

Heuer, Hans

Article

Ist die Stadtflucht zu bremsen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Heuer, Hans (1977) : Ist die Stadtflucht zu bremsen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 4, pp. 205-210

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135062>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ist die Stadtflucht zu bremsen?

Hans Heuer, Berlin

Die Großstädte sehen sich mit einer wachsenden Bevölkerungsabwanderung in das Umland konfrontiert. Anlaß sind die Verschlechterung der Wohnsituation in den Kernstädten und der steigende Anspruch an Wohnqualität und Wohnumfeld. Kann dieser Prozeß der Suburbanisierung gebremst werden?

In den Ballungsgebieten der Bundesrepublik Deutschland ist seit Mitte der 60er Jahre ein Trend zur Abwanderung der Bevölkerung aus den Großstädten festzustellen. Diese Entwicklung wurde zunächst nicht so recht wahrgenommen, weil die Bevölkerungszahlen insgesamt noch wuchsen – vor allem aufgrund der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer. Erst der rapide Rückgang der natürlichen Bevölkerungsentwicklung¹⁾ und die Schrumpfung der großstädtischen Bevölkerungszahlen haben dazu geführt, daß man dem Problem der Wanderungen auch im politischen Bereich erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen begann.

Die Wanderungsverluste der westdeutschen Großstädte resultieren überwiegend aus der Nahwanderung (Stadt-Umland-Wanderung), während sich die Fernwanderungen häufig im Gleichgewicht halten (Beispiel Hamburg) oder sogar einen Bevölkerungszuwachs erbringen (Beispiel München). Die Gründe für die Abwanderung der (meist deutschen) Bevölkerung aus den Kernstädten der Stadtregionen in deren Umland sind weniger in einer allgemeinen Großstadtverdrossenheit zu suchen als vielmehr auf ein unzureichendes Wohnraumangebot in den Städten zurückzuführen. Empirische Untersuchungen zeigen, daß für die Umzugsentscheidung insbesondere die Unzulänglichkeit der vorherigen Wohnsituation (Wohnungsqualität, Wohngegend) eine außerordentlich große Rolle spielt und die Frage der Eigentumsbildung sowohl für die Wanderungsentscheidung

selbst als auch für die Wanderungsrichtung von besonderer Bedeutung ist²⁾.

Wie die folgenden Beispiele zeigen, ist das Ausmaß der durch Abwanderung ins Umland entstandenen Bevölkerungsverluste erheblich³⁾:

Hamburg verlor von 1966 bis 1975 durch Abwanderung an seine sechs Randkreise per saldo rund 135 300 deutsche Einwohner⁴⁾.

München verlor von 1965 bis 1974 per saldo 124 000 Personen (Deutsche und Ausländer) durch Abwanderung ins Umland (= Planungsregion 14 ohne München)⁵⁾.

Stuttgart verlor von 1966 bis 1975 per saldo rund 63 200 deutsche Einwohner an die fünf Landkreise der Region Mittlerer Neckar⁶⁾.

Die Wanderungsverluste dieser Städte signalisieren jedoch (noch) nicht einen Schrumpfungsprozeß der zugehörigen Verdichtungsräume; vielmehr handelt es sich hier um einen Bevölkerungsumverteilungsprozeß zwischen Kernstadt und Umland, der mit einer Reihe negativer Folgeerscheinungen verbunden ist⁷⁾: Durch die zunehmende räumliche Trennung von Wohnung (im Umland) und Arbeitsplatz (in der Kernstadt) erhöht sich die Zahl der täglichen Ein- und Auspendler. Die damit verbundene Zunahme des Kraftfahrzeugverkehrs erhöht die Umweltbelastung, verschlechtert die Wohnqualität in den Kernstädten und führt zu weiterer Abwanderung vor allem der einkommensstarken Bevölkerungsgruppen.

Die Bevölkerungsumverteilung bewirkt auch eine Umverteilung der Finanzen. Sie führt ferner zu Infrastrukturdefiziten in den Zuwanderungsgebieten und zu Überkapazitäten (z. B. bei Schulen und

1) 1972 wurden in der Bundesrepublik insgesamt erstmals negative Geburtensalden erreicht, in den meisten Großstädten dagegen schon Ende der 60er Jahre.

2) Vgl. z. B. Joachim Baldermann, Georg Hecking, Erich Knauß: Wanderungsmotive und Stadtstruktur. Empirische Fallstudie zum Wanderungsverhalten im Großstadtraum Stuttgart (Schriftenreihe 6 des Städtebaulichen Instituts der Universität Stuttgart), Stuttgart 1976; Prognos AG: Qualitativer und quantitativer Wohnungsbedarf und Wanderungen in der Freien und Hansestadt Hamburg, Abschlußbericht, Basel 1976.

3) Bei den folgenden Vergleichsdaten ist zu berücksichtigen, daß die als Umland definierten Randkreise der drei Großstädte sich flächenmäßig erheblich unterscheiden (Hamburger Umland = 4037 qkm am 31. 12. 1974, Planungsregion 14 ohne München = 5221 qkm am 1. 1. 1976 und Region Mittlerer Neckar ohne Stuttgart = 3448 qkm am 1. 1. 1975).

4) Angaben des Statistischen Landesamtes Hamburg.

5) Vgl. Regionalbericht für die Planungsregion 14 München (Entwurf), München 1975, S. 94.

6) Angaben des Statistischen Amtes der Stadt Stuttgart.

7) Vgl. z. B. Ulrich Pfeiffer: Werden unsere Städte zu Slums?, in: Die Zeit vom 10. 12. 1976.

Dr. rer. pol. Hans Heuer, 36, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin.

Kindertagesstätten) in den Innenstadtgebieten. Der Prozeß der Suburbanisierung, der ja nicht nur eine Verlagerung der Bevölkerung, sondern auch von Betrieben (vor allem des sekundären Sektors) aus den Kernstädten in das Umland beinhaltet, hat schließlich zur Folge, daß die Randgebiete der Großstädte weitgehend zersiedelt werden, daß dort die nachteiligen Verdichtungsfolgen der Großstadt sukzessive importiert werden und damit längerfristig auch die Wohnattraktivität des näheren Umlandes wieder verlorenzugehen droht.

Möglichkeiten der Gegensteuerung

Wenn man den Prozeß der Bevölkerungsumverteilung stoppen will, dann muß man die Ursachen beseitigen, die zu der Bevölkerungsabwanderung aus den Großstädten führen. Dazu sind m. E. vor allem Maßnahmen erforderlich, die die Verdrängung der Wohnnutzung durch – vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt – rentablere Nutzungen in den Innenstadtrandgebieten zu verhindern geeignet sind und die das Wohnattraktivitätsgefälle der Großstadt gegenüber dem Umland abbauen. Diese Aufgabenstellung ist einerseits nur im Rahmen einer den gesamten Bereich der kommunalen Entwicklungsplanung umfassenden Strategie zu verwirklichen, kann aber andererseits von den Städten allein nicht gelöst werden, sondern stellt sich als neue „Gemeinschaftsaufgabe“ von Bund, Ländern und Gemeinden dar⁸⁾.

Im folgenden wird versucht, eine thesenartige Skizzierung und Einschätzung möglicher Gegensteuerungsmaßnahmen zu geben. Dabei werden fünf Gruppen von Maßnahmen unterschieden:

- Maßnahmen zur Verhinderung der Wohnnutzungsverdrängung in den Innenstädten;
- Maßnahmen zur Verbesserung des quantitativen und qualitativen Wohnungsangebotes in den Städten;
- Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität;
- Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz interkommunaler Kooperation;
- sonstige, zur Wiederherstellung der großstädtischen Wohnattraktivität geeignete Maßnahmen.

Städtebaurechtliche Mängel

Zur Verhinderung der Wohnnutzungsverdrängung in den Innenstadtrandgebieten gehört zunächst eine konsequente Anwendung des vorhandenen städtebaurechtlichen Instrumentariums. Hier hat man den Eindruck, daß dies lange Zeit nicht geschehen ist; daß vielmehr die heute beklagte Entwicklung in manchen Städten bewußt initiiert oder in Kauf genommen wurde. Klassisches Beispiel ist das Frankfurter Westend, dessen Umwandlung

von einem bevorzugten Wohngebiet in eine Bürostadt durch die seinerzeitigen Planungsüberlegungen der Stadt gestützt wurde⁹⁾. Die Wanderungsverluste der Großstädte und die sich hierin gewissermaßen ausdrückende „Abstimmung mit dem Möbelwagen“ sind insoweit zum Teil auch die Quittung für eine – gemessen an den heutigen Anforderungen an attraktive Wohnverhältnisse – verfehlte, d. h. einseitig an ökonomischen Wachstumskategorien orientierte Stadtentwicklungspolitik.

Auf der anderen Seite hatte eine gezielte Stadtentwicklungspolitik bisher mit der Schwierigkeit fertig zu werden, daß das Instrumentarium der *Bauleitplanung* (des alten Bundesbaugesetzes von 1960) zu einer aktiven Steuerung des baulichen Geschehens in den Städten kaum geeignet war. Die Bauleitplanung hatte bisher im wesentlichen den Charakter einer „Auffangplanung“, d. h. durch die in den Bauleitplänen (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) festgelegten Flächennutzungen konnte nur der Rahmen vorgegeben werden, innerhalb dessen sich die private Investitionstätigkeit vollzog¹⁰⁾. Auch die hier diskutierten Verdrängungsprozesse, etwa die Unterwanderung von bislang intakten Wohngebieten in Cityrandlagen durch gewerbliche Nutzungen, konnten mit den Instrumenten der Bauleitplanung bisher kaum verhindert werden¹¹⁾. Dies gilt insbesondere für die als Kern- oder Mischgebiet (§§ 6 und 7 Baunutzungsverordnung) ausgewiesenen Bebauungsplangebiete¹²⁾ und die Gebiete des sogenannten unbeplanten Innenbereichs nach § 34 BBauG¹³⁾.

Als wesentliche Gründe für die mangelnde Steueringkapazität des Städtebaurechts können genannt werden:

- die Rechtsprechung zu § 34 BBauG, die lediglich vorschreibt, daß neue Bauvorhaben in Gebieten ohne Bebauungsplan der dort bereits vorhandenen Bebauung nicht widersprechen dürfen¹⁴⁾;

⁸⁾ Vgl. Walter Krause: Den Städten droht der „Herzinfarkt“, in: Die demokratische Gemeinde, 27. Jg. (1975), S. 750.

⁹⁾ Vgl. Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): Dokumentation zur Bodenspekulation und zur Zweckentfremdung von Wohnraum in Frankfurt am Main, Oktober 1975, S. 10.

¹⁰⁾ Vgl. Hans Heilberg, Hans-Gottfried v. Rohr: Zusammenhänge zwischen Landesentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen, Hamburg 1974, S. 120.

¹¹⁾ Vgl. ausführlicher bei Hans Heuer, Rudolf Schäfer: Möglichkeiten der Beeinflussung kleinräumiger Wanderungsprozesse in großstädtischen Verdichtungsgebieten, in: Raumforschung und Raumordnung, 34. Jg. (1976), H. 4, S. 157 ff.

¹²⁾ Aber auch im allgemeinen Wohngebiet ist die Möglichkeit der Umnutzung gegeben. Dies ergibt sich aus § 13 BauNVO, wonach in allen Baugebieten „Räume für die Berufsausübung freiberuflich Tätiger und solcher Gewerbetreibender, die ihren Beruf in ähnlicher Art ausüben“, zulässig sind.

¹³⁾ Hierbei handelt es sich um zusammenhängend bebaute Gebiete, für die kein Bebauungsplan existiert.

¹⁴⁾ Da die Altbaugebiete in Cityrandlage sich regelmäßig durch eine intensive Funktionsmischung auszeichnen, können Neubebauungen für gewerbliche Zwecke oder Umnutzungen von Wohnraum in den Gebieten des § 34 BBauG praktisch nicht verhindert werden.

das in vielen Städten vorhandene übergeleitete (meist extrem hohe) Baurecht, dessen Ablösung an den Entschädigungsforderungen der Grundeigentümer einerseits und den völlig unzureichenden Mitteln der Städte andererseits scheitert¹⁵⁾;

die aus dem geltenden Bodenrecht resultierende Privatisierung der Planungsgewinne, die zu einer spekulativen Verknappung des städtischen Baubodens führt und eine vorausschauende Bodenpolitik der Städte (Gründerwerbpolitik) zur dringlichsten Aufgabe einer langfristigen Stadtentwicklungspolitik macht;

der bisherige Mangel an Instrumenten zur Durchsetzung der städtebaulichen Planung.

Erhaltung der Wohnnutzung

Neben einer konsequenten Anwendung des mit der Novellierung des BBauG inzwischen verbesserten planungsrechtlichen Instrumentariums (Einführung einer Reihe von Realisierungsgeboten, wie Bau-, Modernisierungs-, Nutzungs- und Abbruchgebot) kommen für eine Politik der Verhinderung von Verdrängungsprozessen vor allem Maßnahmen des *Denkmalschutzes* und die sich auf die Wohnraumzweckentfremdungsverordnungen der Länder stützenden Eingriffsmöglichkeiten in Betracht. Während die Erhaltung der Wohnnutzung durch denkmalrechtliche Veränderungsverbote nur mittelbar zu erreichen ist, weil solche Veränderungsverbote nur die Gebäude selbst, nicht aber deren Nutzung betreffen, stellen die von den Ländern erlassenen Verordnungen gegen die *Zweckentfremdung von Wohnraum* den betreffenden Städten ein unmittelbar wirkendes Instrument zur Verfügung, mit dem der Abbruch, das Leerstellenlassen, das absichtliche Unbewohnbarmachen oder die Umnutzung von Wohnraum in renditeträglichere gewerbliche Nutzungen verhindert werden kann.

Auch das Wohnraumzweckentfremdungsverbot erweist sich in der städtebaulichen Praxis jedoch keineswegs als Garant für eine erfolgreiche Politik der Erhaltung innenstadtnaher Wohnnutzung¹⁶⁾.

Vorrangige Wohnungsmodernisierung

Die wohl wichtigste Ursache der großstädtischen Wanderungsverluste ist ein unzureichendes Wohnungsangebot in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Der Entschluß zur Abwanderung wird meist dann getroffen, wenn aufgrund gestiegener Ansprüche an Größe, Ausstattung und Lage der Wohnung (und entsprechend gestiegener Realisierungsmöglichkeiten) ein Wohnungswechsel vorgenommen werden soll. Da die verschiedenen Wanderungsmotivuntersuchungen zeigen, daß „der Trend nachweisbar (ist), veränderte quanti-

tative und qualitative Wohnraumnachfrage im Bereich des näheren Wohnumfeldes zu realisieren“¹⁷⁾, muß eine Strategie, die weitere Segregationsprozesse und Bevölkerungsverluste bremsen will, offenbar auf der Stadtteilebene ansetzen, d. h. die kleinräumliche Struktur des Wohnungsangebotes zu verbessern trachten. Das Schergewicht der städtischen Wohnungsbaupolitik muß folglich bei Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen liegen. Mit Neubau am Stadtrand ist eine Verslumung der Innenstadgebiete nicht zu verhindern¹⁸⁾.

Die Wohnungsbaupolitik der Städte muß vor allem auf die Erhöhung des Angebots an geräumigen und dennoch preiswerten Wohnungen gerichtet sein, die insbesondere von Familien mit Kindern nachgefragt werden. Dabei sollte – wo immer möglich – der *Wohnungsmodernisierung* der Vorzug vor Neubaumaßnahmen gegeben werden. Mit der Einführung von Modernisierungs- und Instandsetzungsgeboten im neuen Bundesbaugesetz und der Verabschiedung des Wohnungsmodernisierungsgesetzes¹⁹⁾ sind inzwischen auch die förmlichen Voraussetzungen für eine erfolgversprechende Modernisierungspolitik geschaffen worden. Dennoch hat eine auf Revitalisierung der von Umwidmung und Verslumung bedrohten Stadtviertel gerichtete Modernisierungsstrategie mit erheblichen Problemen zu rechnen:

Das Wohnungsmodernisierungsgesetz ist ein reines Förderungsgesetz, dessen Wirkung allein von den zur Verfügung gestellten Mitteln abhängt. Bei dem in Aussicht gestellten Förderungsvolumen wird mit der Modernisierung von nur etwa 50 000 Wohnungen pro Jahr gerechnet – bei einem modernisierungsfähigen Wohnungsbestand von 6 bis 8 Millionen²⁰⁾.

Da Modernisierungen mit Mieterhöhungen verbunden sind, ist einerseits eine vorsichtige Handhabung der ab 1. Januar 1977 zur Verfügung stehenden Modernisierungs- und Instandsetzungs-

¹⁵⁾ Als Paradebeispiel kann die Situation der bayerischen Landeshauptstadt München genannt werden, deren städtebauliche Manövrierfähigkeit durch das übergeleitete Baurecht (Staffelbauordnung) stark eingeengt wird. Nach Angaben des Oberbürgermeisters gibt es in München noch ungenütztes Baurecht, „dessen Ablösung rund zehn Milliarden Mark kosten würde“. Vgl. Artikel „Hohes Baurecht als Zwangsjacke“ in der Süddeutschen Zeitung vom 10. 11. 1976.

¹⁶⁾ Vgl. ausführlicher bei Hans Heuer, Rudolf Schäfer, a. a. O., S. 161 ff.

¹⁷⁾ Joachim Baldermann, Georg Hecking, Erich Knauß: Bevölkerungsmobilität im Großstadtraum – Motive der Gewanderten und Folgerungen für die Planung, in: Raumforschung und Raumordnung, 34. Jg. (1976), H. 4, S. 146.

¹⁸⁾ Vgl. Detlev Marx: Die heutigen Verstädterungstendenzen – Bestandsaufnahme und Folgerungen, München 1976, S. 23 (Beitrag zur Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – über soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft in Augsburg, September 1976; Manuskript).

¹⁹⁾ Gesetz zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen (Wohnungsmodernisierungsgesetz – WoModG) vom 23. August 1976, BGBl. I, S. 2429 ff.

²⁰⁾ So Alfred Röher: Den Willen zur Renovierung erhalten. Altbaumodernisierung als wohnungspolitische Dauermaßnahme der Gesellschaft, in: Handelsblatt vom 8. 12. 1976.

gebote angebracht, um eine Verdrängung der Altmieten in vertretbaren Grenzen zu halten. Andererseits erscheint eine vorsichtige Anhebung des Mietenniveaus von Altbauwohnungen erforderlich, um die privaten Hausbesitzer zu Erneuerungsinvestitionen zu motivieren²¹⁾ und die auch bei Altbauwohnungen vorhandene Fehlbelegung²²⁾ zu reduzieren.

Offene wohnungsbaupolitische Fragen

Das Problem der Verdrängung der Altmieten stellt sich auch bei *Sanierungsmaßnahmen*, die deshalb möglichst mit Wohnungsbauförderungsmaßnahmen zu koppeln sind. Aber selbst wenn der soziale Wohnungsbau Priorität in städtischen Sanierungsgebieten erhält²³⁾, bleiben eine Reihe von wohnungsbaupolitischen Fragen offen, die nicht von den Städten gelöst werden können:

Um den *Wohnungsbau räumlich stärker* steuern zu können als bisher, sollte für den sozialen Wohnungsbau und den steuerbegünstigten Wohnungsbau eine starke Standortbindung (Orientierung an Raumordnungskriterien bzw. städtebaulichen Gesichtspunkten) angestrebt werden²⁴⁾.

Um zu verhindern, daß die bedürftigsten Personengruppen die höchsten Mieten zu zahlen haben, bedarf das bisherige *Förderungssystem des sozialen Wohnungsbaus* einer dringlichen Korrektur mit dem Ziel, die künftig zu erwartenden Mietsteigerungen in erträglichen Grenzen zu halten²⁵⁾ und die bisherige Fehlsubventionierung (Fehl- und Unterbelegung) abzuschaffen (z. B. durch den Übergang von der Objektförderung zur Individualförderung und durch Begrenzung des subventionsfähigen Wohnraums)²⁶⁾.

Ein großes wohnungspolitisches Problem besteht in der *Mietverzerrung* zwischen alten und neuen Sozialbauwohnungen. Da die Miethöhe aufgrund des degressiven Förderungssystems und der in den letzten Jahren sprunghaft gestiegenen Baukosten²⁷⁾ nicht mehr nach Ausstattung oder Lage einer Wohnung bestimmt wird, sondern allein nach dem Herstellungsjahr, sind Inhaber von neuen Sozialwohnungen – und das sind häufig junge Familien mit hoher Mobilitätsbereitschaft – gegenüber den Altmietern erheblich benachteiligt. Eine Lösung dieses politisch brisanten Problems²⁸⁾ wird von vielen als unabdingbare Voraussetzung für die Fortsetzung des sozialen Wohnungsbaus in der Zukunft angesehen.

Ein besonderes Problem im Rahmen einer Politik der Verbesserung der großstädtischen Wohnraumversorgung stellt die Frage der Eigentumbildung dar, die bei den Stadt-Umland-Wanderungen eine bedeutende Rolle spielt. Um das zu den Umlandgemeinden bestehende Wohnwertgefälle abzubauen, wäre den Großstädten zwar generell eine

Strategie der verstärkten *Eigenheimförderung* anzuraten. Viele Großstädte sind zu einer solchen Politik jedoch gar nicht in der Lage, weil eine großflächige Erschließung von Eigenheim-Bauplätzen an den insgesamt knappen Flächenreserven und/oder an den Besitzverhältnissen scheitert und für eine notwendige Subventionierung der Bodenpreise und der Erschließungskosten die finanziellen Mittel fehlen.

Angesichts der begrenzten Möglichkeiten sollten die Großstädte ihre Eigenheimpolitik ausschließlich auf jenen Bevölkerungskreis konzentrieren, der einerseits besonders „abwanderungsgefährdet“ und andererseits für eine Verbesserung der großstädtischen Bevölkerungsstruktur besonders wichtig ist, nämlich kinderreiche Familien.

Notwendige Wohnumfeldverbesserung

Eine wirksame Verbesserung der großstädtischen Wohnattraktivität ist nur zu erreichen, wenn die Anhebung der Wohnungsqualität mit Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes gekoppelt ist. Hier kommt es vor allem darauf an, die vom Individualverkehr herrührende Beeinträchtigung des Wohnens zu reduzieren, z. B. durch Maßnahmen zur Verminderung des Verkehrsaufkommens (Funktionsmischung, polyzentrische Stadtentwicklung, Förderung des öffentlichen Nahverkehrs und Erschwerung des Individualverkehrs), Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung in Wohnvierteln (Einrichtung von Fußgängerstraßen, Geschwindigkeitsbeschränkungen durch Tempolimit, Stolperschwellen usw.) und sonstige Maßnahmen zur Verminderung von Verkehrsimmissionen²⁹⁾.

21) Vgl. Referat für Stadtforschung und Stadtentwicklung der Landeshauptstadt München (Hrsg.): Stadtentwicklungsplan 1975 in der Fassung des Beschlusses der Vollversammlung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 4. Juli 1975.

22) Wegen des niedrigen Mietenniveaus werden geräumige, familiengerechte Mehrzweckbauwohnungen häufig von Einpersonenhaushalten „blockiert“.

23) Nach der Regierungserklärung der sozialliberalen Koalition vom 16. 12. 1976 soll der soziale Wohnungsbau gleiche Priorität für die Versorgung sogenannter Problemgruppen und für die Stadterneuerung in städtebaulichen Sanierungsgebieten erhalten.

24) Vgl. Hans Hellberg, Hans-Gottfried v. Rohr, a. a. O., S. 152.

25) Aufgrund des bisherigen degressiven Förderungssystems sind in Zukunft kräftige Mietsteigerungen zu erwarten. So wird sich die Miete einer 1976 fertiggestellten 80 qm großen Sozialwohnung nach Berechnungen des Verbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen bis 1992 von 352 DM auf 1056 DM verdreifachen. Vgl. Artikel „Explosion der Sozialmieten schon vorprogrammiert“, in: Der Tagesspiegel vom 14. 12. 1976.

26) Vgl. Rolf Bialas: Probleme des sozialen Wohnungsbaus und der Mietpreisentwicklung, in: Das Rathaus, 29. Jg. (1976), S. 564 f.

27) 1975 war bereits eine Subventionsleistung von mehr als 10 DM je qm Wohnfläche erforderlich, um eine Miete von 4,20 DM zu erreichen. Fünf Jahre vorher betrug diese Subventionsleistung weniger als 3 DM. Vgl. Otto Städler: Der Stellenwert des Wohnungsbaues im Zeichen des Strukturwandels – Überlegungen aus der Sicht der öffentlichen Hand, in: Wohnungsbau nach Maß? Zum künftigen Wohnungsbau aus der Sicht der Träger (Schriften für Sozialökologie, Bd. 16), Bochum 1976, S. 24.

28) Zu den Lösungsvorschlägen vgl. z. B. Karl Ravens: Wohnungswirtschaft an der Wende – Gibt es einen Neubeginn? (Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 13), Münster 1976, S. 18 f.

29) Vordringlich sind dabei Maßnahmen, die zu Lärminderungen an den Kraftfahrzeugen führen.

Neben einer umweltfreundlichen Gestaltung des Verkehrs, die nur mit einem breitgefächerten Maßnahmenkatalog zu erreichen ist³⁰⁾, muß eine Politik der Wohnumfeldverbesserung darauf gerichtet sein, die in den Altbaugebieten meist hohen Bebauungsdichten zu reduzieren (etwa im Zuge von Sanierungsmaßnahmen) sowie durch Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen, Grünanlagen und dergleichen Freiräume am Wohnplatz oder in dessen Nähe herzustellen. Durch die Erweiterung des Vorkaufsrechts im neuen BBauG, insbesondere durch das preislimitierende Vorkaufsrecht, wird eine solche Politik zweifellos erleichtert. Das Dilemma der Städte besteht jedoch darin, daß die Wohnumfeldverbesserung besonders in den Innenstadtrandgebieten notwendig ist, wo die für Infrastrukturmaßnahmen benötigten Grundstücke meist auch für kommerzielle Nutzungen nachgefragt werden. Angesichts des mangelhaften Bodenrechts ist aber die Finanzanstattung der Städte absolut unzureichend, um die aus der Anwendung der Planverwirklichungsinstrumente sich ergebenden Entschädigungsleistungen tragen zu können³¹⁾.

Kooperation statt Verteilungskampf

Unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Politik der Wiederherstellung der großstädtischen Wohnattraktivität und für eine ausgewogene Entwicklung im Stadt-Umland-Bereich ist die Überwindung des traditionellen „Bürgermeisterwettbewerbs“ durch eine verstärkte Zusammenarbeit von Kernstadt und Umlandgemeinden. Im Zuge der Verknappung der Ressourcen hat sich der Konkurrenzkampf der Gemeinden jedoch wesentlich verschärft – insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung. Der verschärfte Verteilungskampf zwischen Kernstadt und Umland wirkt sich zur Zeit vor allem zu Lasten der Kernstädte aus. Denn in dem Maße, in dem die Umlandgemeinden ihre gestiegene Finanzkraft in eine Erhöhung ihrer Attraktivität im Infrastrukturbereich umsetzen, sinkt die relative Attraktivität der Kernstädte zwangsläufig weiter ab, da diese mit den die Wanderungen vor allem determinierenden Vorzügen des Umlandes, wie etwa Wohnen im Einfamilienhaus, Nähe zum Grünen usw., ohnehin nicht konkurrieren können.

³⁰⁾ Zu dieser Frage sind inzwischen zahlreiche Vorschläge unterbreitet worden. Vgl. z. B. Auto und Umwelt, Gutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom September 1973; Dieter Apel: Straßenverkehr und Lärmschutz, Zum Entwurf einer Straßenschallschutzverordnung nach § 43 Bundes-Immissionsschutzgesetz (Gutachten des Deutschen Instituts für Urbanistik), Berlin 1976.

³¹⁾ Durch die Realisierung des Planungswertausgleichs in der Novelle zum BBauG, die ja bekanntlich am Widerstand der Bundesratsmehrheit scheiterte, wäre für eine Reihe von Städten eine Verbesserung der Finanzsituation erzielt worden. Vgl. die Berechnungen bei Michael Reidenbach, Rudolf Schäfer, Gerd Schmidt-Eichstädt: Planspiel zur Novellierung des Bundesbaugesetzes (Veröffentlichung des Deutschen Instituts für Urbanistik), Berlin 1975, S. 36 ff.

Um die Bemühungen der Großstädte, die Bevölkerungsverluste und weitere Segregationsprozesse zu bremsen, nicht von vornherein als aussichtslos erscheinen zu lassen, ist nicht nur eine gemeinsame Entwicklungsplanung der verschiedenen kommunalen Entscheidungsträger in der Region erforderlich. Notwendig ist vor allem auch, daß die von den einzelnen Gebietskörperschaften ergriffenen Maßnahmen auf ein gemeinsames Entwicklungskonzept abgestellt sind bzw. die Landes- und Regionalplanung über das entsprechende Durchsetzungsinstrumentarium verfügt.

Versagen der Kommunen

Die bisherigen Erfahrungen mit den verschiedenen in den Verdichtungsräumen praktizierten Kooperationsformen sind allerdings nicht dazu angetan, hinsichtlich der „Selbststeuerungskraft“ der Kommunen großen Optimismus zu entfalten. Die Probleme seien beispielhaft skizziert:

Der Wohnungsbau scheidet auf absehbare Zeit als potentielles Lenkungsinstrument der Siedlungsentwicklung aus. Überhöhte Bevölkerungszahlen in den Landesraumordnungsprogrammen und die häufig geübte Praxis der in regionalen Planungsverbänden zusammengeschlossenen Kommunen, vor Verabschiedung eines rechtsverbindlichen Regionalplans noch möglichst viele Siedlungsflächen sich gewissermaßen gegenseitig „zu genehmigen“, haben fast überall zu weit über den Bedarf hinausgehenden Baurechtsausweisungen geführt, die eine gezielte bauleitplanerische Steuerung unmöglich machen.

Einer restriktiven bzw. nicht auf Wachstum ausgerichteten Siedlungsentwicklung der Umlandgemeinden stehen zum Teil handfeste wirtschaftliche Interessen potenter Bauträgersgesellschaften entgegen, die im Umland umfangreiche (spekulative) Grundstückskäufe getätigt haben und nun natürlich an einer renditeträchtigen Verwertung des investierten Kapitals interessiert sind. Der Konflikt zwischen betriebswirtschaftlichen und stadtplanerischen Interessen wird dabei häufig zu Lasten der Stadtentwicklungsplanung entschieden.

Trotz zahlreicher Bemühungen um eine effizientere Steuerung der räumlichen Entwicklung durch Bildung von Planungsregionen verschiedensten Musters ist in den meisten großstädtischen Verdichtungsgebieten noch nicht einmal die Mindestvoraussetzung einer erfolgversprechenden Entwicklungsstrategie für Großstadregionen vorhanden, nämlich ein gemeinsames Entwicklungskonzept. Da durch Planungen der Kernstadt die Umlandgemeinden in Zugzwang geraten können und umgekehrt, müssen unabgestimmte Planungskonzepte zwangsläufig zu Konflikten unter den Regionsgemeinden führen. Aber auch ein gemein-

sames Entwicklungsmodell ist längst keine Garantie für eine den Zielvorstellungen entsprechende Siedlungsentwicklung³²⁾, wenn es an einer planadäquaten Durchsetzungsstrategie der Regionalplanungsbehörden fehlt.

Das Fehlen gemeinsamer Planungs- und Durchsetzungsstrategien ist sicher auch auf die unterschiedlichen politischen Interessenlagen der Mandatsträger in den betroffenen Gebietskörperschaften (Land, Kernstadt, Umlandgemeinden) zurückzuführen. Bei den Randwanderern handelt es sich um soziale Aufsteiger, um aktive und anspruchsvolle Bevölkerungsgruppen, die ihre Interessen weit nachdrücklicher als die in den Innenstädten verbleibenden (Rand-)Gruppen vertreten (können). Da sich die auf die infrastrukturelle Ausstattung des Umlandes gerichteten Anspruchsniveaus der Randwanderer an den Versorgungsstandards der Kernstadt orientieren, stehen die Mandatsträger der Umlandgemeinden unter einem erhöhten Erfolgsdruck. Auch stehen bei den von den politischen Mandatsträgern zu fällenden Entscheidungen über die alternative Verwendung der insgesamt knappen Mittel meist alternative Wählerpotentiale auf dem Spiel, was sicher nicht dazu beiträgt, den Blick für die längerfristigen Notwendigkeiten der Gesamtregion zu schärfen.

Flankierende Maßnahmen

Um die „Entleerung“ der Großstädte und die Zersiedlung des Umlandes zu bremsen, sind eine Reihe flankierender Maßnahmen erforderlich, die im folgenden stichwortartig aufgeführt werden sollen:

Eine der gravierendsten Ursachen für die Fehlentwicklungen in den großstädtischen Verdichtungsgebieten liegt – wie schon erwähnt – in dem geltenden Bodenrecht. Auch nach dem vorläufigen Scheitern der Bodenrechtsreform muß weiter nach Lösungsmöglichkeiten gesucht werden, die politisch durchsetzbar sind.

Zu überdenken ist auch die bisherige Steuerpolitik des Bundes. Die steuerliche Privilegierung des Grundbesitzes gegenüber anderen Arten der Vermögensanlage und die undifferenzierte Förderung des Eigenheimbaus durch Steuererleichterungen und Wohnungsbauprämien sind Faktoren, die jene in den Großstädten lebenden Bevölkerungsgruppen, die diese Vergünstigungen auch wahrnehmen wollen (und können), zwangsläufig veranlassen, mangels geeigneter Realisierungsmöglichkeiten in den Kernstädten ins Umland abzuwandern.

Zu überdenken ist ferner die bisherige Verkehrsplanung in den Verdichtungsräumen. Ein weit in das Umland hineinreichendes Schnellbahnnetz verbessert die Standortqualität der Stadt-

randgemeinden und macht für manche (auf die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel angewiesene) Bevölkerungsgruppen und Betriebe die Abwanderung überhaupt erst möglich.

Um die Umweltqualität in den Städten zu verbessern, ist eine Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs und eine Erschwerung des Individualverkehrs erforderlich. Während die Defizite der öffentlichen Verkehrsbetriebe von Jahr zu Jahr steigen, sollte die Benutzung des eigenen Pkw zumindest in den mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossenen Verdichtungsräumen nicht noch steuerlich prämiert werden, wie dies mit der Kilometerpauschale geschieht³³⁾.

Da mit der Kern-Rand-Wanderung von Bevölkerung und Betrieben eine Umverteilung der Finanzkraft zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden verbunden³⁴⁾ und ein großer Teil der städtischen Aufgaben bevölkerungsunabhängig ist³⁵⁾, verschlechtert sich die Finanzsituation der Großstädte mit jedem abwandernden Einwohner im doppelten Sinne. Um die Funktionsfähigkeit der Großstädte zu erhalten, ist deshalb eine Verstärkung ihrer Finanzausstattung erforderlich. Ein erster Schritt dazu wäre in manchen Ländern schon die stärkere Berücksichtigung der zentralen Funktionen der Großstädte im Rahmen des Länderfinanzausgleichs³⁶⁾.

Abschließend bleibt festzustellen, daß es zur Lösung der Großstadtprobleme erheblicher, vor allem aber gemeinsamer Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen bedarf. Der Blick auf die Verhältnisse in den USA sollte für alle Beteiligten Ansporn genug sein, ihren Beitrag zu einer offensiven Großstadtpolitik zu leisten.

³²⁾ Dies zeigt etwa die Siedlungsentwicklung im schleswig-holsteinischen Umland von Hamburg, die in wesentlichen Punkten von der erklärten Zielvorstellung der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein abweicht. Vgl. Hans Heuer, Christa Knopf: Regionalplanung im Hamburger Umland – Versuch einer Bilanz, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 15 (1976), S. 224 ff.

³³⁾ Zur Frage der Raumwirksamkeit der Kilometerpauschale und ihrer möglichen Abschaffung vgl. G. Wolfgang Heinze, Dieter Kanzlerski: Ungerecht und unwirksam. Die Kilometerpauschale in raumordnerischer Sicht, in: Structur, 10. Jg. (1976), S. 147 ff.

³⁴⁾ Vgl. Hans Heuer, Christa Knopf, a. a. O., S. 243 ff.

³⁵⁾ Eine Hamburger Untersuchung hat ergeben, „daß höchstens 30 Prozent der öffentlichen Ausgaben bzw. Aufgaben in einem mehr oder minder direkten Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung stehen“. (Bericht an die Bürgerschaft erstattet von der Enquete-Kommission gemäß § 79a der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft zur Analyse der gegenwärtigen und zukünftigen wirtschaftlichen Lage und Bevölkerungsstruktur Hamburgs, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 8/681 vom 30. 4. 1975, S. 50).

³⁶⁾ So ergaben beispielsweise Berechnungen des baden-württembergischen Finanzministeriums, „daß der Finanzbedarf der größten Stadt 3,6mal so groß ist wie der der kleinsten Gemeinde (Spannungsverhältnis 1:3,6)“, während der baden-württembergische Finanzausgleich von einem Spannungsverhältnis von 1:1,63 ausgeht. Vgl. Oberbürgermeister der Stadt Stuttgart (Hrsg.): Gedanken zur Kernstadt-Umland-Frage in der Region Mittlerer Neckar (Manuskript), Stuttgart 1975, S. 17 f. Zur Frage, wie die Städte aus der Sicht des Deutschen Städtetages finanziell ausgestattet sein müssen, vgl. Bruno Weinberger: Städte als Entwicklungszentren ohne ausreichende Finanzen?, in: Für die Zukunft der Städte (DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, H. 3), Köln 1976, S. 27 ff.