

Planung für Stadt und Dorf von morgen

Von Dr. FRIEDRICH HALSTENBERG (Bonn)

Die Bedeutung der Stadt- und Dorferneuerung und der Raumordnung hat soeben an hervorragender Stelle wiederum ihre staatspolitische Bestätigung gefunden. Am 1. Oktober 1963 hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag ihren Ersten Raumordnungsbericht erstattet (Drucksache IV/1492) und hier die großräumigen und die regionalen Probleme dargestellt, die bei der Stadt- und Dorferneuerung zu berücksichtigen sind. In dem Abschnitt des Berichtes, der dem Geschäftsbereich des Bundesministers für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung gewidmet ist, wird (auf Seite 43) ausgeführt:

„Durch das Zusammenwirken der Mittel für Wohnungs- und Städtebau, für Stadt- und Dorferneuerung mit den Mitteln für die regionalen wirtschaftlichen Fördermaßnahmen des Bundes wird eine aus Gründen der Raumordnung erwünschte Verbesserung der Struktur dieser Gebiete und damit ein Ausgleich des Siedlungsgefüges im Bundesgebiet gefördert.

Die Programme der Stadt- und Dorferneuerung und der Demonstrativbauvorhaben setzen sich die Entwicklung und den Bau von großen Wohnsiedlungen, Städteerweiterungen und von neuen Städten, sowie den funktionsgerechten Umbau vorhandener Ortsteile zum Ziel.

Durch die Entwicklung neuer lebensfähiger Städte und durch die Erneuerung sanierungsbedürftiger Gemeinden aller Größenklassen sowie durch die Hebung des Lebensstandards und, wo nötig, eine Umstrukturierung in den Dörfern sollen die zum Teil bereits unerträglichen Störungen und gesundheitlichen Schäden für die Menschen beseitigt werden. Neuzeitlicher Städtebau ist ohne Berücksichtigung raumordnerischer Grundsätze nicht denkbar.

Die Dorferneuerung erstreckt sich daher auch nicht nur auf bauliche Maßnahmen. Ihr Schwergewicht liegt im Zuge des Umstrukturierungsprozesses der Landwirtschaft besonders bei den Aufgaben zur Ordnung und Entwicklung des ländlichen Raumes. Dazu gehören auch die Koordination und die Ergänzung der laufenden Maßnahmen zur Hebung des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Niveaus auf dem Lande.“

Wenige Tage nach der Erstattung des Raumordnungsberichtes hat der neue Bundeskanzler Professor Dr. Erhard in seiner Regierungserklärung zu demselben Thema ausgeführt:

„Die Bundesregierung wird ihre Raumordnungspolitik zielstrebig aktivieren. Eine wirksame Raumordnung ist ein notwendiger Bestandteil einer verantwortungsbewussten Gesellschaftspolitik und unerläßliche Voraussetzung für die Erneuerung der Städte und Dörfer sowie die Fortführung des Wohnungsbaues.“

Zu den speziellen Aspekten der Dorferneuerung und der ländlichen Umstrukturierung erklärt der Bundeskanzler:

„Die moderne Wirtschaft mit ihrem hohen Mechanisierungs- und Technisierungsgrad, vor allem aber auch mit dem hohen Preis, den sie für die menschliche Arbeitskraft zu zahlen gewillt und in der Lage ist, verlangt von der ursprünglich nahezu ausschließlich arbeitsintensiven Landwirtschaft eine tiefgreifende Anpassung. . . .

Die Bundesregierung wird der Landwirtschaft entschlossen zur Seite stehen. Sie wird die Mittel des Grünen Planes konsequent für eine Gesundung der Landwirtschaft wie für die Stärkung ihrer Wettbewerbswirtschaft einsetzen. . . .

Soweit Betriebe nicht existenzfähig sind, sollen sie zu Voll-erwerbsbetrieben aufgestockt werden oder sollten zu ihrem eigenen Vorteil ihre Flächen zur Aufstockung anderer Betriebe zur Verfügung stellen. Dabei sind finanzielle Anreize mannigfacher Art zu entwickeln. Hierzu gehört auch die Intensivierung der regionalen Wirtschaftspolitik.“

Die in diesen Berichten und Erklärungen festgestellten Zusammenhänge seien im folgenden näher belegt.

Verschiedene Arten der Stadt- und Dorferneuerung

Für die Notwendigkeit der städtebaulichen Erneuerung und der baulichen Sanierung in Stadt und Land, also für die Stadt- und Dorferneuerung, sprechen mannigfache Gründe. Fügt man sie, was zu einer Würdigung ihres Gewichtes und zur besseren Kenntnis der Konsequenzen nützlich ist, in eine systematische Ordnung, so lassen sich die folgenden Gruppen erkennen: Ein bedeutender Anteil der Sanierungsaufgaben ergibt sich aus dem Zustand der einzelnen Gebäude. Eine Vorstellung über die Größenordnung der in diese Gruppe fallenden Maßnahmen vermittelt das Ergebnis einer in rund 70 Gemeinden — repräsentativ — angestellten Untersuchung. Sie ist zu dem Ergebnis gelangt, daß etwa 900 000 Wohnungen zum Bewohnen ungeeignet sind und abgebrochen werden müssen. Das bedeutet, daß jede 17. Wohnung an so schwerwiegenden Mängeln leidet, daß der Umbau sich nicht lohnen würde. Ferner sind weitere 3,5 Millionen sanierungsbedürftig. Diese Wohnungen weisen zwar schwere Mängel auf, doch können diese durch Umbauten ohne Beseitigung der Bausubstanz behoben werden. Weitere 3,4 Millionen Wohnungen sind verbesserungs- und modernisierungsbedürftig. Hier reichen im allgemeinen wirtschaftlich tragbare, meist kleinere bauliche Maßnahmen.

Diese Untersuchung kann man dahin zusammenfassen, daß etwa die Hälfte des Wohnungsbestandes den an eine moderne Wohnung zu stellenden Anforderungen genügt, die andere Hälfte dagegen mehr oder minder schwere Mängel aufweist.

Neben diesen durch den Zustand der einzelnen Gebäude bedingten schon bedeutenden Sanierungsaufgaben sind die zu nennen, die sich aus der Ordnung und Gestaltung zusammenhängender Bauflächen ergeben. Solche Mängel können beruhen: in übermäßiger baulicher Ausnutzung, in unerwünschter Vermischung von Wohnungen und Betrieben, in unzureichender Ausstattung mit Grün- und Freiflächen, in Sonderheit Spiel- und Erholungsflächen, in ungenügender verkehrs- und versorgungsmäßiger Anschließung, in unzureichender Ausstattung mit Anlagen des Gemeinbedarfs und mit Gemeinschaftsanlagen, in unbefriedigender Abfall- und Abwasserbeseitigung. Die Aufzählung dieser Kriterien macht schon deutlich, daß hier bestehende Sanierungsmängel nur in den seltensten Fällen durch Maßnahmen an einem einzelnen Objekt behoben werden können. In der Regel ist eine durchgreifende bauliche und städtebauliche Erneuerung des gesamten — vernünftig abgegrenzten — Sanierungsgebietes notwendig. Das erklärt zugleich, weshalb gegenwärtig noch keine fundierte Berechnung über die Größenordnung dieser zweiten Kategorie von Sanierungsaufgaben vorliegt. Auch Schätzungen, soweit sie vereinzelt vorgetragen worden sind, können nur versuchen, Relationen deutlich zu machen. Denn neben diesen beiden großen Gruppen von Sanierungsmaßnahmen ist die dritte Gruppe zu nennen. Es handelt sich um solche Maßnahmen, die aus speziellen Funktionsbereichen veranlaßt sind, insbesondere die Verkehrs- und Agrarstruktursanierung. Die folgende Feststellung, die für die Charakterisierung der Mängel wie für ihre Behebung gleichermaßen von Bedeutung ist, gilt für alle diese drei Gruppen von Sanierungsmaßnahmen: Sie wirken über den Ort ihrer Entstehung weit hinaus; die meisten von ihnen stehen in einer ursächlichen Verknüpfung miteinander. Erkennt man diese Zusammenhänge, so ist es nur noch ein kleiner, aber notwendiger Schritt, auch bei den Maßnahmen zur Behebung der Sanierungsursachen diesem Zusammenhang Rechnung zu tragen. Die Sanierungsmaßnahmen müssen daher aufeinander abgestimmt werden und sich so gegenseitig ergänzen und unterstützen. Eines der wichtigsten Instrumente dieser Abstimmungs- und Koordinationsaufgabe ist die Raumplanung: die örtliche Bauleitplanung, die Regionalplanung und die staatliche Raumordnungspolitik. Das will die als These zu verstehende Überschrift dieses Aufsatzes zum Ausdruck bringen.

Sanierung und Bauleitplanung

Daf es der Aufstellung eines städtebaulichen Planes bedarf, wenn ein ganzes Baugebiet zu sanieren ist, liegt auf der Hand. Die Baugebietssanierung ist geradezu ein klassischer Anwendungsfall der städtebaulichen Planung. Sie ist hier nicht nur eine planungsmethodische Notwendigkeit. Wichtiger ist der Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit; nur bei planmäßig koordiniertem, vorausschauendem Vorgehen kann der langfristige und langwierige Prozeß der Baugebietserneuerung ökonomisch und unter gerechter Verteilung der Vorteile und Lasten auf die Beteiligten durchgeführt werden. Entscheidend tritt der Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit hinzu. Die im Zuge der Sanierung von den einzelnen Eigentümern zu erbringenden Leistungen und Opfer, in vielen Fällen die Beseitigung der vorhandenen Bausubstanz, in ebenso viel Fällen die Veränderung der Grundstücksgrenzen, erfordert eine rechtsförmlich klare Grundlegung. Das Instrumentarium dafür bietet das Bundesbaugesetz mit dem Bebauungsplan. Eines besonderen planungstechnischen Hilfsmittels für die Sanierung bedarf es nicht. Die übrigen im Rahmen eines Städtebauförderungsgesetzes zu regelnden ergänzenden baurechtlichen Handhaben werden an anderer Stelle in diesem Heft dargestellt.

Einzelobjektsanierung und Bauleitplanung

Die Einzelobjektsanierung läßt sich ohne Bebauungsplan durchführen, wenn es sich um Gebäude handelt, die einzeln innerhalb sonst intakten Bestandes liegen. Anders ist die Lage zu beurteilen, wenn in einer Gemeinde sich sanierungsbedürftige Objekte in größerer Anzahl unterschiedlich gestreut in den bebauten Gebieten häufen. Dann ist die Aufstellung oder Überarbeitung von Bebauungsplänen für solche Baugebiete dringend anzuraten, um bereits bei der Anordnung der zur Sanierung anstehenden Objekte auf die von der Gemeinde angestrebte bauliche Ordnung hinzuwirken. Sollen, was sehr oft geboten ist, mit der Einzelobjektsanierung zugleich die Entkernung, die Herabsetzung der Bau-dichte, die Durchgrünung, die Anlage von Kinderspielplätzen und Erholungsflächen erreicht werden, so ist der Bebauungsplan unentbehrlich; denn nur auf seiner Grundlage kann die Herabsetzung der baulichen Nutzbarkeit oder die Flächenumwidmung rechtswirksam herbeigeführt werden.

Städtische Baugebietserneuerung und Regionalplanung

Jede städtische Baugebietssanierung erfordert — durch herabgesetzte bauliche Nutzung, zur Unterbringung von sanierungsverdrängten Bewohnern und Betrieben — große Ersatz- und Erweiterungsflächen. Nur in den wenigsten großen Städten sind diese Flächen noch auf eigener Gemarkung verfügbar. Städtische Sanierung greift daher in der Durchführung und in den Folgen fast regelmäßig in den Bereich von Nachbargemeinden über. Das erfordert zwischen- oder übergemeindliche Zusammenarbeit im Rahmen des Siedlungsraumes. Sind die Auswirkungen auf räumlich engere Bereiche, auf städtebaulich zusammenhängende Gebiete beschränkt, so können die Mittel des Bundesbaugesetzes ausreichen: die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes, oder die Zusammenfassung von Planungen in einem Planungsverband. (Vgl. §§ 3 und 4 des Bundesbaugesetzes.) Sind größere Räume betroffen, müssen unter Umständen zur Sicherung des Naherholungsraumes und zur Begrenzung des unmittelbaren städtischen Siedlungsraumes Trabanten- und Entwicklungstädte im weiteren Umkreis in die Planung einbezogen werden, so ist Kooperation in regionalen Maßstab erforderlich: nämlich Regionalplanung. Hamburg und Hannover bieten Beispiele für die Notwendigkeit solcher Maßnahmen, zugleich auch bemerkenswerte organisatorische Lösungsversuche. Noch hat aber — betrachtet man die Masse der Fälle in der Bundesrepublik — die Regionalplanung noch nicht die ihr gemäße Organisations- und Verfahrensform gefunden und daher nicht die ihr zukommende Wirkungsmöglichkeit erlangt. Neben den mehr vorsichtig angedeuteten als vorgeschriebenen Modellen der neuen Landesplanungsgesetze wird auch die Sanierung als sachliche Aufgabe der Regionalplanung neue Impulse verleihen. Möglicherweise wird sich auch — entsprechend den

darauf gerichteten Anregungen der kommunalen Spitzenverbände — der Bundestag in dem zur Beratung anstehenden Bundesraumordnungsgesetz entschließen, die Regionalplanung als Planungsebene zu sichern und ihr einen Mindestgehalt an rechtlicher Substanz und planungsfachlicher Entfaltungsmöglichkeit zu gewährleisten. An mangelnder Zuständigkeit des Bundes wird eine solche Absicht nicht scheitern müssen.

Dorferneuerung und Bauleitplanung

Die Dorferneuerung ist in ihrer soziologischen Motivation und Tragweite von meist erheblich größerem Gewicht als die städtische Sanierung. Auch in der Stadterneuerung will die Stadt ihre tragenden industrie-gesellschaftlichen Funktionen wahren, die ihr seit langem eigen sind. In den meisten ländlichen Gemeinden vollzieht sich erst in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts der Durchbruch zum Industriezeitalter. Die Bauerngemeinden, bis gestern noch Regeltyp der Dörfer, wandeln sich. Von der rapiden Verringerung der in der Landwirtschaft arbeitenden und lebenden Menschen wird vor allem die Struktur des Dorfes betroffen, sei es in der beruflichen Zusammensetzung seiner Bewohner, sei es in ihrer Abwanderung. Will das Dorf seinen Bestand und seine Berechtigung wahren und von den Menschen dieses Jahrhunderts als eine lebenswerte Siedlungsform betrachtet werden, so muß es sich im ganzen neu orientieren. Bauleitplanung ist das rechte Instrument für die raumwirtschaftliche Seite dieser sonst darüber weit noch hinausgehenden Aufgabe.

Daf Bauleitplanung nicht nur in Städten, sondern ebenso in ländlichen Gemeinden notwendig ist, hat das Bundesbaugesetz in seinem ersten § zum Ausdruck bringen wollen, indem es als seine Aufgabe bezeichnete, „die städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land zu ordnen“. Wenn bei der Charakterisierung dieser Aufgabe wiederum das Adjektiv „städtebaulich“ verwandt wurde, so ist der Gesetzgeber dem herrschenden Sprachgebrauch gefolgt, der sich, wie so oft, seiner eigenen Widersprüchlichkeit nicht mehr bewußt ist. Es wäre des Schweißes der Edlen wert, die richtige Vokabel für den Teilbestand zu finden, der in der Gleichwertigkeit städtischer und ländlicher Planung besteht; doch ist alles andere als sicher, daß der Sprachgebrauch einem solchen besseren Vorschlag folgen würde.

Landwirtschaftliche Fachplanung und Bauleitplanung

Bei der dörflichen Sanierungsplanung ist von besonderer Bedeutung, daß die Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung, in Sonderheit diejenigen der Flurbereinigung und die Bauleitplanung zeitlich und sachlich Hand in Hand miteinander einhergehen. Davon, daß dies möglich sei, ist das Bundesbaugesetz ausgegangen, als es auf eine besondere Norm für die Koordination des Flurbereinigungs- und des Bauleitplanungsverfahrens verzichtete. Auch sei hier der Hinweis gestattet, daß das Flurbereinigungsverfahren, auch wenn ihm nicht verwehrt ist, die Ortslage einzubeziehen, keinen gesetzlichen Vorrang vor der Bauleitplanung hat. Innerhalb der zur Bebauung bestimmten Gebiete entscheidet die Gemeinde im Rahmen der Bauleitplanung. Diese Entscheidungen sind auch für die Träger des Flurbereinigungsverfahrens bindend. Das ergibt sich zweifelsfrei daraus, daß das Bundesbaugesetz das jüngere der beiden hier in Berührung miteinander tretenden Bundesgesetze ist und daß es dem Flurbereinigungsverfahren nicht den Vorrang vor der Bauleitplanung eingeräumt hat, den eine Reihe anderer bundes- und landesrechtlicher Planungen nach §§ 37 und 38 BBauG besitzt.

Die örtliche Bauleitplanung und die Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung müssen durch zweckmäßig gemeinschaftlich betriebene Strukturanalysen und sachkundige Prognosen vorbereitet werden, damit nicht der Anschluß an die tatsächliche Entwicklung versäumt wird. Dabei soll nicht der hohe Unsicherheitsfaktor verkannt werden, mit dem alle Prognosen und ganz besonders diejenigen für kleinere Räume belastet sind. Jedoch läßt sich solche Unsicherheit bei sachkundiger Verwertung der gesammelten Beobachtungen begrenzen, je mehr man sich auf die vorurteilslosen Erkennt-

nisse des Trends beschränkt, den tatsächlichen Bedürfnissen der Menschen nachspürt und auf subjektive Bewertungselemente verzichtet und schließlich auch bei den aus den Analysen und Prognosen zu ziehenden Folgerungen die Bandbreite der lokalen planungspolitischen Entscheidungsfreiheit nicht überschätzt.

Dorferneuerung und Regionalplanung

Dafz städtische Bauleitplanung und Regionalplanung der gegenseitigen Ergänzung bedürfen, dafz die städtische Sanierung auf Regionalplanung nicht verzichten kann, ist längst Allgemeingut. Dafz eine ähnliche Dringlichkeit überörtlicher Kooperation auch im ländlichen Bereich besteht, ist noch nicht gleichermaßen verbreitet. Doch liegen die Gründe für regionale Kooperation im ländlichen Raum offen zu Tage.

Gewifz ist es das Ziel der Dorferneuerung, den dort lebenden Menschen den Anschluß an die Lebensbedingungen zu gewähren, die dem Zivilisations- und Kulturstatus unseres Landes und unseres Jahrhunderts entsprechen. Doch ist die Vorstellung utopisch, jedem Dorf vollwertige außerlandwirtschaftliche Erwerbsquellen, weiterbildende Schulen, Kultur- und Sportstätten — an Ort und Stelle — zu verschaffen. Dem stehen nicht nur ökonomische Gesichtspunkte zwingend im Wege. Gewerbliche Unternehmen wählen ihren Standort nur dort, wo „Industrieklima“ gegeben ist. Für alle Versorgungs- und Dienstleistungsunternehmen, seien es nun solche der privaten oder der öffentlichen Hand, gilt dazu, dafz sie nur im Blick auf eine ausreichend große Bevölkerung rentierlich und funktionsfähig gehalten werden können. Daher wird auch in der ländlichen Umstrukturierung ein adäquater Konzentrationsprozeß betrieben werden müssen. Hauptdörfer und zentrale Orte müssen als Sammelpunkte für bestimmte Dienstleistungs- und Versorgungsaufgaben und als gewerbliche Kristallisationspunkte entwickelt werden. Die Zusammenfassung solcher Funktionen in diesen regelmäßig historisch längst vorhandenen zentralen Orten bedeutet aber, dafz gleichwertige Einrichtungen in den Dörfern des Einfluß-, Versorgungs- und Ergänzungsbereiches nicht errichtet werden können. Auch soweit, was durchaus nützlich ist, nicht eine komplette Konzentration in den Mittelpunktsgemeinden stattfindet, sondern dazu geeignete Einrichtungen dezentralisiert werden, wird auch hier wieder eine Auswahlentscheidung zu treffen sein, die einer Gemeinde eine Aufgabe zuweist, die von den anderen nicht wahrzunehmen ist. Zwischen den Gemeinden eines solchen Einfluß-, Versorgungs- und Ergänzungsbereiches wird somit eine wohlabgewogene Funktionsverteilung im ländlichen Raume nötig. Sie findet ihren Ausdruck und ihre Entscheidungsform in der Regionalplanung. Dafz eine solche Funktionsverteilung unter den beteiligten Gemeinden erst dann zu einer reibungslosen Entwicklung führen kann, ja überhaupt zustande kommt, hängt — unnötig, das hier weiter auszuführen — entscheidend von den notwendigen Korrekturen des Kommunalsteuersystems ab.

Raumordnung als Koordinationsinstrument bei der Stadt- und Dorferneuerung

Bei der gegenwärtigen Kommunalfinanzstruktur kann die Stadt- und Dorferneuerung — von Sonderfällen abgesehen — nicht allein aus den den betroffenen Gemeinden zur Verfügung stehenden Mitteln bewirkt werden. Gewifz sind — zumal bei der Beseitigung baulicher Mängel — die Eigentümer in ihrer Pflicht gerufen, für den ordnungsmäßigen Zustand ihrer Grundstücke und Gebäude selbst einzustehen. Doch wird der Staat kaum seine Verpflichtung leugnen können, dem durch vier Jahrzehnte von der Marktwirtschaft ausgeschlossenen Haus- und Grundbesitz eine Hilfe für die Behebung zumindest derjenigen Mängel zu gewähren, die darauf zurückzuführen sind, dafz die gestoppten Mieten einige Jahrzehnte hindurch nicht für die Instandhaltung und Modernisierung, geschweige denn für die notwendigen Erneuerungsrücklagen, ausreichend waren. In der Frage, wie diesem Sachverhalt in gerechter und zugleich systematisch befriedigender Weise entsprochen werden kann, sind noch keine Entscheidungen gefallen. Fehlt auch zur Zeit noch das spezielle Finanzierungsinstrumentarium für die Stadt- und Dorferneuerung, so stehen doch bereits in den verschiedenen Geschäftsbereichen Haushaltsmittel für einzelne fachliche Aufgaben der Stadt- und Dorferneuerung zur Verfügung, z. B. Mittel für den sozialen Wohnungsbau, für den Strafen- und Wegebau, für die Agrarstrukturverbesserung, für wasserwirtschaftliche Maßnahmen, für den Schul-, Krankenhaus- und Sportsstättenbau, für die regionale Wirtschaftspolitik etc. Der Erfolg der Stadt- und Dorferneuerung wird wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, diese aus den verschiedenen Etats der einzelnen Ressorts des Bundes und der Länder fließenden Mittel unter Zugrundelegung einer im Grundsätzlichen homogenen Entwicklungspolitik miteinander und mit den planerischen Vorstellungen der Gemeinden zu koordinieren. Diese Koordination ist die Aufgabe der staatlichen Raumordnungspolitik — nicht nur der Länder, sondern auch des Bundes. Dabei kommt es entscheidend darauf an, dafz eine Verständigung über die in der Sache anzustrebenden Ziele herbeigeführt und gesichert wird. In dieser Forderung stimmen die Landesregierungen mit der Bundesregierung überein. Während einige Länder der Ansicht sind, dafz zur rechtsförmlichen Sicherung dieser einheitlichen Zielvorstellungen eine Verwaltungsvereinbarung ausreiche, ist die Bundesregierung mit den übrigen Landesregierungen der Ansicht, dafz ein Raumordnungsgesetz vorzuziehen ist. Die Entscheidung über diese Frage wird bei Gelegenheit der bevorstehenden Beratungen über die Regierungsvorlage und den Initiativgesetzentwurf zum Raumordnungsgesetz in absehbarer Zeit fallen.

Stadt- und Dorferneuerung: Notwendige Bestandteile der Raumordnungspolitik

Die staatliche Raumordnung ist nicht nur ein notwendiges Koordinationshilfsmittel zur Verwirklichung der Ziele der Stadt- und Dorferneuerung; das Verhältnis ist gegenseitig: Recht verstandene Stadt- und Dorferneuerung sind zugleich unentbehrliche Maßnahmen zur Verwirklichung der Raumordnungspolitik. Diesen Zusammenhang hat der schon ein-



DEUTSCHE HYPOTHEKENBANK

HANNOVER

Tel. 270 36

(Actien-Gesellschaft)

Georgsplatz 8

Fernsch. 09 22 690

Als Anlage empfehlen wir unsere
6%-Hypotheken-Pfandbriefe
6%-Kommunalobligationen
Ausgabekurs: 100%

Verbriefte



Sicherheit

Hypotheken- und
Kommaldarlehen
für den Wohnungsbau

gangs erwähnte Raumordnungsbericht der Bundesregierung in aller Deutlichkeit herausgestellt.

Nach der Darlegung der besonderen Problematik, die in den überlasteten Verdichtungsgebieten einerseits und in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten andererseits festzustellen sind, stellt der Bericht die ursächliche Verknüpfung der großräumigen und der regionalen Strukturprobleme dar:

„Die strukturellen Mängel sind in ihrer Ursache, ihrer Entstehung, ihrem Zustand und in ihrer weiteren Entwicklung miteinander eng verbunden. Dies beruht in erster Linie darauf, daß in der Vergangenheit die starke Bevölkerungskonzentration in den Verdichtungsgebieten zu Lasten der anderen Gebiete ging. Das gilt auch für die zugleich als ursächlich zu betrachtende außerordentlich starke Diskrepanz des Industriebesatzes. Das wirtschaftliche Leistungsgefälle, zugleich auch ein solches der eigenständigen kommunalen Ausstattung und der sonstigen Infrastruktur, fördert die Zunahme der Bevölkerung und des Industriebesatzes in den überlasteten Verdichtungsgebieten und hemmt die Industrialisierung und die Entwicklung der Bevölkerung in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten.

Ein wichtiges Element, das alte Problemgebiete miteinander und sie zugleich mit den Zwischenzonen verbindet, liegt in den Verlagerungen des Gewichtes der drei Wirtschaftsbereiche. Das heißt: In den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten und in den stärker agrarisch bestimmten „Zwischengebieten“ ist die Eingliederung der aus der Landwirtschaft Ausscheidenden in das außerlandwirtschaftliche Erwerbsleben von besonderer Bedeutung. Bislang ist ein großer Teil der aus der Landwirtschaft Ausgeschiedenen nur im Wege der Abwanderung in die überlasteten Verdichtungsgebiete in das außerlandwirtschaftliche Erwerbsleben eingegliedert worden. So hat der Strukturwandel innerhalb der Wirtschaftsbereiche zugleich die Bevölkerungsverteilung in einer Weise beeinflusst, die die Problematik in beiden betroffenen Gebietskategorien verschärft hat.

Zwar wird im Zuge der Automatisierung auch ein zunächst geringer, aber wachsender Teil der Industriebeschäftigten freigesetzt. Doch werden diese Beschäftigten ohne weiteres von den sonstigen Wirtschaftsbereichen, besonders dem Dienstleistungsgewerbe, aufgenommen. Diese Verschiebung bewirkt aber zugleich eine zunehmende Verdichtung; denn die Arbeitsplätze des Dienstleistungssektors finden ihren Standort aus funktionalen Gründen vornehmlich in den Verdichtungsgebieten. Die in manchen Bereichen der industriellen Produktion festzustellende Verlagerung an die Ballungsränder ist dem Dienstleistungsgewerbe meist nicht möglich.

Die Menschen, die die zurückbleibenden Gebiete aus Mangel an ausreichenden Erwerbsmöglichkeiten oder/und wegen des ungenügenden Leistungsstandes öffentlicher Einrichtungen verlassen, ziehen größtenteils in die Verdichtungsgebiete und fördern dadurch die Überlastungserscheinungen. Sie verursachen der Allgemeinheit nicht nur in den Zuwanderungsgebieten Aufwendungen bzw. Verluste, sondern auch in ihrer früheren Heimat.

In den Zuwanderungsgebieten müssen sie mit allen öffentlichen Einrichtungen bedient werden, die fast ausnahmslos neu erstellt werden müssen. In ihrer früheren Heimat waren diese Menschen zwar nicht mit allen Einrichtungen, wohl aber mit einem Teil davon ausreichend versorgt. Diese Einrichtungen können wegen der Abwanderung eines Teiles der Bevölkerung nicht mehr voll ausgelastet und von der in diesen Gebieten zurückbleibenden Bevölkerung unterhalten werden. Darüber hinaus müssen in den Verdichtungsgebieten für die zuwandernden Menschen nicht nur neue Wohnungen, Schulen, Krankenhäuser etc. errichtet werden, die auch bei einer ausreichenden Versorgung dieses Teiles der Bevölkerung in der früheren Heimat notwendig gewesen wären, sondern bedingt ganz allgemein durch die räumliche Verdichtung,

noch mehr aber durch das Tempo des Prozesses, steigen auf einigen Gebieten in den Verdichtungsgebieten die Kosten überproportional an. Dies zeigt sich vor allem bei den Verkehrseinrichtungen, aber auch bei allen anderen Einrichtungen, die nur dadurch in einer für die wachsende Bevölkerung ausreichenden Kapazität erstellt werden können, daß vorhandene Anlagen vorzeitig durch größere, leistungsfähigere ersetzt werden, oder auch dadurch, daß bebaute Grundstücke weit vor Ende ihrer betriebsüblichen Nutzungsdauer zugunsten der notwendigen Erweiterungsmaßnahmen für öffentliche Einrichtungen geopfert werden müssen.“

Dieser „circulus vitiosus“ ist kein Naturgesetz. Ohne Zweifel bedarf es zur Erbringung typischer Zivilisations- und Kulturleistungen städtischer und in gewissem Umfange auch großstädtischer, ja weltstädtischer Konzentrationen. Solche Konzentrationen sind in einem erheblichen Umfange als technisch-wirtschaftliche Notwendigkeiten anzuerkennen. Diesem Bedürfnis ist aber, was Konzentrationen groß- und weltstädtischer Dimensionen anlangt, in der Bundesrepublik Genüge getan. Es wird auch von keiner ernstzunehmenden Seite behauptet, daß die großen Wirtschafts-, Verwaltungs- und Kulturzentren noch der weiteren Anfüllung bedürften, um vorhandenen oder neu zu errichtenden zentralen Einrichtungen auf diese Weise die gehörige Tragfähigkeit zu verschaffen. Die zentralen Orte und Konzentrationsräume höchster Ordnung befinden sich in der Bundesrepublik auch in einer relativ günstigen räumlichen Verteilung, so daß mit den Mitteln der modernen Verkehrstechnik aus nahezu allen Gebietsteilen zentrale Dienste höchster Ordnung erreicht werden können. Somit bedarf es auch aus dem Gesichtspunkt der regionalen Streuung zentraler Orte höchster Ordnung nicht der Entwicklung etwa vorhandener Großstädte zu Weltstädten. Es besteht somit keine überzeugend dargetane Veranlassung, weitere Binnenwanderungsströme zu diesen größten Konzentrationsräumen in Gang zu setzen oder zu fördern. Der Sog dieser Großstädte und Konzentrationsräume konnte sich übrigens in den Nachkriegsjahren vor allem nur deshalb so entfalten, weil die großen Wanderungsbewegungen aus dem Osten — teils unmittelbar, teils nach einer Zwischenstation in vorläufigen Aufnahmeräumen — im Gange waren und ihr Ziel suchten. Eine nochmalige bedeutende Binnenwanderung aus den ländlichen in die großstädtischen Räume wird nur stattfinden, wenn mangelnde Dorferneuerung und allzulange verzögerte ländliche Umstrukturierung die Menschen aus den Dörfern und aus den ländlichen Regionen vertreibt.

Die Umstrukturierung im landwirtschaftlichen Sektor ist eine Aufgabe, der sich der Staat — auch, wenn der raumpolitische Gesichtspunkt ganz und gar in Wegfall käme — schon deshalb nicht entziehen kann, weil die Zusammenhänge mit dem Gemeinsamen Markt auf der Hand liegen. Von ernst zu nehmender Seite wird dazu die Ansicht vertreten, daß die Dorferneuerung mit dem erreichbaren Ziele, dem dort lebenden Menschen eine Chance zum Bleiben zu gewähren, bedeutend geringere Aufwendungen erfordert, als wenn eben diese Menschen die mit mannigfachen Ballungsproblemen schon belasteten Konzentrationsräume zusätzlich belasten. Die Situation des 6. Jahrzehnts dieses Jahrhunderts ist mit dem ersten Nachkriegsjahrzehnt nicht zu vergleichen. Auch der in diesem Zusammenhang oft gebrachte Vergleich mit der Verstädterungsbewegung in der Welt ist für die Bundesrepublik ohne Beweiswert. Es kann gar keinem Zweifel unterliegen, daß — vor allem in den unterentwickelten und gering besiedelten Ländern — die notwendige Steigerung der Produktivität, der Bildungsmöglichkeiten und der Versorgung eines beschleunigten Konzentrationsprozesses bedürfen. Diesen Konzentrationsprozess aber hat, wie oben dargelegt, die Bundesrepublik bereits hinter sich gebracht, so daß jetzt in einer in ruhigeren Bahnen verlaufenden Entwicklung das Rechte mit Besonnenheit gewogen, beraten, entschieden und verwirklicht werden kann.