

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Städtebaubericht 1969

Der Städtebaubericht 1969* unternimmt den Versuch, die gesellschafts-, wirtschafts- und strukturpolitische Bedeutung des Städtebaus und seine Verflechtung mit fast allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens darzustellen. Da sich der Bericht im wesentlichen auf Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Bundes beschränkt, werden begreiflicherweise keine Planungskonzeptionen oder planerischen Einzelheiten, die in der Kompetenz der Gemeinden liegen, erörtert.

Zum leichteren Verständnis der heutigen Situation wird einleitend ein kurzer Blick auf die *historische Entwicklung* unserer Städte geworfen. Die Struktur vieler Stadtkerne geht bis auf das Mittelalter zurück, und eine Änderung ihrer Wirtschaftsstruktur erfolgte bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts nur sehr zögernd. Erst mit der Industrialisierung setzte eine tiefgreifende Änderung der Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur ein; der Bevölkerungszustrom in die Städte führte in kurzer Folge zu immer neuen und ungeordneten Stadterweiterungen und zu einer Intensivierung der Bebauung innerhalb des alten Stadtgefüges. Das Bestreben nach lockeren Bauformen vermochte sich erst nach der Jahrhundertwende in bescheidenerem Rahmen durchzusetzen.

Die Stadtentwicklung nach der Jahrhundertwende blieb zwar nicht ohne Rückwirkungen auf die alten Stadtkerne, beschränkte sich aber größtenteils nur auf die Neugestaltung einzelner Straßenzüge. Auch die Kriegszerstörungen haben nicht immer zu einem generellen Wandel führen können, da gerade in der Wiederaufbauphase die strukturellen Neugestaltungsmöglichkeiten nicht immer voll ausgeschöpft werden konnten. Heute nun erwachsen der städtebaulichen Entwicklung vielgestaltige Schwierigkeiten, wie sie beispielsweise in bautechnischen Mängeln, unbefriedigendem Parzellenzuschnitt, gesundheitsgefährdenden Immissionen, mangelhafter Verkehrserschließung usw. zu suchen sind. Derartige Probleme treten allerdings nicht nur in Großstädten, sondern häufig in noch viel stärkerem Maße in vielen Mittel- und Kleinstädten zutage. Ebenso wie in den Städten sind aber auch in ländlichen Bereichen unbefriedigende Strukturen zu verzeichnen; hier zeigen sich insbesondere die Mängel im unzureichenden Zustand vieler Wohn- und Wirtschaftsgebäude und im zunehmenden Verfall einer Vielzahl nicht mehr oder nur noch teilweise genutzter Gebäude. Daneben sind auch häufig die Einrichtungen zur

Versorgung der Bevölkerung mit zentralörtlichen Gütern und Dienstleistungen hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben.

Ein Blick auf die *Bevölkerungsentwicklung* in der Bundesrepublik zeigt, in welchem Maße nach dem zweiten Weltkrieg bereits Veränderungen in der Siedlungsstruktur stattgefunden haben müssen und welche Veränderungen noch notwendig sein werden. So ist die Bevölkerung zwischen 1946 und 1968 von 46,7 Mill. auf 60,2 Mill. angewachsen, und für das Jahr 2000 werden 70 Mill. Menschen vorausgeschätzt. Gleichzeitig wird mit dieser Entwicklung eine Verschiebung zwischen den einzelnen Altersgruppen stattfinden. Auf die hiermit verbundene Problematik wird eingehend hingewiesen.

Auch in Zukunft ist mit einem Anhalten der Wanderungsbewegung innerhalb des Bundesgebietes zu rechnen. Diese Wanderungsbewegung richtet sich überwiegend auf die Außenzonen der Verdichtungsräume, jedoch haben in den letzten Jahren auch Mittel- und Kleinstädte außerhalb der Verdichtungsräume beträchtliche Wachstumstendenzen aufzuweisen. Deshalb ist es kaum verwunderlich, daß die eigentlichen Landgemeinden – trotz überdurchschnittlicher Geburtenraten – ihre Einwohnerzahlen gerade halten können.

Im Zusammenhang mit der Betrachtung der Sozialstrukturen werden insbesondere Momente wie Alterstruktur, Haushaltsgröße, steigender Lebensstandard, längere Freizeit, Änderung des Bildungs- und Ausbildungswesens und Angleichung der ländlichen Lebensformen an die städtischen angesprochen. Bedauerlicherweise sind auf diesem Gebiet die theoretischen und empirischen Untersuchungen noch sehr lückenhaft.

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde ein erhöhter *Wohnungsbedarf* durch erhebliche Kriegszerstörungen und durch den beträchtlichen Zustrom von Heimatvertriebenen und Flüchtlingen hervorgerufen. Somit gehörte in den Nachkriegsjahren die rasche Beseitigung der Wohnungsnot zu den vordringlichsten Aufgaben des Städtebaus. Um in kürzester Zeit mit einem geringstmöglichen Mitteleinsatz die größtmögliche Anzahl von Wohnungen zu erstellen, erfolgte der Wiederaufbau vornehmlich im Rahmen der alten Stadtgrundrisse, wo infrastrukturelle Einrichtungen häufig erhalten geblieben waren. Folglich war das Ergebnis eine weitgehende Wiederherstellung früherer Zustände. Rückschauend läßt sich feststellen, daß seinerzeit die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen nicht in dem Maße berücksichtigt worden sind, wie es sich vom heutigen Standpunkt aus als notwendig erweisen würde.

Während in der ersten Nachkriegszeit die Befriedigung des quantitativen Wohnungsbedarfs vor der des qualitativen den Vorrang hatte, wird die zukünftige Entwicklung

* Städtebaubericht '69. Hrsg.: Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau. – Bonn: Stadtbau-Verlag 1969. 201 S. Kt. Abb. Tab. Lit. Anh.: Lit.

von beiden Komponenten bestimmt werden. Langfristige Prognosen sprechen von einem künftigen jährlichen Wohnungsbedarf von 400 000 bis 450 000 Einheiten. Gleichzeitig wird im Rahmen der städtebaulichen Maßnahmen der Ausbau zentralörtlicher Einrichtungen – sowohl in ländlichen als auch in städtischen Bereichen – verstärkt durchzuführen sein.

Der Wunsch, neue Wohnbauformen zu schaffen, wird u. a. durch die Modelle eines Wohnhügelhauses in Stuttgart-Zuffenhausen und eines Terrassenbaus in Bonn-Bad Godesberg (Stadtviertel Heiderhof) unterstrichen. Der Städtebaubericht geht im Rahmen dieser Betrachtungen ebenfalls auf die Bedeutung der öffentlichen Förderung des Wohnungsbaus ein.

Die gesamtwirtschaftlichen Strukturwandlungen der jüngeren Zeit beeinflussen nachhaltig die städtebauliche Entwicklung in städtischen und ländlichen Gebieten. Mit dem Rückgang der in Land- und Fortwirtschaft Tätigen (Anteil an Erwerbstätigen 1950 25%, 1967 10%) ist eine große Zahl von Arbeitskräften freigesetzt worden, die überwiegend Arbeitsplätze in städtischen Bereichen gefunden haben. Diese Tendenz wird auch weiterhin anhalten. Gleichzeitig hat sich der Anteil der Erwerbstätigen des produzierenden Gewerbes leicht, der Anteil des Dienstleistungsbereiches aber beträchtlich erhöht. „Da die Beschäftigungen im tertiären Sektor ganz überwiegend auf Standorte in städtischen Gebieten angewiesen sind, wird die Konzentration von Wohn- und Arbeitsstätten in den städtischen Gebieten noch zunehmen. Das schließt nicht aus, daß neben Großstädten und Verdichtungsräumen auch mittlere und kleinere Städte die bevorzugten Standorte für diesen Bereich bilden.“ Es wird besonders darauf hingewiesen, daß bei der Standortwahl gewerblicher Betriebe in Zukunft in hohem Maße neue Faktoren gegenüber den traditionellen Standortfaktoren an Bedeutung gewinnen werden, und langfristig gesehen wird der Städtebau vorsorglich künftigen wirtschaftlichen Entwicklungen Rechnung tragen müssen.

Ein steigendes Transportbedürfnis kennzeichnet den *Verkehrssektor*, vor allem hervorgerufen durch ein allgemeines Wirtschaftswachstum, durch die weitere Trennung und die wachsenden Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsstätten, durch steigenden Lebensstandard und durch die Zunahme der freien Zeit. Gleichzeitig ist eine größere Individualisierung der einzelnen Transportvorgänge festzustellen. Beispielsweise hat sich die Zahl der privaten Kraftfahrzeuge zwischen 1961 und 1968 von 5 Mill. auf 10,8 Mill. mehr als verdoppelt, und für 1980 werden sogar 20 Mill. Fahrzeuge vorausgeschätzt. Begreiflicherweise bereitet nicht nur der fließende Verkehr, sondern auch der ruhende Verkehr in Städten und Gemeinden besondere Schwierigkeiten. Vor allem die Verdichtungsräume sind kaum zu bewältigenden verkehrlichen Belastungen ausgesetzt. Während allerdings der zwischenstädtische Verkehr durch die geplanten Ausbaumaßnahmen auch auf längere Sicht bewältigt werden kann, sind innerhalb der Verdichtungsräume, insbesondere in den Kernzonen der Großstädte, Ausweitungen des Verkehrsraumes Grenzen gesetzt.

Der Städtebaubericht erläutert die Vorstellung, die hinsichtlich der *Ausstattung* der Gemeinden mit Anlagen und Einrichtungen des Gemeindebedarfs und der Energieversorgung sowie mit Grünflächen bestehen, und macht Aussagen über Wasserversorgung, Abwässer- und Abfallbeseitigung und Schutz vor Immissionen.

Ein besonderer Blick wird auf die *städtebauliche Entwicklung im Rahmen der Raumordnung und Strukturpolitik* geworfen. „Die Verwirklichung des in dem Raumordnungsgesetz enthaltenen Grundsatzes, die Ordnung des Einzelraumes mit der Ordnung des Gesamtraumes in Einklang zu bringen, sowie der Forderung, gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse herzustellen oder zu erhalten, ist in einem wesentlichen Teil auf städtebauliche Maßnahmen angewiesen.“

Im Rahmen einer sektoralen und regionalen Strukturpolitik suchen Bund und Länder die wirtschaftliche Leistungskraft schwach entwickelter oder einseitig strukturierter Gebiete anzuheben. Dabei werden durch städtebauliche Maßnahmen zugleich die Standortbedingungen der Wirtschaft verbessert und ein angemessenes Wirtschaftswachstum gefördert. Aus der Reihe von Beispielen sei ein Kartogramm herausgegriffen, das die Grundelemente der räumlichen Struktur nach dem Gebietsentwicklungsplan 1966 des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk veranschaulicht. Die Grundsätze und Ziele der Raumordnung werden insbesondere am Beispiel der Verdichtungsräume und an der zentralörtlichen Gliederung erläutert; die Bedeutung der Regionalplanung wird hier kurz gestreift.

Eine Reihe von *Aufgaben* ergibt sich aus den *dargestellten Gegebenheiten und Entwicklungen für den Städtebau*. So gehört zu den Hauptaufgaben städtebaulicher Ordnung, „die Siedlungsstruktur so zu ergänzen, zu erneuern und zu entwickeln, daß sie den Zielen der Raumordnung und des Städtebaues gerecht wird.“ Eine Lösung läßt sich in der bestmöglichen Zuordnung räumlicher Beziehungen zwischen den Wohnstätten einerseits und den Arbeitsstätten, Standorten zentraler Einrichtungen und Erholungsgebieten andererseits erzielen.

Die städtebauliche Entwicklung wird in zunehmendem Maße durch Funktionsteilung und durch Verflechtungen der Wirtschafts- und Lebensbereiche zwischen Gemeinden und einzelnen Gemeindeteilen bestimmt. In den großräumigen Verdichtungsgebieten wird ein System von Zentren, das z. Z. an bereits bestehende anknüpft, ausgebaut. In den Kerngebieten der Verdichtungsräume werden vordringlich strukturelle Verbesserungen durchgeführt; in den Randzonen soll durch die Konzentration in Schwerpunkten einer weiteren Zersiedlung der Landschaft Einhalt geboten werden. Derartige Schwerpunkte sollen sowohl die Entlastungsaufgaben für einen Verdichtungsraum als auch die Aufgaben eines zentralen Ortes für den angrenzenden ländlichen Bereich übernehmen.

Im ländlichen Bereich sind städtebauliche Mängel häufig. Schulen, Krankenhäuser, Sportanlagen u. ä. sind nicht in ausreichender Menge vorhanden. Bauliche Erneuerung und weitere Entwicklung sind eng mit den Maßnahmen der

Agrarstrukturverbesserung und mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft verbunden. Vorrangig ist der Ausbau von Gemeinden zentralörtlicher Bedeutung zu bewältigen.

Der Städtebaubericht skizziert die *Voraussetzungen* und das *Instrumentarium* für die Lösung der Aufgaben. Die dringendsten Probleme der baulichen Gemeindeentwicklung liegen in einer Verbesserung der Rechtsgrundlagen, in der Ordnung des Baulandmarktes, in einer besseren Anpassung der Kommunalstruktur, in einer Hebung der Qualität der Bauleitplanung, in der Bereitstellung städtebaulicher Daten, in einer Intensivierung der städtebaulichen Forschung, in der Aus- und Fortbildung von Planern, in einer Sicherung der Finanzierung der Aufgaben und in einer Koordinierung der Vorhaben begründet.

Aufgeführt werden die *Aufgaben des Bundes* und die *Aufgaben, an denen der Bund im Rahmen der baulichen Gemeindeentwicklung beteiligt ist*. Dies sind:

- (1) Schaffung gesetzlicher Grundlagen für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Städtebauförderungsgesetz),
- (2) Gewährleistung der Finanzierung der baulichen Gemeindeentwicklung im Aufgabenbereich des Bundes,
- (3) Städtebauliche Forschung,
- (4) Aufgaben wichtiger Fachbereiche (Wohnungswesen, Verkehr, Wirtschafts- und Finanzpolitik, Wasserhaushalt, Abwässer- und Abfallbeseitigung, Schutz vor Immissionen),
- (5) Koordination der Maßnahmen auf die Ziele der baulichen Gemeindeentwicklung im regionalen Bereich,
- (6) Zusammenarbeit des Bundesministers für Wohnungswesen und Städtebau auf dem Gebiet des Städtebaues mit den Ländern, den Gemeinden (Gemeindeverbänden), mit den Organisationen und Verbänden und mit der Wissenschaft,
- (7) Öffentlichkeitsarbeit für den Städtebau im Geschäftsbereich des Bundesministers für Wohnungswesen und Städtebau.

Ein abschließender Abschnitt gilt dem *Verdichtungsprozeß* und dem *Städtewachstum im internationalen Vergleich*. Diesbezüglich darf besonders auf die Ausführungen über die *Stadtregionen* hingewiesen werden.

*

Es gelingt dem Städtebaubericht, den Katalog aller jener Vorhaben, die im Entscheidungsbereich des Bundesministers für Wohnungswesen und Städtebau liegen, anschaulich zu schildern. Hervorzuheben ist die große Zahl von Photos, farbigen Diagrammen und Übersichtskarten, die den Text auflockern. Bringt der Bericht für die in Städtebau, Raumordnung und Planung Tätigen auch kaum neue Gesichtspunkte, so darf er dennoch als der geglückte Versuch angesehen werden, einem breiteren Publikum die Grundtatsachen der städtebaulichen Entwicklung im Überblick vermitteln zu können.

Klaus Schliebe