VIKTOR FREIHERR VON MALCHUS

Durch Stadtumbau die Zukunft sichern*

Was geschieht, wenn nichts geschieht?

I. *Zur Problematik*

Aristoteles hat einmal gesagt: ,,Laßt uns Städte wie Festungen bauen und sie so ausgestalten, daß die Menschen darin glücklich sein können". Er forderte damit bereits höhere Sicherheit, Wohlstandsvermehrung und Steigerung der Lebensqualität für die Stadtbürger und eine größere Identifizierung des Bürgers mit seiner Stadt.

Stadtentwicklung und Stadtumbau nehmen heute im Bewußtsein der politisch interessierten Öffentlichkeit einen immer höheren Stellenwert ein. Die Worte von der ,,Krise der Stadt"* und der Aufschrei ,,Rettet unsere Städte jetzt" haben heute dieselbe Wirkung wie die Mahnungen zur Veränderung unserer Bildungspolitik zu Beginn der sechziger Jahre. Mit der Stadtentwicklung, das heißt mit den Möglichkeiten und Grenzen der zukünftigen Entwicklung unserer Städte, befassen sich heute nicht nur die Stadtplaner[1]. Auch die Bevölkerung, die gesellschaftlichen Gruppierungen und vor allem die gewählten Abgeordneten aller Verwaltungsebenen kümmern sich immer intensiver um die Probleme der Stadt. Sie alle suchen nach Möglichkeiten der öffentlichen Einflußnahme auf den permanent stattfindenden Prozeß der Veränderung der sozialen, wirtschaftlichen und baulichen Strukturen der Stadt, um ,,besseres Wohnen" zu ermöglichen.

Stadtumbau, das heißt die Entwicklung, Verbesserung und Erhaltung der Lebensqualität und Pflege der baulichen Substanzen in unseren Städten, erweist sich – nach Beseitigung der akuten Wohnungsnot – als eine immer dringlicher werdende Aufgabe. Rund 20% aller Wohnungen in der Bundesrepublik Deutschland wurden vor 1919 gebaut. Fast die Hälfte des gesamten Wohnungsbestandes ist modernisierungsbedürftig. In vielen überalterten Stadtquartieren lassen Wohnsubstanz und Wohnumwelt ein menschenwürdiges Leben nicht mehr zu. Auf diese schlechten Lebensverhältnisse reagieren viele Menschen mit einer Massenflucht aus den Kernstädten[2]. Sie vollziehen damit eine Abstimmung mit den Füßen.

---

* Vortrag auf der 32. Ordentlichen Mitgliederversammlung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e. V. am 2. November 1978 in Mainz.

1 Vgl. *Malchus, V. Frhr. v.:* Künftige Aufgaben der Stadtentwicklung und der Stadtgestaltung in Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung veränderter demographischer und ökonomischer Rahmenbedingungen und neuer landesplanerischer Ziele. In: Probleme der Stadtgestaltung. Hrsg.: ILS. – Dortmund 1977. = Schriften zur Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Bd. 2.028. S. 7.

2 Vgl. *Göb, R.:* Die Bedeutung der Modernisierung für die Entwicklung der Städte. Manuskript eines Referates, gehalten auf dem Kongreß ,,Altbaumodernisierung" vom 18. bis 20. September 1978 in Berlin. S. 9 ff.

Der Stadtumbau soll die Zukunft der Städte sichern sowie vor allem die „Stadtflucht" eindämmen und verhindern helfen. Die Überalterung ganzer Stadtviertel und ihr sinkender Wohnwert durch zu viele Belastungen der Wohnumwelt fördern die Abwanderung vieler Bürger in das Umland. In den von Abwanderung betroffenen Stadtquartieren geht damit die soziale Erosion einher, die große Gefahren in sich birgt. Die von Zuwanderung betroffenen Randgemeinden und Gemeinden ländlicher Räume werden häufig zersiedelt, hohe infrastrukturelle Belastungen kommen auf die Gemeinden zu. Die vorhandene Infrastruktur in den Kernstädten wird nicht mehr voll oder anders genutzt.

Wenn künftig keine geeigneten Maßnahmen zur Verhinderung eines derartigen Entwicklungsprozesses gefunden werden, entstehen für die Städte und die sie umgebenden Umlandgemeinden langfristig nicht wieder gutzumachende Schäden. Das hohe Wachstum der Umlandgemeinden großer Städte wird darüber hinaus auch einen Sogeffekt auf die ländlichen Räume ausüben und auch dort eine unerwünschte Abwanderung herbeiführen. Damit ist weder dem ländlichen Raum noch den Kernstädten gedient.

II. *Ursachen und Wirkungen veränderter Rahmenbedingungen*

1. *Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik*

Die im letzten Jahrzehnt veränderten Rahmenbedingungen zum Beispiel demographischer, ökonomischer, technologischer und ökologischer Art erzwingen ein Umdenken in der Stadtentwicklungspolitik. Hierzu ein paar Zahlen. Die Prognosen über die Bevölkerungsentwicklung Ende der sechziger Jahre sagten noch für das Jahr 2000 ein Bevölkerungswachstum in der Bundesrepublik Deutschland von 60 Mill. auf etwa 70 Mill. Einwohner (Ew) voraus. 1973 erwartete man eine Stagnation der Bevölkerungszahl bei etwa 62 Mill. Ew[3]. Die 5. koordinierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes hingegen prognostizierte bei einer Nettoreproduktionsrate von 0,65 (durchschnittlich 140 lebend geborene Kinder je 100 verheiratete Frauen) ein Absinken der deutschen Bevölkerung von 60 Mill. Ew (1975) auf 52 Mill. Ew bis zum Jahre 2000; für das Jahr 2020 ergäbe sich dann eine Bevölkerungszahl von rund 40 Mill. Ew und für das Jahr 2070 eine Einwohnerzahl von 22 Mill. Ew bei allmählicher Überalterung[4]. Wenn die Entwicklung so weitergeht wie bisher in den letzten Jahren, wird sich die Bevölkerung bis zur Mitte des nächsten Jahrhunderts etwa halbieren.

Bei diesen Prognosezahlen muß beachtet werden, daß sie nur unter den vorgegebenen Prämissen gelten. Selbst hochqualifizierte Prognosen kommen wegen der sich wandelnden Voraussetzungen unter veränderten Rahmenbedingungen zu teilweise starken Abweichungen von der Realität. So sind zum Beispiel in den letzten drei Jahren die Geburtenzahlen noch stärker als angenommen zurückgegangen, das heißt, die durchschnittliche Nettoreproduktionsrate liegt heute bei etwa 0,60, in vielen Großstädten sogar unter 0,50. Die starken Rückgänge in den Geburtenzahlen werden zur Zeit lediglich noch überlagert durch Rückgänge in der Zahl der Sterbefälle in den letzten Jahren, die rein zufallsbedingt sein können, und Zuwanderungen von insbesondere Familienangehörigen ausländischer Staatsangehöriger.

Zur Zeit werden im Auftrage der „Konferenz der Ministerpräsidenten" neue langfristige Bevölkerungsprognosen erarbeitet. Die Modellrechnungen werden davon ausgehen müssen, daß sich in den nächsten 10 Jahren kaum etwas am generativen Verhalten der Bevölkerung ändert, selbst wenn kurzfristig besondere familienpolitische Maßnahmen eingeleitet werden sollten.

2. *Bevölkerungsentwicklung in den Städten*

Die natürliche Bevölkerungsentwicklung in den Städten ist so negativ, daß künftig kaum irgendeine Stadt oder Region mit Bevölkerungswachstum aus Wanderungsgewinnen rechnen kann. Besonders in den Verdichtungsgebieten der Bundesrepublik verlieren vor allem die Kernstädte durch Randwanderungen an Bevölkerung. Von den deutschen Großstädten verloren im Zeitraum 1970–1974 Stuttgart 79 %, Duisburg 74 % und München 73 % ihres Bevölkerungsverlustes durch Wanderungen[5].

Für die Zeit bis 1985/90 wird für die meisten Großstädte der Bundesrepublik mit einem Bevölkerungsrückgang von 5 % bis 15 % gerechnet. Der zu erwartende natürliche Bevölkerungsrückgang in den Städten schlägt sich zunächst besonders in der veränderten Altersstruktur nieder. Der Anteil der 0- bis 15jährigen sinkt bis 1985/90 um rund 30 %, das heißt von durchschnittlich 20 % auf 12 % bis 15 % der Gesamtbevölkerung ab. Der Anteil der über 65jährigen steigt zunächst und sinkt dann vorübergehend wieder ab, und der Anteil der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren nimmt bis 1985 um 4 bis 5 % zu, um dann wieder abzusinken. Diese Entwicklung wird gewaltige Folgen im Bereich des Arbeitsmarktes, für die Infrastrukturausstattung und damit für die kommunalen Haushalte nach sich ziehen.

Überall werden die Bevölkerungsabnahmen in den Städten deutlich sichtbar. Sie werden inzwischen auch wahrgenommen, aber politisch noch kaum oder in falscher Richtung registriert. Anstatt ihre Kräfte im regionalen Verteilungswettkampf um Bevölkerung, Arbeitsstätten, Infrastruktur- und Finanzausstattung zu vergeuden, sollten die Kommunen lieber prüfen, mit welchen Mitteln die Stadt-Umland-

3 Vgl. *Göb, R.:* Die schrumpfende Stadt. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 16. Jg. (1977) 2. Halbjahresbd. S. 152.

4 Vgl. *Malchus, V. Frhr. v.:* Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen bis 1990. In: Landesentwicklungsplanung im Kreuzfeuer. Hrsg.: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Landesgruppe Nordrhein-Westfalen. – Düsseldorf 1978. S. 7.

5 Vgl. *Harfst, H.; M. v. Schaewen:* Die Bevölkerungsabnahme in den Großstädten. In: Nürnberg im Städtevergleich. Hrsg.: Amt für Stadtforschung und Statistik Nürnberg. – Nürnberg 1975. S. 77.

Wanderungen mit ihren negativen Folgen eingedämmt werden können[6]. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn benachbarte Städte und Gemeinden sich hierbei auf eine abgestimmte Stadtentwicklungspolitik im Rahmen der Landesentwicklungsplanung einigen könnten. Der ruinöse Wettbewerb um Bevölkerungszahlen der Gemeinden untereinander sollte alsbald ein Ende finden.

III. *Folgen der Stadt-Umland-Wanderungen und des natürlichen Bevölkerungsrückganges*

1. *Folgen für die Stadt*

Jedes Jahr verliert ein Teil der Großstädte, vor allem der Industriestädte, bis zu 1 % seiner Wohnbevölkerung an das Stadtumland[7]. Zwar wandern auch viele Einwohner zwischen den Stadtteilen und ziehen vom Umland in die Städte, aber die hohe negative Wanderungsbilanz der Stadtkerne hat ihre besonderen Probleme. Diese negative Wanderungsbilanz, die sich in den letzten 10 Jahren auf ungefähr gleichem Niveau bewegt, resultiert vor allem aus Diskrepanzen zwischen der schlechten Wohnsituation und den Belastungen der Wohnumwelt einerseits und den Erwartungen und Hoffnungen der Menschen andererseits. In den Städten, in denen besonders die in der Gründerzeit bebauten Quartiere kaum noch bewohnbar sind und zur gleichen Zeit veralten, führt die Abwanderung der eingesessenen Bevölkerung zu unerwünschter Bevölkerungsentmischung. Gleichzeitig werden vorhandene Infrastruktureinrichtungen nicht mehr ausgenutzt. Hier schrumpfen Stadtkerne sich krank – ganze Stadtquartiere veröden[8]. Das Problem der Kernstadt-Umland-Wanderungen wird damit zum vordringlichen Problem der Stadtentwicklung. Es gilt, die Kernfäule in den Zentren unserer Städte zu stoppen. Wir können uns die Stadtflucht nicht mehr leisten – sowenig wie das Zubetonieren unserer Städte[9]!

Gelegentlich wird argumentiert, der Abwanderung in das Umland der Städte dürfe man nicht nur negative Aspekte abgewinnen, weil erst die Abwanderung aus den Kernstädten Voraussetzung für die Bildung von Wohnungseigentum sei und die Abwanderung gleichzeitig zwei Folgeumzüge im Altbaubestand zur Folge habe und so zu einer weiteren Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Kernstädten führe. Die vielfältigen Zahlungsschwierigkeiten beim Erwerb des Wohnungseigentums durch Privatpersonen und die finanziellen Schwierigkeiten der Städte lassen diese Argumente jedoch auch in einem anderen Licht erscheinen. Sinkende Einwohnerdichten sind nicht nur die Voraussetzung für eine wirkungsvolle Erneuerung der Stadtquartiere; sie erhöhen in der Regel auch die einwohnerbezogenen Infrastrukturkosten. Es ist bedauerlich, daß diese Folgen häufig von Städtebauern, Planern und Politikern nicht gesehen werden.

Doch damit nicht genug. Im Zusammenhang mit der natürlichen Bevölkerungsbewegung, allerdings verstärkt durch die Abwanderung, sinken die Belegungs- und Benutzerfrequenzen der Infrastruktureinrichtungen für Kinder. Dies bedeutet für die Städte reduzierten Mittelbedarf für konkrete kopfbezogene Leistungen, wie für den Schülerverkehr, den Lehrmittelbedarf oder andere variable Kosten. Die Grundlast für die meisten Infrastruktureinrichtungen bleibt jedoch unverändert[10]. Betriebswirtschaftlich gesehen, erhöhen die weitgehend gleichbleibenden Fixkosten die Gesamtkosten je Einheit und führen damit zu relativen Kostensteigerungen. Eine absolute Erhöhung des Gesamtaufwandes der öffentlichen Hand hingegen ist im Bereich der öffentlichen Fürsorge für den Personenkreis im Alter von über 65 Jahren zu erwarten.

Darüber hinaus wirkt sich der Bevölkerungsrückgang insgesamt auch direkt negativ auf die Einnahmen der Gemeindehaushalte aus, vor allem durch eventuellen Rückgang der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, an Zuweisungen aus dem Finanzausgleich und rückläufiger Zweckzuweisungen aus dem Finanzausgleich. Aus diesen Entwicklungen können sich dann auch noch verhängnisvolle negative Wirkungen im Hinblick auf nicht realisiertes Wachstum im gewerblichen und industriellen Bereich ergeben, wodurch die zu erwartende mangelhafte Arbeitsplatzsituation noch verschärft werden kann. Insgesamt also schlechte Aussichten für die Städte, wenn nicht entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Patentrezepte dafür gibt es allerdings nicht.

2. *Folgen für das Umland*

Besonders die einkommensstärkeren Gruppen der Bevölkerung kehren den Stadtkernen den Rücken, weil vor allem die schlechte Wohnsituation und die Umweltbedingungen der Großstadt – wie durch Motivforschungen nachgewiesen werden konnte – den Erwartungen dieser Bevölkerungsgruppen nicht entsprechen. Landschaftsbezogenes Wohnen, leichtere Beschaffung von Wohnungseigentum und viele andere Gründe ziehen die Bürger in das Umland der Städte[11]. Dort drängen sie in die landschaftlich schönsten Gebiete und zerstören in vielen Fällen – nicht überall – diese für lange Zeit Stück um Stück durch die so beliebte flächenextensive Einzelhaussiedlung auf großen Grundstücken. Die Landschaft wird zersiedelt. Dadurch entsteht ein hoher Aufwand an Flächennutzung, und ein überproportionaler Investitionsaufwand für Infrastruktureinrichtungen wird induziert.

---

6 Vgl. *Kelbling, G.:* Bevölkerung – Ziel für die Stadtentwicklung? In: Innere Kolonisation – Land und Gemeinde. 27. Jg. (1978) H. 1, S. 30–32.

7 Vgl. Anwort der Bundesregierung auf die große Anfrage zur „Städtebaupolitik", BT-Drucksache 8/1949. In: BT-Drucksache 8/2085 vom 7. 9. 78. S. 2.

8 Vgl. *Göb, R.:* Die Bedeutung der Modernisierung für die Entwicklung der Städte, a.a.O., S. 3.

9 Vgl. *Adrian, H.:* Freiräume in der Stadtentwicklung – vertane Chancen – neue Möglichkeiten. In: Garten plus Landschaft. H. 10 (1978) S. 666.

10 Vgl. *Ewers, K.:* Diskussionsbeitrag in der Podiumsdiskussion zum Thema „Landesentwicklungsplanung im Kreuzfeuer", hrsg. vom DV, a.a.O., S. 28.

11 Vgl. *Adrian, H.:* Freiräume in der Stadtentwicklung – vertane Chancen – neue Möglichkeiten, a.a.O., S. 664.

In Nordrhein-Westfalen zum Beispiel hat die Siedlungsfläche insgesamt von 1961 bis 1976 um 1102 qkm oder durchschnittlich jährlich um 7344 ha zugenommen, das heißt im Durchschnitt täglich um rund 20 ha für Hof- und Gebäudefläche, Straßen- und Wegefläche, Gartenland und sonstige Flächen. Es ist täglich also die Fläche eines respektablen Bauernhofes für Siedlungszwecke verbraucht worden. Der durchschnittliche jährliche Zugang bei der Hof- und Gebäudefläche von 1962 bis 1979 betrug 5110 ha, von 1970 bis 1976 jährlich jedoch nur noch 3830 ha; der Flächenbedarf für Siedlungszwecke insgesamt ist also etwas zurückgegangen[12]. Entsprechend den Bevölkerungsbewegungen war der Flächenverbrauch für Siedlungszwecke in den Ballungsrandzonen besonders hoch. Deshalb sollte der rationelle Umgang mit Flächen wichtiges Planungsziel bleiben und durchgesetzt werden. Das in jüngster Zeit entwickelte „Stadthaus" weist in diese Richtung.

Während die Kernstadt-Umland-Wanderung in den Stadtzentren zu Infrastrukturüberhängen führt, treten in den Zuwanderungsgemeinden des Umlandes häufig einrichtungsspezifische Infrastrukturdefizite auf. Es lassen sich vom Kern zum Rand der Städte und Regionen vielfach Versorgungsgefälle nachweisen. In den Verdichtungsgebieten öffnet sich die Schere zwischen räumlicher Verteilung von Infrastruktur und Bevölkerung immer weiter. Die von der Abwanderung betroffenen städtischen Quartiere haben Infrastrukturüberhänge, die zum Beispiel nach neuesten Berechnungen im Raume Stuttgart ca. 2 Milliarden DM ausmachen. Die Zuwanderungsgebiete hingegen haben nach diesen Untersuchungen Infrastrukturdefizite von etwa 2,5 Milliarden DM[13]. Diese sicherlich übertriebenen Berechnungen von Kosten für Infrastruktureinrichtungen am falschen Standort oder der falschen Art und die zusätzlich ausgewiesenen fixen Betriebskosten weisen jedoch auf ein besonders mit dem Bevölkerungsrückgang und der Umlandwanderung verbundenes Problem hin, das in den nächsten Jahren von Wissenschaft und Praxis eingehend untersucht werden sollte, um künftig Fehlinvestitionen soweit wie möglich zu vermeiden.

3. *Konsequenzen für den Bürger, die Gemeinden und den Staat*

Der Bürger, der ins Umland zieht und dort Eigentum erwirbt, muß Vorteile und Nachteile privatwirtschaftlich abwägen. Niedrigen Grundstückspreisen, Wohnungseigentum nach eigenen Wünschen und einem besseren Wohnumfeld stehen häufig durch die Fahrt zur Arbeit und zum Besuch von Infrastruktureinrichtungen relativ hohe Raumüberwindungskosten und -zeitaufwand gegenüber.

Durch Abwanderung von Bevölkerung hervorgerufene Unterauslastungen der Infrastruktur und Einnahmeausfälle verursachen für die Kernstädte relativ hohe Kosten pro abwandernden Einwohner, die bisher – soweit mir bekannt – nur sehr grob (600 bis 2000 DM je Einwohner) erfaßt werden konnten.

Die aufnehmende Gemeinde muß für die zuwandernde Bevölkerung Bauland erschließen und Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung stellen. Manche Gemeinde, die unter politischem Druck oder aus Prestigedenken eine aggressivere Zuwanderungspolitik betrieben hat, muß finanziell tief in die Tasche greifen und steht vor großen finanziellen Schwierigkeiten[14].

Kosten-Nutzen-Analysen der Gemeinden und der Bürger werden unter Umständen ergeben: „Stadtflucht lohnt sich nicht". Bezieht man in diese Kostenanalysen auch noch gesellschaftliche Kosten ein, wie sie zum Beispiel aus der Zerstörung der Landschaft und der Ökologie, aus hohem Verkehrsaufkommen und starker Verkehrsbelastung sowie aus nicht ausgelasteten Infrastrukturen resultieren, dann wird man voraussichtlich zu einem sehr negativen Urteil über die Stadt-Umland-Wanderung und die Stadtentwicklungspolitik vieler Gemeinden kommen. In vielen staatlichen Programmen übertrifft noch die Förderung des Wohnungsbaus die der Stadterneuerung. Daß dies nicht so sein muß, kann am Beispiel einiger Bundesländer gezeigt werden, die der Stadterneuerung in ihren Programmen höchste Priorität einräumen, so zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen.

IV. *Stadtumbau als Ausweg aus einer nahezu ausweglosen Situation*

Der natürliche Bevölkerungsrückgang und die Abwanderungen von Einwohnern aus den Kerngebieten der Städte stellen die bisherigen städtebaulichen Ziele und Handlungsstrategien in Frage. Nicht die Verhinderung der Abwanderung aus den Städten und der Wohnungsneubau um jeden Preis sollten künftig das Ziel sein, sondern das Schwergewicht städtischer Politik müßte vor allem in der Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität überalterter und schlecht gebauter Stadtquartiere liegen. Die Innenstädte dürfen nicht veröden! Bund, Länder und Gemeinden sollten Förderprogramme erarbeiten, die als umfassende Aktion nicht nur Wohnungen und Häuser sanieren und modernisieren helfen, sondern auch gleichzeitig das Wohnumfeld verbessern. Dazu gehören Blockentkernung und Beseitigung von Parkproblemen genauso wie die Einrichtung von Fußgängerbereichen und Grünzügen. Es gilt, den Wohn- und Freizeitwert in den Stadtkernen insgesamt zu verbessern.

Die Ordnung des Städtebaus ist nach unserer Verfassung Aufgabe der Länder und Gemeinden. Der Bund kann nur durch seine Gesetzgebungskompetenz auf die städtebauliche Entwicklung Einfluß nehmen. Die Bundesregierung

12 Vgl. *Dürholt, H.:* Daten zur Raumnutzung in Nordrhein-Westfalen. In: Tätigkeitsbericht des ILS 1977. – Dortmund 1978. Kap. E/I/3.

13 Vgl. *Baldermann, J.; G. Hecking; E. Knauß; U. Seitz:* Infrastrukturausstattung und Siedlungsentwicklung. Empirische Fallstudie Stuttgart und Region Mittlerer Neckar. – Stuttgart 1978. = Schriftenreihe 9 des Städtebaulichen Instituts der Universität Stuttgart. S. 98.

14 Vgl. Artikel „Raumplaner: Stadtflucht lohnt sich nicht". Bericht über eine Tagung der Abteilung Raumplanung an der Universität Dortmund. In: Ruhr-Nachrichten vom 12. Oktober 1978.

hat denn auch in den letzten Jahren durch die Novelle zum Bundesbaugesetz und zur Baunutzungsverordnung die erforderlichen Planungsinstrumente zur Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse in den Städten geschaffen. Das Städtebauförderungsgesetz, das Wohnungsbaumodernisierungsgesetz und verschiedene Förderprogramme haben unter anderem die planerischen Maßnahmen unterstützt. Mit einem „Instrumentarium mittlerer Intensität" wird eine Bündelung von bestimmten Instrumenten angestrebt, um in der kommunalen Planungspraxis Sanierung, Modernisierung und Wohnumfeldverbesserung besser zu koordinieren[15].

Dementsprechend sollte der erstrebenswerte Stadtumbau im Rahmen einer mit allen Fachplanungen eng koordinierten Stadtentwicklungspolitik erfolgen. Durch die enge Verzahnung von Stadtentwicklung mit der gesamten Sanierungs- und Modernisierungspolitik, der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik, gilt es, Wohnungen und Wohnumfeld gleichzeitig zu verbessern[16], wie dies zum Beispiel von der Stadt Köln versucht wird. Wegen der beschränkten öffentlichen Mittel müßte deren Einsatz auf besonders bedrohte Gebiete konzentriert werden. Für städtebauliche Schwerpunkte sollten – wie in vielen Städten schon geschehen – kleinräumige Stadterneuerungsprogramme geschaffen werden, die als beispielhafter Kern Kettenreaktionen im Altbaubestand gefährdeter Wohnquartiere auslösen.

Zu diesem Zweck sollten seitens der Städte bauleitplanerische Initiativen als alternative Vorstellungen entwickelt und mit der Bevölkerung eingehend diskutiert werden. Öffentliche Einrichtungen müßten verbessert und Investivkapital in die gefährdeten und zur Modernisierung und Sanierung vorgesehenen Stadtquartiere gelenkt werden[17]. Dabei kann man davon ausgehen, daß Planungssicherheit für den Bürger die Investitionsneigungen erhöht. Der Bürger muß verstehen lernen, warum sich Investitionen zur Verbesserung der Wohnungen und des Wohnumfeldes lohnen. Voraussetzungen dafür sind jedoch unter anderem eine nachfrageorientierte Planung, Verknüpfung von Zielen der Modernisierung und Sanierung mit Förderungskriterien – zum Beispiel für Steuervergünstigungen – und die Beseitigung von Investitionshemmnissen im Mietpreisrecht. Ohne eine Veränderung dieser Rahmenbedingungen wird der erstrebenswerte Stadtumbau kaum seine Ziele erreichen.

Einem ungehemmten Informations- und Erfahrungsaustausch über Modernisierungs- und Förderungsfragen messen alle am Umstrukturierungsprozeß Beteiligten ein hohes Gewicht bei. Der Beratungs- und Informationstätigkeit der Kommunen kommt deshalb besondere Bedeutung zu, wie dies richtungweisende Initiativen der Städte Mainz und Kassel zeigen[18]. Auch für gelungenen Stadtumbau gibt es bereits viele Beispiele in der Bundesrepublik. Durch konzentrierten Einsatz der Fördermittel sind viele Innenstädte schon wohnlicher geworden. Ein Patentrezept gegen die Abwanderung der Bevölkerung gibt es jedoch nicht. Vielfach sollte man beim Stadtumbau auch die einmalige Chance nutzen, Flächen mit alter Industrie- oder Wohnbebauung aufzukaufen, freizumachen und zu begrünen oder anderweitig zu nutzen, das heißt, aus der Not eine Tugend zu machen.

Das Problem des erforderlichen Stadtumbaus auf dem „Wege der mittleren Intensität" darf jedoch nicht unterschätzt werden: Neubau in Baulücken, Modernisierung und vereinzelt auch Sanierung, Verkehrsberuhigung mit Straßenbau, Beseitigung von Unfallschwerpunkten, Ausbau von Entlastungs- und Umgehungsstraßen, Bau von Lärmschutzeinrichtungen und weiterer Ausbau des Personen-Nahverkehrs, Wohnumweltverbesserung, Begrünung, Stadtgestaltung und Stadtbildpflege im großen Stil sind im Rahmen von Schwerpunktbildung notwendig, wenn irreparable Schäden und Fehlinvestitionen größeren Ausmaßes vermieden werden sollen[19]. Zur Bewältigung dieses Problemes bedarf es keiner neuen Instrumente, aber unter anderem der Verbesserung der Rahmenbedingungen, der Ausschöpfung aller Finanzierungsmöglichkeiten und einer guten Koordination aller Beteiligten. Dazu gehört vor allem auch eine ständige Analyse der vorhandenen Instrumente hinsichtlich ihrer Wirkungen und Einsatzmöglichkeiten. Schwachstellen und Flaschenhälse beim Instrumenteneinsatz müssen beseitigt werden.

Beim Stadtumbau im Rahmen einer zukunftsträchtigen Stadtentwicklung sollte man, wie dies zum Beispiel in der Stadt Köln geschehen ist, bei entwicklungspolitischen Maßnahmen zur Aufwertung der Quellgebiete innerstädtischer Abwanderung sorgfältig zwischen Maßnahmenbündeln zur Verbesserung der Einwohnerbilanz einerseits und solchen zur Anpassung der Versorgungseinrichtungen und ihrer Strukturen an die sinkenden Bevölkerungszahlen andererseits unterscheiden. Die große Bandbreite der zu ergreifenden Mittel erfordert flankierende Aktivitäten der Stadtverwaltungen durch entsprechende Organisationsstrukturen und besondere Maßnahmen im Liegenschaftsbereich und im städtischen Haushalt[20]. Gelingt es nicht, die Entwicklung damit in den Griff zu bekommen, werden unter anderem Sanierungen durch Intensivierung der Bodennutzung weiterhin historische Strukturen verdrängen, der Tertiärsektor durch Ausweitung die Zentren veröden, verdichteter Massenwohnungsbau das Kleingewerbe verdrängen, Naherholungsflächen kaum vermehrt, und trotz U-Bahn werden der Autoverkehr zu- und die Wohnumweltqualität abnehmen. Dieser Entwicklung muß durch eine entsprechende Stadterneuerungs- und vorsichtige Stadterweiterungspolitik entgegengetreten werden.

15 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage zur „Städtebaupolitik", BT-Drucksache 8/1949. In: BT-Drucksache 8/2085 vom 7. 9. 1978. S. 10.

16 Vgl. *Göb, R.:* Die Bedeutung der Modernisierung für die Entwicklung der Städte, a.a.O., S. 11.

17 Vgl. *Kelbling, G.:* Bevölkerung – Ziel für die Stadtentwicklung?, a.a.O., S. 32.

18 Vgl. *Zschirnt, H.-G.:* Modernisierung des Wohnungsbestandes. Hrsg.: ILS.–Dortmund 1977. = Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen – Wohnungsbau – Kommunaler Hochbau, Bd. 3.010. S. 49 f.

19 Vgl. *Gellinek, Ph. O.:* Diskussionsbeitrag im Rahmen der Vortragsveranstaltung des DV am 17. Februar 1978 in Essen: „Landesentwicklungsplanung im Kreuzfeuer". Hrsg. vom DV.–Düsseldorf 1978. S. 30.

20 Vgl. *Küpper, U. I.; U. Naumann:* Entwicklungsplanung für die Großstadt. Das Beispiel Köln. In: Innere Kolonisation – Land und Gemeinde. 27. Jg. (1978) H. 1, S. 35 f.

Städtebaupolitik und Infrastrukturpolitik sind in ihren Investitionen und Maßnahmen auf Jahrzehnte, ja sogar auf ein halbes Jahrhundert und längere Zeiträume ausgerichtet. Es ist deshalb die Frage zu stellen, ob wir unter den veränderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen heute weiterhin so planen und wirtschaften können und öffentliche und zum Teil auch private Investitionen tätigen und diese teilweise auch noch fördern, selbst wenn wir wissen oder wissen müßten, daß bei sinkenden Bevölkerungszahlen mittel- und langfristig mit eingeschränktem Bedarf an Wohnungen und Infrastruktureinrichtungen zu rechnen ist. Unter dem Aspekt sinkender Bevölkerungszahlen wird in diesem Zusammenhang auch die Problematik der Eigentumsförderung, insbesondere im Hinblick auf ihre Konsequenzen, neu zu bedenken sein[21].

Investitionen für die Zukunft sollten deshalb nach gründlichem und vorsichtigem Nachdenken und vielfältigen Diskussionen in der Öffentlichkeit in der richtigen Art und am richtigen Standort getätigt werden. Investitionen in den Stadtumbau sind mit größter Wahrscheinlichkeit keine Fehlinvestitionen. Stadterweiterung im großen Stil hingegen sollte im Hinblick auf den künftig sinkenden Bedarf an Wohnraum insgesamt – nicht je Einwohner – jedoch mit großer Vorsicht betrieben werden. In der wohnungsbaupolitischen Gesamtkonzption sollte deshalb die Aufwertung der innerstädtischen Wohnbereiche durch Modernisierung, Sanierung und Infrastrukturverbesserung – unter besonderer Berücksichtigung des Wohnumfeldes – höhere Priorität erlangen. Mit Hilfe der Länder gilt es, das Wohnumfeld in den Stadtkernen zu verbessern und mehr Lebensqualität in die Städte zu bringen. Das innerstädtische Wohnen muß attraktiver gemacht werden.

Bund, Länder und Gemeinden müssen im Rahmen der Raumordnung und Landesentwicklungsplanung zusammen mit den Bürgern auf der Grundlage der neuen Rahmenbedingungen der Planung ernsthaft über die künftige räumliche Gestaltung unserer Umwelt nachdenken und notfalls bisherige Zielsetzungen zur Disposition stellen. Die Menschen in der Bundesrepublik Deutschland stellen heute höhere Forderungen an die Umwelt als noch vor wenigen Jahren. In wissenschaftlichen, praktischen und politischen Diskussionen sollten deshalb die realistischen Möglichkeiten, Alternativen und auch die Grenzen der Gestaltung unserer städtebaulichen Zukunft und einer dementsprechenden Planung ausgelotet und daraus die Konsequenzen für widerspruchslose Zielsetzungen und dementsprechende Handlungsstrategien gezogen werden. Lassen Sie mich mit den Worten der polnischen Schriftstellerin *Jadwiga Rutowska* abschließen: „Laßt uns die Zukunft voraussehen, damit sie nicht über uns hereinbricht" und mit *Gottfried Keller* ergänzen: „Es ist gesünder, nichts zu hoffen und das Mögliche zu schaffen, als zu schwärmen und nichts zu tun."

21 Vgl. *Heuer, J.:* Diskussionsbeitrag im Rahmen der Vortragsveranstaltung des DV am 17. Februar 1978 in Essen: „Landesentwicklungsplanung im Kreuzfeuer", a.a.O., S. 33.

V. *Zusammenfassung und Ausblick*

1. Stadtentwicklung und Stadtumbau haben hohen Stellenwert in der öffentlichen Diskussion. Der Slogan „Rettet unsere Städte jetzt" hat dieselbe Wirkung wie die Bildungsdiskussion zu Beginn der sechziger Jahre.

2. Stadtumbau im Rahmen der Stadtentwicklung, das heißt Entwicklung, Verbesserung und Erhaltung der Lebensqualität in unseren Städten, erweist sich als immer dringlicher werdende Aufgabe. Schätzungsweise die Hälfte des Wohnungsbestandes ist modernisierungs- und sanierungsbedürftig.

3. Hauptproblem städtebaulicher Entwicklung sind die veränderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Der natürliche Bevölkerungsrückgang wird durch die stark sinkenden Geburtenraten beeinflußt. Bei einer Nettoproduktionsrate von 0,65 (durchschnittlich 140 lebend geborene Kinder je 100 verheiratete Frauen) muß mit einem Absinken der deutschen Bevölkerung in der Bundesrepublik von 60 Mill. Einwohnern (1975) bis zum Jahre 2000 auf 52 Mill. Einwohner, auf 40 Mill. Einwohner (2020) und auf 22 Mill. Einwohner im Jahre 2070 gerechnet werden. In den letzten Jahren ist die Nettoreproduktionsrate weiter abgesunken. Sie liegt in großen Städten bereits unter 0,50.

4. In den Städten, insbesondere in den Großstädten, wird bis 1985/90 mit einem Rückgang der Bevölkerung von etwa 5 % bis 15 % gerechnet, wobei die Innenstädte, vor allem die Altbaugebiete, stärker betroffen werden als die Vororte am Stadtrand. Besonders wirksam sind die bis zu 30 % rückläufigen Jahrgänge der 0- bis 15jährigen und die vorübergehend wachsende Zahl der über 65jährigen mit entsprechenden Folgen für die Infrastrukturauslastung bzw. -beanspruchung.

5. In den Städten wird der natürliche Bevölkerungsrückgang noch durch Stadt-Umland-Wanderungen in seinen negativen Wirkungen hinsichtlich der verminderten Auslastung der Infrastruktur, der dadurch entstehenden Kosten und der verminderten Einnahmen für den Gemeindehaushalt verstärkt. Für das Umland bedeutet der Bevölkerungszuwachs eine zunehmende Zersiedlung der Landschaft. In Nordrhein-Westfalen zum Beispiel sind von 1961 bis 1976 täglich durchschnittlich 20 ha Land für Siedlungszwecke verbraucht worden. Die Bevölkerungsabwanderung in das Umland führt darüber hinaus zu Infrastrukturüberhängen in den Zentren der Städte und zu Infrastrukturdefiziten im Stadtumland. Die Fehlinvestitionen und die laufenden Fixkosten für diese Investitionen am falschen Standort sind sehr hoch.

6. Überschlägige Kosten-Nutzen-Analysen ergeben für die Zuzugsgemeinden negative Bilanzen, das heißt, die Kosten sind zumeist wegen der kostenintensiven Erschließungs- und Infrastrukturmaßnahmen höher als der Nutzen der

Zugewanderten. Auch der Bürger muß landschaftsgebundenes Wohnen und bessere Wohnungen mit höherem Zeit- und Kostenaufwand für die Fahrten zur Arbeitsstelle und für die Versorgung abwägen. Zumeist wird er zu dem Ergebnis kommen: „Stadtflucht lohnt sich nicht!"

7. Natürlicher Bevölkerungsrückgang und Kern-Umland-Wanderungen stellen die bisherigen städtebaulichen Ziele und Handlungsstrategien in Frage. Schwergewicht des Städtebaus muß künftig auf der Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität in überalterten Stadtquartieren liegen, vor allem, um Abwanderungen aus den Zentren der Städte zu verhindern. Wegen begrenzter öffentlicher Mittel müssen Maßnahmen des Stadtumbaus – eng koordiniert mit allen Fachplanungen im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik – auf besonders bedrohte Gebiete konzentriert werden. Mit sogenannten Maßnahmen „mittlerer Intensität" sind diese Erneuerungsmöglichkeiten durch Modernisierung und Wohnumfeldverbesserung zu ergänzen, wie dies zum Beispiel von der Stadt Köln eingeleitet worden ist.

8. Mit der Konzentration der Maßnahmen auf Schwerpunkte soll, wenn möglich, ein Multiplikatoreffekt erzielt werden. Im Rahmen von begleitenden Informations- und Beratungstätigkeiten ist der Bürger über den Nutzen des Stadtumbaus und die Rentabilität des darin investierten Kapitals aufzuklären. Einige Kommunen, zum Beispiel die Städte Mainz und Kassel, haben eine derartige richtungweisende Informationstätigkeit bereits eingeleitet. Darüber hinaus müssen allerdings – wenn mit den Maßnahmen der mittleren Intensität Erfolge angestrebt werden – allgemeine Investitionshemmnisse, wie sie zum Beispiel aus dem Mietpreisrecht resultieren, abgebaut werden.

9. Der Stadtumbau ist eine gewaltige vor uns liegende Aufgabe, die kaum neue Instrumente, aber dafür vielfältige Koordinierungsarbeiten hinsichtlich der Modernisierungsplanung, der Verkehrsplanung, der Umweltplanung und der Stadtgestaltung verlangt, wenn künftig größere Fehlinvestitionen vermieden werden sollen. Hinsichtlich der Instrumente des Stadtumbaus gilt es, diese ständig zu analysieren, zu prüfen und eventuelle Schwachstellen zu beseitigen. Unter dem Aspekt und den Folgen sinkender Bevölkerungszahlen gilt es unter anderem auch, die Problematik der Eigentumsförderung und der langfristigen Konsequenzen zu überdenken.

10. Wenn die Konsequenzen der langfristigen Bevölkerungsentwicklung und die der über ein halbes Jahrhundert wirkenden Investitionen auf dem Bausektor und beim Infrastrukturausbau nicht im Zusammenhang durchdacht und mit Hilfe neuer städtebaulicher Zielsetzungen konkretisiert werden, wird es voraussichtlich wegen Fehlallokationen zu hohen Fehlinvestitionen kommen. Stadtumbau in den Zentren unserer Städte und die Aufwertung der innerstädtischen Wohnbereiche unter Berücksichtigung des Wohnumfeldes sind mit Sicherheit lohnende Investitionen in die Zukunft und sollten deshalb im Rahmen der Städtebauförderung hohe Priorität bekommen.

11. Durch Stadtumbau soll den negativen Folgen der Abwanderung aus den Städten entgegengewirkt werden – zum Nutzen der Kernstädte, der Umlandgemeinden und des ländlichen Raumes. Im Rahmen von Vereinbarungen zwischen den Gemeinden sollten, den landesplanerischen Zielen entsprechend, negative Wirkungen für die Städte und die Gemeinden von vornherein ausgeschlossen werden.

12. Die Bevölkerung soll dort wohnen und arbeiten können, wo sie es wünscht. Sie muß sich mit ihren Wünschen allerdings im Rahmen der durch unsere Verfassung und ihre Ausführungsgesetze beschränkten Möglichkeiten bewegen. Die Städte und Gemeinden sollten ihrerseits in Verdichtungsgebieten und in ländlichen Räumen alles tun, um die Wohnverhältnisse in den Stadt- und Gemeindekernen zu verbessern. Wenn die Stadtkerne wieder wohnlicher und lebenswerter gestaltet werden und die erforderlichen Wohnungen und Infrastruktureinrichtungen in der gewünschten Fläche, Form und Qualität zur Verfügung stehen, werden die ausschlaggebenden Gründe für die negativen Abwanderungserscheinungen beseitigt sein, und eine Abstimmung mit den Füßen wird es nicht mehr geben. Nur wenn dies gelingt, wird die Zukunft der Stadt durch Stadtumbau gesichert sein.