Schichtunterricht in Siedlungen mit einem starken Anteil an kinderreichen Familien.

Das Mißverhältnis zwischen vorhandenem infrastrukturellem Angebot und wechselndem Bedarf an öffentlichen Einrichtungen wird in vielen Fällen auch dadurch erhöht, daß freiwerdende Wohnungen mit älteren Menschen neubelegt werden, für die bedarfsgerechte Einrichtungen nicht oder nur in unzureichendem Maße vorhanden sind. Ähnliche Fehlentwicklungen, wie sie beispielhaft am Schulbau aufgezeigt wurden, sind auch hinsichtlich der Ausstattung der Wohngebiete mit sozialpädagogischen und gesundheitspflegerischen Einrichtungen zu vermerken. Falsche Dimensionierung und mangelhafte räumliche Zuordnung von Bildungs-, Gesundheits- und Freizeiteinrichtungen führen zu einem Wanderungszwang sowie — mit wachsender Entfernung zu den Bildungsstätten — zu einem niedrigeren Bildungsniveau der Bewohner.

Eine weitere Folge dieser Fehlentwicklung ist der wachsende Individualverkehr zwischen den Zentren und dem Umland der Verflechtungsgebiete, der eine physische und psychische Belastung verursacht, die soziale Vorteile, wie Arbeitszeitverkürzung sowie steigende Löhne und Gehälter, häufig wieder aufhebt. Die Tatsache, daß Wohn- und Arbeitsstätten oft nur über lange Anfahrtswege erreicht werden können, muß im Zusammenhang mit den Mobilitätshemmnissen, denen viele Stadtrandbewohner unterworfen sind, betrachtet werden. Der sich aus mangelhaften städtebaulichen Zuordnungen ergebende Wunsch, den Wohnort zu wechseln, kann infolge der geringen Fluktuationenmöglichkeit zwischen den regionalen Wohnungsteilmärkten selten verwirklicht werden. Auch werden den Veränderungswünschen durch die subventionspolitisch bedingte Marktpaltung sowie die hohen Mietzinsdifferenzen innerhalb der einzelnen Wohnungsmärkte Grenzen gesetzt.

Eine kritische Analyse des derzeitigen Wohnungsmarktes ergibt, daß dieser einerseits unerwünschte Mobilität verursacht, andererseits jedoch die durch wachstumsbedingte Strukturumwandlungen erzeugte und wünschenswerte Mobilität von Arbeitskräften erschwert.

Der Versuch, Gemeinden durch Industrieansiedlungen zu aktivieren, trifft auf einen weiteren neuralgischen Punkt des Wohnungsmarktes. Industrialisierungserfolge sind heute mehr als je abhängig von einem ausreichenden Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, deren wünschenswerte Ansiedlung an geeigneten Standorten damit zu einer wesentlichen Erfolgsbedingung der regionalen Strukturpolitik geworden ist.

Durch die derzeitigen Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes wird diese Erfolgsbedingung jedoch nicht gewährleistet, da die qualifizierten Arbeiter und Angestellten zu den Beziehern mittlerer Einkommen mit relativ hohen Wohnwertansprüchen gehören. Diesen Ansprüchen bei tragbarer Mietbelastung zu genügen, ist unter den gegebenen Marktverhältnissen vielfach ausgeschlossen, da die qualifizierten Arbeitskräfte in der Überzahl nicht mehr unter die Förderungsbestimmungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaues fallen und weitgehend auf neu zu erstellende freifinanzierte Wohnungen mit extrem hohen Mieten angewiesen sind. Das bisherige Wohngeldgesetz brachte für diesen Personenkreis mit relativ hohem Einkommen und entsprechenden Wohnwertansprüchen keine nennenswerte Entlastung, so daß die Chancen für Industrialisierungserfolge im ländlichen Raum aus diesem Grund verhältnismäßig gering waren. Demgegenüber wird das neue Wohngeldgesetz, das Anfang 1971 in Kraft treten soll, Verbesserungen bringen.

Außerdem werden seit 1968 im sogenannten „2. Förderungsweg“ des sozialen Wohnungsbaues Wohnungen gefördert, deren Mieten zwischen denen der Sozialwohnungen und der freifinanzierten Wohnungen liegen. In diese Richtung zielt auch das langfristige Wohnungsbaupro-

gramm der Bundesregierung, das u. a. in regionalen Schwerpunkten die Förderung von jährlich 50 000 Wohnungen für einen Personenkreis vorsieht, der die (künftig erhöhten) Einkommensgrenzen des öffentlich geförderten Wohnungsbaues bis zu 40 v. H. überschreitet (vgl. S. 65).

3.2 Sozio-strukturelle Probleme des Wohnungsbaues

Unter städtebaulichen Gesichtspunkten sind auch einseitig ausgerichtete Sozialstrukturen negativ zu beurteilen. Das haben u. a. Untersuchungen in solchen Großsiedlungen gezeigt, die nach einseitigen Auswahlkriterien belegt wurden (z. B. sozialer Wohnungsbau mit Sonderprogrammen) und deren Bewohner einseitige, schichtenspezifische Merkmale zeigen.

Eine weitere Ursache einseitiger Sozialstrukturen in Großsiedlungen ist die Häufung gleicher Wohnungsgrößen, die es unmöglich macht, dem Familienzyklus durch Umzüge innerhalb der Siedlung genügend Rechnung zu tragen. Sie zwingt die Familie bei Vergrößerung nicht nur die Wohnung zu wechseln, sondern in vielen Fällen auch die Siedlung zu verlassen.

Die Wiederbelegung freiwerdender Wohnungen nach den gleichen förderungsbedingten Auswahlkriterien verhindert auch später eine wesentliche Veränderung der Sozialstruktur. Ihr weiteres Absinken wird zur Zeit durch den steigenden Anteil sog. fehlbelegter Wohnungen aufgefangen. Die Problematik des gegenwärtigen Wohnungsmarktes wird dadurch gekennzeichnet, daß die Entwicklung einseitiger Sozialstrukturen u. a. durch die Fehlbelegung von Wohnungen vermindert wird.

Einseitige Sozialstrukturen bilden sich ebenfalls dort heraus, wo sich alte bauliche Substanzen häufen. Stadtteile mit überaltertem, mangelbehaftetem Baubestand werden zu Reservaten von Gastarbeitern, Einkommensschwachen und Alten. Dieser Zustand wird u. a. dadurch aufrechterhalten, daß die derzeitige Gesetzgebung keine Handhabe gibt, den Modernisierungsrückstand aufzuholen und gesunde Wohnungen auch in überalterten, aber erhaltungswürdigen Wohngebieten zu schaffen.

4 Hemmnisse städtebaulicher Planungsprozesse

Die den städtebaulichen Planungs- und Entscheidungsprozessen entgegenstehenden Hemmnisse sind diesen Prozessen teils vorgegeben, teils werden sie erst in ihrem Verlauf wirksam.

4.1 Mangelnde Koordinierung von Planungsprozessen

(1) Die städtebauliche Planung wird besonders dadurch erschwert, daß der rechtliche mit dem so-

zio-ökonomischen Planungsraum — dem Verflechtungsbereich — häufig nicht übereinstimmt und auch durch organisatorische Maßnahmen nicht zur Deckung gebracht werden kann; jede Verwaltungsorganisation ist grundsätzlich auf längere Zeit angelegt, während der sozio-ökonomische Planungsraum raschen Veränderungen unterliegt. Die Fälle, in denen Gemeinden sowohl in der Flächenausweisung wie auch in der infrastrukturellen Ausstattung aneinander vorbeiplanen, sind häufig. Die im Bundesbaugesetz vorgesehenen Institute für die gemeindenachbarliche Planungscoordination (gemeinsamer Flächennutzungsplan, Planungsverbände) haben sich als nicht wirksam genug erwiesen.⁴⁴⁾

- (2) Die städtebauliche Planung wird z. T. dadurch erschwert, daß die Koordinierung noch nicht in jeder Hinsicht zu befriedigen vermag. Sie ist zwischen den Planungsträgern auf den verschiedenen Verwaltungsebenen auch weiterhin zu erleichtern und zu vertiefen.

Die Vielzahl und Vielfalt von Entscheidungsprozessen, die unmittelbar oder mittelbar auf den Städtebau einwirken, verlangen mehr denn je die rechtzeitige und regelmäßige Zusammenarbeit bei Entscheidungen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene in allen Bereichen, um die Planungswirksamkeit zu erhöhen und damit zusätzlich Kosten einzusparen.⁴⁵⁾

- (3) Noch erschwerender können sich Maßnahmen nichtöffentlicher Bauträger (z. B. Industrie-, Verwaltungs- und Wohnungsbauunternehmen) auf die städtebauliche Entwicklung auswirken, wenn es nicht gelingt, sie durch volle Ausschöpfung gesetzlicher Bestimmungen oder frühzeitige Kooperation in die öffentlichen Planungs- und Investitionsprozesse zu integrieren.
- (4) In den Landesplanungsgesetzen ist zwar das Zusammenwirken zwischen dem Land und den Gemeinden im Bereich der Bauleitplanung geregelt; auch sind die Gemeinden nach dem Bundesbaugesetz verpflichtet, die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten. Im regionalen Bereich fehlt es indessen häufig noch an ausreichend konkreten Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Es liegt auch im Interesse der Gemeinden, wenn in dem beide Seiten berücksichtigenden „Gegenstromverfahren“ der Landesplanung die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten der Gesetze voll ausgeschöpft werden. Nur dadurch können die übergreifenden Belange der Raumordnung, die vielfältigen Belange der Fachplanungsträger und die örtlichen Belange

rechtzeitig in ein Gesamtkonzept integriert werden.

Die bereits im gemeindlichen Bereich in der Entwicklung befindlichen Gemeinde- oder Stadtentwicklungsprogramme benötigen entsprechende Programme auf der Ebene des Landes; z. T. haben die Länder bereits solche Programme aufgestellt. Auch ist es notwendig, die raumwirksamen Investitionsplanungen des Bundes und der Länder wirksamer als bisher aufeinander abzustimmen. Hierfür wird das Bundesraumordnungsprogramm Hilfen bieten.⁴⁶⁾

4.2 Mängel innerhalb der gemeindlichen Planung

- (1) Die bisher genannten Schwierigkeiten und Mängel wirken sich insbesondere erschwerend aus, wenn im Städtebau Prioritäten zu setzen und Schwerpunkte zu bilden sind. Sie werden durch organisatorische und methodische Mängel der städtebaulichen Planung noch verschärft.
- (2) Die Planungskapazität der Gemeinden reicht häufig für die auf sie zukommenden städtebaulichen Aufgaben nicht aus. Dies gilt fast ausnahmslos für kleinere, oft auch für mittlere Gemeinden. Die gesellschaftspolitische Bedeutung städtebaulicher Maßnahmen erfordert eine interdisziplinäre Vorbereitung der Bauleitplanung, für die auch die Planungsämter von Großstädten in fachlicher, personeller und technischer Hinsicht oft nur ungenügend gerüstet sind.
- (3) Trotz zahlreicher wissenschaftlicher Vorarbeiten leidet die städtebauliche Planung unter dem Mangel an methodischen Instrumenten, in die vor allem auch die Programmierungsphase als Vorstufe einbezogen werden müßte, um die Komplexität und die Verflechtung der städtischen Lebensvorgänge zu erfassen.
- (4) Die Wirksamkeit der städtebaulichen Planung wird durch den Mangel an planungsrelevanten Informationen wesentlich gemindert. Ungünstig wirken sich vielfach auch das Fehlen moderner Planungsmethoden und eine unzureichende „experimentelle“ Stadtbauforschung aus. Die Methoden zur Erfassung planungsrelevanter Daten sind bisher nur unzureichend entwickelt. Ebenso fehlt eine auf die städtebauliche Planung bezogene und koordinierte Datenverarbeitung.
- (5) Die städtebauliche Planung könnte durch eine stärkere Mitwirkung der Bürger an Planungsprozessen — und zwar schon in der Programmierungsphase — wirksamer als bisher gestaltet werden.

⁴⁴⁾ Die Gründe sind bereits im Städtebaubericht '69 (S. 101 ff.) dargelegt worden.

⁴⁵⁾ vgl. S. 56 ff., 59 ff. u. 61 ff.

⁴⁶⁾ vgl. auch S. 63

ZWEITER TEIL

Maßnahmen

IV. Stärkere Mitwirkung der Bürger und der Öffentlichkeit am Planungsprozeß

1 Gründe und Zielsetzungen

Die Bundesregierung hat in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 zum Ausdruck gebracht, daß sie „mehr Demokratie wagen“, „dem kritischen Bedürfnis nach Information Genüge tun“ will und darauf hinwirken wird, daß „jeder Bürger die Möglichkeit erhält, an der Reform von Staat und Gesellschaft mitzuwirken“.

Das gleiche Ziel gilt es, im Städtebau durch eine stärkere Information der Bürger über Planungen und beabsichtigte Investitionen der Gemeinde sowie durch eine stärkere Mitwirkung der Bürger an Planungsprozessen und Entscheidungen zu verfolgen. Diese Mitwirkung wird in jüngster Zeit auch in der Bundesrepublik, meist unter der Kurzbezeichnung „Demokratisierung der Planung“, immer stärker diskutiert. In vielen Kommunen werden Verfahren und Methoden erprobt, die eine stärkere Mitwirkung der Bürger ermöglichen. Die Motive und Gründe für solche Verfahren sind sehr verschieden. Um Mißverständnissen vorzubeugen, sollen die wesentlichen Gründe kurz dargestellt werden, die nach Ansicht der Bundesregierung eine stärkere Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen im kommunalen Bereich nahelegen und eine umfassendere Information dringend erforderlich machen:

— Verantwortung und Aufgaben der Gemeinden für die Daseinsvorsorge der Bürger nehmen ständig zu. Die kommunalen Planungen und Investitionsentscheidungen bestimmen die Entwicklung der Siedlungen und die Qualität der Umwelt; sie schaffen die Voraussetzungen für private Investitionen, für Wohnen, Arbeiten und Einkaufen. Die Kommunen bieten eine Reihe verschiedener Leistungen an, die den Lebensstandard entscheidend beeinflussen. Dabei müssen sie bei dem steigenden Wohlstand auf immer differenziertere Wünsche und Bedürfnisse Rücksicht nehmen. Die Planungszeiträume werden eher länger als kürzer. Der politische Prozeß gerade in unseren Großstädten wird immer pluralistischer; einzelne Gruppen werden von verschiedenen Planungen ganz unterschiedlich begünstigt oder benachteiligt. Das zeigt, daß kommunale Parlamente und Verwaltungen die Öffentlichkeit möglichst umfassend über Inhalt und Intensität der Wünsche und Interessen einzelner Bürger oder ganzer Gruppen informieren müssen. Solche um-

fassenden Informationen sind die Voraussetzung dafür, daß nicht einige Gruppen bei Planungsentscheidungen unnötig belastet und andere übermäßig begünstigt werden.

Eine stärkere Beteiligung der Bürger kann in bezug auf die Analyse der Wünsche und Belange der Bevölkerung mit der Marktforschung der Privatwirtschaft verglichen werden. Auch dort liegen vielfach in der Planungsphase keine direkt geäußerten Nachfragewünsche vor, während für zukünftigen Bedarf geplant und produziert werden muß. Bei der Planung öffentlicher Leistungen ist es ebenso erforderlich und ein Gebot der Rationalität, möglichst genau zu wissen: Was erwarten die Bürger von der Stadtplanung? Wer wird von Planungsentscheidungen betroffen? Wer wird der Hauptnutznießer sein? Welche Interessen stehen dagegen?

— Die Diskussion über Planungsprobleme ist heute vielfach noch zu sehr auf kleine Expertenzirkel begrenzt. Die Träger öffentlicher Belange, große Investoren oder auch die Grundstückseigentümer werden in der Planungspraxis früher und intensiver eingeschaltet als die übrige Bevölkerung. Das erklärt sich daraus, daß die jeweiligen Investoren oder Grundstückseigentümer unmittelbar betroffen sind und eine realistische Planung ohne Kontakte und ohne einen Meinungsaustausch mit den Investoren und Grundstückseigentümern nicht auskommt.

Demgegenüber muß die große Zahl der Bürger, die von Planungsentscheidungen nur indirekt betroffen wird, erst angeregt werden, die eigenen Interessen zu artikulieren. Eine stärkere Mitwirkung der Bürger stellt auch hohe Anforderungen an die Planungsverwaltung selbst. Auch wenn diese zu solchen Verfahren bereit ist, ergeben sich vielfach Schwierigkeiten aus der begrenzten Planungskapazität und den in der Regel sehr kurzen Planungsfristen. Viele Auswirkungen von Planungsentscheidungen sind darüber hinaus gar nicht unmittelbar spürbar. Sie werden erst nach eingehender Diskussion aller Folge- und Nebenwirkungen deutlich. Das alles ist einer öffentlichen Debatte nicht förderlich. Der Anspruch nach mehr Mitbestimmung und Einflußnahme der Bürger auf solche Entscheidungen, die Umwelt- und Lebensbedingun-

gen unserer Gemeinden beeinflussen, wird also nicht einfach zu verwirklichen sein.

Aus der Sicht des Bürgers wird diese Beteiligung jedoch immer dringender, weil die Bedeutung der Planungen für sein tägliches Leben zunimmt und weil er nicht wie im privatwirtschaftlichen Sektor Kritik und Kontrolle dadurch ausüben kann, daß er das Produkt wechselt und zu einem anderen Anbieter übergeht. Öffentliche Planungen lassen sich sinnvoll nur debattieren, kritisieren und beeinflussen, bevor sie Wirklichkeit geworden sind. Eine nachträgliche Erörterung vermag an einmal getroffenen Festlegungen, deren Folgen vielfach jahrzehntelang bestehen bleiben, kaum mehr etwas zu ändern.

Die stärkere Mitwirkung der Bürger am Planungsprozeß bezweckt also:

- die gesamte Öffentlichkeit verständlicher und umfassender zu informieren,
- bei der Planung die Bedürfnisse der einzelnen und verschiedenen Gruppen vorausschauend zu ermitteln, um der Gemeindevertretung bei ihren Entscheidungen eine gerechte Abwägung aller Interessen zu ermöglichen,
- das Miteinanderhandeln von Planern und Planungsbetroffenen zu verbessern und zu erleichtern,
- die Entscheidungen über die langfristige Gestaltung der Umwelt auf die Zustimmung möglichst breiter Bevölkerungskreise zu stützen.

2 Ansatzpunkte für eine stärkere Mitwirkung der Bürger an Planungsprozessen

Es ist nicht richtig, wenn manchmal behauptet wird, daß in der gegenwärtigen Planungspraxis demokratische Verfahren keinen Eingang gefunden hätten. Nach dem Bundesbaugesetz können alle Bürger gegen ausgelegte Entwürfe von Bauleitplänen Bedenken und Anregungen erheben. Diese Regelung schöpft indessen die vorhandenen Möglichkeiten, die Bürger für eine Mitwirkung an der Planung zu gewinnen, nicht aus. Einmal erfolgt die Anhörung erst, wenn sich der Planentwurf bereits im förmlichen Verfahren befindet und die wichtigsten Entscheidungen des Planungsträgers zwar nicht formell, aber doch in der Sache bereits getroffen sind. Jede Planung beginnt außerdem mit einer Phase, in der Probleme untersucht und die Aufgaben definiert werden. Schon in dieser Phase können Weichen für spätere Entscheidungen dadurch gestellt werden, daß Daten nicht erhoben und Interessen nicht anerkannt und berücksichtigt werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn nur mit Grundstückseigentümern oder Investoren verhandelt wird und deren Vorstellungen die Problemstellung zu stark beeinflussen.

Der ausgelegte Plan sowie der schriftliche Erläuterungsbericht oder die Begründung sind für den Bürger in der Regel ohne zusätzliche Informationen in weiten Teilen nicht oder nur schwer verständlich. Von der Möglichkeit, Auskunft von der Planungsdienststelle zu erlangen, wird erfahrungsgemäß regelmäßig nur von den unmittelbar Betroffenen Gebrauch gemacht. Zudem ist, wie bereits dargelegt, eine grundsätzliche Änderung der Planung zu diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich.

Es ergibt sich daher die Notwendigkeit, die Bürger schon vor diesem Zeitpunkt über die Planungsgrundlagen zu informieren und sie mit den grundsätzlichen Planungszielen vertraut zu machen. Da Planung zudem ein dauernder Prozeß ist, muß auch die Mitwirkung der Bürger am Planungsprozeß entsprechend gestaltet werden, d. h. die Bürger sind wiederholt in den verschiedenen Planungsphasen am Planungsprozeß zu beteiligen. Die Mitwirkung sollte auch nicht einseitig auf Teilbereiche der Planung oder nur auf einzelne Stadtgebietsplanungen beschränkt werden, sondern den Bürger in den Gesamtprozeß der Planung einbeziehen.

- Die Verantwortung für die Stadtplanung liegt bei der Gemeindevertretung. Diese Gesamtverantwortung muß schon deshalb erhalten bleiben, um Leerlauf oder sich gegenseitig behindernde, blockierende oder gar aufhebende Entscheidungen zu unterbinden. Eine stärkere Mitwirkung der Bürger kann nicht mit dem Ziel gefördert werden, dieses Organ umgehen oder sogar ersetzen zu wollen, das für ein demokratisches Verfahren der Planaufstellung und Planrealisierung zuständig ist. Es geht im Gegenteil darum, die Entscheidung der Gemeindevertretung stärker in einer breiteren Öffentlichkeit zu verankern und den Kontakt zwischen Wählern und Gewählten zu intensivieren. Wenn es gelingt, besser als bisher die einzelnen Interessen zu artikulieren, werden die Bedeutung und die Stellung der Gemeindevertretung als Ausgleichs-, Clearing- und Entscheidungsgremium versärkt und gefördert.
- Die bürgerschaftliche Mitwirkung kann sich immer nur auf den gegebenen Kenntnis- und Erfahrungsstand des einzelnen gründen und sich mit ihm fortentwickeln. Die Erfahrungen zeigen, daß unter den gegenwärtigen Bedingungen das Interesse an Stadtplanungsentscheidungen sehr gering ist. Die Teilnahme der Bürger ist vielfach beschränkt auf die Fälle, in denen eigene Interessen unmittelbar betroffen sind. Das erklärt die überdurchschnittlich hohe Bereitschaft von Hausbesitzern, Grundstückseigentümern und Investoren, Einfluß zu nehmen und die Aktivität der Mieter bei dem Bekanntwerden oder der Durchführung von Sanierungsabsichten. Diese Teilnahme ist jedoch meist vorübergehend und auf bestimmte Projekte und Vorhaben begrenzt.
- Nur kleine Gruppen sind gegenwärtig bereit und in der Lage, sich langfristig an umfassenden Planungen zu engagieren und für sie zu interessieren. Jeder Demokratisierungsversuch, der das

nicht in Rechnung stellt, würde neue Ungereimtheiten schaffen oder Hoffnungen wecken, die sich später nicht erfüllen ließen. Wer die Schwierigkeiten einer stärkeren Beteiligung der Bürger nicht von vornherein berücksichtigt, läuft Gefahr, anstelle einer breiten Teilnahme den Einfluß kleiner, extremer oder einseitig orientierter Gruppen zu verstärken.

- Jede Planungsentscheidung ist ein Kompromiß zwischen widerstreitenden Interessen. Planungen schaffen Investitions- und Entwicklungsmöglichkeiten an einer Stelle und begrenzen sie an anderer. So erhöhen z. B. Verkehrsinvestitionen die Zugänglichkeit bestimmter Stadtviertel; sie bringen aber eine Lärmbelästigung für andere. Eine U-Bahnhaltestelle vor dem Geschäftseingang ermöglicht zusätzlichen Umsatz, die Umlenkung des Verkehrs auf eine neue Straße kann eine Dämpfung der Geschäftsentwicklung an anderer Stelle zur Folge haben.

Planungsentscheidungen sind immer unterschiedlichen ökonomischen Interessen ausgesetzt. Sie folgen insoweit keinen wertneutralen Sachgesetzmäßigkeiten. Eine Expertokratie, die zwingend richtige Lösungen anbietet, ist nicht denkbar. Eine demokratische Lösung kann deshalb nur darin bestehen, gerade diese ökonomischen Interessen offen darzulegen, gegeneinander abzuwägen, den berechtigten Belangen der übrigen Bürger gegenüberzustellen und dann unter Abwägung aller Faktoren zu entscheiden. Dazu ist aus allen Bewohnern eines Planungsgebietes die Planungsöffentlichkeit zu bilden, um für jede Entscheidung einen möglichst breiten Rückhalt zu gewinnen.

Eine zentrale Rolle bei diesen Bemühungen spielen die Interessen der Grundeigentümer. Dabei ergeben sich Schwierigkeiten nicht so sehr aus den wirtschaftlichen Interessen der einzelnen Eigentümer, sondern — wenn sie nicht für die Planung gewonnen werden — auch aus der starken Stellung von Institutionen und Organisationen am Bau- und Boden- sowie Häuser- und Wohnungsmarkt. Um solche einseitigen Interessen nicht zum Zuge kommen zu lassen, wird vielfach versucht, Planungen möglichst lange hinter verschlossenen Türen zu beraten, um zu verhindern, daß einige wenige sich möglichst früh am Grundstücksmarkt „einkaufen“, um Faustpfeiler für späteren Einfluß auf Planungen und Planungskonzeptionen zu gewinnen.

- Die Bemühungen um mehr Öffentlichkeit werden behindert durch Spekulationsmöglichkeiten am Bodenmarkt. Damit wird aber noch einmal deutlich, wieviel Barrieren die Nichtgrundeigentümer zu überwinden haben, um Einfluß auf Planungen zu nehmen, die sie betreffen. Sie stellen zahlenmäßig die weit stärksten Gruppen und sind gerade deshalb am schwersten organisierbar. Ihr Interesse an einzelnen Planungsprojekten ist im Durchschnitt weit weniger intensiv, weil für sie nicht hohe Gewinne oder deren

Verminderung auf dem Spiele stehen. Das zeigt aber, in welche Richtung die besondere Aufmerksamkeit der Verwaltung und der verantwortlichen Politiker bei allen Planungsentscheidungen gehen sollte.

3 Denkbare Formen der bürgerschaftlichen Mitwirkung

Es gibt keine Verfahren oder Methoden der Beteiligung, die alle Wünsche erfüllen oder die in jedem Einzelfall anwendbar sind. Dazu sind die Probleme und Voraussetzungen in den einzelnen Fällen viel zu unterschiedlich. Vor allem kann aber Demokratisierung nicht durch einzelne gesetzliche Vorschriften verordnet werden. Gesetzliche Regelungen schaffen unmittelbar noch keine stärkere Beteiligung der Bürger. Sie können eine stärkere Beteiligung ermöglichen, sie können Wege öffnen und Hindernisse beseitigen.

Die folgenden Hinweise auf einige Verfahren sind als Anregung gedacht. Sie erheben nicht den Anspruch, vollständig zu sein, sie sollen vielmehr deutlich machen, daß verschiedene Verfahren möglich sind, daß ihre Wirkung jedoch erst noch erprobt werden muß. Sie lassen sich vor allem nicht schematisch anwenden, da jede Planungsaufgabe ihre Besonderheiten hat, die ein besonderes Vorgehen erfordern.

Zur Zeit wohl am häufigsten erwähnt wird der amerikanische Ansatz der Anwaltsplanung⁴⁷⁾ (Advocacy Planning). Dieser Vorschlag sieht vor

- alternative Pläne auszuarbeiten und zur Diskussion zu stellen; für die Formulierung und Einbringung von Alternativplänen gibt es keine institutionellen Schranken;
- den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß, der zur Aufstellung und Realisierung von Plänen führt, zu einer Art forensischem Verfahren auszubauen; die Interessen der Planungs-betroffenen, insbesondere derjenigen, die auf Grund sozialer Unterprivilegierung sich anders kein Gehör verschaffen können, sind anwaltsmäßig zu vertreten (daher der Name).

Die Anwaltsplanung ist vor allem bei Sanierungen oder — allgemeiner — bei allen Planungen mit einem besonders großen Sozialumfang (relativ große Zahl Betroffener; relativ weitreichende soziale Konsequenzen für die Betroffenen; relativ großer materieller Planungsaufwand) denkbar.

⁴⁷⁾ hierunter wird nicht die juristische Vertretung von Angelegenheiten Betroffener verstanden, sondern im übertragenen Sinne die Wahrnehmung der Belange solcher Personengruppen, die zur Vertretung ihrer Belange selbst nicht im Stande sind

Am Beispiel der Sanierung wird deutlich, daß der Grundgedanke der Mitwirkung ein wichtiges Problem trifft. Eine Sanierung kann z. B. unter der ausschließlichen Voraussetzung erfolgen, daß Veränderungen für die Mieter möglichst kleinzuhalten seien. Sie kann aber auch unter dem Gesichtspunkt gesehen werden; eine bestimmte Fläche ökonomisch maximal auszunutzen. Die Lösungen, die jeweils eine dieser Forderungen erfüllen, werden sicher sehr unterschiedlich ausfallen. Anwaltsplaner können sich nun in den Dienst des einen oder anderen Zieles stellen und entsprechende Lösungen vorschlagen. Erst ein Angebot unterschiedlicher und möglichst verständlich dargebotener Konzeptionen führt die Debatte aus einer abstrakten Zieldiskussion heraus. Erst deutlich sichtbare Alternativen wecken das Interesse der Nichtexperten und ermöglichen ihnen eine Teilnahme an der Diskussion.

Die Brauchbarkeit des Prinzips der Anwaltsplanung hängt einmal davon ab, ob sich genügend qualifizierte und unabhängige Fachleute finden lassen, die für bestimmte Gruppen und unter bestimmten Zielsetzungen Alternativpläne ausarbeiten.

Zum anderen setzt Anwaltsplanung voraus, daß sich genügend große und homogene Gruppen finden, die sich jeweils übereinstimmende Meinungen über die zur Diskussion stehende Planung bilden. Gelingt es nicht, diese häufig sehr heterogenen Interessengruppen durch ein wirklich öffentlichkeitsbezogenes, demokratisches Verfahren auf ein Interesse am öffentlichen Wohl und gemeinsamen Nutzen zu verpflichten, so muß die Anwaltsplanung an der geringen ökonomisch und sozial bedingten Homogenität der Planungsbetroffenen scheitern.

Eine weitere Methode, eine breitere Mitwirkung der Öffentlichkeit zu fördern, ist die Gemeinwesenarbeit, die von Gemeinwesenarbeitern getragen wird. Aufgabe des Gemeinwesenarbeiters ist es, unterprivilegierten Gruppen, die am politischen Prozeß nur am Rande teilnehmen, zu helfen, sich zu organisieren, um ihre Interessen besser durchzusetzen oder auch um sie überhaupt erst zu artikulieren. Dabei kann der Gemeinwesenarbeiter die Rolle eines Kommunikationsglieders zwischen betroffenen Gruppen und Planungsbehörde übernehmen. Er kann die Gruppen, in deren Interesse er arbeitet, aufklären über die Folgen von Planungsentscheidungen, und er kann gegenüber den Planern die Wünsche oder Befürchtungen der Betroffenen vortragen. Zwar werden — wie schon dargelegt — Planungen öffentlich ausgelegt oder bekanntgemacht, doch ist dieses Bekanntmachen noch nicht gleichzusetzen mit einer echten Kommunikation zwischen Planern und Betroffenen. Gerade sozial schwächere Gruppen reagieren auf solche „Informationen“ am allerwenigsten, obwohl sie von den Auswirkungen der Planung am stärksten betroffen werden. So kann es dazu kommen, daß Reaktionen erst dann auftreten, wenn Planungen in die Phase ihrer Realisierung treten. Widerstände und Wünsche, die dann sichtbar werden, lassen sich dann vielfach nicht mehr oder nur noch unter großen Schwierigkeiten berücksichtigen.

Der Gemeinwesenarbeiter kann dadurch, daß er frühzeitig Interessen stimuliert oder Wünsche artikuliert, eine heute immer wieder empfindlich spürbare Lücke schließen helfen. Anders als der traditionelle Sozialarbeiter befaßt sich der Gemeinwesenarbeiter nicht nur mit den sozialen Problemen einzelner Personen. Er soll vielmehr die Probleme einzelner Gruppen in ihrem größeren sozialen Zusammenhang begreiflich machen. Wenn auch der Einsatz von Gemeinwesenarbeitern gerade bei Sanierungsmaßnahmen vielversprechend sein mag, so muß doch eine besondere Schwierigkeit gesehen werden. Der Gemeinwesenarbeiter steht nämlich zwischen Bürgergruppen auf der einen und der Verwaltung auf der anderen Seite; gleichzeitig ist er aber Angestellter der Kommune. Daraus kann die Gefahr einer zu großen Abhängigkeit von seinem Auftrag- und Arbeitgeber erwachsen.

In den Bürgerforen, die sich in verschiedenen, vor allem größeren Städten der Bundesrepublik in den letzten Jahren speziell im Hinblick auf Planungsprozesse gebildet haben, ist ein wichtiger Ansatz zur Demokratisierung von Planungsprozessen zu sehen. Hier haben sich bereits Formen der Mitsprache, d. h. der formellen und informellen Beteiligung am Planungsprozeß herausgebildet.

Als erfolgreich bezeichnet worden sind folgende Beispiele: das „Stadtentwicklungsforum Bonn“, das „Münchener Diskussionsforum für Entwicklungsfragen e. V.“ (Münchener Forum) und die Essener Bürgerausschüsse.

Ein Vorschlag geht dahin, für einzelne städtebauliche Planungsprojekte jeweils spezifische Gruppen zu bilden, die ihrer Zusammensetzung nach sowohl dem Ziel wie dem Adressatenkreis der Planung bestmöglich entsprechen.

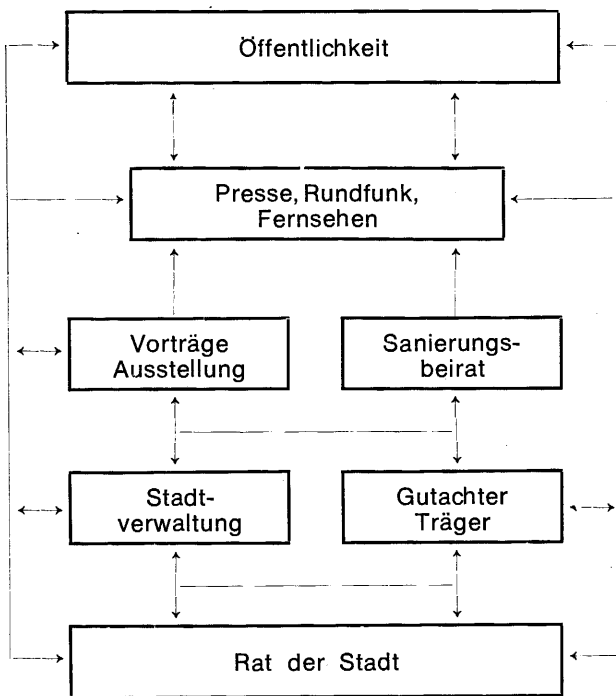
Da alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen bei wichtigen Entscheidungsprozessen ein Mitspracherecht haben sollten, müßte geprüft werden, ob alle Individuen und Gruppen, die sich in einem ad-hoc-gebildeten Organ zusammenfinden, vergleichbare Chancen haben sich durchzusetzen.

Die schwierigen institutionell-rechtlichen Fragen, d. h. die Fragen nach Delegation und Repräsentation, nach Kompetenz und Dauer der Organe und ihrer Stellung zum Gemeindepapament sind mit dem bloßen Begriff jedoch noch nicht gelöst.

Ein Beispiel für ein Organ, das aus Anlaß einer Sanierungsmaßnahme gegründet worden ist, ist ein Sanierungsbeirat, wie er in der Stadt Hameln erstmals eingerichtet und von der Stadt Osnabrück weiterentwickelt wurde. Ihm gehören Vertreter aus allen Bevölkerungsgruppen an. Er soll die Verwaltung in jeder Phase der Sanierung fachkundig beraten.

Die Stellung dieses „Beirats“ verdeutlicht das folgende Schaubild. Die Stadtverwaltung Osnabrück bemerkt hierzu:

Abbildung II



„Rat und Verwaltung sind zwar durch gute Fachleute für die anstehenden großen Aufgaben gerüstet, doch besteht immer die Gefahr, daß eine Planung entwickelt wird, die nicht von der Bürgerschaft getragen wird. Die Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen an der Innenstadtsanierung ist für uns selbstverständlich, damit die Beziehung der Einwohner zu unserer Stadt erhalten bleibt.“⁴⁸⁾

4 Lernprozesse und Öffentlichkeitsarbeit

Die Aktivierung des Interesses der Bürger an Planungsentscheidungen hängt nicht nur ab von institutionellen und rechtlichen Möglichkeiten oder Hemmnissen, sondern ebenso vom politischen Bewußtsein und der Problemerkennntnis der Bürger.

In den letzten Jahren ist die Berichterstattung in Presse, Rundfunk und Fernsehen über Probleme der Stadtplanung und Raumordnung sehr viel intensiver geworden. Die Massenmedien haben zur Bewußtseinsbildung auf diesen Gebieten wesentlich beigetragen. Das Ziel muß sein, dieses Problembewußtsein noch weiter zu verstärken. Allerdings kommt in der Berichterstattung der regionale oder lokale Bezug oft noch zu kurz. Anders als z. B. in den USA sind in der Bundesrepublik Rundfunk und Fernsehen nicht lokal oder regional aufgebaut und orientiert, sie „betreuen“ vielfach ein wesentlich größeres Gebiet. Zu prüfen ist weiter, ob durch „allgemeine“ Sendungen — insbesondere auch im Schulfunk — ein stärkeres Interesse an Planungsentscheidungen geweckt werden kann, das dann auch zur Aktivierung für Planungen am Ort oder

in der Region führt und ob nicht der regionale und lokale Bezug der Rundfunk- und Fernsehsendungen verstärkt werden kann.

Auch hier sollte man nicht nur an eine einzige Institution oder Ebene der Bildung bzw. Ausbildung denken. Zu erinnern ist daran, daß auch auf diesem Gebiet verschiedene Volkshochschulen, Tagungsstätten und andere Institutionen bereits erhebliche Anstrengungen unternehmen. Stärker genutzt werden sollten die Möglichkeiten, die sich im Schulunterricht, beispielsweise in den Fächern Sozialkunde, Geographie, Zeichnen und Werken ergeben. Ein Vorschlag geht dahin, daß sich die Bürger mittels von Plan-Spielen, die echte Situation simulieren, in die Problem- und Entscheidungssituation bei komplexen Planungsprozessen hineinfinden. Es wäre zu prüfen, inwieweit das Planspiel als Lehrtechnik im Schulunterricht eingesetzt werden kann.

Öffentlichkeitsarbeit soll Informationen zur Verdeutlichung bestimmter Situationen geben und damit dem einzelnen Handlungs- und Kontrollmöglichkeiten eröffnen. Öffentlichkeitsarbeit ist daher die wichtigste Voraussetzung dafür, daß sich über die angestrebten Ziele Übereinstimmung bilden kann.

Zu den Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit gehört es,

1. die Massenmedien durch die planenden und ausführenden Behörden zu unterrichten;
2. die Planungsöffentlichkeit im engeren Sinne zu informieren; hierzu gehören aktiv an der Planung Beteiligte und alle von der Planung Betroffenen;
3. sofern eine Planungsöffentlichkeit nicht besteht, Interessen zu wecken und eine Planungsöffentlichkeit herzustellen.

Eine weitergehende Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen ist vor allem auch deshalb zum Problem und zur Forderung geworden, weil die Planungsbetroffenen nicht ausreichend und rechtzeitig über die betreffenden Planungen informiert wurden, eine funktionale Öffentlichkeit bisher also nicht vorhanden war.

Ein Mittel, um die Demokratisierung des Planungsprozesses im Rahmen einer breit angelegten Öffentlichkeitsarbeit zu verwirklichen, ist, daß die Planungsträger in regelmäßigen Abständen Berichte über die Entwicklung der Gemeinde sowie den Stand der Planung und der Planverwirklichung in allgemeinverständlicher Form öffentlich erstatten und zur Diskussion stellen.

Die bereits erwähnten Verfahren zur Verbesserung der Mitwirkung der Bürger an Planungsprozessen fördern immer auch die Öffentlichkeitsarbeit. Sie sollen u. a. den Informationsfluß zwischen Planungsbetroffenen und Gemeindevertretung sowie Verwaltung erleichtern. Das gilt für die Tätigkeit und Vermittlungsfunktion des Gemeinwesenarbeiters oder Anwaltsplaners ebenso wie für eine mehr oder weniger formell konstituierte Mitsprache- und Entscheidungsebene (Bürgerforen; ad hoc-Gruppen und dgl.). Ein Austausch der Erfahrungen über die Wirksamkeit der verschiedenen Methoden und Möglich-

⁴⁸⁾ „Osnabrück, Die Sanierung kann beginnen“, Osnabrück 1970

keiten der Öffentlichkeitsarbeit ist dringend erforderlich. Es muß vermieden werden, daß in jedem Einzelfall wieder aufs neue von vorn begonnen wird.

5 Praktische Maßnahmen zur Reform des Planungsprozesses

Die Bundesregierung wird prüfen, welche Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zur Verbesserung der gegenwärtigen Verhältnisse getroffen werden können. Sie wird in ihren vielfältigen Aktivitäten im Bereich der Städtebaupolitik auf eine stärkere Mitwirkung der Bürger am Planungsprozeß hinwirken.

Das Bundesbaugesetz stellt — wie schon erwähnt — eine gewisse Öffentlichkeit für die gemeindliche Bauleitplanung her. Diese Regelungen sind jedoch nicht ausreichend. Die Bundesregierung wird deshalb im Rahmen der Novellierung des Bundesbaugesetzes prüfen, wie die Mitwirkung der Bürger am Planungsprozeß durch gesetzliche Regelungen erleichtert und verbessert werden kann. Bereits das künftige Städtebauförderungsgesetz wird den Gemeinden die intensive Beteiligung und Anhörung der Bürger zur Pflicht machen. Darüber hinaus müssen die Hemmnisse gegen eine frühere Mitwirkung der Bürger abgebaut werden, die sich daraus ergeben, daß das frühzeitige Bekanntwerden von Planungen zu unangemessen hohen Bodenpreisen, oft auch zu Spekulationskäufen führen. In diesem Zusammenhang kommt den bodenrechtlichen Regelungen des Städtebauförderungsgesetzes und der Verbesserung des Bodenrechts im Rahmen der Novellierung des Bundesbaugesetzes besondere Bedeutung zu.

Der Einwand, daß solche Gesetzesänderungen, die zu einer wirksameren Mitarbeit des Bürgers im Planungsprozeß führen, nur Verzögerungen bewirken und das Ergebnis der Pläne auch sachlich nicht verbessern, ist nach Ansicht der Bundesregierung nicht überzeugend und zutreffend.

Eine rechtzeitige öffentliche Diskussion der grundsätzlichen Fragen eines Planes erleichtert den zuständigen Organen im System unserer repräsentativen parlamentarischen Demokratie die Entscheidung, weil die betroffenen Interessen transparent gemacht werden. Sie verbessert durch diese Transparenz den Inhalt des Planes und erleichtert die Realisierung, weil der Boden auf diesem Wege psychologisch vorbereitet ist.

Die Bauleitplanung des geltenden Rechts legt die zulässige Bebauung der Flächen nach Art und Maß fest. Über den Zeitpunkt der Durchführung der Bebauung sagen diese Pläne jedoch nichts aus. Die Verfahren zur Aufstellung der Bauleitpläne stellen nur einen Ausschnitt aus einem zeitlich weit früher beginnenden und sachlich weitergehenden Planungsprozeß dar.

Dieser Prozeß beginnt mit den Überlegungen über die Entwicklungsziele der Gemeinde (z. B. als zentra-

ler Ort im Range eines Oberzentrums mit dem Schwergewicht auf dem Dienstleistungssektor, als Erholungsgemeinde u. a. m.) und betrifft nicht nur die Bodennutzung, sondern die Lenkung aller öffentlichen Investitionen, die für die Realisierung dieser Planung bedeutsam sind, einschließlich der Indikationen für die privaten Investitionen, die durch solches Handeln der öffentlichen Hand bewirkt werden können.

Der einzelne Bebauungsplan ist, so gesehen, nur die Spitze eines Eisberges. Wegen seines speziellen Zwecks ist er darüber hinaus für eine allgemeine Diskussion nicht besonders gut geeignet. Er enthält notwendigerweise viele Einzelheiten, an denen die allgemeine Öffentlichkeit nicht interessiert ist. Auf der anderen Seite können die Rückwirkungen auf die Gesamtgemeinde gar nicht oder nur am Rande dargestellt werden. Es ist deshalb wenig sinnvoll, die Beteiligung der Bürger gerade auf solche detaillierten und komplizierten „Planausschnitte“ zu beschränken.

Öffentliche Planungsdiskussionen dürfen nicht zu einer allgemeinen Technokratisierung führen. Die Rolle des mitbestimmenden Bürgers darf nicht mit der eines Experten verwechselt werden. Der Bürger gerät sonst ins Hintertreffen, fühlt sich überfordert oder unterlegen und resigniert. Nicht zuletzt um diesem Dilemma zu entgehen, hat die „Planning Advisory Group“ in Großbritannien, die 1965 ihre Vorschläge über die „Zukunft der Entwicklungspläne“ vorlegte, folgendes empfohlen:

„Wir stellen uns einen neuen Plantypus vor, bei dem das Schwergewicht auf der Grundstruktur der Stadt liegt und der sich mehr mit politischen Entscheidungen, Zielen und Bewertungskriterien befaßt, als mit detaillierten und statisch angelegten Bodennutzungskarten.“

Was wir vorschlagen, beinhaltet mehr als einen Wechsel in der Form und Darstellungstechnik. Die Betonung liegt auf der Dynamik des städtischen Wachstums und den Fragen der Erneuerung, auf der Beziehung zwischen verschiedenen Bodennutzungen und den Wechselbeziehungen zwischen Bodennutzung und Verkehrssystem. Der Vorschlag bringt mehr als eine neue Technik, obwohl die technischen Innovationen aus sich selbst heraus wichtig sind. Das wichtigste Ziel ist jedoch, ein grundsätzliches Planungsdokument anzubieten, das in der Lage ist, in klarer und integrierter Form die politischen Zielsetzungen und Maßnahmen darzustellen, die die Zukunft der Stadt gestalten.“

Die Beratungsgruppe forderte dann, daß in der Form eines solchen Planes der Öffentlichkeit die Hauptziele und politischen Entscheidungen über Stadtentwicklung und Stadterneuerung übersichtlich dargeboten werden sollten, damit der Bürger ein klares Bild von der Zukunft der Stadt als Ganzes erhält.

Gegenwärtig gibt es in der Bundesrepublik keine gesetzlichen Vorschriften über die Pflicht der Gemeinden, Entwicklungspläne aufzustellen sowie über das entsprechende Planverfahren. In der Planungspraxis wird jedoch der Bauleitplanung vielfach eine

„Entwicklungsplanung“ vorgeschaltet, die für einen mittelfristigen Zeitraum die Raum-, Investitions- und Zeitplanungen zusammenfaßt (vgl. hierzu S. 61 ff.). In diesem Stadium des Planungsprozesses werden für die räumliche Entwicklung der Gemeinde bereits wichtige Entscheidungen getroffen bzw. vorweggenommen. Da eine längerfristige und umfassende Entwicklungsplanung alle Bürger berührt, sollte sie wegen ihrer besonderen politischen Bedeutung in möglichst öffentlicher Debatte zustande kommen. Die Bundesregierung wird bei der Novellierung des Bundesbaugesetzes prüfen, ob und wie die Entwicklungsplanung und ein entsprechendes demokratisches Kontroll- und Entscheidungsverfahren im Bundesbaugesetz berücksichtigt werden kann.

Wenn bei den förmlichen Bauleitplänen (Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen) die Beteiligung der Öffentlichkeit zeitlich früher erfolgen soll — ohne daß dabei heute schon Übereinstimmung herrscht, welche Formen wirksam und praktikabel sind —, erscheint es doch ratsam, vorher zumindest eine grobe Abstimmung zwischen der Gemeinde und den übrigen beteiligten öffentlichen Stellen herbeizuführen. Denn ohne Abstimmung etwa zwischen der Gemeinde und den Baulastträgern für die Bundes-, Landes- und Kreisstraßen ist ein diskussionsfähiger Entwurf gar nicht herzustellen. Dann aber sollte vor der endgültigen Fassung des zur Auslegung bestimmten Entwurfs nach ausreichender publizistischer Vorbereitung eine öffentliche Diskussion stattfinden. Es ist jedoch durchaus vorstellbar, daß die Anstöße und ersten Vorschläge einer Planung auch von einzelnen Bürgern oder Gruppen ausgehen.

Art und Umfang der vorzulegenden Planentwürfe und des zugehörigen erläuternden Materials bedürfen bei allen öffentlichen Debatten der generellen Präzisierung. Die Beteiligung der zuständigen gemeindlichen parlamentarischen Organe an der Diskussion kann ebenfalls ratsam sein. Durch eine Einschaltung der Gemeindevertretung in diese Diskussion könnte vermieden werden, daß ihr, wie das

heute oft der Fall ist, die Bedenken und Anregungen der Bürger zur Bauleitplanung nur in einem von der Verwaltung aufbereiteten Auszug vorgelegt werden. Der Zeitraum für diese Diskussion muß ausreichend sein, gerade wenn konstruktive Anregungen oder gar Alternativ-Vorschläge erwartet werden.

Das Ergebnis der Diskussion — einschließlich etwa vorgelegter Alternativentwürfe — muß der Gemeindevertretung und der Genehmigungsbehörde im weiteren Planverfahren zugeleitet werden. Es ist zu prüfen, ob das förmliche Auslegungsverfahren nach § 2 des Bundesbaugesetzes dann unter Umständen auf die Betroffenen beschränkt werden kann und nur noch dazu dienen soll, individuelle Beschwerden vorzubringen.

Eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozeß erfordert von den Behörden eine leichtverständliche Aufbereitung und Darstellung der Probleme. Die gesetzlich vorgeschriebenen Pläne nehmen auf diese Erfordernisse einer öffentlichen Diskussion kaum Rücksicht. Sie müssen daher für die Zwecke der politischen Diskussion aufbereitet werden. Diese Aufbereitung kann in der Form regelmäßig zu erstattender Berichte vor sich gehen, die über die Entwicklung der Gemeinde, den Stand der Planung und der Planverwirklichung informieren. Bei diesen Berichten käme es mehr auf Allgemeinverständlichkeit als auf technische Perfektion an. Sie sollten in konzentrierter Form die wesentlichen städtebaupolitischen Probleme darstellen.

Sicherlich entstünde dadurch für die Behörden zusätzliche Arbeit. Doch in einer demokratischen Gesellschaft besteht eine wesentliche Aufgabe der Verwaltung darin, die Bürger über die Entwicklung der Gemeinde und der Region zu informieren und aufzuklären. Es reicht nicht aus, daß das Wissen über politische Probleme, die gelöst werden müssen, auf die Fachbeamten beschränkt bleibt. Demokratische Kontrolle und Mitwirkung ist ohne entsprechendes Wissen um die Probleme nicht möglich.

V. Organisatorische und finanzwirtschaftliche Maßnahmen zur Umsetzung von Städtebaupolitik im Städtebau

Die bauliche Erneuerung und Entwicklung unserer Städte und Dörfer stellt im Hinblick auf ihre sozial-ökonomische Bedeutung, ihren langfristigen Charakter, ihre Vielfalt und Komplexität besondere Anforderungen an die Qualität der Planung, an die Planungs- und Durchführungsorganisation einschließlich der Arbeitsweise und Arbeitsmethoden sowie an Umfang und Langfristigkeit der Finanzierung. Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit städtebaulicher Maßnahmen können entscheidend gefördert werden durch das aufeinander abgestimmte Zusammenwirken der Städtebaupolitik betreibenden Hoheitsebenen (Bund, Länder, Kommunen). Städtebaupolitik und Städtebau sind gekennzeichnet durch den interdisziplinären und die Fachbereiche übergreifenden Charakter der Aufgaben. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich aus der Vielzahl und Mannigfaltigkeit von Planungsträgern, Ressorts und Ämtern, deren Handlungen und Unterlassungen sich — je nach Art und Ausmaß der Wechselwirkungen — gegenseitig fördern oder beeinträchtigen können. Für die Zielkonformität der Städtebaupolitik sowie für die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit städtebaulicher Maßnahmen ist daher entscheidend, daß es gelingt, die verschiedenen öffentlichen Aktivitäten möglichst weitgehend zu integrieren. Diese Koordinierungsaufgabe stellt sich in horizontaler und vertikaler Richtung: zwischen den Ressorts und Ämtern derselben Ebene, zwischen benachbarten Gebietskörperschaften und zwischen den Hoheitsebenen im Bundesstaat (Bund, Länder, Kommunen).

Die folgenden Überlegungen bedürfen noch eingehender Erörterung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, da eine Reihe von Vorschlägen im Zuständigkeitsbereich der Länder und Gemeinden zu verwirklichen ist. Das Interesse des Bundes an der sachgerechten Lösung dieser Fragen gründet sich nicht nur auf der Mitfinanzierungskompetenz im Rahmen der Städtebauförderung und auf der Gesetzgebungskompetenz für das Städtebaurecht, sondern auch auf der Absicht der Bundesregierung, mit den Ländern und Gemeinden langfristige Zielvorstellungen im Städtebau zu erarbeiten (vgl. Vorbemerkungen S. 6).

1 Empfehlungen zur Ressortkoordinierung

1.1 Die Fachbereiche übergreifenden Aufgaben

Die städtebauliche Entwicklungsplanung erfordert in allen Hoheitsebenen die unmittelbare und aktive Beteiligung mehrerer Fachressorts und -ämter. Da

ein isoliertes Vorgehen angesichts der unterschiedlichen Sicht und Verantwortungslage der Fachbereiche zu störenden Divergenzen führen kann, bedarf es dazu einer wirksamen Koordinierung und geeigneter Koordinierungsmethoden. Die Vielschichtigkeit städtebaulicher Aufgaben erfordert es, die ineinandergreifenden Funktionen der Ressorts, Ämter und Hoheitsebenen zu einer geschlossenen, aufeinander abgestimmten und langfristig orientierten Gesamtaktivität zusammenzufassen. Eine planungstechnische Integration der Teilbereiche ist insbesondere deshalb notwendig, weil deren Investitionen miteinander die bauliche Gemeindeentwicklung beeinflussen und einander ergänzen. Da die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Infrastrukturmaßnahmen in bestimmten Einzelbereichen in aller Regel auch vom Entwicklungsstand der Einrichtungen in anderen Bereichen abhängen, kann nur eine umfassende, die Fachbereiche und Hoheitsebenen übergreifende Programmierung bzw. Planung, die alle für den Städtebau bedeutsamen Bereiche erfaßt und ihre gleichgewichtige Entwicklung anstrebt, zu sachgerechten Lösungen führen. Darüber hinaus ist in Betracht zu ziehen, daß der Gesamtkomplex des Städtebaues und der raumwirksamen Maßnahmen zur Verbesserung von Strukturen, z. B. die regionale Wirtschaftsförderung und die Agrarpolitik, im Rahmen der Raumordnung in enger Wechselbeziehung zueinander stehen und daher in der Planung wie in der Durchführung aufeinander bezogen werden müssen.

Die Koordinierung der Fachbereiche ist besonders wesentlich im Kommunalbereich, da hier nahezu alle Verwaltungszweige an der städtebaulichen Entwicklungsplanung beteiligt oder von ihr betroffen sind. Je umfangreicher und vielfältiger die Planungsaufgabe ist, vor die eine Gemeinde sich gestellt sieht, um so schwieriger ist es, die Einzelprobleme in den sie umschließenden Gesamtzusammenhang einzuordnen und die Handlungsspielräume auszuschöpfen, aber auch die Grenzen zu erkennen. Um zu widerspruchsfreien, umfassenden und realisierbaren Lösungen zu gelangen, muß das Verfahren der Entwicklungsplanung diesen Erfordernissen systematisch angepaßt, muß die Planung selbst geplant werden. Vor allem müssen eine ganzheitliche und interdisziplinäre Betrachtung der Städtebauprobleme organisatorisch gesichert und die Planung als ein der ständigen Kontrolle, Rückkoppelung und Korrektur zu unterwerfender Prozeß, mit anderen Worten als „lernendes System“, gestaltet werden⁴⁹⁾. Wirksamer als das bisher zu meist geübte Verfahren der Abstimmung im Einzelfall unter den Fachämtern ist eine organisato-

⁴⁹⁾ vgl. S. 87 ff.

rische Zusammenfassung der mit der Städtebauplanung unmittelbar befaßten administrativen Kräfte der Gemeinde. Das in den Fachämtern verfügbare Spezialwissen wird an einer Stelle vereinigt und für die Planungsaufgabe unmittelbar nutzbar gemacht. Eine solche Konzentration der Planungsorganisation entspricht vor allem dem Erfordernis, die einer Gemeinde gestellte Entwicklungsaufgabe als einheitliches Ganzes zu betrachten und zu behandeln. Durch die organisatorische Zusammenfassung wird erreicht, daß ein geschlossener Aufgabenkomplex, der Flächennutzungs-, Siedlungs- und Wirtschaftsplanung, Infrastrukturplanung, Agrarstrukturplanung, Organisations- und Finanzplanung als wesentliche Elemente eines umfassenden Systems in sich vereinigt, einer Stelle innerhalb der Gemeinde zugewiesen wird. Erfahrungen in der Praxis lassen indessen den Hinweis angebracht erscheinen, daß die Aufgabenabgrenzung zwischen der besonderen Organisationseinheit und den Fachämtern sorgfältig vorgenommen und die Arbeitsweise abgestimmt werden muß. Es handelt sich hier in erster Linie um die Erprobung neuartiger Organisationsformen und Arbeitsmethoden, d. h. nicht um ein gesetzgeberisches Problem.

Eine zielgerichtete und wirksame Städtebaupolitik erfordert umfassende und differenzierte Sachinformationen aus allen Bereichen, die von Einfluß für die bauliche Gemeindeentwicklung sein können. In besonderem Maße gilt dies für Pläne und Vorhaben der einzelnen Verwaltungen. Jede dieser Stellen erarbeitet für ihren Fachbereich Unterlagen über Ausgangssituationen und Problemzusammenhänge, verfügt über Bestandsaufnahmen und Prognosen und stellt eigene Ziele auf. In diesem Zusammenhang sind z. B. folgende Verwaltungszweige bzw. Einrichtungen besonders zu nennen: Wasserversorgung, Gewerbeaufsicht, Versorgungsbetriebe, Schulverwaltung, Forstverwaltung, Verwaltung für Flurbereinigung und Siedlung, Liegenschaftsverwaltung, staatliche Bauverwaltung, Bundesbahn, Bundespost, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, Gesundheitsverwaltung, Haushaltswesen. Dabei sind horizontale Koordinationen innerhalb der verschiedenen Hoheitsebenen und vertikale Koordinationen zwischen den Ebenen — Gemeinde, Land, Bund — anzustreben, damit eine geordnete bauliche Gemeindeentwicklung nicht nur in räumlicher, sondern auch in zeitlicher Hinsicht im Einklang auch mit den Zielsetzungen der Fachbereiche ermöglicht wird. Gesichtspunkte der Koordination in datentechnischer Hinsicht werden im Abschnitt VII 6 (S. 76 ff.) besonders behandelt.

Für umfassende städtebauliche Planungen und Maßnahmen sind über den Austausch von Daten hinaus ständige Konsultationen zwischen den beteiligten Stellen über Erkenntnisse und Absichten notwendig. Nur wenn alle Einzelvorhaben und -absichten ständig aneinander gemessen und angepaßt werden, können Fehlinvestitionen verhindert werden.

Die benötigten Informationen müssen zur rechten Zeit und in geeigneter Form zur Verfügung gestellt werden; auf die Dauer ist ein ausreichendes Informationsniveau zu sichern. Das stellt die Verwaltungen vor besonders schwierige Aufgaben. Zwar wer-

den in den einzelnen Fachbereichen weitgehende Abstimmungen vorgenommen. Die zahlreichen städtebaurelevanten Maßnahmen müssen aber besonders bei größeren städtebaulichen Vorhaben zur bestmöglichen Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der städtebaulichen Entwicklung auch in einen zeitlichen und finanziellen Gesamtrahmen eingeordnet werden.

1.2 Auswirkungen der städtebaulichen Aufgabenstellung auf die Planungsorganisation

Um den Anforderungen der modernen Planungstechnik entsprechen und ein möglichst hohes Maß an Führungskoordination erreichen zu können, empfiehlt es sich — wenn die herkömmliche Organisation nicht ausreicht —, für größere und finanziell bedeutsame Entwicklungsprojekte, die Planung und das von ihr benötigte Informationssystem organisatorisch zu einer besonderen Organisationseinheit zusammenzufassen. Nach den Erfahrungen der Praxis beginnt die Notwendigkeit, eine solche besondere Organisationseinheit einzurichten, häufig bei Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern. Einer solchen Stelle sollte nach dem Muster des Projekt-Managements die Aufgabe zugewiesen werden, selbstständig, aber in engem Kontakt mit den Fachressorts die im Bereich des Städtebaues zu treffenden mittel- und langfristigen Entscheidungen (und deren laufende Revision im Rahmen der „gleitenden“ Planung) systematisch vorzubereiten. Die Organisationseinheit müßte mit qualifizierten Fachkräften vielseitig ausgestattet und personell so zusammengesetzt sein, daß sie im Rahmen ihres Aufgabenbereichs den notwendigen Sachverstand in sich vereinigt und auf Grund ihres Gesamtüberblicks in Abstimmung der von den einzelnen Verwaltungszweigen verfolgten Teilziele eine geschlossene, politisch, wirtschaftlich und finanziell realisierbare Gesamtkonzeption zu erarbeiten vermag. Dieses Organisationskonzept führt schon von seiner Anlage her zur umfassenden, ganzheitlichen und längerfristigen Betrachtungsweise, erleichtert die einheitliche Beschaffung und Auswertung der für den Städtebau relevanten Informationen und ermöglicht es den politischen Entscheidungsträgern, ihre Entscheidungen auf einen systematisch erarbeiteten Orientierungsrahmen zu gründen und sie auch dem Wandel der den Planungen zugrundeliegenden Sachverhalte und Entwicklungen anzupassen.

Der städtebaulichen Planung käme ferner zustatten, daß der Leiter und das Personal einer solchen Organisationseinheit, ohne mit laufenden Verwaltungsarbeiten belastet zu sein, sich ungeteilt auf ihre umfassende und anspruchsvolle Aufgabe konzentrieren und — was zusätzliche Leistungsimpulse auslöst — mit ihr identifizieren können. Die innerorganisatorische Gliederung in statusfreie Arbeitsgruppen (Teams) und eine weitgehende Flexibilität im Einsatz und Austausch von Mitarbeitern können dem Ämterpartikularismus entgegenwirken, die interdisziplinäre Arbeitsweise fördern und die Heranziehung qualifizierter Kräfte erleichtern. Die Praxisnähe der Planungsarbeit — namentlich im Interesse der Rückkoppelung zwischen Planvorstellung und

Wirklichkeit einerseits und Planung und Ausführung andererseits — müßte durch enge Kommunikation zwischen der Organisationseinheit und den beteiligten Ämtern und Stellen außerhalb der Verwaltung (Wissenschaft, Wirtschaft, interessierte Öffentlichkeit usw.) gesichert werden.

Die Organisationseinheit hat weder politische Entscheidungsbefugnis noch ist sie für den Planvollzug zuständig. Ihre Funktion beschränkt sich auf die Vorbereitung der Willensakte der Entscheidungsträger: Sie beschafft und bereitet die für die städtebauliche Entwicklungspolitik benötigten Unterlagen auf und stellt somit die Informationen zur Verfügung, die für rationale Entscheidungen der Gemeindevertretung unentbehrlich sind.

Die Frage, in welcher Form solche Organisationseinheiten gebildet werden sollen, beantwortet sich nach dem Gegenstand der Vorhaben und den örtlichen Gegebenheiten.

In Betracht kommen z. B. besondere Planungsstäbe oder Stadtentwicklungsämter. Diese Einrichtungen können auch auf Einrichtungen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit (z. B. Planungsverbände) oder auf Träger, die für besondere Aufgaben gebildet werden (z. B. gemischt wirtschaftliche Unternehmen), übertragen werden.

Die organisatorische Zusammenfassung der städtebaulichen Entwicklungsplanung innerhalb der Kommunalverwaltung erleichtert den Einsatz neuerzeitlicher Hilfsmittel (Datenverarbeitungsanlagen usw.), die Anwendung moderner Management-Methoden und die Ausnutzung neuer Technologien. Die wichtigsten Aufgaben der Entscheidungshilfe sind, die Ausgangstatbestände zu klären, das Entwicklungspotential und die wahrscheinlichen Entwicklungslinien darzustellen, einen Beitrag zum Zielfindungsprozeß zu leisten und in diesem Zusammenhang Handlungsalternativen und deren Konsequenzen deutlich zu machen. Die fachliche Mitarbeit der Organisationseinheit sollte von umfassender und ständiger Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden. Geeignet erscheinen auch ständige Berichte, die von der Organisationseinheit erstellt werden; diese Berichte könnten in das politische Entscheidungsverfahren institutionell so eingegliedert werden, daß sie dieses Verfahren in seinem ganzen Ablauf begleiten. Auf diese Weise werden alle am Entscheidungsprozeß beteiligten politischen Organe und ggf. Finanzierungsträger mit dem Bericht konfrontiert und veranlaßt, sich mit seinen Erwägungen und Ergebnissen auseinanderzusetzen (zur Bedeutung solcher Berichte für die stärkere Mitwirkung der Bürger am Planungsprozeß vgl. Abschnitt IV S. 53 und 55).

2 Empfehlungen zur Verbesserung kommunaler Bauleitplanung

2.1 Inkongruenz von Verwaltungs- und Planungsräumen

Die Planungsorganisation in der Kommunalebene muß dem Umstand Rechnung tragen, daß die städte-

bauliche Entwicklungsplanung zunehmend nicht mehr auf das Gebiet einzelner Gemeinden beschränkt werden kann. Die häufig nur noch historisch erklärbaren Kommunalgrenzen haben vielfach keine Beziehung mehr zu den wirtschafts- und siedlungsräumlichen Zusammenhängen. Im Zuge der technischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung haben die Gemeinden und die sie umgebenden Nachbargebiete funktional einen solchen Verflechtungsgrad erreicht, daß regelmäßig über die politischen Gemeindegrenzen hinweg ein gemeinschaftlicher Lebens-, Wirtschafts- und Verkehrsraum entstanden ist. Da der Verflechtungsgrad angesichts der Entwicklungstendenzen der ihn bestimmenden Faktoren für die übersehbare Zukunft eher überproportional steigen wird, kann die städtebauliche Entwicklung eines derartigen Verflechtungsraumes von den beteiligten Gemeinden nicht mehr unabhängig voneinander gestaltet werden.

Das gilt für die unmittelbar angrenzende, mit der Kernstadt zu einer Siedlungseinheit zusammengewachsene Randzone, aber auch für das weitere Umland, soweit es mit der Stadt einen gemeinsamen, auf wechselseitige Ergänzungsfunktionen beruhenden Versorgungsbereich bildet. Vor allem stellen die großstädtischen Zentren mit den funktional zugeordneten Umlandgemeinden zusammenhängende Ordnungsräume dar, deren sinnvolle Entwicklung eine einheitliche Planung und Gestaltung erfordert. Eine gleiche Problematik ergibt sich auch in anderen Verflechtungsbereichen, z. B. im Nahbereich von Mittelpunktgemeinden.

2.2 Gebietliche Neuordnung

Die Gebiets- und Verwaltungsreform, die in den Ländern z. T. begonnen hat, hat von diesen Schwierigkeiten städtebaulicher Planung ihren Ausgang genommen. In seinem für den Deutschen Juristentag 1964 erstatteten Gutachten „Entspricht der heutige Gemeindegrenzen noch den Anforderungen der Bauleitplanung?“ hat Professor Werner Weber erstmalig auf die Notwendigkeit hingewiesen, einen neuen Gemeindegrenzen zu schaffen, nachdem der Bundesgesetzgeber den Gemeinden die Bauleitplanung als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen habe.

In der Folgezeit haben alle Länder der Bundesrepublik begonnen, Überlegungen zur kommunalen Neuordnung anzustellen. Auf der Ebene der Gemeinden, aber — in einigen Ländern — auch der Kreise sind inzwischen durch entsprechende Reformmaßnahmen weitreichende Veränderungen vorgenommen worden.

Die Gebiets- und Verwaltungsreform im kommunalen Bereich befindet sich in vollem Fluß. Dabei haben sich für die Neuordnung der gemeindlichen Ebene weitgehend übereinstimmende Maßstäbe und Zielvorstellungen herausgebildet. Größere Gemeinden oder gemeinsame gemeindliche Verwaltungen (Verwaltungsgemeinschaften, Samtgemeinden, Ämter) werden weit eher den Anforderungen gerecht werden können, die die städtebauliche Entwicklung heute stellt. Auch im Verhältnis vieler

Städte zu den ihnen benachbarten Gemeinden sind mit der Gebietsreform günstigere Ausgangsvoraussetzungen geschaffen worden.

Wenn auch im Laufe der Neuordnungsbestrebungen zunehmend andere Gesichtspunkte als die des Städtebaues in die Erwägungen eingeführt worden sind, so läßt sich doch schon heute voraussagen, daß die zukünftige kommunale Gliederung des Bundesgebietes nicht nur insgesamt einheitlicher sein wird als früher, sondern weit mehr als bisher den Bedürfnissen städtebaulicher Planung angepaßt sein wird.

Aber auch eine weitgehende Neuordnung der kommunalen Gebietskörperschaften allein wird nicht alle städtebaulichen Planungsprobleme und die Problematik der Gemeindeentwicklung lösen können. Eine Deckungsgleichheit zwischen Wirtschaftsraum und politischer Gemeindegliederung kann nur annäherungsweise erreicht werden. Für den Siedlungsraum sollte sie jedoch weitgehend angestrebt werden. Das macht es notwendig, bei den kommunalen Reformüberlegungen die städtebaulichen Gesichtspunkte besonders zu berücksichtigen⁵⁰⁾.

Die Verflechtungsbeziehungen befinden sich in ständiger Entwicklung, während die politische Grenzziehung ihrer Natur nach unbeweglich ist und nicht ständig geändert werden kann. Zwar kann die gebietliche Neugliederung der Gemeinden und Kreise, für die allein die Bundesländer zuständig sind, die Grundvoraussetzungen für eine geschlossene Bauleitplanung und für die Stadtentwicklung entscheidend verbessern. Aber auch eine Neugliederung kann diese Probleme nicht endgültig lösen. Daher ist es erforderlich, für großräumige Verflechtungsgebiete nach geeigneten kooperativen Formen der Zusammenarbeit zu suchen. Dies ist einerseits eine Frage des kommunalen Verfassungs- und Organisationsrechtes, einschließlich der Gesetzgebung über die interkommunale Zusammenarbeit, andererseits aber auch ein Fragenkreis, für den bei der Regelung über die Planungszuständigkeit im Baurecht ggf. neue Lösungen angestrebt werden müssen⁵¹⁾. Schon heute sollten jedoch die Möglichkeiten des Bundesbaugesetzes und der Regionalplanung (vgl. hierzu im folgenden 2.3) mehr als bisher ausgeschöpft werden⁵²⁾.

2.3 Organisatorische Lösungen

Hier kommt der in § 4 des Bundesbaugesetzes vorgesehene Zusammenschluß der beteiligten Gemeinden zu einem mit der gemeinsamen Planungsaufgabe beauftragten Zweckverband (Planungsverband) in Betracht⁵³⁾, dessen räumlicher Wirkungsbereich dem wirtschaftlichen Verflechtungsbereich entsprechen müßte. Als Gemeinschaftseinrichtung der beteiligten Gemeinden wäre ein solcher Verband der gegebene Träger einer überörtlichen Planungsstelle

⁵⁰⁾ vgl. bereits den Städtebaubericht '69 S. 114 f.

⁵¹⁾ Städtebaubericht '69 S. 101

⁵²⁾ Städtebaubericht '69 S. 101 und 115

⁵³⁾ neben den sondergesetzlichen Planungsverbänden, die in der Bundesrepublik bisher nur in wenigen Fällen gebildet worden sind (vgl. Städtebaubericht '69 S. 101)

mit dem oben (S. 58 ff.) skizzierten Auftrag, die im Bereich des Städtebaues von den einzelnen Gemeinden zu treffenden politischen Entscheidungen systematisch vorzubereiten, vor allem die politischen Hoheitsträger laufend mit den für eine gemeinsame Entwicklungspolitik benötigten Informationen und Entscheidungsunterlagen zu versorgen; damit würde eine wesentliche Voraussetzung für die angestrebte überörtliche Kooperation der beteiligten Gemeinden geschaffen. Sache der Landesregierungen ist es, in geeigneter Weise darauf hinzuwirken, daß die Informationen und Empfehlungen der gemeinsamen Planungsstelle bei der einzelgemeindlichen Willensbildung angemessen zur Geltung kommen.

Soweit Gemeinden mehrerer Länder zu einem Verflechtungs- oder Versorgungsbereich gehören, müßten zwischen diesen Ländern Verwaltungsabkommen geschlossen werden, wenn grenzüberschreitende Planungsverbände geschaffen werden sollen (§ 4 Abs. 2 des Bundesbaugesetzes).

Durch den weiteren Ausbau der Regionalplanung werden sich bei einem zweckentsprechenden Zuschnitt regionaler Planungsräume weitere Verbesserungen und Erleichterungen für die gemeindliche Bauleitplanung und ihren Vollzug sowie für die Koordinierung der kommunalen Maßnahmen mit den „flankierenden“ Maßnahmen anderer Planungsträger ergeben. Auf die Schwierigkeiten, die sich heute bei der Abstimmung zwischen landesplanerischen Zielsetzungen und der Bauleitplanung ergeben, ist bereits an anderer Stelle hingewiesen worden⁵⁴⁾. Die hier noch bestehenden Lücken zu schließen, ist im Interesse der Landesentwicklung, aber auch der gemeindlichen Entwicklungspolitik dringlich.

3 Empfehlungen zur Koordinierung von Bund, Ländern und Gemeinden

3.1 Notwendigkeit überörtlicher Koordinierung

Unbeschadet seiner gesamtstaatlichen und volkswirtschaftlichen Bedeutung, erhält der Städtebau die entscheidenden Impulse aus den im Kommunalbereich anfallenden Bedürfnissen. Auch heute noch gehört es zu den originären Aufgaben der einzelnen Gemeinde, für ihren Bereich städtebauliche Initiativen zu entfalten, Vorstellungen über die anzustrebende und realisierbare Entwicklung ihres Gemeinwesens zu entwickeln, dessen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedarf auf weitere Sicht zu ermitteln und auf dieser Grundlage langfristige Entwicklungsziele und konkrete Entwicklungsprogramme zu entwerfen.

Die vielfältigen Verflechtungen einer entwickelten Industriegesellschaft und ihre zunehmende Abhängigkeit von der technischen Entwicklung und äußeren Einflüssen lassen auch im Städtebau isolierte, punktuelle und einseitig auf örtliche Interessen beschränkte Lösungen nicht mehr zu. Eine Überbeton-

⁵⁴⁾ vgl. Abschnitt III 4 S. 48

nung örtlicher Sonderinteressen würde im Widerspruch zu der Erkenntnis stehen, daß die wirtschaftliche Entfaltung eines räumlich begrenzten Gemeinwesens ihre entscheidenden Antriebe von der Entwicklung des Gesamtwirtschaftsgebietes erhält und auch von der Entwicklung anderer Teilräume, insbesondere der Nachbargebiete, abhängt.

Da die Entwicklungsziele der einzelnen Gemeinde, wenn sie allein unter lokalen Gesichtspunkten verfolgt werden, sich mit den wirtschaftlichen Gegebenheiten und den Bedürfnissen größerer Räume überschneiden oder im Widerspruch zu gesamtstaatlichen Erfordernissen stehen können, zudem größere Städtebauprojekte die Finanzkraft der einzelnen Gemeinden überfordern, ist eine überörtliche Koordinierung notwendig, die den Städtebau in den größeren Zusammenhang von Gesellschaftspolitik sowie Raumordnungs- und Strukturpolitik stellt und in diesem Sinne ordnend, ausgleichend und fördernd wirkt.

3.2 Eingliederung in übergeordnete Ziele

Da, wie dargelegt, ein ungeordnetes Nebeneinander städtebaulicher Aktivitäten innerhalb eines geschlossenen Wirtschaftsraumes nicht zu optimalen Lösungen führt und die Fehlleitung öffentlicher Mittel begünstigt, müssen die örtlichen Initiativen auf dem Gebiet des Städtebaues in das Bezugssystem übergeordneter Ordnungs- und Zielvorstellungen eingegliedert werden; erst damit erhalten die Gemeinden den Orientierungsrahmen, der sie befähigt, den ihnen zustehenden Handlungsspielraum zur nachhaltigen Förderung der eigenen Belange und im Einklang mit der angestrebten Gesamtentwicklung planvoll auszufüllen.

Die Eingliederung des Städtebaues in ein übergeordnetes Zielsystem entspricht auch dem ökonomischen Gebot der Kräftekonzentration. Finanziell bewegen sich die städtebaulichen Maßnahmen, insbesondere im Bereich der infrastrukturellen Ausstattung, durchweg in solchen Größenordnungen, daß sie nur unter Zusammenfassung aller für diesen Zweck verfügbaren volkswirtschaftlichen Hilfsquellen sach- und zeitgerecht bewältigt werden können. Es liegt auf der Hand, daß der Städtebau nicht in allen Gemeinden nach örtlichen Präferenzvorstellungen zu gleicher Zeit und mit gleicher Intensität vorangetrieben werden kann. Die Knappheit der Mittel zwingt zur Schwerpunktbildung nach Auswahlkriterien, die den örtlichen und den übergeordneten Erfordernissen gleichermaßen Rechnung tragen.

Es sollte angestrebt werden, konkurrierende Vorhaben nach einer Prioritätsordnung gleichzeitig zu bewerten, die die Möglichkeit eröffnet, die insgesamt verfügbaren Mittel auf die vordringlichen Projekte nach Ort, Art, Dimensionierung und Zeit so zu verteilen, daß sie den größtmöglichen Beitrag zur angestrebten raumordnenden, strukturpolitischen und städtebaulichen Gesamtentwicklung leisten können. Diese Prioritätsordnung muß genügend elastisch sein sowie regionale und örtliche Besonderheiten ausreichend berücksichtigen.

3.3 Institutionelle Empfehlungen zur vertikalen Koordinierung

Die skizzierten Entwicklungstendenzen, die zur Einordnung der einzelgemeindlichen Planungen in übergeordnete Zusammenhänge geführt haben, gelten entsprechend für die Länder. Zwar verbleibt den Ländern die Hauptverantwortung für die Entwicklung ihres Gebietes; sie sind die berufenen Träger der übergeordneten Entwicklungsplanung. Da aber die örtlichen und regionalen Verbände aufeinander angewiesen und zur gegenseitigen Rücksichtnahme verpflichtet sind, müssen ihre Planungen in einen das Ganze und die Teilräume umfassenden Orientierungsrahmen eingegliedert, mithin auf bundesstaatlicher Ebene koordiniert werden. Das bedeutet im Bereich des Städtebaues keineswegs eine Zentralisierung der Städtebaupolitik, wohl aber für Bund, Länder und Gemeinden die Verpflichtung, loyal zusammenzuwirken und die bundesstaatliche Städtebaupolitik, soweit sie gesamtstaatliche Bedeutung hat, als eine zusammenhängende Planungs- und Finanzierungsaufgabe zu betrachten. Durch eine solche Kooperation werden die spezifischen Fähigkeiten der Kräfte am Orte und auf übergeordneten Ebenen optimal kombiniert: der städtebaulichen Entwicklungsplanung kommen einerseits die Lebensnähe, Orts- und Sachvertrautheit und Verwaltungserfahrung der örtlichen und regionalen Hoheitsträger, zum anderen der umfassende Überblick und die Informationen, die Ausgleichsfunktion und Finanzkraft des Staates (Bund und Länder) zustatten. Diese Zusammenarbeit sollte, um erfolgreich zu sein, institutionell gesichert werden.

Die einzelgemeindlichen Programme zu fördern und zur Sicherung überörtlicher Entwicklungserfordernisse aufeinander abzustimmen, ist nach Maßgabe des Landesrechts in erster Linie Sache der Landesplanung. Die Beteiligung der zuständigen Landesbehörden am Verfahren zur förmlichen Festlegung von Sanierungs- und Entwicklungsgebieten nach dem künftigen Städtebauförderungsgesetz bietet die rechtliche Handhabe, auf die Entwicklungsprogramme unter fachlichen, räumlichen, zeitlichen und finanziellen Aspekten koordinierend einzuwirken.

Da die Abstimmung eine vergleichende Gegenüberstellung der miteinander konkurrierenden Entwicklungsprojekte voraussetzt, sollte verfahrensmäßig sichergestellt werden, daß den Planungsentscheidungen des Landes eine simultane Prüfung und Erörterung aller gleichzeitig vorgelegten Kommunalprogramme vorausgeht. Diese Diskussion zwischen Landes- und Gemeindebehörden könnte als ständige Einrichtung des Informationsaustausches gestaltet und nach dem Modell des „runden Tisches“ durchgeführt werden, also tunlichst in Gegenwart der Vertreter aller jeweils am Verfahren beteiligten Gemeinden, damit jede dieser Gemeinden über das zur Erörterung stehende Gesamtprogramm und die Programme der anderen Gebietskörperschaften, aber auch über die Vorstellungen des Landes und seine Haltung zu den einzelnen Programmen unmittelbar und umfassend orientiert wird; der Informationswert der Berichte besonderer einzelgemeindlicher

oder zwischengemeindlicher Organisationseinheiten (vgl. S. 59) kommt auch in diesem Zusammenhang zur Geltung. An den Erörterungen sollten ferner die Fachbehörden des Landes beteiligt werden, deren Aktionsprogramme mit den gemeindlichen Projekten in sachlichem Zusammenhang stehen und auf sie einwirken können, damit auch hier ein Gleichklang der Ziele und Maßnahmen erreicht werden kann. Die Länder haben z. T. auf ihrer Ebene Institutionen eingerichtet, die den sich aus den vorstehenden Darlegungen ergebenden Bedürfnissen zur Koordinierung und Integration Rechnung tragen (z. B. durch Bildung interministerieller Ausschüsse und dgl.).

4 Finanzorganisatorische Empfehlungen

4.1 Die finanziellen Ausgleichsfunktionen der Länder und des Bundes

(1) Finanzielle Förderung durch die Länder

Soweit das Koordinierungsverfahren des Landes zur Anerkennung eines gemeindlichen Entwicklungsprojektes führt, bedeutet diese Entscheidung für die Landesregierung zugleich, daß das Land grundsätzlich das Projekt mit den ihm zu Gebote stehenden Mitteln fördern wird. Dazu gehören die Koordinierung und der Vollzug der von den Landesbehörden durchzuführenden „flankierenden“ Maßnahmen, insbesondere die Herbeiführung der aktiven Unterstützung des Projektes durch Bundesbehörden und andere in Betracht kommende Stellen, aber auch die haushaltsplanmäßige Sicherstellung des im Finanzierungsplan — etwa als Investitionshilfe — vorgesehenen Landesbeitrags.

Der positive Abschluß des Anerkennungsverfahrens muß zu einem gesicherten Anspruch der Gemeinde auf den planmäßig vorgesehenen Finanzierungsbeitrag aus Landes- und Bundesmitteln führen, da anderenfalls die Voraussetzungen für die Inangriffnahme des Projektes nicht erfüllt sind. Auch auf dem Gebiet des Finanzausgleichs kann sich für die Landesregierung die Pflicht zu unterstützenden Maßnahmen ergeben, wenn sie größeren Sanierungs- oder Entwicklungsprojekten zugestimmt hat, deren Verwirklichung für die Gemeinde zu einer beträchtlichen Steigerung der laufenden Ausgabe-lasten führen wird, nicht aber eine entsprechende Steigerung der laufenden Einnahmen erwarten läßt. Das gilt insbesondere für solche Gemeinden, die in Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen Aufgaben und Ausgabeverpflichtungen auf sich genommen haben, die nicht nur den eigenen Bewohnern, sondern auch den Bürgern anderer Gemeinden zugute kommen. Die Länder tragen dem bereits zum Teil Rechnung⁵⁵⁾.

⁵⁵⁾ vgl. auch die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung über die Berücksichtigung raumordnerischer Gesichtspunkte beim kommunalen Finanzausgleich vom 16. April 1970 — Bek. des Bundesministers des Innern vom 12. Mai 1970 —, veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt Nr. 17 vom 26. Mai 1970, S. 294)

(2) Finanzielle Ausgleichsfunktion des Bundes

Der überregionalen Koordinationsfunktion des Bundes entspricht seine finanzielle Ausgleichsfunktion, die im Rahmen der allgemeinen Bundeskompetenzen die Befugnis und ggf. die Verpflichtung in sich schließt, zur Finanzierung der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen einen angemessenen Beitrag aus Bundesmitteln zu leisten. Für die zügige und wirkungsvolle Durchführung der notwendigen städtebaulichen Aufgaben ist eine ergänzende Förderung des Bundes sachlich geboten, weil es sich um eine langfristige Aufgabe von gesamtstaatlicher Bedeutung handelt, der hier anfallende Finanzbedarf die Leistungsfähigkeit der Länder und Gemeinden übersteigt und die in Frage kommenden Objekte aus einer Gesamtschau beurteilt werden müssen (vgl. unten 4.2 und 4.3).

4.2 Der Einsatz von Bundesmitteln zur Städtebaufinanzierung

Der Einsatz von Bundesmitteln für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsprojekte ist verfassungsrechtlich zulässig. Nach Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes kann der Bund den Ländern vorbehaltlich näherer Bestimmung eines Bundesgesetzes „Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der ... Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die ... zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“. Daß diese Finanzierungskompetenz sich auch auf den Städtebau bezieht, ist unstreitig. Einigkeit besteht ferner darüber, daß keine Vollfinanzierung, sondern nur eine Beteiligung aus Bundesmitteln in Betracht kommt.

Die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Aufgaben des Städtebaus bietet dem Bund die Handhabe, daß die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen der einzelnen Gemeinden aufeinander abgestimmt und auch an den strukturellen Erfordernissen und Zielvorstellungen des Gesamtstaates orientiert werden. Die Befugnis, ordnend und ausgleichend auf die materielle Gestaltung des Städtebaus einzuwirken, ergibt sich einmal aus dem Raumordnungsgesetz. Danach sind die Behörden des Bundes, die bundesunmittelbaren Planungsträger, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bei raumwirksamen Planungen und Maßnahmen verpflichtet, auf die Verbesserung der Lebensbedingungen hinzuwirken. Die Verpflichtung hierzu folgt darüber hinaus auch aus der haushaltsrechtlichen Verantwortung der Bundesorgane für die Verwendung der Bundesmittel; diese Mittel global zu verteilen und ohne eindeutige Zweckbestimmung und ohne Verwendungskontrolle zu verausgaben, wäre weder staatswirtschaftlich vertretbar noch mit den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Haushaltsführung zu vereinbaren. Zu den „Investitionen“ in diesem Sinne können auch Vorhaben der infrastrukturellen Grundausstattung gehören, die als Programmelemente eines umfassenden städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsprojektes vorgesehen sind.

Das bundesgesetzlich zu regelnde Verfahren der finanziellen Förderung städtebaulicher Investitionen muß aus den dargelegten Gründen so gestaltet werden, daß die öffentlichen Mittel, die die beteiligten Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) für bestimmte städtebauliche Investitionen zur Verfügung stellen, sich gegenseitig ergänzen und der zusammengefaßte, aufeinander abgestimmte Mitteleinsatz zur angestrebten städtebaulichen Entwicklung in der Bundesrepublik einen möglichst wirkungsvollen Beitrag leistet. Da die Knappheit der für den Städtebau insgesamt verfügbaren Mittel ihre Konzentration auf Schwerpunkte gebietet, sind Bund und Länder gehalten, aus den kommunalen Vorhaben, für die Förderungsmittel beantragt werden, nach sachbezogenen Dringlichkeitskriterien auszuwählen. Ein sinnvoller Einsatz der Bundesmittel setzt daher eine überregionale Gesamtbetrachtung voraus, die eine simultanvergleichende Bewertung der miteinander konkurrierenden Städtebauprojekte ermöglicht. Daraus folgt, daß die Finanzmittel des Bundes nicht nach den einzelnen Landesprogrammen aufgeteilt werden können und auch nicht schematisch (schlüsselmäßig) zu verteilen sind, sondern daß diese Verteilung projektorientiert gestaltet und auf das Bundesgebiet als Ganzes bezogen werden muß. Das bedeutet, daß jeweils alle Vorhaben, die gleichzeitig zur Diskussion stehen, gemeinsam betrachtet, nach gleichen Maßstäben auf ihre Förderungswürdigkeit geprüft und auf der Grundlage eines solchen Gesamtvergleichs nach ihrer relativen Dringlichkeit bewertet und geordnet werden müssen.

Ein Zuteilungsverfahren, das sich mit den Projekten jedes einzelnen Landes gesondert, d. h. unabhängig von den konkurrierenden Vorhaben der anderen Länder befaßt, würde nicht zu optimalen Auswahlentscheidungen führen; es wäre unvereinbar mit dem Grundsatz, daß alle zur Bundesförderung angemeldeten Städtebauprojekte, ohne Rücksicht darauf, aus welchen Ländern sie stammen, a priori gleichberechtigt sind und daher nur im Rahmen einer vergleichenden Gesamtschau gegeneinander abgewogen werden können. Aus diesen Gründen muß das Verfahren für die Bewilligung der Bundesmittel so gestaltet werden, daß es ein Gesamturteil über alle miteinander konkurrierenden Vorhaben und Auswahlentscheidungen nach einer einheitlichen Prioritätenskala ermöglicht. Verfahrensmäßig folgt daraus, daß an den Bewilligungsentscheidungen des Bundes nicht nur jeweils das betroffene Land, sondern alle Länder beteiligt sein müssen (Verfahren des „runden Tisches“).

In regelmäßigen Zeitabständen vorgelegte Berichte über die geförderten Maßnahmen, die bei der Auswahl der Vorhaben zugrundegelegten Kriterien sowie über die bisherigen Erfahrungen („Erfolgskontrolle“) wären geeignet, dieses Verfahren wirkungsvoll zu ergänzen.

Da sich die finanzielle Beteiligung des Bundes an den städtebaulichen Maßnahmen auf Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes gründet, ist das Zusammenwirken von Bund und Ländern, insbesondere das Verfahren der Willensbildung, durch Bundesgesetz

oder Verwaltungsvereinbarung, zu regeln. Vorgesehen ist eine Regelung im Städtebauförderungsgesetz. Während für die Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91 a des Grundgesetzes) eine gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern, also eine Mitbestimmung der Länderregierungen vorgesehen ist, läßt hier die Verfassungsvorschrift offen, in welcher Weise die Länder an den Bewilligungsentscheidungen des Bundes zu beteiligen sind; allenfalls kann davon ausgegangen werden, daß die Bundesleistung an ein Land dessen Zustimmung voraussetzt.

Über das Verfahren der Programmaufstellung für die Städtebauförderung und die Verteilung der Bundesmittel, das in den Grundzügen im Städtebauförderungsgesetz geregelt werden soll, haben die Bundesregierung in ihrem Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes und der Bundesrat in seiner Stellungnahme hierzu im ersten Durchgang des Gesetzentwurfs unterschiedliche Lösungen entwickelt, über die endgültig im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu entscheiden sein wird.

Nach dem Regierungsentwurf sollen die für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen obersten Landesbehörden dem Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen vorschlagen, die für Finanzhilfen des Bundes in Betracht kommen. Die Maßnahmen sind mit anderen vom Bund oder den Ländern geförderten oder durchgeführten Maßnahmen abzustimmen. Der Bundesminister soll alsdann mit den zuständigen obersten Landesbehörden über die Aufstellung des Programms und die Verteilung der Finanzierungsmittel beraten. Unter Berücksichtigung des Ergebnisses dieser Beratungen und nach Abstimmung mit anderen Maßnahmen, die mit dem Vorhaben in Zusammenhang stehen, soll der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen das Programm für den Einsatz der Finanzhilfen aufstellen.

Der Bundesrat hat demgegenüber vorgeschlagen, daß die Länder für den Einsatz der Finanzhilfen des Bundes Programme aufstellen. Der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen soll auf der Grundlage dieser Programme die Bundesmittel im Einvernehmen mit den obersten Landesbehörden an die Länder verteilen. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung hierzu ausgeführt, daß eine solche Verteilung der Finanzmittel des Bundes mit Artikel 104 a des Grundgesetzes nicht im Einklang stehe. Die Entscheidung, ob die Voraussetzungen dieses Grundgesetzartikels erfüllt seien, müsse letztlich der für die Bewirtschaftung der Bundesmittel verantwortliche Bundesminister treffen. Im übrigen würde durch die vorgeschlagene Regelung ein sachgerechtes Verteilungsverfahren erschwert, u. U. sogar verhindert. Nach der Auslegung des Begriffs „Einvernehmen“ durch das Bundesverfassungsgericht würde nämlich bereits der Widerspruch eines Bundeslandes dazu führen, daß ein Einvernehmen nicht zu erzielen sei. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Regelung über die Verteilung der Finanzierungsmittel sei im übrigen so flexibel gestaltet, daß ein Verfahren gewählt werden könne,

das eine sachgerechte Verteilung und einen möglichst wirkungsvollen Einsatz der Bundesmittel gewährleisten.

4.3 Erarbeitung von Kriterien für die Städtebauförderung

Die Aufstellung einer Rangordnung, an der die Auswahlentscheidungen zu orientieren sind, setzt hinreichend konkrete Zielvorstellungen über die angestrebte städtebauliche Gesamtentwicklung voraus. Abgesehen von allgemeinen Leitsätzen (z. B. § 2 des Bundesraumordnungsgesetzes), besteht ein solches Zielsystem, aus dem Entscheidungskriterien abgeleitet werden könnten, für das Bundesgebiet noch nicht; ein aussagefähiges Gesamtkonzept wird erst im Zuge der weiteren städtebaulichen Praxis und der weiteren Konkretisierung der Ziele im Bereich der Raumordnung, insbesondere durch das Bundesraumordnungsprogramm, entwickelt werden können.

Da der Zielfindungsprozeß einerseits von den einzelgemeindlichen Initiativen, andererseits im Gegenstromverfahren von der noch weitgehend pragmatischen Bewilligungspraxis der Länder- und Bundesbehörden beeinflusst wird, werden sich konkrete Entwicklungsziele erst allmählich, auch auf Grund der Ergebnisse des dargestellten Verfahrens, erarbeiten lassen. Es ist jedoch möglich, die Leistungsziele, die dem Städtebau unter den gegenwärtigen Umständen gestellt sind, so zu definieren, daß daraus Orientierungsdaten gewonnen werden können, die den Gemeinden Aufschluß darüber vermitteln, unter welchen Bedingungen ihre Projekte Aussicht haben, aus Landes- oder Bundesmitteln gefördert zu werden. Einen Ansatzpunkt hierzu bietet die Erkenntnis, daß die Städtebaupolitik — nicht zuletzt angesichts der finanziellen Unerschwinglichkeit eines theoretischen Optimalprogramms — für absehbare Zeit im wesentlichen vor der Aufgabe steht, negative Zustände zu beseitigen oder zu mildern, also Mißstände, Engpässe, gravierende Unzulänglichkeiten und dergleichen zu korrigieren.

Ein solches Programm würde es ermöglichen, eine Rangordnung nach dem Grad des Störeffekts und eines negativen Zustandes oder nach dem Ausmaß des Abstandes vom — politisch zu bestimmenden — Normalzustand oder Mindeststandard aufzustellen. In Betracht kommen besonders abhilfebedürftige Situationen: etwa Verkehrsengpässe, schlechte Beschaffenheit von Wohn- und Arbeitsstätten, z. B. schlechte Belichtung und Belüftung von Wohngebäu-

den, störende Mischungen von Wohnungen und Betrieben oder andere Nutzungen, absinkendes Sozialniveau, fehlende Frei- und Grünflächen, Verdrängung der Wohnbevölkerung aus den Innenstädten, Zurückbleiben des Wirtschaftswachstums, Unterversorgung mit Bildungs- und anderen Gemeinbedarfseinrichtungen, jeweils gemessen an einem bestimm- baren Mindeststandard öffentlicher Daseinsvorsorge. Diese Situationen wären in einem Katalog zu bezeichnen, und die für eine überörtliche Förderung maßgebenden Prioritäten wären hiernach zu bestimmen.

Einigen sich Bund und Länder darauf, die Förderung für den Städtebau hierauf vorrangig abzustellen und die nachgewiesenen Abstände von bestimmten Schwellenwerten zu verringern oder allmählich zu beseitigen, könnte das Bewilligungsverfahren objektiviert und in seinen Ergebnissen für die Gemeinden und alle anderen Beteiligten bis zu einem gewissen Grade voraussehbar gemacht werden. Ziel dieser Bemühungen muß es aber sein, die Kriterien für negativ zu beurteilende Zustände, aus denen sich die vorrangig zu beseitigenden Mißstände und Engpässe ergeben, zunehmend durch ausreichend konkrete positive Entwicklungskriterien zu ergänzen.

Wie in der Kommunal- und Landesebene stellt sich auch für die Bundesregierung die wichtige Aufgabe, die für den Städtebau bedeutsamen Programme und Maßnahmen der einzelnen Bundesressorts so aufeinander abzustimmen und auszurichten, daß sie sich in das hier zu erarbeitende Gesamtkonzept organisch einfügen und zu der angestrebten städtebaulichen Entwicklung aktiv beitragen können. Das gilt insbesondere für die regionale Wirtschaftsförderung, die Maßnahmen im Agrarbereich und für den Ausbau des gemeindlichen Verkehrssystems. Für eine Koordinierung besteht um so mehr Anlaß, als unter der Federführung verschiedener Ressorts unterschiedliche Entscheidungsgremien, Planungsverfahren und Finanzierungsregeln geschaffen worden sind. Es handelt sich um komplexe Aufgabenbereiche, die eng miteinander verzahnt sind.

Die Bundesregierung strebt an, mit neuen Methoden der Frühkoordinierung und im Rahmen des vorgesehenen Bundesraumordnungsprogramms die bisherige Koordinierung noch wirksamer zu gestalten. Der Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes trägt in seinem Bereich den Programmierungs- und Abstimmungserfordernissen Rechnung. Das gesetzliche Instrumentarium muß aber durch geeignete Programmierungs- und Koordinierungsverfahren und -techniken sowie durch materielle Kriterien ausgefüllt werden.

VI. Maßnahmen zur Integration des Wohnungswesens in den Städtebau

1 Die Notwendigkeit einer stärkeren Integration

Es herrscht heute weitgehende Übereinstimmung darüber, daß der Wohnungsbau stärker als bisher in den Städtebau integriert werden muß. Darunter wird im allgemeinen verstanden, die Wohnungen mit den übrigen Einrichtungen (z. B. für das Arbeiten, die Bildung, Erholung und den Verkehr, vor allem aber die gesamte soziale Infrastruktur der Wohngebiete, u. a. Kinderspielplätze, Einrichtungen für ältere Menschen u. dgl.) gleichzeitig zu erstellen, einander besser zuzuordnen und damit gesellschaftliche Entwicklung und bauliche Gemeindeentwicklung zunehmend in Übereinstimmung bringen. Angesichts seiner gesellschaftlichen Bedeutung und seines hohen Investitionsbedarfes muß die Integration des Wohnungsbaues beschleunigt vollzogen werden.

In den ersten zwei Jahrzehnten der Nachkriegszeit war der Städtebau weitgehend identisch mit einem Wohnungsbau, der zunächst schwergewichtig konzentriert war auf zwei Teilbereiche: die Bereitstellung ausreichender, erschlossener Grundstücksflächen für das Wohnungswesen und den Bau von Wohnbauten auf diesen Flächen.

Die neue Aufgabe, das Wohnungswesen in den Städtebau stärker zu integrieren, ist bereits im Städtebaubericht '69 dargelegt worden⁵⁶⁾.

Mit wachsender Deckung des quantitativen Wohnraumbedarfs hat sich der Wohnbedarf zunächst auf die qualitative Komponente der Wohnraumversorgung verschoben und dann auf die Ausstattung des Wohngebietes mit Wohnfolgeeinrichtungen sowie die Erreichbarkeit der übrigen städtischen Funktionen. Damit rückte die bedarfsgerechte Zuordnung städtebaulicher Funktionen stärker in den Vordergrund.

Heute erlangen andere Aufgaben größere Bedeutung, wobei sich der Bedarf in Richtung auf andere Bereiche, z. B. Bildungs-, Gesundheits- und Freizeitwert, verkehrsgerechten Siedlungsbau, zukunftsgerichte Ausstattung der Wohnsiedlungen mit Folgeeinrichtungen und stärkere Berücksichtigung des Umweltschutzes verschiebt. Damit wächst die Notwendigkeit, das Wohnungswesen in den Städtebau zu integrieren.

Die Schwierigkeiten, die einer Integration des Wohnungswesens in den Städtebau entgegenstehen, wie langfristige Lebensdauer von Gebäuden, hohe Bodenpreise, steigendes Mißverhältnis zwischen Investitionskosten und verfügbarem Investitionsvolumen, wurden bereits in den Abschnitten II und III behandelt.

⁵⁶⁾ a. a. O. S. 32 ff.

Auf einen stärker städtebaulich orientierten Wohnungsbau muß schon heute übergegangen werden, da die Fortsetzung eines vorwiegend „wohnorientierten Städtebaues“ andere berechnigte Belange der Bewohner und gesellschaftspolitische Ziele vernachlässigen und nicht den Umstand berücksichtigen würde, daß neben dem Bedarf an ausreichenden Wohnraum sich andere Anforderungen herausgebildet haben, deren Deckung keinen Aufschub mehr duldet.

Eine bessere Integration des Wohnungswesens in den Städtebau ist durch Maßnahmen wie:

- Verbesserung der Planung (S. 58)
- verbesserte Koordinierung und Abstimmung des Einsatzes öffentlicher Mittel (S. 60)
- stärkere Beteiligung der Bürger an der Planung (S. 49)
- bessere Ermittlung der Wohnbedürfnisse (S. 84)
- Verbesserung der Anpassungsfähigkeit vorhandener Bauten an veränderte Bedürfnisse (S. 25)

zu erreichen. Im folgenden werden spezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Integration des Wohnungswesens in den Städtebau und die daraus resultierenden Maßnahmen behandelt.

2 Maßnahmen für eine stärkere Integration des Wohnungswesens in den Städtebau

Die Eingliederung des Wohnungswesens in den Städtebau hängt maßgeblich von der Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes ab. Nur funktionsfähige regionale Wohnungsteilmärkte können sicherstellen, daß sich die gewünschte und notwendige Mobilität der Bevölkerung reibungslos vollzieht. Für die Wohnungspolitik ergibt sich hieraus die Aufgabe, je nach Notwendigkeit lenkend in die Wohnungsmärkte einzugreifen.

Gegenwärtig ist die Funktionsfähigkeit vieler Wohnungsteilmärkte durch ein zu knappes Angebot an Wohnungen gestört. Daher wird der Wohnungsbau entsprechend der jeweiligen Ausgangslage und Entwicklung der Bedarfssituation regional recht unterschiedlich ansetzen müssen. Ein Großteil der Stadtregionen gehört zu den Brennpunkten des derzeitigen Bedarfs. In Zukunft wird aber auch in vielen mittleren Städten ein überdurchschnittlicher Wohnungsbedarf entstehen, der sich aus regionalen Entwicklungen und Aktionsprogrammen für bestimmte Räume herleitet. Der zukünftige Wohnungsbedarf kann somit nicht allein aus dem durch Erhebungen ermittelten Fehlbedarf abgeleitet werden; er wird

sich zunehmend aus den jeweiligen regionalen Entwicklungsprogrammen sowie aus dem regional unterschiedlichen jetzigen und künftigen Bedarf ergeben. Für die Aktivierung ländlicher Räume ist insbesondere die Beachtung der engen Zusammenhänge zwischen Raumordnung, regionaler Wirtschaftsförderung, Agrarpolitik und Wohnungspolitik eine wesentliche Erfolgsbedingung.

Um die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes in regionaler und sozialer Hinsicht zu verbessern, hat die Bundesregierung ein „Langfristiges Wohnungsbauprogramm“ beschlossen. Im Rahmen dieses Programms sollen jährlich ca. 250 000 Wohnungen im sozialen Wohnungsbau erstellt werden. Dieses aus drei Komplexen bestehende Programm leitet — insbesondere durch seine regionale Ausrichtung — den Übergang zu einer „städtebauorientierten“ Wohnungsbaupolitik ein:

- Das Sozialprogramm verfolgt in erster Linie das Ziel, das Wohnungsangebot dort auszuweiten, wo sich soziale Schwerpunkte des Bedarfs ergeben. Jährlich sollen etwa 180 000 bis 200 000 mit öffentlichen Mitteln geförderte Wohnungen vornehmlich für solche Bevölkerungsschichten gebaut werden, die bisher nicht ausreichend mit Wohnungen versorgt sind, wie Kinderreiche, Alte, Alleinstehende, Körperbehinderte, aber auch junge Familien.

Die Bundesmittel sind nach Maßgabe des Zweiten Wohnungsbaugesetzes an die Länder zu verteilen mit der Auflage, sie zur Förderung von Wohnungen für diesen Personenkreis zu verwenden. Dabei wird von der Erwartung ausgegangen, daß es mit Hilfe der erhöhten Bundesmittel und zusätzlicher Anstrengungen der Länder möglich sein wird, jährlich etwa 50 000 Sozialwohnungen mehr als bisher zu bauen.

- Das Regionalprogramm sieht eine jährliche Förderung von 50 000 Wohnungen vor, die sich auf regionale Schwerpunkte konzentrieren soll. Mit dem Regionalprogramm werden in mehrfacher Hinsicht neue Wege beschritten.

Es soll die regionalen Aktionsprogramme ergänzen, den Nachholbedarf in Orten mit besonders starker Unterversorgung beseitigen und den Wohnungsbau im Rahmen der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen unterstützen.

Weil der Erfolg regional- und städtebaupolitischer Entwicklungsmaßnahmen wesentlich von der Ansiedlung qualifizierter Erwerbstätiger abhängt, wird das Bundesregionalprogramm Personen fördern, die den Einkommensgrenzen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes zwar entsprechen, aber nicht in der Lage sind, die Mieten frei finanziert Neubauwohnungen zu tragen. Es ist vorgesehen, zur Anpassung an die Einkommensentwicklung die Grenze des für den öffentlich geförderten Wohnungsbaues begünstigten Personenkreises (§ 25 II. WoBauG) für den Haushaltsvorstand von 750 DM auf 1000 DM und die Zuschläge für die zum Haushalt gehörenden Familienmitglieder von je 200 DM auf 250 DM zu

erhöhen. Die geförderten Wohnungen im Regionalprogramm sind für einen Personenkreis bestimmt, dessen Einkommen die neu gezogene Einkommensgrenze bis zu 40 v. H. übersteigen darf.

Da von einer überdurchschnittlichen Einkommenssteigerung dieser Erwerbstätigen ausgegangen werden kann, soll die Förderung entsprechend anpassungsfähig gestaltet werden. Die Wohnungen des Regionalprogramms sollen nur über Aufwendungsdarlehen mit stufenweisem Abbau der Mietverbilligung gefördert werden. Dadurch sollen künftig Fehlbelegungen vermieden und die Eingliederung dieser Wohnungen in die soziale Wohnungsmarktwirtschaft erleichtert werden.

- Das Modernisierungsprogramm soll der Verbesserung der Qualität des Altwohnungsbestandes dienen. Jährlich sollen bis zu etwa 50 000 Wohnungen modernisiert werden, unterstützt durch Bundeszuschüsse zur Verbilligung der Kapitalmarktmittel um 3 v. H. Um das Modernisierungsprogramm zu ergänzen, wird ein Gesetzentwurf zur „Sicherung gesunder Wohnverhältnisse“ vorbereitet. Hierbei wird vor allem auf die Schwerpunkte des Bedarfs als Ergänzung zu Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen abgestellt werden. Die z. Z. vorgesehenen Mittel aus dem Modernisierungsprogramm sollen diejenigen Maßnahmen der Objektverbesserung fördern, die über die Schaffung gesunder Wohnverhältnisse hinaus geeignet sind, die Wohnungswerte zu erhöhen.
- Ein neues Wohngeldgesetz, das der Deutsche Bundestag am 3. November 1970 in dritter Lesung beschlossen hat und das Anfang 1971 in Kraft treten soll, wird neben dem „Langfristigen Wohnungsbauprogramm“ ebenfalls die Rahmenbedingungen für eine Integration des Wohnungswesens in den Städtebau verbessern. Das neue Wohngeldgesetz wird die individuellen Fähigkeiten, die Mieten für ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen aufzubringen, stärken und somit die Möglichkeiten für den Ausgleich der Nachfrage zwischen dem gebundenen, öffentlich geförderten und dem freifinanzierten Wohnungssektor verbessern.

Durch die Erhöhung der Einkommensgrenzen für die Inanspruchnahme der Wohngeldförderung und durch eine verbesserte Anpassung der zu berücksichtigenden Mieten an die Effektivmieten werden Disproportionalitäten in der Mietbelastung abgebaut.

3 Überlegungen zu Maßnahmen gegen Fehlbelegungen

Im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder hat eine Bund-Länder-Kommission die Möglichkeiten geprüft, das Problem der fehlbelegten Sozialwohnungen durch Erhebung einer besonderen Abgabe zu lösen. Sie hält die Erhebung einer verwaltungsmäßigen Abgabe im Rahmen des

Wohnungsbindungsgesetzes 1965 für diejenigen Inhaber von Sozialwohnungen, deren Einkommen erheblich über die Grenze des sozialen Wohnungsbaues angestiegen ist, für sachgerecht. Die Erhebung der Abgabe könnte gekoppelt werden mit einer Verpflichtung des Wohnungsinhabers, fünf Jahre nach Bezug der Sozialwohnung das Einkommen zur Überprüfung anzugeben. Liegt das Einkommen innerhalb der maßgebenden Grenze oder übersteigt es diese um nicht mehr als 25 v. H., so wird die bisherige Wohnberechtigung bestätigt. Bei einem höheren Einkommen wird die Fortdauer der Wohnberechtigung verlängert mit der Auflage, eine bestimmte monatliche Ausgleichszahlung zu leisten. Diese Ausgleichszahlung soll dafür entrichtet werden, daß der Wohnungsinhaber trotz seines hohen Einkommens weiterhin die billige Sozialwohnung bewohnt. Es ist nicht daran gedacht, den Mieter zur Räumung der Wohnung zu zwingen. Das Mietverhältnis bleibt vielmehr nach Miethöhe und Mietdauer völlig unberührt.

Die Ausgleichszahlung, die für alle Fehlbeleger pauschal festgesetzt wird, soll nach diesem Vorschlag an die vom Land bestimmte Stelle entrichtet werden. Das Aufkommen hieraus soll wieder für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt werden. Damit können zusätzliche Wohnungen für diejenigen Personenkreise gefördert werden, die nach ihrem Einkommen wohnberechtigt sind, aber bisher noch keine Sozialwohnung erhalten konnten. Wegen des Gleichheitsgrundsatzes sollen auch die Inhaber von eigengenutzten Wohnungen, also z. B. die Eigentümer öffentlich geförderter Eigenheime und Eigentumswohnungen, wenn die Einkommensgrenze überschritten ist, zur Abgabe herangezogen werden. Der Einkommensüberprüfung sollen jedoch nicht die Empfänger von Wohngeld oder Sozialhilfe und die Rentner unterliegen. Auch durch die allgemeine Anhebung der Einkommensgrenze wird der Kreis der Betroffenen kleiner. Dadurch kann der Verwaltungsaufwand für die Durchführung der Einkommensüberprüfung in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden.

Da die mehrverdienenden Mieter zwar eine Ausgleichszahlung leisten, jedoch nicht zur Räumung der Wohnungen gezwungen werden sollen, können Nachteile eines unerwünschten Wanderungszwanges vermieden werden. Gleichzeitig könnten so auch der „Gettobildung“ für Bevölkerungskreise mit bestimmtem Höchst Einkommen entgegengewirkt und die Marktpaltung überwunden werden. Solche Maßnahmen könnten in erwünschtem Maße mobilitätsfördernd wirken, weil nicht förderungsberechtigten Personenkreisen eine Umzugsentscheidung erleichtert wird. Bisher ist eine verhältnismäßig geringe Mietbelastung häufig der Grund, z. B. einen Umzug an den Arbeitsort nicht durchzuführen; das hat vielfach unerwünschte Pendlerbewegungen zur Folge.

4 Weitere Maßnahmen zur Integration des Wohnungswesens in den Städtebau

Durch einen flexiblen Einsatz der öffentlichen Mittel im Rahmen des Sozialprogramms ist eine größere

Wirksamkeit der Förderung zu erreichen. So könnten z. B. die Bundesmittel vorwiegend zur Sockelfinanzierung eingesetzt werden, wenn die Länder und Gemeinden sich an der Förderung durch befristete und periodisch abzubauenende Aufwendszuschüsse beteiligen. Dies sollte insbesondere für junge Familien und kinderreiche Familien gelten, weil sich deren Einkommen in absehbaren Zeiträumen ändert.

Wächst auch, wie dargelegt, der Bedarf an Infrastruktureinrichtungen ständig an, und zwar auch im Zusammenhang mit dem Wohnen, so wäre es doch grundsätzlich nicht vertretbar, Wohnungsbaumittel für Infrastruktureinrichtungen zu verwenden.

In der Vergangenheit haben Gemeinden angesichts des wachsenden Mißverhältnisses zwischen ihren Aufgaben und den gegebenen finanziellen Möglichkeiten vielfach ihre Zustimmung zur Ausweisung neuer Baugebiete davon abhängig gemacht, daß der Wohnungsbauträger auch den Bau von Folgeeinrichtungen übernimmt oder sich an deren Bau finanziell beteiligt.

Eine erfolgreiche städtebauliche Erneuerung erfordert außer der Bereitstellung von Mitteln des „Langfristigen Wohnungsbauprogramms“ den zusätzlichen Einsatz von öffentlichen Mitteln aus dem Modernisierungsprogramm, um gleichzeitig die Verbesserung des nicht vom Abbruch betroffenen Wohnungsbestandes zu ermöglichen.

Vielfach werden weitere zusätzliche öffentliche Finanzierungshilfen erforderlich werden. Wenn nämlich trotz Einsatzes der im Sozialwohnungsbau üblichen Förderungsbeträge die erzielbaren Mieten der Neubauwohnungen für die bisher in dem Sanierungsgebiet ansässigen Bewohner zu hoch sind und wenn aus städtebaulichen, soziologischen und wirtschaftspolitischen Gründen eine räumliche Umschichtung der Wohnbevölkerung nicht hingenommen werden kann, müssen die Grenzen der Förderungssätze überschritten, also zusätzliche Mittel bereitgestellt werden. Auch in den Fällen, wo infolge der Änderung der Wohndichte im Erneuerungsgebiet eine Verlagerung von Teilen der ansässigen Bevölkerung notwendig wird, müssen im Rahmen einer Sozialplanung zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, um Härten bei den von der Sanierung Betroffenen zu verhindern. (Zur Sozialplanung im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes vgl. S. 69.)

5 Konsequenzen für die Planung und ihre Durchführung

Die beschriebenen Maßnahmen sind zwar eine notwendige, keinesfalls jedoch eine hinreichende Bedingung zur Gewährleistung eines städtebauorientierten Wohnungsbaues. Um künftige Änderungen der Bedarfsstrukturen in einer verhältnismäßig starren baulichen Umwelt auffangen zu können, ist auch die Detailplanung des Wohnungsbaues auf die städtebaulichen Erfordernisse auszurichten; das gilt in bezug auf:

- die jeweils angestrebte Zuordnung bzw. Mischung der städtebaulichen Funktionsbereiche (Wohnen, Arbeiten, Folgeeinrichtungen, Verkehr) und
- die Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Baustoffen innerhalb der städtebaulichen Strukturen.

Im Vordergrund der Planungsüberlegungen muß die richtige Zuordnung und Dimensionierung der genannten Funktionsbereiche stehen (vgl. hierzu S. 37 ff.). Zunehmende Vielfalt und Spezialisierung des Angebots an öffentlichen und privaten Einrichtungen erfordern eine größere Wohnbevölkerung im Einzugsbereich. Die Wohnungsbauplanung muß einerseits im Gesamtbereich der Gemeinde auf die Einrichtungen mit dem größten Einzugsbereich — wie etwa Schultypen höherer Ordnung, Krankenhäuser, zentrale öffentliche Verwaltungen — ausgerichtet werden und andererseits im engeren Wohnbereich die Einrichtungen mit örtlich begrenzter Versorgungsfunktion (z. B. Kindergärten und Grundschulen) vorsehen. Die Wohnungsstruktur zusammenhängender Siedlungseinheiten muß weiterhin gewährleisten, daß die zur gleichmäßigen Auslastung der dort vorhandenen Infrastrukturkapazität erforderliche Bevölkerungsmischung relativ konstant gehalten werden kann. Das erfordert ein vielfältiges Angebot an Wohnungsgrößen und Wohnungstypen, damit Familien, für die Wohnungen zu eng, zu groß oder aus anderen Gründen unzureichend werden, innerhalb der Siedlung (Nachbarschaft, Umgebung) umziehen können, ohne dabei gewachsene soziale Bindungen aufgeben zu müssen und ohne daß ihre Kinder zum Beispiel Kindergarten und Schule wechseln müssen.

Diese Maßnahmen müssen durch Möglichkeiten ergänzt werden, die Wohnungen selbst variabel zu nutzen. Kleinere Schwankungen in den Wohnbedarfsansprüchen sollten ohne Wohnungswechsel ausgeglichen werden können. Vermehrte Möglichkeiten zum Zusammenlegen von Wohnungen oder Wohnungsteilen sowie zum Teilen von Wohnungen in selbständige Einheiten könnten hier helfen. Auch sollten beim Bau Möglichkeiten vorgesehen werden, Teile der Wohnungen für bestimmte Aufgaben besonders einrichten zu können. Dieser Gesichtspunkt verdient z. B. im Hinblick auf die Veränderungen im Lern- und Ausbildungswesen besondere Beachtung. So wird es z. B. die Entwicklung des Fernunterrichts durch Hör- und Bildfunk erforderlich machen, immer

mehr Familienmitgliedern besondere Studierplätze in der Wohnung zur Verfügung zu stellen. Auch Änderungen in den Wohnansprüchen, die sich aus dem Heranwachsen der Kinder, technischen Erleichterungen für die Hausfrau und der verkürzten Arbeitszeit ergeben, können so besser erfüllt werden.

Mit der Planung des Wohnungsbaus und mit Maßnahmen der Vergabe von öffentlich geförderten Wohnungen können auch die Möglichkeiten einer sozialen Integration verbessert werden. Über nachbarschaftliche Gespräche und gelegentliche Hilfeleistungen untereinander sowie über die gemeinsame Inanspruchnahme von Schulen, Läden und anderen Einrichtungen werden zwischenmenschliche Kontakte erzeugt, die schichten- bzw. gruppenspezifische Ausdrucksformen positiv zu beeinflussen vermögen. Unterstützend können sich Gemeinschaftseinrichtungen auswirken, die wechselseitige oder gemeinsame Nutzungen durch alle Altersstufen zulassen. Vor allem sollte in allen Wohngebieten eine Mischung der Wohnungstypen — etwa von Mietwohnungen, Eigentumswohnungen und Eigenheimen sowie von freifinanzierten und öffentlich geförderten Wohnungen — angestrebt werden, um jedem Bürger die Möglichkeit zu geben, sich in dem ihm zusagenden Wohnviertel anzusiedeln zu können und um gleichzeitig die Entwicklung von sozial einseitig strukturierten Wohnquartieren zu verhindern.

Mischungen von Wohnungsgrößen und -typen können ferner eine ausgewogenere Altersstruktur der Wohnbevölkerung in den einzelnen Wohngebieten bewirken. So sollten z. B. Wohnungen für alte und körperlich behinderte Menschen in jeder größeren Neubausiedlung vorhanden sein; diese Wohnungen dürfen jedoch nicht massiert und isoliert am Rand gebaut werden, sie sollen vielmehr den übrigen Wohnungen zugeordnet werden.

Besondere Sorgfalt ist auch dem Problem der Eingliederung sogenannter „randständiger“ Bevölkerungsgruppen zu widmen. Durch eine Massierung solcher Gruppen in Neubausiedlungen wird die Resozialisierung eher erschwert. In Zusammenarbeit mit Soziologen und Sozialarbeitern müssen neue Wege gefunden werden, die es ermöglichen, einen größeren Anteil dieser Menschen sozial zu integrieren. Entsprechende Planungen könnten die vorgenannten Ziele einer Integrierung dieser Bevölkerungsgruppen unterstützen. Auch kann durch Ausweisung von Resozialisierungszentren in Stadtnähe die soziale Wiedereingliederung von Personen ohne festen Wohnsitz unterstützt werden.

VII. Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für den zukünftigen Städtebau

Die Schwierigkeiten, die sich, wie im Abschnitt III dargestellt, aufgrund des geltenden Baurechts für einen neuzeitlichen Städtebau ergeben, erlangen bei dem schnellen Wandel in der baulichen Gemeindeentwicklung noch weitaus stärkeres Gewicht. Es ergibt sich immer stärker die Notwendigkeit, neben der Planung auch ihre Durchführung zu sichern. Die Planung städtebaulicher Maßnahmen kann und darf sich nicht auf eine ordnende und statische Funktion beschränken. Notwendig sind eine Konzeption und ein Instrumentarium, die die zeitliche Realisierung der städtebaulichen Entwicklungsziele mit einbeziehen, die entstehenden Kosten und ihre Aufbringung berücksichtigen, eine sinnvolle Koordination der von den einzelnen öffentlichen Trägern bereitgestellten Finanzierungsmittel sicherstellen und die notwendigen Einflußnahmen auf die bestehenden baulichen Zustände ermöglichen.

Der Realisierung städtebaulicher Planungen steht jedoch vor allem entgegen, daß sich im Hinblick auf Planungsabsichten, die in der Öffentlichkeit bekannt werden, die Bodenpreise erhöhen. Hierdurch werden insbesondere Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen erheblich erschwert oder gar unmöglich gemacht. Die Gemeinde, andere Bedarfsträger und Privatpersonen können regelmäßig die benötigten Grundstücke nicht zu Preisen erwerben, die sich in Aussicht auf die Sanierung und Entwicklung im gewöhnlichen Geschäftsverkehr gebildet haben. Die öffentlichen Mittel können in diesem Fall nur beschränkt für die eigentliche Durchführung städtebaulicher Maßnahmen eingesetzt werden, da jene Bodenwerterhöhungen im voraus mitzubezahlen sind, die erst später, d. h. nach Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen, real entstehen.

Im geltenden Recht ist ferner die Förderung städtebaulicher Vorhaben nicht geregelt. Die Gemeinden sind selbst meist nicht in der Lage, die erforderlichen Mittel allein aufzubringen. Die sich über längere Zeiträume erstreckenden Aufgaben der städtebaulichen Sanierung und Entwicklung können nur dann bewältigt werden, wenn sich neben den Ländern auch der Bund im Rahmen seiner Mitfinanzierungskompetenz an ihrer Förderung beteiligt⁵⁷⁾.

Das boden- und enteignungsrechtliche Instrumentarium des Bundesbaugesetzes reicht für die Durchführung der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nicht aus⁵⁸⁾.

⁵⁷⁾ vgl. Abschnitt V 4, S. 61

⁵⁸⁾ so bereits der Städtebaubericht '69, S. 102

1 Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes

Mit dem Regierungsentwurf eines Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz, BT-Drucksache VI/510) wurde ein erster Schritt unternommen, die Mängel des geltenden Rechts für diese besonderen städtebaulichen Maßnahmen zu beseitigen.

Unter Sanierung ist dabei nicht nur die Beseitigung ungesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu verstehen, sondern auch die Aufgabe, durch städtebauliche Maßnahmen eine dem Gesamtinteresse abträgliche Funktionsunfähigkeit oder Funktionsschwäche von Baugebieten sowie von Gemeinden einschließlich ihrer Verflechtungsbereiche zu beseitigen. Der dem Entwurf zugrunde liegende Sanierungsbegriff umfaßt deshalb auch jene Fälle, bei denen durch einen Struktur- oder Funktionswandel vorhandene Baugebiete die ihnen obliegende Aufgabe nicht mehr oder nur noch unvollkommen erfüllen können. Entwicklungsmaßnahmen sind nach dem Entwurf solche Maßnahmen, durch die zur Verwirklichung strukturpolitischer Ziele der Raumordnung und Landesplanung neue Ortschaften geschaffen, vorhandene Ortschaften zu neuen Siedlungseinheiten entwickelt oder vorhandene Ortschaften um neue selbständige Siedlungseinheiten erweitert werden⁵⁹⁾.

Der Entwurf geht davon aus, daß Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen von der öffentlichen Hand veranlaßt, von ihr geleitet und durch den Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel erst ermöglicht werden. Es handelt sich um Vorgänge, die wirtschaftlich und rechtlich von ihrer Vorbereitung bis zu ihrem Abschluß eine Einheit bilden und die im Hinblick auf die Bedürfnisse der Allgemeinheit wie auch der Betroffenen mit der größtmöglichen Beschleunigung durchgeführt werden müssen. Der Entwurf trägt diesen Notwendigkeiten durch ein bau- und enteignungsrechtliches Instrumentarium Rechnung. So sind vor allem vorgesehen:

- ein vereinfachtes Vorkaufsrecht,
- ein gemeindliches Grunderwerbsrecht,
- ein vereinfachtes Enteignungsverfahren,
- ein einheitliches Genehmigungsverfahren für Vorhaben und Rechtsgeschäfte, die bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen von Bedeutung sind,
- ein Abbruchgebot,

⁵⁹⁾ Der Begriff der Entwicklungsmaßnahmen wird voraussichtlich im Gesetzgebungsverfahren Änderungen erfahren, die die Ziele dieser Maßnahmen jedoch unberührt lassen.

- ein Baugebot,
- ein Modernisierungsgebot,
- Regelungen über die Beendigung oder Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen,
- Vorschriften über Sanierungs- und Entwicklungsträger.

Der Entwurf will weiterhin durch eine Reihe aufeinander abgestimmter Vorschriften sicherstellen, daß niemand aus der durch die Initiative der öffentlichen Hand in Gang gebrachten Sanierung einen ungerechtfertigten Vorteil, niemand aber auch einen Nachteil erfährt, sowie daß die durch den Einsatz der öffentlichen Mittel hervorgerufenen Wertsteigerungen des Grund und Bodens der Allgemeinheit zugute kommen. Sind daher bei einer Sanierung Ordnungsmaßnahmen durchgeführt, insbesondere Gebäude beseitigt, Bewohner und Betriebe umgesetzt und neue Erschließungsanlagen erstellt, so sollen die Eigentümer zur Deckung dieser Kosten in dem Maße herangezogen werden, in dem ihre Grundstücke durch die Sanierung im Wert gestiegen sind. Folgerichtig werden deshalb auch bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen Werterhöhungen, die lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung, ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung eingetreten sind, nicht berücksichtigt, falls der Betroffene sie nicht durch eigene Aufwendungen in zulässiger Weise bewirkt hat. Um sicherzustellen, daß die möglichen Sanierungsgewinne nicht im rechtsgeschäftlichen Verkehr vorweg realisiert werden, wird die Veräußerung eines Grundstückes auch einer Preisprüfung im Genehmigungsverfahren unterworfen. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn im Kaufvertrag ein überhöhter Preis vereinbart worden ist. Diese bodenrechtlichen Regelungen des Entwurfs kommen sinngemäß auch bei Entwicklungsmaßnahmen zur Anwendung, bei denen ebenfalls die Grundstücke durch die Tätigkeit der öffentlichen Hand im Wert erhöht werden.

Ein weiterer Grundsatz des Entwurfs ist, daß bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen die Belange der Eigentümer weitgehend zu wahren sind. Der Entwurf sieht deshalb vor, daß die Eigentümer in jeder Phase des Verfahrens eingehend über die beabsichtigten Maßnahmen und deren Notwendigkeit unterrichtet werden und daß ihnen Gelegenheit gegeben wird, bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen mitzuwirken. Das entspricht dem Grundgedanken, die Betroffenen an städtebaulichen Planungen stärker zu beteiligen, um die Interessen der betroffenen Eigentümer, aber auch die der Mieter und Pächter, gegenüber den Belangen der Allgemeinheit gerecht abwägen zu können (vgl. Abschnitt IV S. 50).

Nach den Ergebnissen der bisherigen Beratungen des Entwurfs im Bundestag soll — ohne daß ein förmlicher Plan vorgesehen ist — eine Sozialplanung eingeführt werden. Danach sollen sich die vorbereitenden Untersuchungen auch auf nachteilige Auswirkungen erstrecken, die sich für die von der Sanierung unmittelbar Betroffenen in ihren persönlichen Lebensumständen sowie im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ergeben können. Die Gemeinde

soll Vorstellungen darüber entwickeln und diese mit den Betroffenen erörtern, wie solche nachteiligen Auswirkungen möglichst gemildert oder vermieden werden können. Dabei sollen namentlich Berufs-, Erwerbs-, Familienverhältnisse, Lebensalter, soziale sowie örtliche Bindungen und Abhängigkeiten der Betroffenen berücksichtigt werden.

Für die Mitfinanzierung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen durch den Bund nach Artikel 104 a des Grundgesetzes (vgl. Abschnitt V 4 S. 62) hat die Bundesregierung für die Jahre 1971 bis 1973 450 Millionen DM vorgesehen.

Der Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes sieht eine Verpflichtung zur Abstimmung mit anderen vom Bund und von den Ländern geförderten oder durchgeführten Maßnahmen vor. Bei der Aufstellung der Programme wird zu berücksichtigen sein, daß einmal geförderte Maßnahmen grundsätzlich so lange finanziell unterstützt werden müssen, bis die städtebauliche Zielvorstellung verwirklicht ist.

2 Novellierung des Bundesbaugesetzes in Stufen

Auch in Bereichen, in denen die besonderen Probleme der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nicht bestehen, hat sich das geltende Recht vielfach als unzureichend erwiesen. Eine Novellierung des Bundesbaugesetzes ist daher dringend notwendig.

Da eine Gesamtnovellierung des Bundesbaugesetzes erfahrungsgemäß längere Zeit in Anspruch nehmen wird — die Vorarbeiten für ein einheitliches Städtebaurecht begannen vor mehr als 40, die Vorarbeiten für das Städtebauförderungsgesetz vor etwa 9 Jahren —, wird zu prüfen sein, ob nicht das Bundesbaugesetz in mehreren Stufen novelliert werden sollte, damit die dringendsten Probleme vorweg gelöst werden. Die Entscheidung über das Vorgehen hängt davon ab,

- welche Dringlichkeit der Behebung der verschiedenen Mängel des geltenden Rechts beizumessen ist und
- ob es sinnvoll und rechtlich möglich ist, besonders schwerwiegende Mängel vor anderen Änderungsbedürftigen Komplexen vorweg zu beheben.

Für eine Novellierung des Bundesbaugesetzes kommen im wesentlichen fünf — einander teilweise überschneidende — Sachkomplexe von besonderer Bedeutung in Betracht. Dabei ist jeweils zu prüfen, ob nicht Regelungen des Städtebauförderungsgesetzes in ein novelliertes Bundesbaugesetz übernommen werden können.

(1) Die Aufstellung und Durchführung städtebaulicher Pläne sowie ihre Koordination mit anderen raumbedeutsamen Maßnahmen

- Das Bundesbaugesetz geht davon aus, daß die Planung nach Zielsetzung und Inhalt auch

die Voraussetzungen für die Umgestaltung des Vorhandenen und die Entwicklung des Neuen schaffen soll. Das baurechtliche Instrumentarium ist jedoch grundsätzlich darauf angelegt, daß private Initiative den Rahmen der Planung auszufüllen hat. Private Initiative kann sich aber häufig nur entfalten, wenn die den heutigen Anforderungen genügenden städtebaulichen Infrastrukturen bereits vorhanden sind und es sich um die Bebauung baureifer Grundstücke handelt. Den Möglichkeiten privater Initiativen sind naturgemäß Grenzen gesetzt, wenn ganze Baugebiete umgestaltet oder neue Baugebiete entwickelt werden müssen. Das Interesse der Allgemeinheit und der Bauwilligen ist hier aber wie bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen auf eine zügige Verwirklichung der Planung gerichtet. Hier ist eine Planung notwendig, die die drei Faktoren Raum, Zeit und Finanzierung einbezieht; im Zusammenhang damit steht eine stärkere Integration von Raumordnung und Bauleitplanung (vgl. Abschnitt V S. 52 ff.). In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, wie verfahrensmäßig und materiellrechtlich eine stärkere Verzahnung von Bauleitplanung und Fachplanungen erreicht werden kann. Der im Zuständigkeitsbereich des Bundes angestrebten Vereinheitlichung der Planfeststellungsverfahren in den Fachplanungsgesetzen durch Anwendung des künftigen Verwaltungsverfahrensgesetzes kommt auch für die bauliche Gemeindeentwicklung große Bedeutung zu.

- Die bauliche Gemeindeentwicklung tendiert zu immer größeren Zusammenhängen, denen durch die Planung allein auf kommunaler Ebene, insbesondere bei Übertragung der Planungshoheit auch auf die kleinste Gemeinde, nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann (vgl. Abschnitt V 2 S. 59 ff.).
- Das Bundesbaugesetz bietet zu geringe Möglichkeiten, den Bürger an der Lösung planerischer Aufgaben zu beteiligen (zur „Demokratisierung der Planung“ vgl. Abschnitt IV, zum Sozialplan vgl. S. 69).

(2) Das bodenrechtliche Instrumentarium des Bundesbaugesetzes reicht nicht aus; auf die folgenden Unzulänglichkeiten ist besonders hinzuweisen:

- Das zur Realisierung einer Planung oft notwendige Baugebot ist nach dem Bundesbaugesetz auf die Sanierungsumlegung beschränkt und in seiner rechtlichen Ausgestaltung unpraktikabel.
- Ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, dem im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen häufig Bedeutung zukommt, fehlt im Bundesbaugesetz vollständig.
- Das Bundesbaugesetz enthält kein Abbruchgebot. Die Abbruchenteignung ist in ihrer rechtlichen Konstruktion mit Zweifeln behaftet.

(3) Inanspruchnahme und Verwendung des Grund und Bodens durch die öffentliche Hand

- Die Regelung des Vorkaufsrechts im Bundesbaugesetz ist an zu enge Voraussetzungen gebunden. Sie ermöglicht keine Bodenvorratspolitik der Gemeinde, zumal die nicht gelöste Bodenpreisfrage dazu führt, daß die Gemeinden das Vorkaufsrecht auch in jenen Fällen häufig nicht ausüben, in denen dies in Betracht kommen könnte.
- Das Enteignungsverfahren zwingt die Gemeinden, die für öffentliche Zwecke dringend benötigten Grundstücke zu überhöhten Preisen freihändig zu erwerben, wenn sie nicht städtebauliche Maßnahmen wegen der langwierigen Verfahren auf lange Zeit hinausschieben wollen. Durch eine Trennung von Enteignungsverfahren und Entschädigungsverfahren könnte hier z. T. Abhilfe geschaffen werden (vgl. zum Städtebauförderungsgesetz S. 69).
- Die Verwendungsfristen bei der Enteignung tragen — wie beim Vorkaufsrecht — den Erfordernissen einer angemessenen kommunalen Bodenvorratspolitik nicht Rechnung.
- Im Entschädigungsrecht des Bundesbaugesetzes ist das Verkehrswertprinzip stark ausgeprägt, ohne daß dies in dem gegebenen Ausmaß von der Verfassung geboten wäre. Die Entschädigungspflicht erstreckt sich in der Regel auch auf solche Wertsteigerungen, die ausschließlich durch Planungen und Maßnahmen der öffentlichen Hand eintreten. Auf der anderen Seite besteht bei Festsetzungen, durch welche die Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks gemindert wird, eine Verpflichtung zur vollen Entschädigung auch dann, wenn die vorher zulässige Nutzung noch nicht realisiert war.

(4) Die Finanzierung städtebaulicher Maßnahmen

- Die Beteiligung des Bundes an der finanziellen Förderung beschränkt sich z. Z. im wesentlichen auf Studien und Modellvorhaben, Demonstrativbauvorhaben, den Wohnungsbau sowie die Verbesserung der gemeindlichen Verkehrsverhältnisse. Im künftigen Städtebaurecht — und das Städtebauförderungsgesetz wird dem bereits z. T. Rechnung tragen — müßte folgendes vorgesehen werden:
- Der Entscheidung über die Mitfinanzierung bestimmter städtebaulicher Maßnahmen müßte eine simultane Prüfung und Erörterung aller vorgelegten Vorhaben vorausgehen, um Prioritäten zu ermöglichen. Es müßte gesichert sein, daß die Förderung grundsätzlich bis zum Abschluß der beabsichtigten städtebaulichen Maßnahme fortgesetzt werden kann.
- Um die Mittel der verschiedenen öffentlichen Träger sinnvoll einsetzen zu können, müßte eine Verpflichtung bestehen, die Mittel vor

Inangriffnahme der einzelnen Maßnahmen zu koordinieren (vgl. Abschnitte V 3 und 4). Die Mittel sollten — wo es erforderlich ist — auf der Grundlage einer Entwicklungsplanung (Investitionsplanung) eingesetzt werden (Abschnitte V 1, 3 und 4, S. 56, 59 ff. und 61 ff.).

- Das Erschließungsbeitragsrecht erfaßt nur die Vorteile der Eigentümer aus einem kleinen Bereich öffentlicher Investitionen. Die Vorteile aus den sonstigen von der öffentlichen Hand erstellten Infrastruktureinrichtungen sowie die Planungsvorteile werden, wie bereits erwähnt, nicht erfaßt.

(5) Das Baubodenproblem

Von besonderer Dringlichkeit und Bedeutung für eine den heutigen Anforderungen entsprechende Städtebaupolitik ist das Baubodenproblem. Es handelt sich hierbei um die folgenden zwei Komplexe ⁶⁰⁾:

- Der für öffentliche und ggf. auch für private Zwecke benötigte Boden muß an den jeweiligen Orten des Bedarfs rechtzeitig zur Verfügung stehen.
- Die für den benötigten Boden zu zahlenden Preise müssen mit der beabsichtigten Zweckbestimmung verträglich sein.

Da Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland das Privateigentum am Grund und Boden grundsätzlich bejahen, kommen der Funktionsfähigkeit des Baulandmarktes und der Entwicklung der Bodenpreise entscheidende Bedeutung zu.

Zur allgemeinen Ordnung des Baulandmarktes und zur Erreichung stabiler, den jeweiligen Verhältnissen angemessener Baubodenpreise sind bisher eine Reihe von Vorschlägen gemacht worden. Die Verwirklichung einiger dieser Vorschläge würde tief in die Struktur unserer Gesellschaftsordnung eingreifen, die Verwirklichung anderer würde grundlegende Änderungen des Artikels 14 des Grundgesetzes oder des Steuersystems erfordern. So ist vorgeschlagen worden, Bauboden ganz oder zum Teil zu kommunalisieren oder ihn in Obereigentum der öffentlichen Hand zu überführen. Die Kommunen hätten ihrerseits erbliche und im Normalfall auf die Bebauungsperiode begrenzte Nutzungsrechte zu vergeben.

Andere Vorschläge gehen dahin, gemeinnützige Baulandgesellschaften zu schaffen, die für den Ankauf von Baugelände ein Monopol bzw. ein limitiertes Vorkaufsrecht besitzen und die Bauland zu angemessenen Preisen wieder veräußern. Die steuerrechtlichen Vorschläge haben entweder zum Ziel, einen Teil der Wertsteigerungen von Grundstücken abzuschöpfen, oder sie streben eine Belastung des Bodenwertes an, um die Starrheit des Angebots zu mildern und über eine entsprechende Ausweitung des Angebots eine preisdämpfende Wirkung zu erzielen.

⁶⁰⁾ vgl. Abschnitt III 1 S. 40

Bau- und planungsrechtliche Vorschläge zur Lösung des Baulandmarktproblems sind der Wertausgleich nach dem Entwurf zu einem Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahre 1950 sowie der Wertausgleich nach dem Kommissions-Entwurf des Bundesbaugesetzes. Nach dem Kommissions-Entwurf sollten diejenigen Erhöhungen und Minderungen des Bodenwerts, die durch bestimmte Festsetzungen der städtebaulichen Planung für die Grundstücke des Plangebiets bewirkt werden, durch Zahlungen, die von dem betroffenen Grundeigentümer zu entrichten oder an sie zu leisten sind, ausgeglichen werden. Modifizierungen dieses Vorschlages stellen die sogenannte „konsequente Einheitswertlösung“ und der „aufgestockte Erschließungsbeitrag“ dar.

Die derzeitigen Maßnahmen des Bundesbaugesetzes zur Beeinflussung des Bodenmarktes (Ausweisung neuen Baulandes durch vorausschauende Planung, Vorverlegung des Entstehungszeitpunktes der Erschließungsbeitragspflicht, Einrichtung unabhängiger Gutachterausschüsse für die Verkehrswertermittlung) ⁶¹⁾ haben die Erwartungen nicht erfüllt. In der Fachwelt hat sich inzwischen die Erkenntnis durchgesetzt, daß eine Lösung des Baulandproblems nicht durch eine einzige gesetzgeberische Maßnahme erreicht werden kann. Es wird — im Rahmen des Artikels 14 des Grundgesetzes — voraussichtlich ein ganzes System von Maßnahmen in Betracht kommen, das einige der bisher vorgeschlagenen Lösungen umfaßt und in Teilbereichen noch erweitert.

Beim Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen ist die Arbeitsgruppe „Bodenrecht“, die in der vergangenen Legislaturperiode zu dem damals vorliegenden Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes (Drucksache IV/3491) Stellung genommen hat, unter Ergänzung des Mitgliederkreises für diese Legislaturperiode erneut einberufen worden. Sie hat die Aufgabe, unter Verwertung der vorliegenden Vorschläge sowie der im Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes enthaltenen Rechtsgedanken eine Konzeption zur Fortbildung des Bau-Bodenrechts zu entwickeln.

Gleichzeitig wird geprüft, welche Ansatzpunkte sich im Rahmen der Steuerreform ergeben. Hierbei werden insbesondere die Fragen untersucht, die mit der Einführung einer unabhängig von der Gewinnrealisierung und der Zugehörigkeit zu einem Betriebsvermögen zu erhebenden Bodenwertzuwachssteuer zusammenhängen.

3 Weitere Maßnahmen in städtebaurelevanten Rechtsbereichen

3.1 Maßnahmen zur Ermöglichung neuer städtebaulicher Lösungen

- (1) Die raschen Veränderungen, von denen sowohl Gemeindeteile als auch ganze Gemeinden zuneh-

⁶¹⁾ vgl. den Städtebaubericht '69, S. 104 ff.

mend betroffen werden, wirken sich insbesondere auf die Infrastruktureinrichtungen (S. 37 ff.) aus. Der wachsende Flächenbedarf und die begrenzten Nutzungsmöglichkeiten der nur schwer anpaßbaren Infrastruktur geben Anlaß zu Überlegungen, wie Engpässe und auch vereinzelt auftretende Leerkapazitäten vermieden werden können.

Zur Lösung dieses Problems bieten sich einmal neue Bauformen an. Im Hochbau sind vielfältig nutzbare Bausysteme zu nennen, in denen lediglich die statisch notwendigen Bauteile (Stützen, Decken) in starrer Bauweise errichtet werden, die übrigen Teile jedoch so konstruiert sind, daß sie möglichst vielen Nutzungen und Nutzungsänderungen angepaßt werden können. Im Tiefbau sind unterirdische, begehbare Kanäle besonders geeignet, Ver- und „Entsorgungs“-systeme ohne größeren Bauaufwand zu erweitern und durch neue Systeme zu ergänzen.

Die Entwicklung neuer Bausysteme wird jedoch z. Z. noch erschwert. Insbesondere im Tiefbau sind oft mehrere Institutionen (Versorgungsbetriebe, Bundespost, Verkehrsbetriebe) an dem Bau und der Finanzierung von Kanalsystemen beteiligt; wegen der unterschiedlichen Haushaltspläne ist die Koordinierung schwierig. Vielfältig nutzbare Hochbausysteme werden durch das geltende Planungs- und Bauordnungsrecht teilweise noch erschwert, wenn auch die Neufassung der Baunutzungsverordnung bereits Erleichterungen geschaffen hat. Auch andere rechtliche, finanzielle, versicherungstechnische oder sonstige Schwierigkeiten wirken sich auf solche neuen Bausysteme hemmend aus.

Der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen wird im Zusammenwirken mit den beteiligten Bundesressorts, den Ländern und den Gemeinden prüfen, welche Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, um technische Fortschritte im Städtebau zu ermöglichen.

- (2) Wie dargelegt, ist in gebotener Ausmaß und in vertretbaren Grenzen eine bessere Zuordnung von Wohnen, Einkaufen, Arbeiten, Bildung, Gesundheit und Freizeit anzustreben (S. 32 ff. u. 37 ff.). Eine Planung, die auch eine vertikale Mischung der Funktionen vorsieht, kann dazu beitragen, die Stadtstruktur zu verbessern und auf diese Weise auch das Verkehrsaufkommen zu beschränken. Für solche Planungen enthält das Bundesbaugesetz z. Z. keine ausreichenden Ermächtigungen; im Rahmen seiner Novellierung müssen entsprechende rechtliche Grundlagen geschaffen werden.

Mischungen des Wohnens mit anderen Funktionen sind auch im Rahmen der bestehenden öffentlichen und privaten Wohnungsfinanzierung nicht in dem erwünschten Maß zu verwirklichen. Die Mischung verschiedener Eigentumsarten, dinglicher Berechtigungen und zweckgebundener Nutzungsformen, deren Verwirklichung auch unterschiedlich finanziert werden kann, bietet jedoch Ansätze für eine unter ökonomischen und

soziologischen Aspekten erwünschte Funktionsmischung.

Die Knappheit des Bodens, namentlich in standortgünstigen Lagen, erfordert neue Überlegungen, wie eine Vergrößerung der Flächen erreicht werden kann, beispielsweise durch Überbauung bereits genutzter Flächen. Beispiele hierfür sind die bereits genannten Eisenbahnüberbauungen (S. 16).

Allerdings müssen auch hier noch zahlreiche Probleme gelöst werden, u. a. die Bewertung sowohl der überbauten Grundstücke wie der Flächen, die durch die Überbauung neu gebildet werden, sowie die Frage, wie die neu entstandenen Flächen eigentumsrechtlich zu erfassen sind, damit sowohl der Bestand als auch die Beleihbarkeit des Eigentums gewährleistet sind. Denkbar sind z. B. „Grundstücksaktien“ (Anteilscheine mit grundbuchrechtlicher Sicherung) oder Eigentümergemeinschaften und Grundstückverbände.

- (3) Die Verwirklichung zukunftsorientierter Planungen könnte in gewissen Grenzen auch durch die Vorhaltung von Reserveflächen erleichtert werden; weiter sind in diesem Zusammenhang Alternativausweisungen zu nennen. Die mit diesen Maßnahmen verbundenen rechtlichen Probleme sind aber noch nicht geklärt. Im Rahmen der Novellierung des Bundesbaugesetzes wird diesen Fragen nachzugehen sein.
- (4) Der Mangel an öffentlichen Versorgungseinrichtungen und Flächen sowie die Knappheit an Finanzierungsmitteln erfordern die Mehrfachnutzung von infrastrukturellen Einrichtungen (vgl. bereits S. 38). Insbesondere bei sehr unterschiedlichen Nutzungen können die bereits erwähnten Probleme der planungsrechtlichen Zulässigkeit sowie der Haftung und ihrer versicherungsrechtlichen Absicherung auftreten. Mehrfachnutzungen werden bereits z. T. praktiziert, so werden Schulen auch für die Erwachsenenbildung benutzt, und an einkaufsfreien Samstagen werden Schulhöfe und Bedienstetenparkplätze von Verwaltungen als Kfz-Abstellflächen zur Verfügung gestellt.

Die vorhandenen Möglichkeiten werden jedoch noch keineswegs ausgeschöpft, da sich insbesondere bei Mischungen öffentlicher und privater Nutzungen verwaltungsorganisatorische Schwierigkeiten ergeben.

- (5) Während das Städtebaurecht durch das Bundesbaugesetz bundeseinheitlich geregelt ist, ist das Bauordnungsrecht Landesrecht. In der sogenannten Dürkheimer Vereinbarung vom 21. Januar 1955 vereinbarten Bund und Länder, gemeinsam einen Musterentwurf für das Bauordnungsrecht — die sogenannte „Musterbauordnung“ — auszuarbeiten, mit der die zu erlassenden Landesbauordnungen möglichst übereinstimmen sollten. Bei rückschauender Betrachtung läßt sich nicht verkennen, daß sich die einzelnen Bauordnungen voneinander um so stärker unterscheiden, je größer der Zeitraum ist, der zwischen ihrem Erlaß

und der Erarbeitung der Musterbauordnung liegt. Die Abweichungen der Bauordnungen setzen sich zwangsläufig in den Durchführungsverordnungen fort, so vor allem in der Bauvorlagen-VO, der Prüfeningenieur-VO, der Garagen-VO, der Prüfzeichen-VO, der Güteüberwachungs-VO und der Warenhaus-VO.

Für den weitaus größeren Teil der Regelungen sind keine Gründe ersichtlich, die zu länderweisen Unterschieden Anlaß geben könnten. Dies gilt z. B. für die allgemeinen Vorschriften, wie Regelungen über das Grundstück und seine Bebauung, die Baustelle, die Anforderungen an bauliche Anlagen, die Gemeinschaftsanlagen, die am Bau beteiligten Personen, den größten Teil der Vorschriften über das baubehördliche Verfahren sowie die Regelungen über Innentreppenhäuser, Notschornsteine, Innenküchen, Personenaufzüge und Nottreppen. Nur insoweit die Bauordnungen auf zwingendes Landesrecht, z. B. über den Behördenaufbau und das Verwaltungsverfahren, Rücksicht zu nehmen haben oder auf unterschiedlichen landsmannschaftlichen oder kulturellen Verhältnissen beruhen, sind unterschiedliche Vorschriften gerechtfertigt.

Derart unterschiedliche bauliche, insbesondere bautechnische Anforderungen sind in einem Gebiet wie dem der Bundesrepublik Deutschland nicht zu vertreten. Sie zwingen zur Produktionsvielfalt, hemmen die Auflage großer Serien und damit die Industrialisierung und stehen einer Rationalisierung und somit Kostensenkung des Bauens im Wege.

Unterschiedliche Zulassungsvorschriften in den Bauordnungen gefährden den freien Warenverkehr auf dem Gebiet der Bauwirtschaft. Dies gilt nicht nur für Baustoffe und Bauteile, die in der Bundesrepublik hergestellt werden, sondern gleichfalls für importierte Güter sowie den Export in die EWG-Länder.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß die Bauwirtschaft einen nicht unerheblichen Teil der Gesamtwirtschaft ausmacht. Auch die Berufsausübung der Architekten wird durch unterschiedliche Anforderungen in den bautechnischen Vorschriften sowie durch unterschiedliche Verfahrensvorschriften, z. B. für die Genehmigung und Anzeige von Bauvorhaben, erschwert.

Durch die zersplitterten innerstaatlichen Zuständigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland werden auch die Verhandlungen mit den EWG-Partnern, die im Bereich des Bauordnungswesens ohnehin stark voneinander abweichende Verhältnisse aufweisen, behindert.

Aufgrund dieser Sachlage muß alles getan werden, eine Vereinheitlichung des Bauordnungsrechts in dem gebotenen Umfange sicherzustellen. Der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen sowie die Fachminister der Länder stimmen darin überein, daß allen in der Öffentlichkeit wiederholt geäußerten Klagen nachgegangen werden soll. Falls sich diese als berechtigt herausstellen, wollen sich die Fach-

minister der Länder einer bundesrechtlichen Vereinheitlichung nicht widersetzen.

- (6) Eine schematische Handhabung von Abstandsregeln bei Gebäuden kann die Verwirklichung bedarfsgerechter neuer Bauformen und bestimmter städtebaulicher Lösungen behindern. Eine flexiblere Handhabung muß einerseits den Schutz der Intimsphäre sowie die Anforderungen an Belichtung, Belüftung und Besonnung berücksichtigen. Andererseits besteht jedoch in bestimmten Fällen ein noch ausschöpfbarer Gestaltungsraum. Um eine flexiblere Handhabung zu ermöglichen, könnten beispielsweise weitere Länder den von anderen bereits beschrittenen Weg gehen und es im Bauordnungsrecht zulassen, daß durch Festsetzungen des Bebauungsplanes von bauordnungsrechtlichen Bauwuch- und Abstandsflächenvorschriften abgewichen werden kann; ggf. kann durch stärkere Berücksichtigung berechtigter städtebaulicher Belange die Lösung auch in der entsprechenden Ausgestaltung der bauordnungsrechtlichen Vorschriften über die Abstandsflächen gefunden werden.

3.2 Erbbaurechtsverordnung

Das Rechtsinstitut des Erbbaurechts hat sich als wichtiges und wertvolles Instrument der Boden- und Wohnungsbaupolitik bewährt. Als solches unterliegt es jedoch, soweit ein soziales Schutzbedürfnis gegeben ist, den Maßstäben, nach denen soziales Bodenrecht zu beurteilen ist. Die in der Vergangenheit häufig praktizierten Vereinbarungen über eine Anpassung des Erbbauzinses an den jeweiligen Wert des Grundstücks führen in einer großen Zahl von Fällen zu unzumutbaren finanziellen Risiken für den Erbbauberechtigten. Er muß unter Umständen nach wenigen Jahren entsprechend einem stark gestiegenen Wert des Grundstücks ein Vielfaches des ursprünglich vereinbarten Erbbauzinses zahlen, ohne daß der Wohnwert entsprechend gestiegen ist. In den Fällen des sozialen Wohnungsbaues ist er nicht einmal in der Lage, den gestiegenen Erbbauzins weiterzuwälzen.

Die Bundesregierung bereitet den Entwurf eines Gesetzes vor, das der übermäßigen Erhöhung des Erbbauzinses aufgrund der erwähnten Anpassungsklauseln in solchen Fällen bei Wohngrundstücken entgegenwirken soll. Hierbei soll auch geprüft werden, ob es für die angestrebte gesetzliche Regelung von Bedeutung ist, inwieweit die Steigerung des Grundstückswertes durch Maßnahmen des Grundstückseigentümers einerseits oder der öffentlichen Hand andererseits verursacht ist.

3.3 Eigentumsähnliche Rechte

Es ist in diesem Bericht bereits mehrfach angeklungen, welche Bedeutung der Frage beizumessen ist, ob es in Zukunft gelingen wird, einen gerechten Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen der privaten Eigentümer von Grund und Boden und den Belangen der Allgemeinheit herbeizuführen. Bei Re-

formüberlegungen im Bodenrecht muß stets auch Bedacht auf das gesellschaftspolitische Ziel genommen werden, möglichst weite Kreise der Bevölkerung am Eigentum zu beteiligen. Dieses Ziel wird sich unter den veränderten und sich weiterhin ändernden städtebaulichen Verhältnissen häufig nur dann verwirklichen lassen, wenn an die Stelle des Einzeleigentums am Grundstück diesem vergleichbare Rechte treten, z. B. die in § 59 Abs. 4 des Bundesbaugesetzes im Zusammenhang mit der Umlegung genannten Rechte, d. h. Miteigentum, Wohnungseigentum, Teileigentum, Dauerwohnrecht, Dauernutzungsrecht, Erbbaurecht, Wohnungserbbau-recht und Teilerbbaurecht; auch kommen Anteile an juristischen Personen in Betracht, welche nur eine mittelbare Beziehung des Anteilseigners zum Grundstückseigentum herstellen.

In geeigneten Fällen kommt auch die Gründung von Grundstücksgenossenschaften zum Zwecke der gemeinsamen Planung und Durchführung größerer baulicher Objekte in Betracht. In anderen Fällen wird von den bereits verbreiteten Immobilienfonds Gebrauch gemacht werden, bei denen unterschiedlich nach dem jeweiligen Fondstyp eine dem Eigentum des Bürgerlichen Gesetzbuches nähere oder fernere Beteiligung am Bodeneigentum und an dessen Erträgen sichergestellt wird. Zwar geht mit der Einbringung eines Grundstücks in einen solchen Fonds der unmittelbare „Kontakt“ mit der einzelnen Parzelle verloren; auch erhält der Erwerber von Immobilienfondsanteilen kein Miteigentum an den Grundstücken des Fonds, sondern lediglich eine wirtschaftlich dem Miteigentümer ähnliche Stellung. Die Immobilienfonds haben sich aber als unentbehrliche Helfer bei der Finanzierung städtebaulicher Maßnahmen erwiesen, und sie garantieren dem Anteilseigner nicht nur eine Beteiligung an den Bodenwertsteigerungen, sondern auch eine laufende Rendite. Das künftige Städtebauförderungsgesetz wird diesen Erfordernissen Rechnung tragen. So wird z. B. die Gemeinde ihre Verpflichtung zur Reprivatisierung auch in der Weise erfüllen können, daß sie das Eigentum an Grundstücken auf ein Unternehmen überträgt, das den zu berücksichtigenden Personen Anteilsrechte an einem Fonds aus inländischen Grundstücken anbietet.

3.4 Kleingartenrecht

Von erheblicher Bedeutung für eine geordnete städtebauliche Entwicklung, insbesondere in den Großstädten, ist eine Neuorientierung des Kleingartenwesens aufgrund einer Gesamtreform des Kleingartenrechts.

Das Kleingartenwesen verdient auch in Zukunft grundsätzlich Schutz und Förderung. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Nachfrage nach Parzellen häufig größer ist, als es die Möglichkeiten der Gemeinden sind, dafür in ausreichendem Maße Flächen zur Verfügung zu stellen oder in Bebauungsplänen auszuweisen. Das Mißverhältnis zwischen Nachfrage und Angebot wird sich noch verstärken, da die freie Zeit und damit auch der Wunsch zunimmt, sich als Kleingärtner zu betätigen.

Der umfassende Kündigungsschutz für bestehende Pachtverhältnisse bei Kleingärten und die Verpflichtung, bei der Freimachung von Kleingartengelände für andere Nutzungen unbedingt Ersatzland zu beschaffen, war mit der gegenwärtigen Entwicklung des Städtebaues nicht zu vereinbaren. Durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung kleingartenrechtlicher Vorschriften aus dem Jahre 1969 wurden nicht nur die Voraussetzung für eine Entzerrung der Pachtpreise geschaffen und die Möglichkeit zur zwangsweisen Begründung von Pachtverhältnissen aufgehoben, sondern es wurde auch die Kündigung von Kleingartenpachtverhältnissen zur Realisierung eines Bebauungsplanes besonders vorgesehen.

Bund und Länder waren sich jedoch bei Erlass dieses Gesetzes darüber einig, daß damit die Probleme des Kleingartenrechts nicht gelöst sind, daß vielmehr dieses Gesetz nur einen Schritt in Richtung auf die erforderliche Gesamtreform darstellt. Die Reform muß einerseits die aus verschiedenen Gründen anzustrebende Förderung des Kleingartenwesens in ausreichendem Maße weiterhin ermöglichen, andererseits muß jedoch das Kleingartenwesen stärker mit den Erfordernissen des Städtebaues in Einklang gebracht werden. Die Gemeinden müssen sich entsprechend der Verpflichtung des Bundesbaugesetzes bemühen, erforderliche Dauerkleingärtenflächen in Bebauungsplänen festzusetzen; die Gemeinden müssen aber zugleich in die Lage versetzt werden, die sich daraus ergebenden finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen:

4 Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt

4.1 Problemstellung und Folgerungen

Aus dem sehr komplexen Problembereich des Schutzes gegen Umweltgefahren und der Verbesserung unserer Umwelt sollen im folgenden nur die Fragen behandelt werden, die den Städtebau berühren. Nach § 1 Abs. 4 des Bundesbaugesetzes haben sich die Bauleitpläne unter anderem nach der Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung zu richten. Auch sollen die Bauleitpläne den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung dienen. Hieraus ergibt sich bereits, daß es Aufgabe der Bauleitplanung ist, für die Qualität der gebauten Umwelt Sorge zu tragen. Dabei ist hervorzuheben, daß die Bauleitpläne nicht nur zum Ziel haben, die in der Gemeinde wohnenden und arbeitenden Menschen gegen Immissionen (Lärm, Luftverunreinigungen, Erschütterungen) zu schützen und die Emissionen durch eine zweckentsprechenden Anordnung der Gebäude zu verringern. Vielmehr geht es auch darum, eine gebaute Umwelt planerisch vorzubereiten bzw. zu sichern, die den heute allgemein anerkannten Anforderungen entsprechen muß. Vor allem ist im Bereich des Wohnens den Anforderungen in den vielfältigen Beziehungen voll zu entsprechen, auf die in den vorstehenden Abschnitten wiederholt im einzelnen eingegangen worden ist. Maßnahmen der Bauleitplanung und des Städtebaues gestalten somit die Umwelt direkt, da sie die Standorte von Wohn- und Arbeitsstätten sowie die zahl-

reichen benötigten Anlagen und Einrichtungen der städtebaulichen Infrastruktur festlegen, diese einander zuordnen sowie die verschiedensten Arten baulicher Nutzungen mischen oder trennen. In diesem Rahmen kommt der Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen sowie bei der Genehmigung von Vorhaben besondere Bedeutung zu. Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung können insbesondere durch Geräusche, Luft- und Wasserverunreinigungen sowie Erschütterungen, die von gewerblichen, aber auch von bestimmten nichtgewerblichen Anlagen und Einrichtungen ausgehen, erheblich beeinträchtigt werden. Oft ist es schwer oder überhaupt nicht möglich, Fehlplanungen später durch technische Maßnahmen auszugleichen. Eine dem Immissionsschutz im Rahmen des Umweltschutzes auch unter künftigen Bedingungen vorausschauend berücksichtigende Bauleitplanung kann daneben erheblich zu Kostenminderungen beitragen. Es dient auch den Belangen der Wirtschaft, wenn in zweckmäßig angeordneten Industrie- und Gewerbegebieten mit Beschränkungen der gewerblichen Nutzung nicht gerechnet zu werden braucht.

Vielfach reichen indessen Maßnahmen der Bauleitplanung, die nur den Rahmen für eine geordnete bauliche Entwicklung setzen können, nicht aus. In vielen Gemeinden sind die Arten der baulichen Nutzung (Gewerbe, Industrie, Verkehrs- und Versorgungsanlagen, Wohngebiete), verursacht durch ungesteuerte Entwicklungen in der Vergangenheit (S. 16), so miteinander vermischt, daß sich die verschiedenen Nutzungsarten gegenseitig stören. In diesen Fällen sind häufig städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, ggf. in Verbindung mit Entwicklungsmaßnahmen, notwendig. Es sollte auch beachtet werden, daß neue Wohnungsgebiete in ausreichendem Abstand von stark belasteten Verkehrsanlagen ausgewiesen werden sollten (vgl. auch S. 19 und 24).

Im Rahmen der allgemeinen Lösung unserer Umweltprobleme dürfen städtebauliche Maßnahmen, die der Sicherung und Verbesserung der Umwelt dienen, nicht isoliert gesehen werden. Künftig werden sie noch mehr als bisher von anderen technischen Maßnahmen begleitet werden, die es ermöglichen, Emissionen am Entstehungsort zu verhindern, wie z. B. industrielle Filteranlagen, Abgasnachverbrennungsanlagen in den Kraftfahrzeugen, Abwasserkläranlagen, Müllverbrennungsanlagen, geräuscharme Maschinen und dgl. Diese technischen Möglichkeiten in die Planungsüberlegungen einzubeziehen und sie mit den räumlichen Gegebenheiten abzustimmen, ist im wesentlichen Aufgabe des Städtebaues. Er ist damit eingebunden in die allgemeine Aufgabe einer umfassenden Verbesserung der Umwelt. In diesem Zusammenhang ist auch auf den Ausbau der Massenverkehrsmittel hinzuweisen, durch den die vielfältigen Beeinträchtigungen durch Kraftfahrzeuge im Individualverkehr eingeschränkt werden (S. 20). Unmittelbare Zusammenhänge zwischen den Anforderungen des Immissionsschutzes und der städtebaulichen Entwicklung bestehen auch im Bereich der Baunutzungsverordnung. Die Zulässigkeit von baulichen Anlagen richtet sich entsprechend der Eigenart der einzelnen Baugebiete in einem starken

Maße nach der Art und dem Grad der von den Anlagen ausgehenden Störungen und Belästigungen. Die Maßstäbe für das vertretbare Ausmaß der Störungen und Belästigungen werden z. Z. noch überwiegend aus den Richtwerten gewonnen, die im Gewerbe- und im Immissionsschutzrecht entwickelt worden sind und die von Einzelobjekten ausgehen (vgl. z. B. die TA-Lärm und die TA-Luft). Es hat sich die Notwendigkeit ergeben, Immissionsgrenzwerte für ganze Baugebiete festzusetzen und die Anforderungen, die aus den einzelnen Bereichen gestellt werden, insgesamt zu koordinieren.

Enge Verbindungen hat die Bauleitplanung der Gemeinden auch mit den Bereichen des Wasserhaushalts, der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und der Müllbeseitigung. In der Bauleitplanung sind für die notwendigen Einrichtungen und Anlagen die entsprechenden Flächen zu sichern und die sich aus den genannten Bereichen ergebenden Belange auch im übrigen zu berücksichtigen. Zum Teil sind diese Anlagen und Einrichtungen durch einen großen Flächenbedarf gekennzeichnet; daneben stellen sie überwiegend besondere Anforderungen an die Standorte.

Schutz gegen Straßenverkehrslärm und gegen Abgase der Kraftfahrzeuge kann sowohl durch geeignete Maßnahmen der Kraftfahrzeugtechnik als auch besonders durch geeignete bauliche und betriebliche Maßnahmen der Verkehrs- und Städtebauplanung gewährleistet werden. Gut aufeinander abgestimmte Maßnahmen im Bereich des Verkehrs und des Städtebaues können in Verbindung mit bauordnungsrechtlichen Vorschriften über einen verbesserten Schallschutz der Wohngebäude und Arbeitsstätten wesentlich zur Verbesserung der Umweltverhältnisse beitragen.

Die Anlage von zentralen Wärmeversorgungsanlagen, die die Immissionen häuslicher Feuerungsanlagen verringern — insbesondere die Anlage von Fernheizwerken, deren Standorte an die Bauleitplanung besondere Anforderungen stellen — kann entscheidend zur Reinhaltung der Luft beitragen. Es müssen in allen Ländern die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, die es ermöglichen, einen Anschluß und Benutzungszwang für zentrale Wärmeversorgungsanlagen einzuführen.

Auch der Schutz gegen Fluglärm im Bereich der Flugplätze fordert besondere städtebauliche Maßnahmen, u. a. die Ausweisung von Schutzzonen und die Beschränkung von Nutzungen in diesen Zonen.

Angesichts der komplexen Natur der Umweltprobleme wird eine Verbesserung unserer Umwelt nur aufgrund einer politischen Gesamtstrategie zu erreichen sein, in deren Rahmen die verschiedenen Maßnahmen aufeinander abgestimmt und auf ihre jeweilige höchste Wirksamkeit geprüft werden müssen.

4.2 Maßnahmen zur Verbesserung unserer Umwelt

Die Bundesregierung hat in einem Sofortprogramm besonders dringliche Maßnahmen des Umweltschutzes zusammengefaßt, die entweder unverzüglich oder spätestens im kommenden Jahr in Angriff ge-

nommen werden können. Das Sofortprogramm konzentriert sich auf die Bekämpfung der Luftverschmutzung, der Lärmbelastigung, der Verschmutzung der Gewässer, auf die Beschränkung der Verwendung von Bioziden, den Naturschutz und die Landschaftspflege; daneben sieht es ein Forschungsprogramm vor. Ein umfassendes Umweltprogramm, das die verschiedenen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen sowie verfassungsrechtlichen Aspekte behandelt, wird von der Bundesregierung bis zum April 1971 vorgelegt werden. Dieses Programm soll mit den Bemühungen und Aufgaben der Länder zur Verbesserung der Umweltbedingungen abgestimmt werden.

Für den Städtebau kommt den in Aussicht genommenen Maßnahmen aus den oben dargelegten Gründen besondere Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der Entwurf eines Bundes-Immissionschutzgesetzes zu erwähnen, der die Anforderungen, die in diesem Bereich zu stellen sind, bundeseinheitlich regeln wird. Auch sind die Bemühungen des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen um eine Verbesserung des Lärmschutzes im Städtebau zu nennen. Der DIN-Entwurf 18005 — Schallschutz im Städtebau — wird gegenwärtig beraten. Er enthält neben Immissionsrichtwerten, die unter städtebaulichen Gesichtspunkten aufgestellt sind, auch Hinweise für die Planung. Der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen wird auf die alsbaldige Verabschiedung dieser DIN-Norm hinwirken. Einige Bundesländer haben in Verwaltungsvorschriften Richtlinien über die Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei der Aufstellung von Bauleitplänen sowie bei der Genehmigung von Vorhaben erlassen. Der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen wird sich darum bemühen, daß alle Bundesländer solche Verwaltungsvorschriften erlassen.

Im Sofortprogramm der Bundesregierung ist ein Bundesgesetz über die Abfallbeseitigung vorgesehen. Das gegenwärtig bestehende Recht ist zersplittert und bietet nur unzureichende gesetzliche Handhaben für eine geordnete Abfallbeseitigung. Die Abfallbeseitigung soll nach diesem Gesetz nur noch in besonderen genehmigten Anlagen gestattet sein, um eine schadhafte Beseitigung zu gewährleisten. In diesem Bereich werden erhebliche Investitionen notwendig. Nach Schätzungen werden bis 1975 3 bis 3,5 Mrd DM benötigt.

Um den maßgebenden Anteil des Städtebaues an der Verbesserung der Umwelt zu steigern und um städtebauliche Maßnahmen wirksamer zu gestalten, ist die alsbaldige Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes notwendig; im Rahmen der angekündigten Novellierung des Bundesbaugesetzes ist auch dieses Gesetz auf weitere einschlägige gesetzgeberische Maßnahmen zu überprüfen. Daneben scheint es notwendig, für den gesamten Bereich des Umweltschutzes städtebauliche Planungsgrundsätze zu erarbeiten. Die Bundesregierung bietet den Ländern und Gemeinden die gemeinsame Erarbeitung solcher Grundsätze und entsprechender Lösungsmöglichkeiten an.

5 Maßnahmen zur Verbesserung des Verkehrs

Die städtebauliche Ordnung, das System der Verkehrswege und die Art ihrer Nutzung sind untrennbar miteinander verbunden. Deshalb müssen auch auf dem Gebiet des Verkehrs die Erfordernisse der Stadtentwicklung berücksichtigt werden. Bei einer Interessenkollision ist abzuwägen, welchem Interesse unter Würdigung aller Gesichtspunkte der Vorrang gebührt. Das gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Nahverkehr und dem individuellen Kraftfahrzeugverkehr, wobei es nicht das Ziel einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sein kann, für immer mehr Fahrzeuge den Raum zu ungehinderter Verkehrsbewegung und zum Abstellen zu schaffen.

Die Maßnahmen des Bundes zur Beeinflussung und zur Verbesserung des innerstädtischen Verkehrs erstrecken sich von Finanzhilfen über verkehrsordnende Maßnahmen bis hin zur direkten Einflußnahme bei überörtlichen Objektplanungen, die mit den Ländern und insbesondere den betroffenen Gemeinden abgestimmt werden.

Zu den gesetzgeberischen Initiativen der Bundesregierung gehören vor allem die Entwürfe eines Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985, eines Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und einer neuen Straßenverkehrsordnung (siehe hierzu Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung Tz. 19 bis 22, 166 bis 168, 193 und 217). Diese gesetzgeberischen Maßnahmen im Bereich des Verkehrs wirken sich in starkem Maße auch auf die Entwicklung der Siedlungsstruktur sowie die innergemeindliche städtebauliche Entwicklung aus.

Außerdem sollte eine Verlagerung des Berufsverkehrs von dem individuell genutzten Kraftfahrzeug auf die öffentlichen Verkehrsmittel angestrebt werden. Es wäre aus verkehrspolitischen und städtebaulichen Gründen deshalb zu begrüßen, wenn die Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte ohne Rücksicht auf die Art des benutzten Verkehrsmittels bei der Einkommensteuer nur mit einem einheitlichen Kilometer-Pauschbetrag berücksichtigt würden. Die Bundesregierung wird bei der Vorbereitung der Steuerreform prüfen, ob eine entsprechende gesetzliche Regelung erneut vorzuschlagen ist.

6 Maßnahmen im Bereich der Statistik

6.1 Die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Erfassung städtebaulicher Tatbestände

Die Städtebaupolitik muß dem ständigen Wandel der Gesellschaft Rechnung tragen. Hierzu ist es erforderlich, Entwicklungen namentlich in Bevölkerung und Wirtschaft im Zusammenhang mit den städtebaulichen Gegebenheiten und der baulichen Gemeindeentwicklung zu beobachten und auf Tendenzen hin zu analysieren.

Im Bereich der Regionalstatistik werden, soweit die Raumordnung betroffen ist, bereits seit längerem Bemühungen unternommen, ein regionalstatistisches Programm zu erarbeiten. Verbesserungen der Regionalstatistik sollen, wie der Raumordnungsbericht 1970 darlegt⁶²⁾, zu einer bundeseinheitlichen Regionalstatistik führen, deren wesentliche Ergebnisse in einer statistischen Datenbank zusammengefaßt werden.

Da die Städtebaupolitik detailliertere Daten als die Raumordnungspolitik benötigt, ist es erforderlich, auch Gegebenheiten und Entwicklungen innerhalb von Gemeindegrenzen zu erfassen. Während die Bauleitplanung der einzelnen Gemeinde sich unter günstigen Voraussetzungen an dem vorhandenen Datenmaterial orientieren kann, führen unterschiedliche Erfassungsmethoden und räumliche Abgrenzungen innerhalb benachbarter Gemeinden bereits in der Regionalplanung zu erheblichen Schwierigkeiten.

Eine bundeseinheitliche Erfassung städtebaulicher Tatbestände, die miteinander vergleichbar sind, war unter diesen Umständen bisher nur unzureichend möglich. Soweit bisher — namentlich im Rahmen der angewandten Forschung des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen — städtebauliche Tatbestände ermittelt wurden, mußten sich die Erhebungen regelmäßig auf Einzelobjekte beschränken, um zu Erkenntnissen für städtebauliche Einzelmaßnahmen zu gelangen. Im Hinblick auf die städtebaulichen Förderungsmaßnahmen des Bundes wird es unumgänglich sein, ein Datenprogramm zu entwickeln, mit dem soziologische und ökonomische Gegebenheiten und Entwicklungen im Zusammenhang mit der baulichen Gemeindestruktur in vergleichbarer Weise erfaßt werden können. Hierzu ist es erforderlich, bundeseinheitliche Maßstäbe zu erarbeiten.

Besondere Probleme und Aufgabenstellungen, die sich in diesem Zusammenhang ergeben, sollen im folgenden dargestellt werden.

6.2 Die gegenwärtigen Möglichkeiten der Datenerfassung

Bei der Suche nach zweckentsprechenden Daten und bei ihrer Auswertung zeigt sich, daß die für die Bedürfnisse des Städtebaues benötigten Daten und Informationen oft nur unzureichend vorhanden sind. Dies gilt insbesondere für statistische Daten aus dem Dienstleistungsbereich, die in ähnlich einheitlicher und differenzierter Form vorliegen sollten wie die Daten aus dem Bereich der Industrie.

Weiterhin wird eine Einkommensstatistik zur Ermittlung der Mietbelastungsstruktur in kleinräumlicher Gliederung benötigt. Statistische Angaben über die bebauten Grundstücke sowie über Straßen- und Grünflächen für Gemeindeteile liegen ebenfalls nicht vor. Die Angaben könnten Daten über Wohn- und Siedlungsdichten sowie über Art und Maß der baulichen Grundstücksnutzung und über die räumliche Zuordnung von Funktionen liefern. Auch feh-

⁶²⁾ a. a. O. S. 24 ff.

len Kostenangaben in ausgewählten Teilräumen, wie Erstellungs- und Betriebskosten für Schulen, Krankenhäuser, Versorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie Verkehrsanlagen. Regionalisierte Angaben über den Bestand an Infrastrukturanlagen sowie über deren Kapazität und Auslastungsgrad sind nur unzureichend vorhanden.

Vielfach liegen Angaben nicht in der benötigten Merkmalsgliederung und -kombination vor. Dieser Umstand ist oft mit den Schwierigkeiten zu erklären, städtebaulich relevante Fragen in der Weise zu formulieren, daß sie mit Mitteln der Statistik zu beantworten sind. Die Auswahl der Merkmale und die Kombination mehrerer Daten führen in vielen Fällen erst zur relevanten Information.

Einige Erhebungsmerkmale unterliegen unterschiedlichen Definitionen oder werden in unterschiedlicher Aggregation veröffentlicht. Überdies ist ein Zeitvergleich oft nicht möglich, da bestimmte Merkmale bei späteren Erhebungen durch neue Merkmale ersetzt werden.

Dem Ausbau der Regionalstatistik stehen leider Schwierigkeiten entgegen:

Totalerhebungen, die notwendig sind, um zu regional tief gegliederten Angaben zu kommen, verursachen hohe Kosten und großen organisatorischen Aufwand. Bestimmte Fragestellungen sind so schwierig, daß deren Beantwortung der Gesamtheit der Betroffenen nicht zugemutet werden kann. Die Beantwortung dieser Fragen ist daher nur auf repräsentativer Grundlage — meist unter Zuhilfenahme von Interviewern — möglich. Daher können viele der benötigten Daten regional nicht fein genug untergliedert werden.

Bestimmte Angaben, z. B. aus dem Rechnungswesen der Unternehmen, können oft nicht ausreichend regionalisiert werden.

Konjunkturindikatoren, bei denen es auf eine sehr schnelle Bereitstellung ankommt, können nicht gleichzeitig auch in feiner, regionaler Untergliederung dargeboten werden.

Schließlich spielen auch die gesetzlichen Geheimhaltungspflichten für die Statistik eine Rolle, die einem detaillierten Nachweis in vielen Fällen entgegenstehen.

Aus diesen Gründen sind theoretisch formulierte oder aus der täglichen Erfahrung abgeleitete Hypothesen häufig empirisch nur schwer zu überprüfen; die gesellschaftliche Ausgangslage und ihre Entwicklungstendenzen können nur unvollkommen analysiert und sichtbar gemacht werden; städtebauliche Ziele können nur schwer aufgestellt und entsprechende politische Maßnahmen nur unter Schwierigkeiten durchgeführt werden; es tritt die Gefahr von Fehldispositionen auf, und Erfolgskontrollen werden nur sehr bedingt ermöglicht; Prioritäten unter konkurrierenden Aufgaben sind nur schwer zu bestimmen.

Das für die bauliche Gemeindeentwicklung benötigte statistische Informationssystem muß gekennzeichnet sein durch ein Höchstmaß an:

- Vielseitigkeit (Breite und Vielfalt der Daten)
- Flexibilität (Anpassung an unterschiedliche Aufgaben- und Fragestellungen)
- Aktualität (zeitnahe Information bis zur Vorausschau auf kommende Entwicklungen)
- Vergleichbarkeit (sachliche, räumliche und zeitliche Vergleichbarkeit der Daten und Informationen).

6.3 Maßnahmen zur Erstellung eines Informationssystems für den Städtebau

- (1) Sollen statistische Daten für städtebaupolitische Entscheidungen nutzbar gemacht werden, so ist eine Verbesserung des Informationssystems erforderlich, das auch auf städtebauliche Fragestellungen entsprechend Rücksicht nimmt. Diese Fragestellungen müssen weitgehend noch erarbeitet werden. Die Bereitstellung von Bedarfsdaten stellt die Statistik vor schwierige Probleme.

Neben Daten, die der Analyse der städtebaulichen Situation dienen, sind solche erforderlich, die Aussagen über die Anforderungen der Bevölkerung und Wirtschaft machen. Sie ergeben sich aus den Bereichen:

- Wohnen
- Ausbildung
- Versorgung
- Gesundheit
- Bildung und Kultur
- Freizeit und Erholung
- Produktion
- Verkehr.

Die Notwendigkeit, solche Bedarfsdaten mit statistischen Mitteln zu erfassen, wird zwar allgemein anerkannt; meist wird aber gegen Bedarfserhebungen eingewendet, daß die Ergebnisse von nicht erfaßbaren Zufällen abhängen, subjektiv beeinflußt und daher kaum auswertbar sein würden.

Zahlreiche Einzeluntersuchungen haben ergeben, daß nur in geringfügigem Umfang subjektiv beeinflusste Ergebnisse zu erwarten sind. Viele Anforderungen der Bevölkerung und Wirtschaft werden unmittelbar von der Lage der Wohnung und des Betriebes, von deren Zuordnung zueinander und zu städtebaulichen Infrastruktureinrichtungen, von der Qualität der Verkehrs- und Versorgungsanlagen und nicht zuletzt vom Freizeitwert eines Gebietes bestimmt. Da diese Gesichtspunkte bei den bisherigen Bedarfserhebungen nur unzureichend miterfaßt werden konnten, waren die Ergebnisse zwangsläufig kaum vergleichbar.

Die Erfassung solcher Anforderungen setzt allerdings über die bisherigen Untersuchungen hinaus weitere Forschungen voraus, die ihrerseits auf verbesserte Statistiken angewiesen sind.

Wegen der Zielsetzung im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Planung und des Planungs-

rechts sind Erhebungen und Datenkombinationen folgender Themenkreise von besonderer Bedeutung:

- Bevölkerung
 - Angaben über die Bewohner
- Städtebauliche Gegebenheiten
 - Lage und Zuordnung des Gebäudes
 - Art der Grundstücksnutzung
 - Maß der Grundstücksnutzung
 - Gebäudeart
 - (Nutzungsart der Gebäude)
- Beurteilung der städtebaulichen Gegebenheiten
 - Beurteilung der Lage und Zuordnung des Gebäudes
 - Beurteilung der Art der Grundstücksnutzung
 - Beurteilung des Maßes der Grundstücksnutzung
 - Beurteilung der Gebäudeart

Einzelfragen innerhalb dieser Themensystematik können von den Bewohnern allein nicht beantwortet werden. Insbesondere Fragen über die jeweilige städtebauliche Situation sind zweckmäßigerweise an die Verwaltung zu richten.

Die bisherigen Befragungen haben gezeigt, daß städtebauliche Gegebenheiten von den Benutzern nur bedingt nach absoluten Maßstäben beurteilt werden. So kann z. B. das Maß der Nutzung je nach Lage des Gebäudes, Zusammensetzung der Bevölkerung, Lärmbelästigung und anderen Gesichtspunkten unterschiedlich bewertet werden.

Darüber hinaus kann vom Befragten nicht erwartet werden, daß er bei der Beurteilung städtebaulicher Gegebenheiten alle Zusammenhänge erkennt und gegebenenfalls wichtige Nebenwirkungen in seine Antworten einbezieht.

Bei der Auswertung der Antworten wird entscheidend sein, nicht nur das Einzelmerkmal (z. B. die Größe von Freiflächen) für sich zu erfassen, sondern seine Einordnung in die städtebauliche Gesamtsituation zu berücksichtigen. Nur so können Beurteilungen, die sich aus der Sicht des Befragten auf das Einzelmerkmal beziehen, in die jedoch unbewußt auch andere Merkmale mit einbezogen werden, sachgerecht interpretiert werden.

Um zuverlässige Aussagen zu erreichen und Fehlschlüsse zu vermeiden, sollten Gegebenheiten und Beurteilungen im Verlaufe der Auswertung miteinander kombiniert werden.

Der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen beabsichtigt, diese Überlegungen in einem Fragenprogramm zu konkretisieren und mit allen beteiligten Stellen zu erörtern.

- (2) Angesichts des sich beschleunigenden Entwicklungsprozesses einerseits und der Langfristigkeit städtebaulicher Investitionen andererseits gewinnen prognostische Untersuchungen gegenüber den bisher üblichen Strukturanalysen ein zunehmendes Gewicht. Zeitreihenanalysen und

verfeinerte Methoden der Extrapolation werden eine gewisse Vorausschätzung der künftigen Entwicklung auf der Grundlage bisheriger Abläufe ermöglichen. Prognostische Untersuchungen können jedoch nur mittels Entwicklungs- und Prognosemodellen durchgeführt werden. Mit Hilfe mathematischer Methoden — etwa der Faktorenanalyse oder von Simulationsmodellen — kann die Zahl der wirklich planungsrelevanten Daten auf sehr wenige Grundelemente begrenzt werden, die erforderlich sind, um Daten für die Entwicklungsplanung mit ausreichender Genauigkeit und, bei einem Einbau in ein dynamisches Modell, auch zukunftsbezogen zu ermitteln.

Deshalb ist es erforderlich, alle Bemühungen, die darauf abzielen, geeignete Modelle für die Datenerfassung, Datenaufbereitung, Diagnosen, Prognosen, optimale Entwicklungsstrategien und Erfolgskontrollen systematisch auszubauen, zu fördern und zu koordinieren.⁶³⁾

- (3) Möglichkeiten, weiteres statistisches Material für städtebauliche Zwecke bereitzustellen, ergeben sich aus den Bestrebungen zur weiteren Automatisierung von Verwaltungsvorgängen, so z. B. auf dem Gebiet des Einwohnermeldewesens und der Steuerverwaltung. Besondere Bedeutung kommt auch der geplanten Automatisierung der Sozialversicherung zu, aus deren Bereich umfangreiche Angaben über Beschäftigte und Entgelte anfallen. Da diese Daten die Gesamtheit der Versicherten umfaßt, sind sie für kleinräumige Untersuchungen besonders geeignet.

Die elektronische Datenverarbeitung bietet im Zuge der Verwaltungsautomation die Möglichkeit, die vielfältigen Register, Karteien, Archive usw. auch statistisch auszuwerten. Dies setzt allerdings voraus, daß alle Maßnahmen auf diesem Gebiet in technischer, organisatorischer und sachlicher Hinsicht koordiniert werden, um die Kompatibilität der Datenerfassung und -speicherung sicherzustellen. Die zielbewußte Förderung eines einheitlichen Systems der Verwaltungsautomation, insbesondere auf kommunaler Ebene, erweist sich somit als eine wesentliche Voraussetzung einer wissenschaftlich fundierten Städtebaupolitik.

Die Steuerstatistik verfügt zur Festsetzung der Grundstückseinheitswerte über umfassendes, nach Baugrundstücken erfaßtes Datenmaterial, welches auch die Bauleitplanung dringend benötigt. Da jedoch die steuerstatistischen Erhebungen der Geheimhaltung unterliegen, besteht z. Z. keine Möglichkeit, das Material auch für planerische Zwecke nutzbar zu machen.

Unter diesen Umständen ist es z. Z. nicht zu vermeiden, daß viele Tatbestände — die z. B. für Bestandsaufnahmen zur Vorbereitung von Sanierungsmaßnahmen unerlässlich sind — doppelt erhoben werden. Es sollte geprüft werden, inwieweit bestimmte Angaben in den Erklärungen für

die Einheitsbewertung — z. B. in Bezug auf bebaute Grundstücksfläche, Baualter, -zustand und -ausstattung, umbauten Raum, Wohn- und Nutzflächen — künftig für städtebauliche Zwecke ausgewertet werden können.

Neben der Verwendung von Informationen aus dem Bereich der Verwaltung sollte aber auch daran gedacht werden, Daten zu übernehmen und nutzbar zu machen, die von anderen Stellen erhoben und ausgewertet werden. Hier wäre insbesondere zu prüfen, ob die verschiedenen Register und Dateien anderer Stellen für eine Speicherung in dem statistischen Datenbanksystem zur Verfügung gestellt werden können.

- (4) Die amtliche Statistik erhebt ihre Daten vorwiegend in durch Verwaltungsgrenzen festgelegten Teilräumen (Gemeinde, Kreis, Bezirk, Land).

Diese Raumgliederung erweist sich für die Datenbeschaffung der Regional- und Stadtplanung aus zwei Gründen als unzureichend:

- Sie entspricht nicht der Forderung nach von städtebaulichen Fragestellungen abhängigen flexiblen Teilräumen.
- Städtebauliche Planungen und Aktivitäten beziehen sich auf sozio-ökonomische Einheiten, die nicht identisch mit den Verwaltungseinheiten sind.

Als erster Schritt zur kleinräumigen Flächengliederung ist die Blockgliederung eingeführt worden. Darüber hinaus können — vor allem in Kern- und Mischgebieten — noch weitergehendere Gliederungen notwendig werden, wenn innerhalb der einzelnen Blöcke unterschiedliche Nutzungen anzutreffen sind, die z. B. von der Lage der Haupt- und Nebenstraßen abhängen. Hierzu sind die Gliederungsmerkmale Straße und Hausnummer geeignet. Mit ihrer Hilfe lassen sich Mosaikdaten für jede beliebige räumliche Aufbereitungseinheit, wie etwa Baublöcke, Blockteile, Straßenzüge, Straßenabschnitte, Verkehrsbezirke, Schulbezirke, Planquadrate und Gemeindeteile zusammensetzen.

Im Rahmen der Volkszählung 1970 werden die Zählungsdaten bereits nach Straße und Hausnummer zugeordnet; damit wird den unterschiedlichsten Planungszwecken Rechnung getragen werden können.

Darüber hinaus sollten einige im Ausland gebräuchliche Verfahren zur Erfassung und Auswertung flächenbezogener Daten — die im Prinzip alle auf ein Ordnungssystem mit geographischen Koordinaten zurückgehen — auf ihre Anwendbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland geprüft werden. Gegenüber Systemen mit Straßen- und Hausnummern, die ständigen Schlüsseländerungen und -ergänzungen unterliegen, sind Ordnungssysteme mit Koordinatenschlüsseln unabhängig von Änderungen der administrativen oder städtebaulichen Raumgliederung.

Wegen der Vielzahl der bei einer kleinräumlichen Aufbereitung anfallenden Daten eignen sich viele flächenbezogene Daten nicht zur Ver-

⁶³⁾ vgl. auch VII 7 S. 85 ff.

öffentlichung und gefährden durch ein übergroßes Informationsangebot sogar die Übersicht. Aus diesem Grund müssen die auf Bänder gespeicherten Daten je nach Bedarf abgerufen und zusammengefaßt werden können.

- (5) Kleinräumliche Daten werden vorerst nur für größere Städte verfügbar sein. Bereits in den Umlandzonen der Stadtregionen — von den rein ländlichen Gemeinden ganz zu schweigen — werden sie nur nach administrativen oder sonstigen territorialen Einheiten (Ortschaften, Gemeindeteile usw.) anfallen.

Damit Umlanddaten mit innerstädtischen Raumdaten kombiniert und verglichen werden können, müssen Gebiete geschaffen werden, die es ermöglichen, Datenverzerrungen, die sich aus unterschiedlichen räumlichen Bezugseinheiten ergeben, zu berichtigen.

Zugleich muß aber daran gedacht werden, zumindest für Städte und Gemeinden vergleichbarer Größenordnungen auch überregional vergleichbare Raumeinheiten zu schaffen. Für den Vergleich größerer Agglomerationsräume bieten sich z. B. die einheitlich abgegrenzten Verdichtungsräume und die Stadtregionen an. Für ländliche Räume müßten — ausgehend von vergleichbaren zentralen Orten, ihren Nahbereichen und Einzugsgebieten — siedlungsgeographische Raumeinheiten entwickelt werden, die, ebenso wie andere Räume — etwa Verkehrsbezirke, Wirtschaftsräume usw. — als Grundlage für die Erstellung von regionalen Standardauswertungsprogrammen dienen können.

Für die Zwecke einer regional-variablen Auswertung müssen die regionalen Daten bereits in ihrer Grundgliederung die erforderlichen Merkmale der Zuordnung nach administrativen und nicht-administrativen Raumeinheiten beinhalten. Entscheidend ist vor allem die Aufgabe, die Daten — gegebenenfalls mittels Schätzungen — stets auf dem neuesten Stand des sich stetig wandelnden Gebietsstandes zu halten. Das ist insbesondere dann zu fordern, wenn sich territoriale Verwaltungsreformen anbahnen oder schon im Gange sind.

- (6) An die zu erhebenden Mosaikdaten sind bestimmte Anforderungen zu stellen:

Zunächst ist eine Fortschreibung der zu speichernden Daten zu fordern, wobei allerdings die Möglichkeiten der amtlichen Statistik verhältnismäßig begrenzt sind. Kurzfristige Statistiken müssen überwiegend auf Stichprobenbasis ermittelt werden, um eine hinreichende Aktualität der Berichterstattung, insbesondere über saisonale und konjunkturelle Abläufe zu gewährleisten. Stichprobenerhebungen sind aber für die flächenbezogene Aufbereitung aus methodischen Gründen nur begrenzt geeignet. Die Regionalstatistik wird daher nach wie vor primär auf den größeren Stichtagserhebungen beruhen.

Durch den Einsatz von Dateien eröffnen sich für bestimmte Bereiche neuartige Möglichkeiten der

Fortschreibung. So wird sich zumindest in einigen Großstädten die Fortschreibung der Gebäude- und Wohnungszählung von 1968 mit Hilfe von Angaben, etwa aus der Brandversicherung, verbessern lassen. Einige wesentliche Bevölkerungsmerkmale werden künftig mit Hilfe der elektronischen Einwohnerdateien gewonnen werden können.

Die Entwicklungsanalyse auf regionaler Ebene erfolgt in der Regel durch den Zeitvergleich zwischen mehreren Großzählungen. Dieses Verfahren könnte wesentlich verbessert werden, wenn die Stichtage der Großzählungen enger aneinandergerückt und gleichmäßiger über den Gesamtlauf verteilt werden. So könnte beispielsweise ein fünfjährig abwechselnder Rhythmus zwischen Gebäude- und Wohnungszählung (mit einigen bevölkerungsstatistischen Angaben) und Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählungen (mit gewissen gebäudestatistischen Feststellungen) geschaffen werden. Jede der beiden Zählungen könnte dann weiterhin alle 10 Jahre stattfinden.

Ein solches Verfahren würde nicht nur die regionalstatistischen Bestandsaufnahmen und Zeitreihenanalysen erheblich aktualisieren, sondern auch finanzielle und administrative Vorteile mit sich bringen. Ein im voraus festgelegter Rhythmus vereinfacht das Gesetzgebungsverfahren bei jeder Zählung und erleichtert es, die Kosten für die einzelnen Zählungen in der mittelfristigen Finanzplanung zu berücksichtigen.

Angesichts der Dynamik der gemeindlichen Entwicklungsprozesse wird aber auch eine solche Verkürzung der Zählungsintervalle nicht ausreichen, um die Informationslücken zu schließen. Deshalb sollten neben den Bestandsaufnahmen und neben der begrenzten Fortschreibung einiger Grunddaten möglichst auch kurzfristigere Erhebungen angestrebt werden.

Die hiermit verbundenen Probleme bedürfen noch eingehender Erörterungen mit allen Beteiligten.

- (7) Die kleinräumige Statistik auf der Grundlage von Mosaikdaten bildet in der geforderten Qualität eine wesentliche Voraussetzung zur Abgrenzung aufgabenbezogener Räume. Die Information aus der Aufbereitung von Nachfrage-, Angebots- und Verflechtungsdaten sind noch durch eine Kombination dieser Daten zu vervollständigen. Die Arbeitsprozesse zur Ermittlung und Gewinnung von Indikatoren, z. B. zur Untersuchung von Korrelationszusammenhängen, sind bei Anwendung konventioneller Rechenverfahren in der Regel zu aufwendig. Bei Verwendung elektronischer Datenverarbeitungsanlagen und entsprechender, einheitlich gestalteter Standardprogramme können sie jedoch mit einem vertretbaren Arbeitsaufwand bewältigt werden.

6.4 Voraussetzungen eines einheitlichen Systems flächenbezogener Datenbanken für Zwecke des Städtebaues

Die Bemühungen um den Ausbau eines geschlossenen Informationssystems in der Bundesrepublik

Deutschland sind insbesondere hinsichtlich der Organisation der Datenverarbeitung, der technischen Ausstattung, der Maschinenkonfigurationen, der Betriebssysteme, der Programmiersprachen sowie der Ablaufplanungen noch nicht koordiniert. In einzelnen Ländern und Städten sind die Vorarbeiten zum Aufbau von Datenbanken im Gange und zum Teil bereits weit fortgeschritten. Wegen ihrer einseitigen Orientierung auf örtliche oder spezielle fachliche Belange können diese Datenbanken jedoch für die Lösung räumlich übergreifender Aufgaben entweder gar nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten eingesetzt werden.

Es ist daher dringend geboten, die Errichtung von Datenbanken aufeinander abzustimmen und zu versuchen, ein Gesamtkonzept für die Planung eines allgemeinen, arbeitsteiligen Informationssystems zu entwickeln. Dieses Informationssystem sollte auf der Grundlage der in der Bundesverwaltung, den Ländern und Gemeinden vorhandenen, entstehenden und geplanten Informationssysteme Daten aus den verschiedenen Fachbereichen und für vielfältige Zwecke — auch solche des Städtebaues — umfassen und den interessierten Stellen zugänglich machen. Die Bundesregierung hat eine interministerielle Arbeitsgruppe beim Bundesminister des Innern eingerichtet und diese beauftragt, entsprechende Vorschläge zu erarbeiten.

Besonders spürbar treten zur Zeit die Nachteile mangelnder Kompatibilität und Organisation der flächenbezogenen Datenverarbeitung in Grenzbereichen mehrerer Länder in Erscheinung, wie in den Stadtregionen Hamburg, Mainz—Wiesbaden, Mannheim—Ludwigshafen, Ulm—Neu-Ulm u. a. m. So ist z. B. im Agglomerationsraum Hamburg die Datenverarbeitung in den für diesen Raum zuständigen Statistischen Landesämtern von Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen so unterschiedlich organisiert, daß ein unmittelbarer Austausch von Datenträgern und Maschinenprogrammen zum Zwecke der Zusammenfassung und Aufbereitung von Erhebungsunterlagen für den Gesamttraum praktisch undurchführbar ist.

Ähnliches gilt für den Datenaustausch zwischen einzelnen Städten, die in der Regel unterschiedliche Wege beim Aufbau der Datenverarbeitung und der Verwaltungsautomation gehen. Wenn die in die elektronische Datenverarbeitung investierten Millionenbeträge zum Ausbau eines — dringend erforderlichen — flächenbezogenen Informationssystems für die Struktur- und Städtebaupolitik genutzt werden sollen, muß zumindest ein Minimum an Kompatibilität und Integration auf dem Gebiet der Verwaltungsautomation und der statistischen Datenverarbeitung erreicht werden.

Der vielerorts bereits vollzogene Ausbau kann nicht mehr rückgängig gemacht werden. Deshalb muß dem Ausbau der elektronischen Datenverarbeitung ein einheitliches Gesamtkonzept zugrunde gelegt werden, das ein Höchstmaß an Vergleichbarkeit der Daten aus den örtlichen und regionalen Informationssystemen gewährleistet. Hierfür ist ein einheitlicher Minimalkatalog von Daten, die von jeder Datenbank, unabhängig von ihrer speziellen Aufgaben-

stellung, in einer allseits austauschbaren Form gespeichert werden, vordringlich aufzustellen.

Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter sind bereits bemüht, ein statistisches Datenbanksystem des Bundes und der Länder zu schaffen, in dem Regionaldaten eine wichtige Rolle spielen. Ob man in diese Koordinationsbemühungen auch die Gemeinden mit Erfolg einbeziehen kann, ist eine noch offene Frage; grundsätzlich erwünscht wäre es. Ein regionalstatistisches Minimalprogramm, das u. a. auch die automatische Speicherung aller gemeindeweisen Angaben aus der Volkszählung vom 27. Mai 1970 und aus dem gesamten Zählungswerk 1970 sowie aus der Gebäude- und Wohnungszählung 1968 vorsieht, ist in seinem Grundentwurf bereits fertiggestellt.

Dem statistischen Datenbanksystem sollten darüber hinaus Möglichkeiten eingeräumt werden, auch solche Daten zu erfassen, die sich aus den differenzierten städtebaulichen Strukturen innerhalb der Gemeinden ergeben. Ein solches einheitliches System könnte flächenbezogene Daten aus dem Bereich der regionalen Strukturpolitik und des Städtebaues, auf die die Städtebaupolitik angewiesen ist, in erforderlicher Flexibilität darbieten.

7 Maßnahmen im Bereich der Forschung

7.1 Planung künftiger Forschung

Eine Politik der baulichen Gemeindeentwicklung läßt sich nur dann mit Aussicht auf Erfolg betreiben, wenn ihr die Forschung Einsicht in die komplexen Strukturen der verschiedenartigen Gemeindetypen vermittelt. Sie muß sich sowohl mit den Voraussetzungen und Rahmenbedingungen einer zielgerichteten baulichen Gemeindeentwicklung befassen (vgl. Abschnitte IV bis VII), als auch mit den Maßnahmen, mit denen bestimmte Ziele zu erreichen sind (vgl. Abschnitt VIII S. 87 ff.). Sie muß dabei die Wirkungen verschiedener Maßnahmen voraussehbar machen und ihre zweckmäßige Auswahl ermöglichen. In diesem Zusammenhang kommen auch Informationen über die Belange der Bevölkerung besondere Bedeutung zu.

Zur Konkretisierung von Ordnungs- und Entwicklungszielen müssen, wie bereits der Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung darlegt⁶⁴⁾, insbesondere für Verdichtungsräume, Teilkonzeptionen für Entlastungsorte, Nebenzentren, Innenstädte, Umweltschutz, Naherholungsgebiete, Wohngebiete und Verkehrssysteme entwickelt werden (vgl. auch Abschnitte I und II S. 23 und 28 ff.). Hierzu bedarf es umfassender städtebaulicher Forschungen in soziologischen, wirtschaftlichen und technologischen Bereichen.

In den Nachkriegsjahren war es nicht leicht, vorausschauende Planung zu betreiben (S. 37). Dies lag mit daran, daß die städtebauliche Forschung ihrer Aufgabe, der Planung die notwendigen Informationen über zu erwartende Bedürfniswandlungen be-

⁶⁴⁾ S. 32

reitzustellen sowie bei der Lösung der daraus entstehenden städtebaulichen Probleme zu helfen, nicht ausreichend gerecht werden konnte.

Ein wesentlicher Grund für die geringe Wirksamkeit der städtebaulichen Planung waren die geringen finanziellen Mittel, die zur Verfügung standen.

Auch heute noch reichen die der Forschung zur Verfügung stehenden Mittel nicht aus. Von den Bruttoanlageinvestitionen des Jahres 1969 (insgesamt 147 Mrd. DM) entfielen in der Bundesrepublik 79 Mrd. DM, d. h. mehr als die Hälfte, auf Bauinvestitionen⁶⁵⁾.

Die lange Lebensdauer baulicher Anlagen läßt das besonders hohe Risiko von Fehlplanungen steigen. Je größer die Lebensdauer einer baulichen Anlage ist, um so größer ist aber auch das Bedürfnis nach wissenschaftlichen Informationen.

Das Bundesministerium für Städtebau und Wohnungswesen ist seit Jahren darum bemüht, den wachsenden Anforderungen durch Verstärkung der Finanzmittel zu entsprechen. Für die gesamte bautechnische und städtebauliche Forschung standen noch 1967 lediglich 500 000 DM und 1968 600 000 DM zur Verfügung. 1970 wurde der Haushaltsansatz von 1,7 Millionen DM im Vorjahr auf 5 Millionen DM erhöht (davon entfallen je 2,5 Millionen DM auf städtebauliche und bautechnische Forschung). Hinzu kommen 1,65 Millionen DM für Untersuchungen im Rahmen der Versuchs- und Vergleichsbauten sowie der Studien und Modellvorhaben der Stadt- und Dorferneuerung. Im Entwurf des Haushaltsplanes 1971 ist für die bautechnische und städtebauliche Forschung ein Betrag von 7,5 Millionen DM vorgesehen. Weitere wesentliche Erhöhungen in den kommenden Jahren sollten angestrebt werden.

Im Ausland werden teilweise weitaus größere Mittel für die städtebauliche und bautechnische Forschung aufgewendet. Schweden erhebt z. B. eine Forschungsabgabe auf die in der Bauwirtschaft gezahlten Löhne in Höhe von 0,6 v. H. Hierdurch stehen Forschungsmittel in Höhe von z. Z. ca. 25 Millionen DM zur Verfügung. Es ist zu prüfen, in welcher Weise in der Bundesrepublik für die Bauforschung langfristig ausreichende Mittel bereitgestellt werden können (vgl. auch Abschnitt IX. 5.2 S. 94).

Der unzureichende Beitrag der städtebaulichen Forschung zur planerischen Praxis liegt weiterhin im Mangel an statistischen Daten begründet (vgl. Abschnitt VII 6 S. 76 ff.). Stärker als mancher andere Forschungsbereich ist städtebauliche Forschung auf „Feldarbeit“ angewiesen, wobei die Motivforschung sogar erst in den Anfängen steckt. Solche empirische Forschung ist aufwendig, so daß sich bei ihr der Finanzierungsengpaß besonders drückend bemerkbar macht.

Die Beratungsaufgabe der städtebaulichen Forschung wird schließlich auch dadurch erschwert, daß Forschungsplanung und Forschungsorganisation nicht wirksam genug sind und die Forschungsergebnisse noch nicht genügend in der Praxis genutzt werden.

⁶⁵⁾ vgl. Wirtschaft und Statistik 1970, Heft 2, S. 79

⁶⁶⁾ vgl. bereits den Städtebaubericht '69, S. 124 und 150 ff.

Der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen ist seit längerem bemüht, die Ursachen hierfür beseitigen zu helfen⁶⁶⁾, insbesondere durch

- gegenseitige Information über laufende Arbeiten und Arbeitsergebnisse sowie
- Verbesserung der Abstimmung im Bereich der Forschungsplanung sowohl zwischen den Forschenden als auch zwischen den beauftragenden Stellen.

Unfruchtbare Doppelarbeit muß vermieden, die Nutzung von Forschungsergebnissen, die Schwerpunktbildung in der Forschungsplanung, die Arbeitsteilung in der Forschung und die interdisziplinäre Zusammenarbeit müssen verbessert werden.

In einzelnen Teilbereichen werden fachbezogene Forschungsprogramme mit der städtebaulichen Forschung bereits wirksam abgestimmt. So wird z. B. der Bundesminister für Verkehr im Bereich der Forschung zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden von einer Sachverständigenkommission beraten, die eine Koordinierung dieses speziellen Forschungsprogramms mit der städtebaulichen Forschung (und mit der Raumforschung) gewährleistet.

Vom Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen wurden bisher folgende Schritte eingeleitet:

- Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e. V. wurde mit der laufenden Erfassung und Dokumentation von Forschungsarbeiten beauftragt. In einer Loseblattausgabe sind in den ersten drei Lieferungen Angaben über Forschungsarbeiten von rund 200 Instituten enthalten.
- Erstellung einer Übersicht über alle mit städtebaulichen Fragen beschäftigten Forschungsinstitute inner- und außerhalb des Hochschulbereichs.
- Veröffentlichung von Kurzfassungen aller vom Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen geförderten Forschungsarbeiten.

Der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen hat einen Forschungsauftrag vergeben, städtebaurelevante Fragestellungen zu formulieren und zusammenzufassen, eine Systematik aller mit der baulichen Gemeindeentwicklung zusammenhängenden Teilprobleme zu erarbeiten, die vorhandenen Lösungsansätze zusammenfassend darzustellen und die wesentlichen Wissenslücken aufzudecken. Den Auftrag bearbeitet eine interdisziplinär zusammengesetzte Gruppe von Wissenschaftlern. Er soll für die Vergabe von Forschungsaufträgen Grundlagen schaffen. Durch eine ständig auf den neuesten Stand zu bringende Forschungssystematik wird eine umfassende Forschungsplanung nach Schwerpunkten ermöglicht.

Wenn die systematische Zusammenstellung aller Teilaspekte der Stadt- und Regionalforschung vorliegt, ist es möglich, komplexe Probleme in Zusammenarbeit mehrerer Forschergruppen bearbeiten zu lassen. Dies gilt insbesondere für solche Probleme, die über den Bereich von Einzeldisziplinen hinausgreifen (z. B. die rechtlichen, organisatori-

schen und administrativen Voraussetzungen einer Städtebaupolitik).

7.2 Koordination der schwerpunktmäßigen Forschungsaktivitäten

Der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen hat sich bereits in den vergangenen Jahren darum bemüht, Auftrags- und Mittelvergabe auf besonders vordringliche Forschungsthemen zu konzentrieren.

Die wichtigsten Schwerpunkte der bisherigen Förderung waren:

- Planungsmethoden, Wirtschaftlichkeitsberechnungen (Kosten-Nutzen-Analysen), Entscheidungsverfahren (Simulationsmodelle);
- sozialwissenschaftliche Fragen, insbesondere im Zusammenhang mit der städtebaulichen Sanierung;
- Anwendungsmöglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung bei der städtebaulichen Planung;
- Umweltprobleme im Städtebau.

Für die Zukunft müssen vor allem drei große Fragenbereiche in die Förderung aufgenommen werden, wobei die Lösungsmöglichkeiten im Bereich der beiden zuerst genannten von Fortschritten in der Statistik abhängen (vgl. hierzu Abschnitt VII 6 S. 76 ff.):

Einmal muß die Nachfrageforschung entwickelt werden. In der Vergangenheit konnte sich der Planer meist darauf beschränken, nach Deckungsmöglichkeiten für einen „normierten Bedarf“ zu suchen. Heute gewinnt jedoch der einzelne mit steigendem Einkommen eine sich zunehmend verbreitende Skala von Entscheidungsmöglichkeiten, z. B. über den Wohnort, über die Wohnung, das Freizeitverhalten, die Familiengröße und die Arbeitsplatzwahl (S. 32). Soll der Planer von den Verhaltensweisen, Wünschen und Entscheidungen der Bürger nicht überrascht werden — das hätte zur Folge, daß die Planung einer bereits vollzogenen Entwicklung nachträglich angepaßt werden müßte —, so müssen ihm die Wünsche und zu erwartenden Entscheidungen der Bürger bekannt sein. Dies ist nicht nur zur Vermeidung von unwirtschaftlichen Investitionen notwendig, sondern auch zur Befriedigung berechtigter Bedürfnisse der Bürger.

Insbesondere müssen Erkenntnisse gewonnen werden über

- die Bedürfnisse der Einwohner bezüglich Wohnort, Wohnlage, Nachbarschaftsverhältnis, Wohnungsart, Verhalten und Wünsche der Einwohner bezüglich Einkaufen, Arbeitsweg (Verkehrsmittel), Freizeiteinrichtungen, Bildung und Gemeinschaftseinrichtungen;
- die Nachfrage der Betriebe nach Geschoßflächen, Freiflächen, Verkehrsanschluß, Standort, Infrastruktureinrichtungen, Nähe zu anderen Betrieben, Zahl und Qualifikationen der Beschäftigten sowie die Anforderungen der

Betriebe hinsichtlich der Beseitigung fester Abfallstoffe und von Abwässern; dem Umweltschutz kommt wachsende Bedeutung zu;

- die notwendige Zahl von Einwohnern im Einzugsbereich leistungsfähiger und auch vielseitiger Infrastruktureinrichtungen öffentlicher und privater Art (S. 38).

Erst wenn gesicherte Informationen vorliegen, ist es möglich, realistische und den Bedürfnissen gerecht werdende Planungskonzeptionen zu entwerfen, insbesondere Größenvorstellungen für leistungsfähige und ökonomisch lebensfähige Siedlungseinheiten zu erhalten.

Weiterhin ist es notwendig, neuartige Planungsmethoden und Techniken zu entwickeln und in Verbindung mit der elektronischen Datenverarbeitung für die Steuerung und Planung der städtebaulichen Entwicklung einzusetzen (vgl. 7.4 S. 85 ff.).

Schließlich müssen die Auswirkungen von Rechtsnormen, Verwaltungsstrukturen sowie der Finanzverfassung auf die bauliche Gemeindeentwicklung analysiert sowie die Ansprüche, die aus sozialer, soziologischer und ökonomischer Sicht an diese Bereiche zu stellen sind, konkretisiert werden. Diese Integration sogenannter Randbereiche in die städtebauliche Forschung erscheint besonders wichtig.

Um die Forschungsförderung wirksamer zu ergänzen, sollen die vom Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen geförderten Programme „Versuchs-, Vergleichs- und Demonstrativbaumaßnahmen“ inhaltlich erweitert und von wissenschaftlicher Vorbereitung und Kontrolle begleitet werden:

- im Planungsstadium: vorbereitende empirische Feldforschung (Motiv-, Nachfragestudien); praktische Anwendung moderner Planungsmethoden, stärkere Beteiligung des Bürgers an Planungsprozessen (vgl. hierzu Abschnitt IV S. 50 ff.);
- in der Bauphase: Anwendung von Steuerungsverfahren (z. B. Netzplantechnik) und neuen technischen Produktionsmethoden;
- in der Nutzungsphase: Beobachtung von Reaktionen, Verhaltensweisen und Wünschen von Bewohnern und Wirtschaftsbetrieben. Diese Untersuchungen versprechen wertvolle Erkenntnisse für spätere Planungen.

Durch umfassende Auswertungen von Erfahrungen soll das Versuchsstadium überwunden werden. ‚Humaner Städtebau‘ (BAHRDT) ist nur möglich, wenn hinreichende Kenntnisse über die Humanitätsbedingungen vorliegen. ‚Unwirtliche Städte‘ (MITSCHERLICH) entstanden nicht durch den Willen der Planer, sondern wegen fehlender Kenntnisse über die Bedingungen ‚wirtlicher‘ Städte.

Anregungen erhofft sich die Bundesregierung auch durch eine intensiviertere Zusammenarbeit mit dem Ausland. Unter Federführung des Bundesministers für Wirtschaft beteiligt sich die Bundesrepublik an den Forschungsprojekten der OECD „Kommunales Management“, „Computer-Simulation als Hilfsmittel für die städtebauliche Planung“ und „Lärmprobleme“.

Die Bundesregierung unterstützt die Bemühungen der ECE-Expertengruppe „Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Stadt- und Regionalplanung“, die städtebauliche Forschung zu koordinieren. Das bereits erwähnte Forschungsvorhaben „Systematik der Stadt- und Regionalforschung“ wird hierfür einen nützlichen Beitrag leisten. Im Rahmen des Europarates beteiligt sich die Bundesrepublik im „Committee on Co-operation in Municipal and Regional Matters“ an der Erarbeitung eines Glossariums der Raumordnung und Regionalplanung. Ein weiterer Ausbau der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit wird angestrebt. Hierzu sind — mehr als das bisher möglich war — Studienreisen in das Ausland erforderlich. Darüber hinaus müssen die Möglichkeiten zu internationalen Zusammenkünften ausgebaut werden, um einen wirksamen Erfahrungsaustausch zu gewährleisten und sicherzustellen, daß die umfangreichen Erkenntnisse des Auslandes auch für die Bundesrepublik nutzbar werden (vgl. hierzu bereits den Städtebaubericht '69 S. 190 f.).

7.3 Angewandte Forschung

Die vom Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen geförderte angewandte Forschung hat zum Ziel, die Ergebnisse der theoretischen städtebaulichen Forschung in der Praxis zu erproben und die Erkenntnisse zur Anwendung durch die Praxis zu verbreiten. Dabei sollen die städtebaulichen Zielsetzungen mit den einzelnen Gebäudeplanungen, den Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Baudurchführung und den Bedürfnissen der Bewohner bestmöglich aufeinander abgestimmt werden.

Zur angewandten Forschung gehören die vom Bund gemeinsam mit den Ländern geförderten Versuchs- und Vergleichsbauten, Demonstrativbaumaßnahmen und Studien und Modellvorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern.

Zweck der Studien und Modellvorhaben ist es, auf dem Wege der angewandten Forschung praktische Erfahrungen über die Erneuerung der Städte und Dörfer zu sammeln. Es werden Mittel bereitgestellt für

- Untersuchung und Planung
 - Bestandserhebung und Bestandsbewertung
 - Untersuchungen und Programme
 - Erneuerungs- und Planungskonzept
 - Befragung der Betroffenen
 - städttebauliche Rahmenplanung
 - Bauleitplanung (Teilbebauungspläne)
- Ordnungsmaßnahmen
 - Grunderwerb
 - Bodenordnung
 - Umzug der Bewohner, Umsetzung der Betriebe
 - Abbruch der Altbausubstanz und Freilegung
 - Nebenarbeiten
- Baumaßnahmen
 - Ersatzwohnungsbau außerhalb und innerhalb des Erneuerungsgebietes
 - Neubebauung im Erneuerungsgebiet, soweit es sich um Wohnungsbau handelt.

Für die Durchführung der Studien und Modellvorhaben gilt der Grundsatz, daß das Eigentum der bisherigen Grundstücksbesitzer soweit wie möglich an gleichen Ort, an anderer Stelle als Grundeigentum oder als Eigentum in anderer Rechtsform zu erhalten ist. Die Auswahl der Modellvorhaben erfolgt nach Gemeindegrößenklassen und nach Art und Struktur der Erneuerungsgebiete. Es werden solche Beispielvorbereitungen berücksichtigt, die für künftige Erneuerungsmaßnahmen richtungsweisend sind.

Die Dorferneuerung wird für ausgewählte Gemeindegruppen — Kernsiedlung und Nahbereich — vorwiegend in zurückgebliebenen, überwiegend ländlichen Gebieten gefördert. Dabei wird in Zusammenarbeit mit dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten auf die Durchführung einer agrarstrukturellen Vorplanung und einer zwischen Mittelpunktgemeinde und Nahbereich abgestimmten Bauleitplanung besonderer Wert gelegt. Es wird angestrebt, im ländlichen Raum nicht mehr nur die einzelne Gemeinde, sondern den Nahbereich als Planungseinheit wie auch als Förderungseinheit zu sehen.

Die Mittel für die Demonstrativbaumaßnahmen sollen künftig auf Großmaßnahmen konzentriert werden. Dadurch soll erreicht werden, daß die nachfolgend genannten Aufgaben wirksamer als bisher durchgeführt werden können:

- Koordinierung der städtebaulichen und der raumordnerischen Zielvorstellungen,
- Entwicklung und Erprobung zeitlicher und räumlicher Rahmenplanungen,
- verstärkte Berücksichtigung rationeller, industrieller Bauteilproduktion und Baudurchführung,
- Entwicklung und Erprobung neuer Wohn- und Gebäudeformen,
- Entwicklung und Erprobung integrierter und teilintegrierter Stadtsysteme und -strukturen.

Um die genannten Aufgaben durchführen zu können, beabsichtigt der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen, die nachfolgend genannten Maßnahmen zu intensivieren:

- Verstärkung, Systematisierung und Koordinierung der wissenschaftlichen städtebaulichen Forschung und der wissenschaftlichen Bauforschung;
- Ausbau einer anwendungsorientierten Forschungs- und Entwicklungstätigkeit auf städtebaulichem und bautechnisch-bauwirtschaftlichem Gebiet. Koordinierung mit der anschließenden Realisierung von Versuchs- und Vergleichsbauten bzw. von Demonstrativmaßnahmen oder Studien und Modellvorhaben;
- Erfassung und Aufbereitung der Untersuchungsergebnisse an Versuchs- und Vergleichsbauten, an Demonstrativmaßnahmen und an Studien und Modellvorhaben sowie deren periodische Veröffentlichung;
- verstärkte Heranziehung von Forschungsinstituten bei der Vergabe von Forschungs- und Untersuchungsaufträgen;

- Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten;
- Entwicklung interdisziplinärer Planungsmodelle mit raumordnerisch-städtebaulichem Bezug;
- Intensivierung der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung beispielhafter Objekte der angewandten Forschung;
- Weiterentwicklung der „Grundsätze für Demonstrativbauvorhaben“ in Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Praxis.

Von bisher insgesamt 106 Demonstrativmaßnahmen sind 75 abgeschlossen und 31 zur Zeit im Bau oder in Vorbereitung; bei 13 der 31 Maßnahmen handelt es sich um große Stadtentwicklungsmaßnahmen:

Berlin-Buckow-Rudow (rd. 17 800 Wohnungen für etwa 50 000 Menschen)

Bremen-Osterholz/Tenever (ca. 4 200 Wohnungen)

Hamburg-Steilshoop (rd. 7 400 Wohnungen)

Hochdahl bei Düsseldorf (rd. 12 000 Wohnungen)

Kreuztal (Kreis Siegen)

Meckenheim-Merl (Rhein-Sieg-Kreis rd. 8 000 Wohnungen)

München-Perlach (rd. 30 000 Wohnungen)

Nürnberg-Langwasser (rd. 17 500 Wohnungen)

Saarlouis-Beaumarais (möglicherweise auch als Versuchs- und Vergleichsbauvorhaben, zur Vorbereitung dieses Projektes wurde zunächst ein Forschungsauftrag erteilt)

Stuttgart-Hofen/Neugereut (ca. 3 000 Wohnungen)

Verden/Aller, Landkreis

Wulfen, Neue Stadt im Landkreis Recklinghausen (rd. 15 000 Wohnungen)

Würzburg-Heuchelhof.

Die Einwohnerzahl dieser Vorhaben liegt jeweils zwischen 10 000 und 60 000 Einwohnern. Die Förderung mit Bundesmitteln kann sich im Hinblick auf die begrenzten Förderungsmittel nur auf eine begrenzte Wohnungszahl erstrecken. Im Jahre 1969 wurden im Rahmen des Demonstrativprogramms 608 Einfamilienhäuser und 3 664 Mehrfamilienhauswohnungen, d. h. insgesamt 4 272 Wohnungen mit Bundesmitteln mitgefördert. Die Höhe des durchschnittlichen Förderungssatzes lag dabei bei 5 300 DM/Whg.

Es ist vorgesehen, das Programm der Versuchs- und Vergleichsbauten, der Demonstrativbauten sowie der Studien und Modellvorhaben durch sozialwissenschaftliche Voruntersuchungen zu ergänzen und durch Forschungsvorhaben in der Nutzungsphase zu begleiten. Die Untersuchungen sollen sich mit den Konsequenzen bestimmter städtebaulicher Maßnahmen und Zielvorstellungen beschäftigen und die Lösungsmöglichkeiten für konkrete Planungsprobleme aufzeigen.

Die Untersuchungen sollen in der Nutzungsphase psychologische, soziologische und ökonomisch-tech-

nische Faktoren des Wohnens analysieren und erforschen, inwieweit Unterschiede im Wohnverhalten auf Unterschiede in der Bauform zurückgeführt werden können.

Ein Beispiel für diesen Untersuchungsansatz zeigt eine Studie über das Leben in neuen Wohnformen am Beispiel von Terrassenhäusern, mit der folgende für die Planung wichtige Fragen beantwortet werden sollen:

- Ist die Wohnzufriedenheit der Terrassenhausmieter insgesamt größer als die von Mietern in anderen Wohnbauformen? Entspricht diese Bauform bestimmten Wohnbedürfnissen einzelner Gruppen stärker als die traditionellen Bauformen?
- Ist das ökonomische und soziale Wohnverhalten der Terrassenhausmieter in bestimmter Richtung anders strukturiert? Läßt die Bauform eine Intensivierung, Differenzierung bestimmter Wohn- und Nutzungsformen zu?
- Fordert oder beschränkt die Erfahrung mit spezifischen Bauformen bestimmte Wahrnehmungs- und Lernprozesse des Wohnens? Ist mit der Terrassenhausform eine Sensibilisierung der Bewohner in bezug auf neue Alternativen und Bedürfnisse des Wohnens verbunden?

7.4 Anwendung neuer Planungsmethoden

Immer mehr setzt sich die Überzeugung durch, daß die Durchdringung der komplexen Gemeindestrukturen mit ihren vielfältigen Beziehungen und Interdependenzen nur mit neuzeitlichen Methoden in den Griff zu bekommen ist. Traditionelle Planungsmethoden können mit der Entwicklung, die politische Fragestellungen und theoretische Einsichten im Zusammenhang mit der städtebaulichen Entwicklung im Laufe der Zeit genommen haben, nicht Schritt halten. Sie müssen wegen der zunehmenden Vielfalt und Komplexität der zu berücksichtigenden Faktoren durch moderne Planungsmethoden ergänzt werden (vgl. bereits Abschnitt III 4 S. 47 ff.).

In letzter Zeit wurden Planungsmethoden entwickelt, die die inhaltliche Ausweitung der Planungsaufgaben auf soziologische, sozialpolitische und ökonomische Aspekte nachvollziehen und — vor allem in Verbindung mit leistungsfähigen Datenverarbeitungsanlagen — die Wirksamkeit, Rationalität und Qualität der Stadtplanung verbessern. Als Beispiel solcher Methoden, deren Anwendungsmöglichkeiten der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen im Rahmen besonderer Forschungsaufträge untersuchen läßt, sind die Simulation, Kosten-Nutzen-Analysen und die mathematische Optimierung zu nennen. Sie bieten die Möglichkeit,

- die meß- und bewertbaren Faktoren der Bauleitplanung unter Berücksichtigung der Systemzusammenhänge zu erfassen und ihre Wechselbeziehungen darzustellen;
- Entscheidungen schneller und fundierter als bisher treffen zu können, weil der Vielfalt der planerischen Fragestellung besser Rechnung getragen werden kann;

— die Grundlagen für die Planung selbst zu verbessern, da diese Methoden im Hinblick auf die Ziele, Mittel und Daten anzeigen, in welchen Teilbereichen sichere Kenntnisse vorliegen, wo Unsicherheiten bestehen und wo Forschung und Statistik Lücken füllen müssen.

Diese Methoden versprechen darüber hinaus, die Planung in dreifacher Hinsicht zu rationalisieren:

— Sie erzwingen eine problemorientierte Analyse. Der Planer legt fest, was im Einzelfall zu programmieren ist, und der Computer übernimmt dann die ausführende Tätigkeit: das Durchrechnen der Plandaten auf alle Alternativen hin, das Prüfen der Datenrelevanz auf das anstehende Entscheidungsproblem sowie die Abschätzung der Auswirkung unsicherer Plandaten und der Rahmenbedingungen für die Planung. Die Konstruktion und die Anwendung dieser Modelle zielen damit darauf ab, die städtebauliche Planung

auf gesichere Grundlagen zu stellen und soweit wie möglich zu automatisieren.

— Bei der Eingabe der erforderlichen Daten in den Computer wird deutlich, daß zwischen benötigten und verfügbaren Daten noch Lücken bestehen. Damit lenken diese Methoden die Aufmerksamkeit auf die Bestandsaufnahme und geben Anlaß, Fehlbestände zu beseitigen.

— Die Durchrechnung der Methoden erlaubt Aussagen über den Einfluß einzelner Daten auf den Grad der Zielerreichung, und zwar in meßbaren Größen. Dadurch können die einzelnen Daten in eine Rangfolge entsprechend ihres Beeinflussungsgrades gebracht werden. Man erhält somit Anhaltspunkte darüber, welche der Daten, die in die Beurteilung eingehen, detaillierter erfaßt werden müssen, welche in nur grober Form einbezogen werden können und welche Ziele aufgrund ihrer starken Rückwirkungen auf andere nochmals zu überdenken sind.

DRITTER TEIL**Folgerungen****VIII. Gemeindliche Planungspraxis
unter neuen städtebaulichen Rahmenbedingungen****1 Die städtebaupolitischen Maßnahmen
aus gemeindlicher Sicht**

Städtebaupolitik schafft Rahmenbedingungen, die es den Gemeinden erleichtern oder überhaupt erst ermöglichen sollen, ihre städtebaulichen Aufgaben zu erfüllen.

Die Nähe der Gemeinden zu den konkreten Problemen sowie ihre Zuständigkeit zur Durchführung städtebaulicher Maßnahmen lassen die Städtebaupolitik der Bundesregierung möglicherweise abstrakter erscheinen, als dies in Wirklichkeit der Fall ist. Da eine Städtebaupolitik nicht Einzelfälle zum Gegenstand haben kann, sondern vielfältigen Ansprüchen gerecht werden muß, erscheint es zu ihrem Verständnis erforderlich, sie auch aus gemeindlicher Sicht zu erläutern und aufzuzeigen, wie die Gemeinden innerhalb der Rahmenbedingungen ihre — je nach Größe, Funktion und Lage verschiedenen — städtebaulichen Aufgaben zu lösen vermögen.

Welches diese Aufgaben sind und welche Schwierigkeiten ihrer Lösung entgegenstehen, wurde in diesem Bericht bereits an anderen Stellen in den Grundzügen dargestellt (Abschnitte I, II, III).

Mit dem Städtebauförderungsgesetz und weiteren Maßnahmen schafft die Städtebaupolitik ein Instrumentarium, das die Gemeinden in die Lage versetzt, ihre städtebaulichen Probleme besser und wirksamer als bisher zu lösen. Wie bereits wiederholt betont, werden Bund, Länder und Kommunen hierbei eng zusammenwirken müssen. Die Gemeinden werden sich dieses Instrumentariums auch in der richtigen Weise bedienen müssen, und zwar sowohl bei der Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen als auch bei deren Durchführung.

Hierbei wird sich die veränderte Aufgabenstellung in hohem Maße auf die gemeindliche Planung auswirken.

Die Städtebaupolitik, die sich nach dem Bundesbaugesetz weitgehend nur darauf beschränkte, der städtebaulichen Entwicklung einen Rahmen zu setzen, gibt mit dem Städtebauförderungsgesetz den Gemeinden die notwendigen Handhaben und Hilfen, für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen Planungen zusammenfassend zu verwirklichen. Sie geht dabei davon aus, daß städtebauliche Sanierungs- und

Entwicklungsmaßnahmen nicht punktuell zu beurteilen sind, sondern stets der Strukturverbesserung der Gemeinde als Ganzes und ihres Verflechtungsbereiches dienen sollen.

Die Städtebaupolitik zielt ferner darauf ab, in zeitlicher, fachlicher und lokaler Hinsicht Schwerpunkte der baulichen Gemeindeerneuerung und -entwicklung zu bilden und diese Maßnahmen schwerpunktmäßig zu fördern.

Sie berücksichtigt weiterhin, daß Städtebau ein Prozeß ist, der zwar auf bestimmte Zustände abzielt, diese jedoch so flexibel hält, daß sie dem gesellschaftlichen Wandel entsprechend veränderbar sind. Die Städtebaupolitik soll es ermöglichen, in den Gemeinden künftigen Entwicklungen stärker als bisher Raum zu geben.

Sie soll dazu beitragen, im Rahmen einer zukunftsgerichteten Stadtentwicklung die städtebauliche Grundstruktur der Gemeinden in ihren erhaltungswürdigen, charakteristischen Merkmalen zu bewahren und geht von dem Grundsatz aus, daß der Verflechtungsbereich als eine Einheit zu betrachten ist, deren Funktionsbereiche stets im Hinblick auf ihre wechselseitige Verflochtenheit untersucht, geplant und gestaltet werden müssen.

Diese neue Städtebaupolitik macht es erforderlich, die bauliche Gemeindeentwicklung schon vor der Planungsphase auf Grund wissenschaftlicher und praktischer Untersuchungen in umfassender Weise zu programmieren.

Sie kann ihr Ziel aber nur erreichen, wenn die Gemeinden einer stärkeren Mitwirkung der Betroffenen und aller Bürger an dem Planungsprozeß und der organisatorischen und methodischen Verbesserung des Planungsprozesses aufgeschlossen gegenüberstehen und zur umfassenden Kooperation bereit sind (vgl. Abschnitt IV S. 49 ff.).

In den Vorabschnitten ist wiederholt dargelegt worden, daß die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung auf Schwerpunkte ausgerichtet werden muß.

Entwicklungsmaßnahmen im Sinne des Städtebauförderungsgesetzes sollen vor allem der Strukturverbesserung in den Verdichtungsgebieten, der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten im Zuge von Entwicklungsachsen oder dem Ausbau von Ent-

wicklungsschwerpunkten außerhalb der Verdichtungsräume, insbesondere auch der Entwicklung der hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebiete dienen.

Sanierungs- und Entwicklungsschwerpunkte außerhalb der Verdichtungsräume, für die regelmäßig Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz zugleich in Betracht kommen, sind vor allem bestimmte zentrale Orte (vgl. S. 39).

Sanierungsmaßnahmen kommen vor allem in den Kernen der Gemeinden in Frage, wobei die auf die Gesamtgemeinde bezogenen Flächenmerkmale des Sanierungsgebietes Vorrang vor den Objektmerkmalen haben sollten. Deshalb sind die von den Gemeinden nachzuweisenden städtebaulichen Mißstände in den sanierungsverdächtigen Gebieten nicht nur als Mißstände innerhalb dieser Gebiete zu verstehen, sondern zugleich auch in ihrer Auswirkung auf die Gesamtgemeinde und ihren Verflechtungsbereich zu bewerten. Erst unter dieser Voraussetzung kann die „Sanierungswürdigkeit“ eines Gebietes nachgewiesen werden.

2 Grundaspekte des Städtebauförderungsgesetzes

Unter Berücksichtigung dieser Richtpunkte der Städtebaupolitik stellt sich für die Gemeinden, die grundsätzlich in eigener Verantwortung ihre städtebauliche Entwicklung zu gestalten haben, die Frage, welche Möglichkeiten ihnen zur Lösung ihrer vielfältigen Probleme geboten werden.

Bisher stellte das Bundesbaugesetz die Grundlage aller städtebaulichen Maßnahmen dar. Es hat sich jedoch längst gezeigt, daß mit diesem Gesetz allein den Umwelanforderungen der modernen Industriegesellschaft nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann. Das Städtebauförderungsgesetz wird deshalb für spezielle Aufgaben des Städtebaues zusätzliche rechtliche Handhaben und finanzielle Förderungsmöglichkeiten bieten (vgl. Abschnitt VII, 1 S. 68 ff.).

3 Systematische, vorbereitende Untersuchungen als Voraussetzung der Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen

Im folgenden soll ein wichtiger Teilabschnitt der städtebaulichen Sanierung, die vorbereitende Untersuchung, besonders dargestellt werden, weil diesen Untersuchungen entscheidende Bedeutung für den Erfolg der Sanierung zukommt. Aus den folgenden Ausführungen darf indessen nicht geschlossen werden, daß in allen Fällen schematisch hiernach zu verfahren ist. In weiteren Berichten, in denen der gesamte Arbeitsgang der Sanierung nach Maßgabe des dann vorliegenden Städtebauförderungsgesetzes dargestellt werden soll, werden auch der folgende Abschnitt zu vertiefen und der Untersuchungsgang zu differenzieren sein.

3.1 Voraussetzungen städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen

Die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen lassen sich charakterisieren durch

- ihren Bezug auf eine Fläche (Flächensanierung); das bedeutet keineswegs, daß in einem Sanierungsgebiet alle baulichen Anlagen abgebrochen werden müssen; der im Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes vorgesehenen Modernisierung kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu;
- ihren Ansatzpunkt in der Beseitigung städtebaulicher Mißstände und durch
- ihre Zielsetzung einer wesentlichen Verbesserung oder Umgestaltung eines Gebietes.

Obwohl diese Charakteristika direkt auf die Flächen eines bestimmten Gebietes bezogen sind, ist die Durchführung einer Sanierungsmaßnahme — wie bei den Entwicklungsmaßnahmen — abhängig von den Entwicklungstendenzen der gesamten Gemeinde und des Verflechtungsbereiches sowie von den Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Dennoch ist der direkte gemeindliche Bezug bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen enger als bei den Entwicklungsmaßnahmen, so daß hier die Initiative in erster Linie von den Gemeinden ausgeht.

Bei der Beantwortung der Frage, ob städtebauliche Mißstände vorliegen, sind insbesondere zu berücksichtigen⁶⁷⁾:

- (1) Die Wohn- und Arbeitsverhältnisse, insbesondere die Sicherheit der wohnenden und arbeitenden Menschen; hierbei sind zu berücksichtigen:
 - die Belichtung, Besonnung und Belüftung der Wohnungen und Arbeitsstätten,
 - die substantielle Beschaffenheit von Gebäuden, Wohnungen und Arbeitsstätten,
 - die Zugänglichkeit der Grundstücke,
 - die Nutzung von bebauten und unbebauten Flächen nach Art, Maß und Zustand,
 - die Einwirkungen, die von Betrieben, Einrichtungen oder Verkehrsanlagen ausgehen, insbesondere durch Lärm, Luftverunreinigungen und Erschütterungen.
- (2) Die Funktionsfähigkeit des Gebietes in bezug auf
 - die Verkehrsverhältnisse hinsichtlich des fließenden und ruhenden Verkehrs,
 - die wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit des Gebietes unter Berücksichtigung seiner Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich,

⁶⁷⁾ vgl. § 3 Abs. 3 des Regierungsentwurfs des Städtebauförderungsgesetzes; im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sind noch gewisse Änderungen zu erwarten.

- die infrastrukturelle Erschließung des Gebietes, seine Ausstattung mit Anlagen des Gemeinbedarfs, insbesondere unter Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Aufgaben dieses Gebietes im Verflechtungsbereich.

3.2 Die Abgrenzung des Sanierungsgebietes

Die Konkretisierung des Sanierungsgebietes, die schließlich zur förmlichen Abgrenzung und Festlegung führt, setzt umfangreiche und sorgfältige Untersuchungen voraus.

In der Praxis wird regelmäßig von einem Problemgebiet ausgegangen. Dieses Problemgebiet ist jedoch in der Regel keinesfalls identisch mit dem späteren Untersuchungs- oder förmlichen Sanierungsgebiet. Das Untersuchungsgebiet im engeren Sinne ist ein in sich geschlossener und im Gemeindeorganismus deutlich abgrenzbarer Bereich. Der zu betrachtende gesamte Verflechtungsbereich kann als Untersuchungsgebiet im weiteren Sinne bezeichnet werden.

Die Abgrenzung beginnt mit der Ermittlung des sanierungsverdächtigen Gebietes. Diese Abgrenzung erfolgt durch die Erhebung flächenbezogener, sanierungsrelevanter Sachverhalte. Die hierbei benötigten statistischen Daten können durch Auswertung sekundärstatistischer Materials und Begehungen des Gebietes gewonnen werden. Innerhalb dieses Sanierungsverdachtgebietes hat dann in einer zweiten Stufe die Feinanalyse der Strukturen, Entwicklungstendenzen, Bedarfsgruppen und Planungen zu erfolgen.

Die vorbereitenden Untersuchungen enden mit der Bestimmung des Sanierungsgebietes, welches in der Regel ein Teil des Sanierungsverdachtsgebietes ist.

Das Sanierungsgebiet ist jedoch keineswegs immer identisch mit dem Erneuerungsgebiet; es ist vielmehr nur ein Teil davon, wenn die Funktionstüchtigkeit eines Raumes allein durch die Beseitigung städtebaulicher Mißstände im Sanierungsgebiet selbst nicht zu erreichen ist. Auch müssen die Sanierungsmaßnahmen oft durch Entwicklungsmaßnahmen, u. U. in benachbarten Gebieten, ergänzt werden. Die bisherigen Erfahrungen, u. a. aus den Studien und Modellvorhaben zur Erneuerung von Städten und Dörfern (Abschnitt VII, 7 S. 84 ff.), zeigen mit aller Deutlichkeit, daß oft nur die gleichzeitige Durchführung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen die Funktionsfähigkeit eines Raumes wieder herzustellen vermag.

3.3 Zur Methodik der Sanierungsvorbereitung

Die methodischen Grundzüge einer systematischen Vorbereitung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen lassen sich wie folgt skizzieren:

- (1) Darstellung der bisherigen Entwicklung und der Funktion des Erneuerungsgebietes im Verflechtungsbereich,

- (2) problemorientierte Bestandsaufnahme der Struktur des Erneuerungsgebietes, gegliedert nach Funktionsbereichen,
- (3) Erstellung von Status-quo-Entwicklungsprognosen für die einzelnen Funktionsbereiche,
- (4) Analyse der Struktur und Prognoseergebnisse unter dem Gesichtspunkt der Sanierungsdringlichkeit,
- (5) Bestimmung der Sanierungswürdigkeit durch simultane Betrachtung übergeordneter Programme und Pläne, der aufgezeigten Analyseergebnisse sowie zu erstellender Bedarfsprognosen,
- (6) Bestimmung der Neuordnungsziele sowie möglicher Programmalternativen,
- (7) Vergleich der Sanierungsalternativen unter Berücksichtigung der Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten.

Zu (1)

Die Darstellung der Entwicklung der Gemeinde bzw. des Erneuerungsgebietes ist ein notwendiges Erfordernis für die später vorzunehmende Beurteilung der Struktur des Gebietes. Das Verständnis der vorhandenen Struktur, aber auch relativ genaue Annahmen über die mutmaßliche, autonome Entwicklung des Gebietes in der Zukunft sind nicht möglich ohne Kenntnis der Entstehung der jetzigen Struktur.

Die Bestimmung der Funktion der Gemeinde im Raum erfordert Angaben über die geographische Lage, die Zentralität des Gebietes, seinen Einzugsbereich sowie die Pendlerbeziehungen mit dem Umland.

Zu (2)

Im Rahmen dieser Bestandsaufnahme müssen sämtliche Tatbestände ermittelt werden, die im Rahmen einer vorzunehmenden Analyse Aussagen über das Vorhandensein städtebaulicher Mißstände, die soziale und wirtschaftliche Struktur des Gebietes zulassen.

Die benötigten Daten, die mit Hilfe der noch zu schildernden Techniken zu ermitteln sind, können nach folgenden Merkmalsgruppen gegliedert werden:

- Flächennutzung
- Bevölkerungs- und Sozialstruktur
- Bebauungsstruktur
- Wirtschaftsstruktur
- Infrastruktur
- Verkehrsstruktur

Diese Strukturanalyse ist damit Grundlage nicht nur der Bestimmung der Sanierungsdringlichkeit, sie erbringt auch Daten, die Aufschluß über die Realisierungschancen zu entwickelnder Programme geben. Insbesondere sind ihre Ergebnisse auch in die Entwicklung des sog. „Sozialplanes“ (hierzu S. 69 und 96) einzubeziehen.

Zu (3)

Eine Entwicklungsprognose, die Entwicklungstendenzen in die Zukunft projiziert, ist notwendig, um solche städtebaulichen Mißstände — insbesondere in der Form funktionaler Störungen —, die erst in der Zukunft mit einiger Gewißheit auftreten werden, heute schon erkennen zu können. Weiterhin sind die autonomen Entwicklungstendenzen Grundlage der Bedarfsprognosen für die einzelnen Funktionsbereiche.

Im Vordergrund dieser vorbereitenden Untersuchungen werden Bevölkerungsprognosen, Verkehrsprognosen und Wirtschaftsprognosen stehen. Zum Erkennen der städtebaulichen Mißstände im Erneuerungsgebiet ist im folgenden Schritt der Vorbereitungsuntersuchungen eine simultane Betrachtung der Ergebnisse der Bestandsaufnahme und der Prognosen erforderlich.

Zu (4)

Hierbei handelt es sich um eine zweckbezogene Darstellung und Auswertung der im Rahmen der Bestandsaufnahme und der Prognosen gewonnenen Ergebnisse mit dem Ziel, eine vollständige Beurteilung des Erneuerungsgebietes zu ermöglichen.

Die erhobenen und ermittelten Daten werden mit normativen Werten (kritischen Marken) verglichen, um die städtebaulichen Mißstände sichtbar zu machen. Die Sanierungsdringlichkeit bestimmt sich nun nach der Bewertung der einzelnen betrachteten Merkmale aufgrund aller gewonnenen Einzelabweichungen.

Die Gewichtung der Merkmale ist dabei eine wesentliche politische Aufgabe. Viele der ermittelten Daten werden nur nachrichtlich zur Beschreibung des Erneuerungsgebietes in die Analyse eingehen, nicht aber als städtebauliche Mißstände in der beschriebenen Form ausgewertet werden können: dies gilt insbesondere für die Funktionsbestimmung des Gebietes.

Der eindeutige Nachweis städtebaulicher, sanierungsrelevanter Mißstände gelingt nur unter folgenden Bedingungen:

- Für die einzelnen Merkmale muß es möglich sein, eine Norm (Richtzahl, Schwellenwert, kritische Marke), zu setzen, die eindeutig auf das Sanierungsgebiet bezogen ist.
- Es muß nachweisbar sein, daß die so definierten Mißstände nur durch städtebauliche Maßnahmen i. S. des Gesetzes in einem förmlich festzulegenden Sanierungsgebiet beseitigt werden können.
- Zur Beseitigung dieses Mißstandes sind die Umgestaltung und Neuordnung des Gebietes notwendig.

Zu (5)

Die Bestimmung der Sanierungswürdigkeit als Voraussetzung der Erarbeitung alternativer Sanierungskonzepte gründet sich auf:

- den Katalog der aufgezeigten städtebaulichen Mißstände; es handelt sich dabei um Mißstände, die bereits zum Zeitpunkt der vorbereitenden

Untersuchungen vorhanden sind oder die auf Grund der Prognoseergebnisse für die Zukunft zu erwarten sind;

- die übergeordneten Zielsetzungen, die sich in Programmen und Plänen des Bundes, des Landes und der Gesamtplanung der Stadt niederschlagen und sich auf das Gebiet auswirken;
- die Bedarfsprognosen, die für die verschiedensten Bereiche aufzustellen sind. Es handelt sich hierbei um die Ermittlung des Bedarfs an Wohnungen, Arbeitsplätzen, Einrichtungen des Gemeinbedarfs sowie die Flächenbedürfnisse für die verschiedenen Versorgungsbereiche.

Zu (6)

Aus der Erneuerungsbedürftigkeit der Fläche, aus den zukünftigen Anforderungen an die Fläche und aus den einschränkenden Bedingungen (Denkmalschutz, Stadtbildpflege usw.) sind dann die Neuordnungsziele sowie die möglichen Programmalternativen abzuleiten.

Zu (7)

In einem letzten Schritt sind die Sanierungsalternativen zu vergleichen und zu beurteilen. Es sind Nutzen und Kosten der Lösungen zu bestimmen sowie die jeweiligen Chancen ihrer Realisierbarkeit (Befragung der Bevölkerung, Finanzierungsmöglichkeiten, Sozialplanung, zu letztem vgl. S. 70).

3.4 Zur Technik der Sanierungsvorbereitung

Abschließend seien in kurzer Form die Techniken der Datensammlung und -verwertung aufgezeigt, die zur Beseitigung der aufgezeigten Arbeitsgänge für die Sanierungsvorbereitungen notwendig sind. Es handelt sich dabei um:

- (1) die Erhebung von Daten im Rahmen einer Detailuntersuchung des Gebietes und der baulichen Substanzen,
- (2) die Ermittlung von Daten, Meinungen und Bedarfsgruppen durch Befragungen der Mieter, Gewerbetreibenden, Grundstückseigentümer, Verbände und Interessengruppen,
- (3) die Erfassung und Auswertung sekundär-statistischer Materials,
- (4) die Zusammenstellung und Bewertung von Plänen und Programmen der Träger öffentlicher Belange.

Zu (1)

Die Funktionen, die eine Detailuntersuchung des Gebietes im Rahmen der Sanierungsvorbereitung erfüllen, lassen sich wie folgt skizzieren:

- Erhebung sanierungsrelevanter Tatbestände. Mit Hilfe der Erhebungsbogen werden die vorhandenen baulichen Substanzen daraufhin untersucht, inwieweit sie den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse genügen.

Gleichzeitig wird eine Reihe objektiver Tatbestände, die flächenbezogene Aussagen erlauben, festgestellt.

— Die Darstellung städtebaulicher Mißstände.

Die Auswertung der erhobenen Daten führt zu einer Darstellung solcher Mißstände, die eine Beurteilung der Sanierungsdringlichkeit dieses Gebietes erlauben.

— Die Gewinnung von Unterlagen für die Ermittlung der Sanierungsrentabilität.

Mit Hilfe eines Punktsystems werden die Kosten ermittelt, die die Beseitigung dieser Mißstände durch Modernisierung der Objekte verursachen würde. Dadurch erhält man Vergleichswerte, die eine Beurteilung der Rentabilität einer Sanierung als Alternative erlauben.

— Die Grobschätzung der Sachwerte von Grundstücken und Gebäuden.

Mit Hilfe der ermittelten Kosten der o. g. hypothetischen Modernisierungsmaßnahmen ist es möglich, eine grobe Schätzung der derzeitigen Gebäudesachwerte zu erhalten, die zusammen mit den Bodenvergleichswerten Aussagen über einen Teil der Kosten der Ordnungsphase zulassen.

Zu (2)

Weitere sanierungsrelevante Sachverhalte werden mit Hilfe von Befragungen der Gewerbetreibenden, der Grundstückseigentümer, der Mieter sowie von Verbänden (Handelskammer, Handwerkskammer, Grundstückseigentümer usw.) erfaßt. Diese Sachverhalte beziehen sich auf folgende Bereiche:

1. Bestandsaufnahmen

Eine Befragung der Mieter und Gewerbetreibenden liefert für die Bestandsaufnahme Daten über die Sozial- und Wirtschaftsstruktur.

2. Zukünftige Entwicklung

Die Befragung der Gewerbetreibenden trägt dazu bei, Unterlagen für eine Prognose der Wirtschaftsentwicklung zu gewinnen — z. B. dadurch, daß evtl. Veränderungsabsichten der Unternehmen ausgewertet werden.

3. Beurteilung der Sanierungsplanung

Die Befragung der Bürger, Grundstückseigentümer, Gewerbetreibenden und Interessenvertretungen zu den beabsichtigten Sanierungsmaßnahmen liefern zugleich erste Anhaltspunkte über deren Mitwirkungsbereitschaft und damit über die Realisierungsmöglichkeiten des Sanierungskonzepts.

Zu (3)

Zur Beurteilung der Infrastruktur sowie Wirtschaftsstruktur muß zusätzlich sekundärstatistisches Material ausgewertet und für die Zwecke der Sanierungsvorbereitung aufbereitet werden.

Aus mehreren Gründen steht die Berücksichtigung sekundärstatistischer Materials vor schwierigen Problemen.

Diese Schwierigkeiten resultieren aus

- der Unzulänglichkeit vieler benötigter Daten,
- der oft fehlenden Aufgliederung der Merkmalsausprägungen auf kleine räumliche Einheiten,
- der regional unterschiedlichen Statistiken und
- der oft fehlenden Aktualität der Daten (vgl. Abschnitt VII, 6 S. 77).

Wenn die Sanierungsvorbereitungsphase unter Verwendung der entwickelten Methoden und mit Hilfe der aufgezeigten Instrumente abgeschlossen ist und somit das Sanierungskonzept vorliegt, erfolgt nach dem künftigen Städtebauförderungsgesetz die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes, welche die Aufstellung eines Bebauungsplanes für die Neugestaltung nach sich zieht.

Da die städtebauliche Sanierungsmaßnahme in aller Regel sehr stark in soziale und wirtschaftliche Verflechtungen eingreift, besteht einerseits die Gefahr, daß sich die Bürger des betreffenden Gebietes gegen die Sanierung wenden und sie zu verhindern trachten, andererseits die Möglichkeit einer Verringerung der Realisierungschancen des Sanierungskonzepts infolge nicht zu bewältigender sozialer Probleme.

In diesem Zusammenhang gewinnt die Sozialplanung (vgl. S. 69 und 96) große Bedeutung. Eine solche Sozialplanung muß die Wirkung der Sanierung für die Betroffenen aufzeigen und deutlich machen, daß die Sanierung ohne unzumutbare soziale Härten in Angriff genommen werden kann.

In engem Zusammenhang damit steht auch die Beteiligung der Bürger an der Programmierung der Sanierung selbst. Diese Beteiligung der Bürger an der Entwicklung ihres Gemeinwesens wird bereits zum Teil dadurch gesichert, daß die Befragungsergebnisse in die Erarbeitung des Sanierungskonzepts eingehen. Zusätzlich sollten die oben geschilderten Möglichkeiten einer stärkeren Beteiligung am Planungsprozeß⁶⁸⁾ — sie soll auch im Städtebauförderungsgesetz vorgesehen werden — gerade bei Sanierungsmaßnahmen ausgeschöpft werden, um allen Bürgern eine ihren berechtigten Ansprüchen gerecht werdende bauliche Umwelt zu schaffen.

Über den gesamten Verfahrensgang bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen soll nach Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens, d. h. wenn das Städtebauförderungsgesetz in seiner endgültigen Fassung vorliegt, berichtet werden.

⁶⁸⁾ vgl. Abschnitt IV S. 49

IX. Initiativen und gesetzgeberische Nahziele

1 Städtebaurecht und relevante Nachbarbereiche

1.1 Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz)

Die Bundesregierung geht davon aus, daß dieser Gesetzentwurf in Kürze verabschiedet werden wird. Damit werden den Gemeinden die dringend notwendigen gesetzlichen Instrumente und finanziellen Förderungen für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen gegeben. Neben der Verbesserung des städtebaulichen Instrumentariums liegt die Hauptbedeutung dieser gesetzgeberischen Initiative in der finanziellen Förderung, die den Gemeinden im Zusammenwirken mit den Ländern gewährt werden soll. Die Bundesregierung strebt an, die für diese Zwecke zunächst bis 1973 vorgesehenen Fördermittel nach Anlaufen der städtebaulichen Maßnahmen nach Möglichkeit zu verstärken. Die Bundesregierung mißt weiterhin dem „Deutschen Rat für Stadtentwicklung“, den das Gesetz vorsieht, um die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen, der Wissenschaft und der Praxis zu verbessern, große Bedeutung bei.

1.2 Bundesbaugesetz

Die Bundesregierung betrachtet — wie in ihrer Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 ausgeführt — das Städtebauförderungsgesetz als einen Beginn. Ihm müssen weitere Rechtsetzungen folgen, damit den Gemeinden über den engeren Teilbereich der städtebaulichen Sanierung und Entwicklung hinaus generell ein Städtebau ermöglicht wird, der den gesellschaftlichen Erfordernissen entspricht.

Im Vordergrund steht hierbei die Reform des Bodenrechts. Zu diesem Zweck hat der Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen eine Sachverständigenkommission eingesetzt, die Empfehlungen für die Rechtsetzung erarbeiten soll. Wichtigstes Ziel der Novellierung des Bundesbaugesetzes wird es sein, ein Bodenrecht zu schaffen, das die besondere Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums verfassungskonform zum Tragen bringt. Es sollte gesichert werden, daß Bodenwertsteigerungen, die ausschließlich durch Initiativen und Investitionen der öffentlichen Hand entstehen, künftig nicht dem einzelnen, sondern der Allgemeinheit zur Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen zufließen.

1.3 Weitere Novellierungen des Bundesbaugesetzes

Die Bodenrechtsreform ist als wichtigster Novellierungsteil des Bundesbaugesetzes vorgesehen. Weitere Novellierungen dieses Gesetzes werden vorbereitet. Dabei handelt es sich vor allem um folgendes:

- Durch Verbesserung des städtebaulichen Planungsverfahrens, gegebenenfalls auch des Planungssystems, von der Programmierung bis zur Bauleitplanung soll gesichert werden, daß die gemeindliche Planung besser als bisher mit anderen raumwirksamen Planungen des Bundes und des Landes koordiniert wird.
- Weiterhin ist beabsichtigt, die Gemeinden stärker als bisher in den Stand zu setzen, im Rahmen der Bauleitplanung das Baugeschehen nicht nur zu lenken, sondern Planungen auch zu realisieren.
- Es ist geboten, auch die baurechtlichen Instrumente zu verbessern. Auch in dieser Beziehung wird das Städtebauförderungsgesetz erste Reformen einleiten.
- Schließlich ist zu prüfen, ob die stärkere Beteiligung des Bürgers am Planungsprozeß gesetzliche Regelungen notwendig macht.

1.4 Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes durch Maßnahmen im Rahmen des Steuerrechts

Ein Teil der Mängel des gegenwärtigen Bodenmarktes wird durch das geltende Steuerrecht begünstigt. Die Bundesregierung wird daher bei ihren Vorschlägen zur Steuerreform die Erfordernisse eines funktionsfähigen Bodenmarktes berücksichtigen.

Zusammen mit den angestrebten Änderungen des Bodenrechts sollen die Begünstigungen von Grundstücken als Vermögensanlageobjekt (S. 40) beseitigt werden. Dadurch würde die Starrheit des Angebots an Bauland gemildert und eine der Ursachen beseitigt, die ein übermäßiges Ansteigen der Grundstückspreise hervorrufen.

Die im Entwurf eines Gesetzes über die verbilligte Veräußerung, Vermietung und Verpachtung bundeseigener Grundstücke vorgesehenen Maßnahmen (S. 42) werden die Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in geeigneten Fällen wesentlich erleichtern können. Die Bundesregierung erwartet, daß die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften entsprechend verfahren werden.

1.5 Bauwirtschaft und Bautechnik

Die Bauinvestitionen im Zuge der städtebaulichen Entwicklungen werden nur dann bewältigt werden können, wenn es gelingt, die strukturellen Schwächen der Bauwirtschaft zu beheben. Notwendig sind vor allem eine stärkere Kooperation im Baugewerbe sowie vermehrte Rationalisierung und Industrialisierung der Bauleistungen. Dazu hat die bauwirtschaftliche Forschung Grundlagen zu liefern.

Neben einer Förderung durch die öffentliche Hand ist die Bauwirtschaft selbst aufgerufen, entsprechende Vorschläge zu erarbeiten und Maßnahmen zu ergreifen.

Nicht mehr zeitgemäße Rechtsvorschriften können Rationalisierungsmaßnahmen hemmen. Die Bundesregierung beabsichtigt deswegen, zusammen mit den Ländern zu prüfen, welche Rechtsvorschriften Rationalisierungsmaßnahmen entgegenstehen. Wie bereits dargelegt (S. 71 ff.), hält sie es insbesondere für notwendig, das Bauordnungsrecht insoweit zu vereinheitlichen, als hierdurch Fortschritte in der Baurationalisierung zu erzielen sind. Derartige Überlegungen sind nicht zuletzt wegen der Entwicklungen im EWG-Bereich geboten. Die Bundesregierung hat am 29. Oktober/3. November 1970 im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf über Maßnahmen zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs die folgenden bauwirtschaftlichen und bautechnischen Maßnahmen beschlossen:

Neufassung der Einsatzrichtlinien für den sozialen Wohnungsbau mit dem Ziel, daß im sozialen Wohnungsbau durch Rationalisierungsmaßnahmen wirtschaftlicher gebaut wird.

Aufhebung des Verbots der Beschäftigung von Unternehmern und Arbeitskräften aus den kommunistischen Staaten.

Verstärkung des Winterbaues.

Beschleunigung der Arbeiten an der Neufassung der Verdingungsordnung für Bauleistungen. Koordinierung des Einsatzes der öffentlichen Mittel für den Hochbau; ein aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden zusammengesetzter Baukoordinierungsausschuß soll entsprechende Empfehlungen geben.

Verstärkte Förderung der Bauforschung über den Bundeshaushalt sowie Koordinierung und Intensivierung der Forschung im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft für Bauforschung.

Zollaussetzung für Fertighäuser, Einbeziehung von Bauleistungen in bilaterale Handelsvereinbarungen mit osteuropäischen Ländern.

Förderung des Strukturwandels in der Bauwirtschaft, Unterstützung der zwischenbetrieblichen Kooperation.

Gesetzentwurf zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen; diese Regelungen sollen auch materielle Anreize geben, durch rationalisierungswirksame, besondere Leistungen die Bau- und Nutzungskosten zu senken. Auch soll der Koppelung von Grundstückskaufverträgen mit Ingenieur- oder Architektenleistungen entgegen gewirkt werden, weil hierdurch leicht der Wettbewerb beeinträchtigt werden kann.

2 Wohnungsgesetzgebung

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Wohnungspolitik durch eine Reihe von Maßnahmen verstärkt in den Städtebau zu integrieren. Neben zahlreichen

kurzfristig wirkenden Maßnahmen — insbesondere im Bereich des Mieterschutzes — sind vorgesehen:

— Langfristiges Wohnungsbauprogramm

Das langfristige Wohnungsbauprogramm soll in seinen strukturpolitisch wirksamen Teilen mit den Maßnahmen der Raumordnung und der regionalen Wirtschaftsförderung abgestimmt werden.

— Überprüfung des Wohnungsförderungsrechtes

Um das Wohnungswesen in übergeordnete städtebauliche Zusammenhänge besser einzugliedern, hat die Bundesregierung den Entwurf eines Zweiten Wohngeldgesetzes vorgelegt, den der Deutsche Bundestag am 3. November 1970 in dritter Lesung beschlossen hat. Durch das Gesetz sollen Mieten und Einkommen in eine gerechte Übereinstimmung gebracht und gesetzlich gesichert werden.

Diese Initiativen sollen zugleich die Funktionsfähigkeit der wohnungswirtschaftlichen Teilmärkte verbessern. Weiter muß es Ziel der Wohnungsbauauförderungspolitik sein, zu einer gerechteren Belegung der Sozialwohnungen zu kommen.

— In der Bundesrepublik besteht in weiten Bereichen des Wohnungsmarktes, vor allem in den Ballungsgebieten, noch ein erheblicher Nachfrageüberhang. Die dadurch verzerrte Marktsituation wird durch den Anstieg der Baupreise verschärft. Folge dieser Erscheinungen, die zu erheblichen sozialen Spannungen führen können, ist eine Schwächung der Stellung des Mieters bei gleichzeitigem Ansteigen der Mietpreise. Endgültig kann dieser Entwicklung nur durch den Bau von mehr Wohnungen Einhalt geboten werden. Die hierzu notwendigen Maßnahmen, zu denen vor allem eine verstärkte und zielgerechte Wohnungsbauförderung, ein den Belangen der Allgemeinheit besser gerecht werdendes Bodenrecht sowie die Förderung der Rationalisierung auf dem Bausektor gehören, sind, wie vorstehend dargelegt, von der Bundesregierung, bereits eingeleitet worden.

Eine gewisse Entspannung wird auch die 1971 wirksam werdende Verbesserung des Wohngeldes bringen. Bis zum Wirksamwerden aller dieser Maßnahmen hält es die Bundesregierung für notwendig, die Mieter vor unerträglichen Folgen der derzeitigen Marktsituation und den durch sie ermöglichten Auswüchsen zu schützen. Die Bundesregierung hat am 3. November 1970 einen Gesetzentwurf über Maßnahmen zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs beschlossen, der eine Verbesserung des materiellen Mietrechts, die Schaffung eines besonderen Kündigungsschutzes in unterversorgten Gebieten und eine Verstärkung des strafrechtlichen Schutzes gegen Mietsucher und Preisüberhöhung auf dem Gebiet der Wohnraummiete vorsieht; auch sind Vorschriften über die Wohnungsvermittlung vorgesehen; die obengenannten Ziele sollen — mittel-

bar — auch durch Vorschriften über die Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen erreicht werden.

— Objektsanierung und Wohnungssicherungsgesetz

Die Wohnungsversorgung wird in erster Linie durch Aktivierung und Konzentration des Wohnungsbaues auf die Schwerpunkte der städtebaulichen Entwicklung verbessert werden. Daneben ist die Modernisierung der Altwohnungen von Bedeutung. Die Bundesregierung hat diese Aufgabe zu einem wichtigen Teilbereich ihres langfristigen Förderungsprogramms gemacht. Der allgemeine Wohnungsstandard sollte durch ein „Gesetz zur Sicherung gesunder Wohnverhältnisse“ gewährleistet werden, wobei die Fördermittel vorrangig für eine Anhebung vom Mindeststandard auf das Niveau des Neubausstandards (Objektsanierung) eingesetzt werden sollten.

3 Aktivitäten in weiteren Bereichen

Die Bundesregierung wird den Entwurf eines Bundesimmissionsschutzgesetzes vorlegen. Das Gesetz soll das Immissionsschutzrecht des Bundes grundlegend neu ordnen, um die gegenwärtigen Verhältnisse zu verbessern und gleichzeitig den mit fortschreitender Technisierung und Industrialisierung verbundenen Gefahren vorzubeugen.

Aus den in Abschnitt I (S. 20) genannten Gründen begrüßt die Bundesregierung alle Bemühungen um eine Auflockerung der starren Büro-, Arbeits- und Geschäftszeiten.

4 Finanzorganisatorische und finanzielle Maßnahmen

Das Städtebauförderungsgesetz wird die finanziellen Voraussetzungen schaffen, um die dringendsten städtebaulichen Maßnahmen in Angriff nehmen zu können. Bei dem großen Nachholbedarf, der in dieser Hinsicht besteht, wird es darauf ankommen, daß Bund und Länder ein Schwerpunktprogramm erarbeiten und die finanzielle Förderung auf die ermittelten Schwerpunkte konzentrieren.

Die Bundesregierung wird, wie es das Gesetz vorsehen wird, ihrerseits alle von ihr bestimmten oder mitbestimmten Investitionen, die sich raumbedeutsam und damit städtebaulich auswirken — Maßnahmen der Städtebauförderung, im Bereich der Agrarpolitik, der regionalen Wirtschaftsförderung sowie die raumwirksamen Investitionen in den Bereichen des Verkehrs, der Bildung und des Wohnungsbaues — unter Berücksichtigung der raumordnerischen und städtebaulichen Präferenzen synchronisieren.

Das zeitlich synchronisierte Schwerpunktprogramm soll der Gefahr begegnen, daß städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen wegen nicht rechtzeitig disponierter Haushaltsmittel, insbeson-

dere des Infrastrukturbereiches, unterbleiben oder nicht zügig verwirklicht werden.

Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn auch die Länder Investitionszuschüsse für derartige Maßnahmen nur gewähren, wenn eine nach Präferenzen abgestimmte Synchronisierung gesichert ist.

5 Verbesserung des Informationswesens

5.1 Entwicklung von Datenbanken

Die Bundesregierung wird im Zusammenwirken mit den Ländern und Gemeinden die Frage prüfen, wie die amtliche Statistik in den Stand versetzt werden kann, den gegenwärtigen Zustand und die Tendenzen in der räumlichen Entwicklung transparenter zu machen. Sie wird sich weiterhin dafür einsetzen, daß die Datenbanken für Zwecke der Stadt- und Regionalplanung nach einem einheitlichen System entwickelt und die Bestrebungen zur Errichtung eines statistischen Datenbanksystems des Bundes und der Länder auch im Hinblick auf städtebauliche Daten fortgesetzt und vertieft werden.

5.2 Städtebauliche Forschung

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Mittel für die städtebauliche und bautechnische Forschung, die von 500 000 DM im Jahre 1967 auf 5 Millionen DM im Jahre 1970 erhöht werden konnten, nach Möglichkeit zu verstärken. Damit sollen den Gemeinden Grundlagen für einen besseren Städtebau an die Hand gegeben und die Bauwirtschaft in ihrem Bestreben um wirtschaftlichere und qualitativ hochwertigere Bauleistungen unterstützt werden.

Neben der Verstärkung der Haushaltsmittel muß jedoch auch die Möglichkeit erwogen werden, zusätzliche Gelder für die Bauforschung bereitzustellen. Es sollte daher geprüft werden, ob ein „Bauforschungsbeitrag“ eingeführt werden kann, der sich an der Höhe der Baukosten im Hochbau orientieren und etwa 0,1 v. H. dieser Kosten betragen kann. Damit könnten der Bauforschung jährlich Mittel in Höhe von ca. 40 Millionen DM zur Verfügung gestellt werden. Die Ergebnisse der Bauforschung könnten zu einer nachhaltigen Stabilisierung der Baukosten beitragen.

5.3 Wettbewerbe

Die immer umfangreicheren und immer vielschichtigeren städtebaulichen Aufgaben der Zukunft machen es notwendig, nach neuen Bauformen und konstruktiven Möglichkeiten für die bauliche Gemeindeentwicklung zu suchen.

Die Bundesregierung beabsichtigt deshalb, periodisch zu wiederholende Wettbewerbe über zukunftsorientierte Bauformen und Stadtbausysteme auszuschreiben. Die besten Wettbewerbsergebnisse sollen im Rahmen von Großbauvorhaben verwirklicht und

anschließend über längere Zeiträume auf ihre soziale, psychologische, technische und wirtschaftliche Eignung untersucht werden.

Die bisherigen Wettbewerbe:

„Bürger, es geht um Deine Gemeinde“

„Unser Dorf soll schöner werden“

„Industrie in der Landschaft“

„Kleinsiedlungs- und Kleingartenwettbewerbe“,

die sich als sehr erfolgreich erwiesen haben, sollen weiter durchgeführt und ausgebaut werden.

Schlußbemerkung

Die Bundesregierung wird die in diesem Bericht aufgeführten städtebaupolitischen Initiativen mit Nachdruck fördern und weiterentwickeln. Sie ist der Überzeugung, daß die Gemeinden damit ein Instrumentarium erhalten, mit dem sie ihre städtebaulichen Aufgaben im Sinne einer angewandten Gesellschaftspolitik erfüllen können.

Der enge Zusammenhang zwischen gesellschaftlichem Wandel und räumlich-baulicher Entwicklung sollte die Gemeinden veranlassen, ihre städtebaulichen Maßnahmen im ständigen Kontakt mit den Bürgern vorzubereiten und durchzuführen. Dabei müssen nicht nur die Interessen der Grundstückseigentümer, sondern gleichrangig auch die Belange der Mieter und Gewerbetreibenden berücksichtigt werden.

Um soziale Härten insbesondere bei der städtebaulichen Sanierung zu vermeiden, unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag, die Sanierung von einer — allerdings nicht förmlich und institutionell verfestigten, sondern flexiblen — Sozialplanung abhängig zu machen. Von dem gerechten Ausgleich

der verschiedenen Interessen wird letztlich der Erfolg aller städtebaulichen Maßnahmen abhängen.

Die Planung der städtebaulichen Entwicklung muß sich stärker auf den Willen des einzelnen Bürgers stützen. Er muß die Gewißheit haben, daß die städtebauliche Entwicklung seiner Gemeinde auf seinen Vorstellungen aufbaut und nicht über seinen Kopf hinweg von Amts wegen vollzogen wird. Diese „Demokratisierung des Planungsprozesses“ ist eine wichtige Voraussetzung, demokratisch-staatsbürgerliches Engagement dort zu ermöglichen, wo der Lebensbereich jedes einzelnen am unmittelbarsten berührt wird. Dazu ist es notwendig, den Bürger bereits im Vorbereitungsstadium gründlich zu informieren, um sein Urteil in die Planung der städtebaulichen Entwicklung einbeziehen zu können. Die Bundesregierung appelliert daher an alle, die sich für die Gestaltung der baulichen Umwelt verantwortlich fühlen, sich zu einem derartigen Demokratisierungsverständnis zu bekennen. Die Bundesregierung wird alles in ihren Kräften stehende unternehmen, um die Gemeinden in ihren Bemühungen um eine zukunftsgerichte, humane städtebauliche Entwicklung bestmöglich zu unterstützen.