ORDEN POUR LE MÉRITE
FÜR WISSENSCHAFTEN UND KÜNSTE

# REDEN UND GEDENKWORTE

DREIZEHNTER BAND
1976/77

VERLAG LAMBERT SCHNEIDER · HEIDELBERG

# REDE VON
# RUDOLF HILLEBRECHT

RUDOLF HILLEBRECHT

# STADTENTWICKLUNG UNTER VERÄNDERTEN VORAUSSETZUNGEN

---

Unsere Städte haben in dem für ihre Geschichte außerordentlich geringen Zeitraum von kaum drei Jahrzehnten eine nach Umfang und Art ganz ungewöhnliche Entwicklung erfahren. Nach einer überraschend schnellen Überwindung der Kriegszerstörungen setzten Stadterweiterungen ein, denen dank der immer allgemeiner gewordenen Verfügbarkeit des Autos keine räumlichen Grenzen gesetzt zu sein schienen; Eingriffe in die Landschaft und Veränderungen des Stadtgefüges und -bildes waren die Folgen, die in Verein mit Begleiterscheinungen des Verkehrs inzwischen mehr und mehr Unbehagen, berechtigt oder auch nicht, auslösten. Die Sachverhalte sind bekannt, weniger die Ursachen. Sie liegen, kurz gesagt, in einer weitgehenden Veränderung unserer Lebensformen und -ansprüche, unserer Wertanschauungen und -vorstellungen, an der wir alle – und meist aktiv – beteiligt sind, und sie wiederum ist, unter mannigfachen wechselseitigen Beziehungen, durch einen um-

fassenden und tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel verursacht, der die industrielle Gesellschaft entstehen ließ. Wenn nicht deren Eigenschaften und Wesensmerkmale, so doch deren Widersprüche und Unvollkommenheiten spiegelt die Stadtform der Gegenwart, sofern für den Zustand, in dem die Stadt sich befindet, der Begriff Form überhaupt angebracht ist.

Es gibt Anzeichen dafür, daß einige Voraussetzungen, auf denen die Stadtentwicklung in den letzten Jahrzehnten beruhte, sich verändern oder fraglich werden, Anzeichen, die darauf hinzudeuten scheinen, daß auch dem Wachstum der Städte Grenzen gesetzt sind. Schon ist von einer Trendwende, ja von einem Schrumpfungsprozeß die Rede, der den Städten bevorsteht. Die Tatsache, daß die Vorgänge der Stadtentwicklung, in anderen Ländern als Urbanisierung, in Deutschland als Verstädterung bezeichnet und zugleich mit einem negativen Vorzeichen bewertet, zu vielen Konflikten und Problemen geführt haben, macht die Hoffnung verständlich, mit einer Trendwende könnten auch die Probleme schrumpfen oder gar schwinden. Nostalgie, die Sehnsucht nach einer Vergangenheit, die aus eigenem Erleben kaum jemand kennt, mag solche Hoffnung unterstützen. Zu bedenken ist jedoch, daß Wachstum – und nicht erst seit dem 19. Jahrhundert – ein Wesensmerkmal der Stadtentwicklung ist, in dem sich quantitativ wirksam werdende Vorgänge, meist wirtschaftlich begründet, im allgemeinen mit qualitativen Gewinnen verbinden. In der Stadtgeschichte wechseln zwar Perioden schnelleren und langsameren Wachstums, auch des Stillstandes in der Entwicklung; von zeitlich begrenzten Rückschlägen durch Katastrophen aller Art hier abgesehen, sind Schrumpfungsprozesse dagegen bisher unbekannt geblieben. Sie würden uns vor völlig neuartige Aufgaben und

schwerwiegende Entschlüsse auf vielen Gebieten stellen, auf die wir wenig oder gar nicht vorbereitet sind.

*

Bevor ich mich mit Veränderungen befasse, die Rückwirkungen solcher Art auf die Stadtentwicklung auslösen können, halte ich einen kurzen Rückblick auf die Verhältnisse für angebracht, die sich in den letzten Jahrzehnten bildeten. Von 1939 bis 1974 nahm die Bevölkerung im Gebiet der Bundesrepublik von 43 auf 62 Millionen Einwohner zu, also in 35 Jahren um fast 50 Prozent; eine extreme Entwicklung, die durch die Aufnahme von Vertriebenen, Flüchtlingen, Zuwanderern und Ausländern wie durch einen starken Geburtenüberschuß in den Jahren von 1934 bis 1940 verursacht wurde. Sie hatte ein Ansteigen der Bevölkerungsdichte von 173 auf 250 Einwohner/qkm und damit erhebliche Veränderungen für die Siedlungsstruktur zur Folge, wie das am Bild unserer Städte, Dörfer und Landschaften ablesbar ist.

Dank der geschichtlichen Entwicklung ist die Besiedlung unseres Landes vergleichsweise zu der anderer Staaten in der Grundstruktur dezentral angelegt; infolgedessen konnte die große Bevölkerungszunahme sich mehr oder weniger auf das gesamte Bundesgebiet verteilen. Die in der ersten Phase der Industrialisierung im 19. Jahrhundert entstandenen Siedlungsschwerpunkte zogen jedoch um so mehr große Anteile der Bevölkerungszunahme an, als die Industrialisierung sich nach dem Kriege verstärkte. Diese Entwicklung führte in kurzer Zeit zu Siedlungsgebilden neuer Art, die durch ihre sozio-ökonomischen Strukturen geprägt werden und mit den überkommenen

administrativen Gebietseinheiten nicht mehr korrespondieren: zu Stadtregionen. Ihre Erscheinungsform, in der sich die Stadtform mehr und mehr auflöst, ist für den Urbanisierungsprozeß in der industriellen Gesellschaft kennzeichnend. Im Bundesraumordnungsgesetz wurde für die Gebietskategorie der Ballungen der Begriff »Verdichtungsraum« geschaffen, dem der »ländliche Raum« gegenübersteht.

1970 lebten in den 24 Verdichtungsräumen, die dieses Gesetz ausweist, 26,64 Millionen Menschen; das sind 45,5% der Wohnbevölkerung des Bundesgebietes. Noch bemerkenswerter ist, daß sich 1970 in den gleichen Räumen 55,4% aller Arbeitsplätze des Bundesgebietes befanden, also mehr als die Hälfte in Räumen, die nur 7,3% der Fläche des Bundesgebietes in Anspruch nehmen. Graduelle Unterschiedlichkeiten dieser Räume dürfen hier vernachlässigt werden, da sie von dem gemeinsamen Merkmal der Konzentration überlagert werden.

Diese Konzentration, die generell für alle Städte zutrifft, ist eine Folge des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels, der, als »zweite industrielle Revolution« bezeichnet und durch eine fortschreitende Rationalisierung, Technisierung und Automatisierung in den Produktionsprozessen der gewerblichen und industriellen Wirtschaft ausgelöst, in der Mitte des Jahrhunderts bei uns einsetzte und noch andauert. Er ist durch eine Abnahme der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, dem primären Beschäftigungssektor, wie im Gewerbe und in der Industrie, dem sekundären Sektor, und durch eine Zunahme in den Dienstleistungen, dem tertiären Sektor, gekennzeichnet; so nahm von 1970 bis 1973 der tertiäre Sektor um 641 000 Arbeitsplätze zu, während in der Landwirtschaft 59 000 und in der gewerblichen und industriellen Wirtschaft 10 000 Arbeits-

plätze eingespart wurden.[1] Es gibt keinen Zweifel, daß die Veränderungen in den Beschäftigungsverhältnissen sich auch auf die sozialen Strukturen, Verhaltensweisen und Lebensansprüche auswirken.

Dienstleistungen werden ihren Funktionsbedingungen entsprechend in den Städten und Verdichtungsräumen stärker als in anderen Räumen angeboten und nachgefragt; infolgedessen förderte der wirtschaftliche Strukturwandel den Prozeß der Urbanisierung. Bei einer Bevölkerungszunahme zwischen 1965 und 1973 von durchschnittlich 0,6% p.a. vermehrte sich die Siedlungsfläche um 1,8% p.a. oder im gesamten Zeitraum um 15% = 340000 ha, was der 3,5fachen Flächengröße des Naturparks Harz gleichkommt. Qualitativ steigende Ansprüche der Bürger in ihren Lebensbereichen wie der Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt führen zu einem vermehrten Flächenbedarf, dessen Deckung wiederum einen Verlust an landwirtschaftlich genutzten und naturnahen, der Erholung dienenden Flächen und damit Qualitätseinbußen zur Folge hat. Mit einer weiterhin gleichgerichteten Entwicklung werden sich also die konkurrierenden Ansprüche in der Flächennutzung verschärfen und die Zielkonflikte vermehren, die in der städtebaulichen Planung und Wirklichkeit mit der industriellen Gesellschaft, der Industrialisierung und der Urbanisierung verbunden sind. Um so bedeutsamer ist die Frage, ob in dieser Entwicklung Änderungen zu erwarten sind und wie sie sich für die Zukunft der Städte auswirken können.

| [1] Beiträge zum Bruttosozialprodukt in % | | | Erwerbstätige in Millionen |
|---|---|---|---|
| | *1960* | *1975* | *1973* |
| Landwirtschaft | 5,7 | 2,7 | 1,931 |
| Gewerbe / Industrie | 54,4 | 47,8 | 12,947 |
| Dienstleistungen | 39,8 | 49,5 | 12,188 |

Das Wirtschaftswachstum ist heute in Frage gestellt. Das ist für uns ein Novum, das um so beunruhigender wirkt, als wir es gewohnt waren, Wachstum mit Fortschritt im qualitativen Sinne gleichzusetzen. Daß die Bewertung des Fortschritts unter verschiedenen Aspekten und Maßstäben zu unterschiedlichen, ja gegensätzlichen Ergebnissen führen kann, erwies sich bereits vor Jahren in der Diskussion über den Städtebau der Gegenwart. So ist es zu erklären, wenn heute die offenbar gewordenen Abhängigkeiten unserer Wirtschaft in der Energie- und Rohstoffversorgung und vor allem die Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung gerade vom Städtebau mit besonderer Aufmerksamkeit beobachtet werden; denn im Städtebau haben wir es mit langfristig wirksamen und infolge der Dauerhaftigkeit der baulichen Investitionen mit folgenreichen und schwer korrigierbaren Entscheidungen zu tun.

In der gegenwärtigen Wirtschaftslage und den mit ihr verbundenen Finanzproblemen der öffentlichen Hand, insbesondere der Kommunen, nun bereits Faktoren zu erblicken, welche die Stadtentwicklung maßgeblich beeinflussen müßten, erscheint mir allerdings verfehlt und trügerisch. Daß ein Zusammenhang mit den taktischen Maßnahmen der Länder und Ländergruppen besteht, die über Öl und Rohstoffe verfügen, ist bekannt; auf die Angabe von Ziffern und Daten darf ich daher verzichten. Ihre strategischen Zielsetzungen, zu denen eigene industrielle Fertigung gehört, werden jedoch Veränderungen unserer Wirtschaftsstruktur notwendig machen, u. a. durch die Entwicklung höherwertiger Produktionen und Produktionstechniken. Im Bereich der gewerblich und industriell produzierenden Wirtschaft sind bei uns noch fast 50% aller Erwerbstätigen beschäftigt; demgegenüber beanspruchte der sekundäre Sektor im Vergleichsjahr 1971 in England nur 45,6%, in

Frankreich 38,6%, in Schweden 37,6% und in den USA 31,1% der Erwerbstätigen. Gründe für diesen vergleichsweise hohen Anteil des sekundären Sektors – Unterbewertung der DM, hohe Exportquote an Industrieerzeugnissen, »Einfuhr« von Gastarbeitern – sind entfallen. Das alles dürfte eine Abnahme von Erwerbstätigen im gewerblichen und industriellen Sektor zu Gunsten des tertiären Sektors, der Dienstleistungen, zur Folge haben. Ganz unabhängig von der Frage nach dem weiteren Verlauf des Wirtschaftswachstums wird eine Änderung in der Wirtschaftsstruktur und damit auch in der bisherigen Grundlage vieler Prognosen und Planungen für die Stadtentwicklung eintreten.

Die bedeutendste und gewiß folgenreichste Veränderung bisheriger Wachstumsannahmen für die Städte ist aus der Bevölkerungsentwicklung zu erwarten. Aus dem Bundesamt für Statistik liegt eine Vorausschätzung vor, die unter hier zu vernachlässigenden Annahmen bis zum Jahre 2020 vorgenommen wurde:

| *Bevölkerung* | *insgesamt* | *Deutsche* | *Ausländer* |
|---|---|---|---|
| 1975 | 62,0 Mio | 58,0 Mio | 4,0 Mio |
| 2020 | 50,2 Mio | 45,0 Mio | 5,2 Mio |

Dieselbe Vorausschätzung vom 15. Februar 1975 läßt folgende Altersstruktur erwarten:

| *Bevölkerung* | *unter 15 Jahren* | *15–60 Jahre* | *60 und mehr Jahre* |
|---|---|---|---|
| 1975 | 13,374 | 35,581 | 12,302 |
| 2020 | 7,168 | 30,076 | 12,479 |
| 1985 | 9,842 | 38,387 | 11,470 |

Entgegen dem langfristigen Trend bis zum Jahre 2020 und darüber hinaus wird zum Jahre 1985 eine Zunahme in der Altersgruppe von 15 bis 60 Jahren, d. h. der erwerbsfähigen Bevölkerung um 2,8 Millionen zu erwarten sein, der eine Abnahme um 3,5 Millionen unter 15jähriger gegenübersteht. Diese Daten, die gegenwärtig auch in der Bildungs-, Sozial- und Wirtschaftspolitik eine Rolle spielen, verdeutlichen die Schwierigkeit, heute Aussagen über die künftige Stadtentwicklung zu machen. Ein Vergleich über den Stand der natürlichen Bevölkerungszunahme oder -abnahme mit anderen Industriestaaten mag das Bild vervollständigen:

*Natürliche Bevölkerungszunahme oder -abnahme 1974*
(Überschuß der Geburten: +; Überschuß der Sterbefälle: –
[auf 1000 Einwohner])

| | |
|---|---|
| Bundesrepublik Deutschland . . . . . | – 1,6 |
| Deutsche Demokratische Republik . . . | – 3,0 |
| Frankreich . . . . . | + 4,8 |
| Großbritannien . . . . . | + 1,9 |
| Italien . . . . . | + 6,1 |
| Niederlande . . . . . | + 5,8 |
| Schweden . . . . . | + 2,8 |
| UdSSR . . . . . | + 9,0 |
| USA . . . . . | + 5,9 |
| Japan . . . . . | + 12,8 |

Ihre erste Feststellung, daß es in diesem Zusammenhang noch Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Staaten deutscher Nation gibt, erweist sich als wenig tröstlich, wenn Sie erkennen, daß beide Staaten – neben Luxemburg mit dem Wert minus

0,3 – mit Abstand vor anderen Industrienationen und vor sämtlichen anderen Staaten, die alle positive Werte haben, eine Verlustbilanz aufweisen.
Die Zahlen über die Entwicklung der Weltbevölkerung sind allgemein bekannt:

| | | |
|---|---|---|
| | 1900 | – 1,6 Milliarden |
| | 1970 | – 3,6 Milliarden |
| vorausgeschätzt: | 2000 | – 6,0 Milliarden. |

Sie haben gewiß berechtigt Anlaß zur Beunruhigung gegeben. Über unsere Bevölkerungsentwicklung scheint dagegen ein Tabu verhängt zu sein. In der Statistik wird die Nettoreproduktionsziffer verwendet, ein Wert, der zur Bestandserhaltung der Bevölkerung erreicht wird, wenn im Durchschnitt von 100 heiratenden Frauen 220 Kinder geboren werden; sie lautet also 2,2. Diese Zahl lag 1974 bei 1,55, also gut 25 % unter dem zur Bestandserhaltung erforderlichen Minimum.
Die verfügbare Zeit reicht nicht, um hier Überlegungen über Gründe und Ursachen oder Spekulationen über Beeinflussungsmöglichkeiten dieser Entwicklung anzustellen. Bestimmungsgründe des generativen Verhaltens sind noch wenig erforscht. Die seit 1967 eröffneten Möglichkeiten der Geburtenregelung allein besagen ja noch nichts über Kinderfreudigkeit, Lebensformen und -vorstellungen. Ursachen dürften im ökonomischen Bereich liegen – einerseits Entbehrlichkeit der Kinder als Hilfe in Haus und Hof, als Erbe des Geschäfts und Betriebs, als Sicherheit für Krankheit und Alter, andererseits Einschränkung des Lebensstandards und der Freizügigkeit zu Gunsten von Kindern; auch der Wandel im Rollenverständnis der Frau dürfte von Bedeutung sein, wobei es für dessen Auswirkung eine sekundäre Frage ist, ob ihre Berufstätigkeit vornehmlich

als Mittel zur Emanzipation oder als Beitrag zum Lebensstandard aufgefaßt und betrieben wird. Daß staatliche Hilfen durch das Angebot von Dienstleistungen mannigfacher Art zur Entlastung berufstätiger, durch Kinder und Beruf doppelt beanspruchter Frauen – also zugleich bevölkerungspolitische Maßnahmen – Lebensansprüche nicht grundlegend beeinflussen können, ist aus ihrem »Erfolg« in der DDR ablesbar.

Bei allen regionalen Unterschiedlichkeiten in unserer Bevölkerungsentwicklung – die großen Städte weisen die höchsten Geburtendefizite auf – ist bemerkenswert, daß das Reproduktionsminimum schon 1973 in 260 von insgesamt 290 Landkreisen nicht mehr erreicht wurde und daß keine einzige der 110 kreisfreien Städte jene für die Bestandserhaltung erforderliche Ziffer erzielte. Unter den Annahmen, die das Bundesamt für Statistik aus der Sachlage treffen mußte, bedeutet das, daß wir im Jahre 2000 mit 8 bis 9 Millionen und im Jahre 2020 mit 17 Millionen Ausländern im Bundesgebiet zu rechnen haben, wenn wir den gegenwärtigen Bevölkerungsstand aufrecht erhalten wollen. Ich bitte um Ihre Nachsicht, wenn ich eine solche Mitteilung infolge Zeitmangels ohne weitere Hinweise lasse oder auch keine Fragen anknüpfe wie etwa: woher die Einwanderer oder wer lehrt uns ein Einwandererland zu werden oder wie können unsere Städte mit den damit verbundenen Problemen fertig werden? Diese gewiß ernste Frage ist nicht erst in weiter Zukunft zu beantworten; denn die Kinder, die in etwa 25 Jahren fehlen werden, sind der Ausfall an Nachwuchs, der durch die – eher steigenden als fallenden – Geburtendefizite in der Gegenwart entsteht. Ausmaß und Art der Auswirkungen, die durch die Bevölkerungsentwicklung hervorgerufen werden, mag abschließend ein Beispiel veranschaulichen: 1973, also noch vor 3 Jahren, wurden rund 1 Million

Kinder eingeschult, 1979, also in 3 Jahren, werden es nur noch etwa 630 000 sein. Die Erleichterung darüber, daß der »Schülerberg« mit seinen Problemen im Schwinden ist, nimmt offenbar selbst einer so erstaunlichen Veränderung innerhalb der kurzen Zeit von 6 Jahren den Charakter eines alarmierenden Symptoms, das über das Phänomen der Bevölkerungsentwicklung aufmerken lassen könnte, ein Phänomen, das merkwürnigerweise von uns weitgehend ignoriert wird.

*

Trotz der Unsicherheit aller Faktoren, die mit den Veränderungen in der Wirtschafts-, Sozial- und Bevölkerungsstruktur unter ihren mannigfachen wechselseitigen Beziehungen verbunden sind, ist es notwendig, sich über zu erwartende Folgen für die Stadtentwicklung Gedanken zu machen.

1) Die Wirtschaftsentwicklung läßt darauf schließen, daß neben einer weiteren Rückläufigkeit im Arbeitsbesatz der Landwirtschaft insbesondere im sekundären Wirtschaftssektor (Gewerbe und Industrie) Umstrukturierungen den Anteil der dort Beschäftigten reduzieren werden. Der Abbau von Überkapazitäten aus der Vergangenheit (infolge Unterbewertung der DM, »Einfuhr« von Gastarbeitern, hoher Exportquote), die Entwicklung eigener Industrieproduktion in den Öl und Rohstoffe besitzenden Ländern und die weitergehende Rationalisierung, Technisierung und Automatisierung wirken hier zusammen. Demgegenüber wird der Anteil der im tertiären Wirtschaftsbereich (Dienstleistungen) Beschäftigten stark zunehmen, nicht nur infolge der allgemeinen strukturellen Entwicklung, die in anderen Industriestaaten vorgezeichnet ist, sondern vor allem infolge der Notwendigkeit, zum Ausgleich des Exportrück-

gangs im Bereich gewerblicher und industrieller Güter und Waren höherwertige Produkte und neue Produktionsverfahren unter Ausnutzung und Ausbau des technologischen Vorsprungs zu entwickeln.

Hochqualifizierte Kräfte des tertiären Sektors, die zur technologischen Weiterentwicklung in Forschung und Lehre, in Theorie und Praxis benötigt werden, suchen erfahrungsgemäß die Standortvorzüge, die sich vornehmlich oder allein in Städten, Stadtregionen und Verdichtungsräumen bieten, und entscheiden damit die Standortwahl für neue Anlagen. Zur Lokkerung, Verringerung oder – partiell – Überwindung der Abhängigkeiten in der Energie- und Rohstoffversorgung wie zur Entwicklung neuer Technologien, Produktionsverfahren und Produktionen werden hohe Investitionen (z. B. für Kernkraftwerke) benötigt werden; ferner wird die erforderliche Umstellung auf ökologieunschädliche Produktions- und Konsummittel zu erheblichen Kostensteigerungen und damit zur Belastung des realen Bruttosozialproduktes führen. Städte und Stadtregionen sind in der Regel mit infrastrukturellen Anlagen und Einrichtungen – auch Verkehrsanlagen – besser ausgestattet als ländliche Entwicklungsräume. Angesichts der Knappheit an Investitionsmitteln und der hohen Kosten für infrastrukturelle Neuanlagen werden daher auch wirtschaftliche Gründe zu den Standortvorteilen der Städte hinzukommen. Die Anfälligkeit ländlicher Räume gegenüber Risiken der Monostruktur neuer Industrieansiedlungen (z. B. Automobilbau) erwies sich erst wieder in jüngster Zeit. Die Grenzen einer Beeinflussung der Standortwahl durch raumordnende Maßnahmen läßt der Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung erkennen: eine öffentliche Förderung spielte für die Standortwahl von neu errichteten und verlagerten Industriebetrieben

1970/71 nur in 16 von 1328 Fällen eine motivierende Rolle und nur 514 von 76000 Arbeitsplätzen wurden durch sie geschaffen, während für die weitaus meisten Betriebe und Arbeitsplätze andere Motive, hauptsächlich das Angebot von Arbeitskräften und Flächen, die Standortwahl bestimmten.
Die zu erwartenden Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur dürften also tendenziell den Urbanisierungsprozeß fördern, so daß eher mit einem weiteren Wachstum der Städte und Stadtregionen als mit einem Stagnieren oder gar Schrumpfen in ihrer Entwicklung zu rechnen ist.
2) Angesichts der engen wechselseitigen Beziehungen zwischen Wirtschaft und Gesellschaft wie der Abhängigkeiten sozialer Verhaltensweisen von deren strukturellen Verhältnissen ist auch auf Veränderungen im sozialen Bereich zu schließen. Kennzeichnend hierfür ist das in den letzten Jahrzehnten entstandene Ausmaß an »Sozialgütern« in Form von Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens, des Verkehrs, der Ver- und Entsorgung, der Kultur und Freizeitbetätigung, des Sports und der Erholung und für anderes mehr, Leistungen, die von der öffentlichen Hand, vor allem von den Gemeinden, erbracht werden. Der Anspruch und die Teilhabe an Sozialgütern ist ständig im Steigen begriffen und zugleich wird das Angewiesensein auf sie immer größer. Die Funktionstüchtigkeit und der Lebensstandard des Einzelnen wie die Funktionsfähigkeit und »Lebensqualität« der Gesellschaft werden in wachsendem Umfang von Sozialgütern abhängig, deren Anteil am Konsumbereich im volkswirtschaftlichen Sinne schon heute 50% übersteigt. Für zu erwartende Veränderungen sind folgende Annahmen erlaubt:
Mit zunehmender Bedeutung und Nachfrage nach Sozialgütern wird der Bedarf an Dienstleistungen größer und damit der

Anteil des tertiären Beschäftigungssektors erhöht. Voraussetzungen für eine Stärkung dieses Sektors bestehen in dem Ausbildungs- und Bildungspotential, das in den letzten Jahren vergrößert und verbessert wurde, und in dem noch hohen Anteil junger Bevölkerung im nächsten Jahrzehnt. Die Bereitstellung von Sozialgütern führt zum weiteren Ausbau infrastruktureller Einrichtungen; deren Art und Umfang wird unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nach der Zentralität geeigneter Standorte zu differenzieren sein, als welche in erster Linie wiederum – gemäß ihrer Funktion – Städte und Stadtregionen in Betracht kommen; sie werden auch für den aus wirtschaftsstrukturellen Gründen zu erwartenden Zuwachs im tertiären Sektor die bevorzugten Standorte sein. Veränderungen in der Sozialstruktur werden sich nicht zuletzt im Bereich des Wohnens äußern; alle Anzeichen sprechen für eine zunehmende Vorliebe für das Wohnen im Einfamilienhaus und in Außengebieten mit leichter Erreichbarkeit von Erholungsräumen, wodurch der Flächenbedarf weiterhin vermehrt wird.

Das alles bedeutet, daß auch die in der Sozialstruktur stattfindenden Wandlungsprozesse sich wahrscheinlich in einem weiteren Wachstum der Städte und Stadtregionen auswirken werden.

3) Die Folgen des Bevölkerungsrückganges für die Stadtentwicklung sind gewiß am schwersten zu beurteilen und Überlegungen hierüber können, insbesondere für spätere Zeiträume, nur spekulativen Charakter haben.

Trotz des Geburtenrückgangs, der langfristig zu einem starken Bevölkerungsschwund führt, ist bis 1985 bei einem Bevölkerungsverlust um nahezu 2 Millionen jedoch mit einer Zunahme an erwerbstätiger Bevölkerung um fast 3 Millionen fest zu rechnen. Im Hinblick auf die zu erwartenden Veränderungen

in der Wirtschafts- und Sozialstruktur wird ein hoher Anteil dieser Zunahme auf die Städte und Stadtregionen entfallen; der Zuwachs an Erwerbstätigen wird zu mehr als 50 %, eher zu 60 %, dem Dienstleistungssektor zuzurechnen sein. Allein aus diesen kurzfristig wirksam werdenden Entwicklungstendenzen ist mit erheblichen Folgen für unsere Siedlungsstruktur und die Brauchbarkeit ihrer bisherigen Ausstattung auf fast allen Gebieten zu rechnen.

Die schwer wiegenden Fragen der langfristigen Bevölkerungsentwicklung werden in Bälde zur politischen Beratung und Entscheidung drängen. Als Alternativen kommen in Betracht: Bevölkerungspolitik mit dem Ziel einer Bestandserhaltung, Einwanderungspolitik mit dem gleichen Ziel oder Hinnahme eines Rückgangs an deutscher Bevölkerung, der in etwa 50 Jahren uns die Bevölkerungszahl wieder erreichen läßt, die wir vor dem Kriege in der Bundesrepublik hatten. Jede dieser Alternativen birgt große Probleme und jede Entscheidung, welche auch immer getroffen wird, erhebliche Folgen in sich. Nur: ein weiteres Zögern und Säumen, sich mit der Problemstellung unter allen Gesichtspunkten auseinanderzusetzen, führt mehr und mehr in Richtung der dritten Alternative, eines Bevölkerungsrückgangs. Entscheidet man sich für sie – und das braucht keineswegs als ein Übel angesehen zu werden –, so werden sich die Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur und die Stadtentwicklung erheblich verschärfen, die wir tendenziell bereits bis 1985 zu erwarten haben.

Das Geburtendefizit ist zwar in den Städten, Stadtregionen und Verdichtungsräumen überdurchschnittlich groß, jedoch üben die dort vorhandenen hochwertigen Arbeitsplätze und Aufstiegschancen in Verein mit Bildungs- und Freizeitangeboten, Lebensstandard und -niveau erfahrungsgemäß einen starken

Anreiz auf Zuwanderung aus. Er wird um so größer werden, als infolge der dargestellten Veränderungen in der Wirtschafts- und Sozialstruktur mit einem erheblichen Zuwachs an Beschäftigten im tertiären Wirtschaftssektor der Dienstleistungen gerechnet werden muß, der traditionell und begründet seinen bevorzugten Standort in den Städten und Stadtregionen hat. Im hier angenommenen Fall der dritten Alternative, die unter Verzicht auf eine Bevölkerungs- und/oder eine Einwanderungspolitik eine weitere Bevölkerungsabnahme hinnimmt, wird eine Zuwanderung nur aus den ländlichen Räumen, die kleinere Städte einschließen, erfolgen können. Sie werden also einem starken Sog in die Städte ausgesetzt sein und er kann gewiß schnell kritische Formen annehmen – sofern sich in der offenbar gewordenen gegenwärtigen Bevölkerungsentwicklung in Bälde nichts wesentlich ändert, was allerdings kaum zu erwarten ist.

*

Bei allen Vorbehalten und Einschränkungen, die für Überlegungen über künftige Entwicklungsmöglichkeiten angesichts mancher ungesicherter Daten und variabler Faktoren angebracht und notwendig sind, dürften doch einige Folgerungen oder auch nur Erwartungen erlaubt sein.
Städte und Stadtregionen werden auch künftig und noch stärker als bisher Siedlungsschwerpunkte der Industriegesellschaft sein. Wirtschaftliche Umstrukturierungen und die Sicherung des dafür erforderlichen Bildungs- und Ausbildungspotentials werden die Ansprüche an die Qualität der Städte und Stadtregionen steigern und – vorerst bis 1985/90 – auch noch ihr Wachstum begünstigen. Noch mögliche Zuwanderungsgewinne aus ländlichen Räumen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen,

daß der weiteren Entwicklung sowohl in den Städten wie auf dem Lande durch die Bevölkerungsabnahme sehr bald Grenzen gesetzt werden, falls die Bevölkerungsverluste nicht auf die eine oder andere Weise ausgeglichen werden. Ich darf wiederholen: diese kardinale politische Frage steht nicht in weiter Ferne zur Entscheidung, sondern drängt, so vordringlich heute auch die Probleme der konjunkturellen und strukturellen Arbeitslosigkeit, insbesondere der Jugend und ihrer Ausbildung sind. Ist ein solcher Ausgleich nicht herstellbar, so wird voraussichtlich eine starke Polarisierung unvermeidbar sein, die nicht nur ländliche Räume noch ärmer an Menschen werden läßt als bisher, sondern auch in vielen Städten, auch in Großstädten, zu empfindlichen Bevölkerungsverlusten führen wird, während in verhältnismäßig wenigen Stadtregionen und Verdichtungsräumen noch größere Konzentrationen stattfinden werden als sie heute schon vorhanden sind. Im Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung sind das Gebiet Düsseldorf–Köln, das Rhein-Main- und das Rhein-Neckar-Gebiet, Freiburg und München bereits in diesem Sinne als expandierende Wirtschaftsräume bezeichnet, und es ist dazu bemerkt, daß mehr als 70% der Fläche des Bundesgebiets als Abwanderungsgebiete anzusehen sind. Diese Entwicklung wird sich zweifellos verstärken. Modellrechnungen, die allerdings allein auf die Geburtenentwicklung bezogen sind, lassen eine Bevölkerungsabnahme in Stuttgart im Zeitraum von 20 Jahren (1972–1992) von rund 100 000 Einwohnern und in Hamburg innerhalb von nur 10 Jahren (bis 1985) von über 100 000, wahrscheinlich bis 200 000 Einwohnern erwarten.

Eine Polarisierung wird in den ihren Funktionen und Strukturen nach bereits recht verschiedenen Gebietskategorien – der ländlichen Räume, der Städte und Stadtregionen und der Ver-

dichtungsräume – die vorhandenen Unterschiede und Gegensätze noch verstärken, die verschiedenartigen Probleme verschärfen und den zwischen ihnen angestrebten Ausgleich mit dem Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen erschweren. Dies gilt vor allem für die mannigfaltigen Einrichtungen des Gemeinbedarfs, deren unter veränderten Verhältnissen fraglich werdende Effektivität kritischen Betrachtungen bereits von anderer Seite[1] unterzogen wurde, auf die ich mich hier beziehen darf. Ob Kindergärten oder Schulen, Krankenhäuser oder Sportstätten, Büchereien oder Verkehrsanlagen – alle Einrichtungen des Gemeindebedarfs werden unwirtschaftlich und funktionsuntüchtig, wenn sie überfüllt oder unterbesetzt sind, wobei es von sekundärem Belang ist, ob das eine wie das andere Übel mangelnder oder überschüssiger Kapazität auf nicht mehr mit dem veränderten Bedarf übereinstimmende Standorte, Dimensionen oder Organisationsformen der Einrichtungen zurückzuführen ist. Die bisherigen Planungsgrundlagen für infrastrukturelle Einrichtungen beruhten hauptsächlich auf dem Ziel einer optimalen Auslastung technischer und personeller Kapazitäten als einem ökonomischen Prinzip; daraus entstanden bestimmte Wechselbeziehungen:

- je spezialisierter in den Funktionen, desto größer die Betriebseinheiten;
- je größer die Betriebseinheiten, desto zahlreicher die zugehörige Bevölkerung;
- je zahlreicher die Bevölkerung und
- je geringer ihre Siedlungsdichte, desto größer das Einzugsgebiet;

[1] Professor Dr. phil. Erika Spiegel, T. U. Dortmund, im Vortrag *Planen und Bauen bei abnehmender Bevölkerung* am 22. 1. 1976 in Darmstadt.

je größer das Einzugsgebiet, desto weiter die Entfernungen und desto höher der Verkehrs-, Zeit- und Kostenaufwand, um das Ziel, Teilhabe an den Einrichtungen des Gemeinbedarfs, zu erreichen. Bis jetzt wird diesen Planungsgrundlagen gemäß disponiert, lociert, dimensioniert, investiert – auch mit Mitteln der Konjunkturförderung – während bereits Kindergärten unbenutzt, Schulen unterbesetzt sind und die ersten Folgen veränderter Voraussetzungen für die Stadtentwicklung sich auch an der Ausnutzung anderer infrastruktureller Einrichtungen zeigen. Ein Beibehalten des bisherigen Konzepts, in dem die Größe der Einrichtungen im allgemeinen mit Qualität gleichgesetzt wurde, muß bei abnehmender Bevölkerung und Besiedlungsdichte und bei dementsprechend größer werdenden Einzugsgebieten infolge längerer Entfernungen und höherer Verkehrs-, Zeit- und Kostenaufwendungen ein Absinken des Versorgungsniveaus zur Folge haben. Mit Recht ist daher bereits in der erwähnten kritischen Betrachtung die Frage aufgeworfen, ob die Ortsnähe der Einrichtungen nicht wichtiger für ihre Effektivität ist, als deren optimale Größe und Organisationsform.

Eine Bejahung dieser Frage würde eine Wende zu betrieblich und baulich kleineren, zwar teuereren, weil zahlreicheren, jedoch besser genutzten Einheiten auslösen und bedeuten, daß in dem Bezugssystem zwischen optimaler Betriebsgröße infrastruktureller Einrichtungen, Einwohnerzahl und zumutbarer Entfernung, in dem bisher die Größe der Einzugsbereiche über die durch Planung beeinflußbare Besiedlungsdichte als Regulativ diente, andere Faktoren als Variable zu fungieren hätten. Das könnte wiederum an das Konzept einer abgestuften Hierarchie zentraler Orte rühren, das bisher in Stadt und Land, sei es von der Raumordnung und Landesplanung, sei es von der

Regional- und Stadtplanung, für die Ausstattung mit Gemeinbedarfseinrichtungen in allen Fachbereichen wie für die Anlagen der Wirtschaft befolgt wurde und nicht zuletzt auch für die Gebiets- und Verwaltungsreformen in den Ländern von Belang war. In unseren Planungs- und Entwicklungsvorstellungen waren und sind wir noch allgemein auf Wachstum eingerichtet, sicher auf der Basis wirtschaftlichen Wachstums beruhend und auch darauf, daß wir Bevölkerungswachstum – belegbar seit 1816, dem ersten Jahr genauerer Daten – gewohnt waren. Unterstellt und erhofft, daß ausreichendes Wirtschaftswachstum uns erhalten bleibt, geben jedoch die dafür erforderliche Umstrukturierung der Wirtschaft und die technologische Entwicklung, die damit verbundene Veränderung in der Sozialstruktur und vor allem die Komponenten Bevölkerungsanzahl und -struktur allen Anlaß zum Überdenken unserer bisherigen Leitbilder, von Alternativen für die künftige Entwicklung und neuer Zielsetzungen unter veränderten Vorgaben. Dieser notwendige Prozeß wird gewiß nicht einfach sein, alle Kräfte fordern und die Politik vor Entscheidungen von großer Tragweite stellen.

Er wird mit einer kritischen Phase verbunden sein, die uns in vieler Hinsicht bevorsteht, insbesondere aber in der Entwicklung der Städte, vermutlich aller Größenordnungen. Die in der Umgangssprache gebräuchliche Phrase von »Gesundschrumpfen«, allemal oberflächlich und leichtfertig, ist für die Städte in ihrer künftigen Entwicklung in jedem Falle fehl am Platz. Sie haben bereits in der Phase eines oft hektischen Wachstums Qualitätseinbußen nicht immer begegnen können; die Gefahr, die ihnen in naher Zukunft erwachsenden Probleme nicht bewältigen zu können, ist größer, und ihnen zu unterliegen kann sie Eigenschaften kosten, die für unsere geistige und kultu-

relle wie für unsere wirtschaftliche und auch politische Potenz unentbehrlich sind.

Eine besondere Bedeutung, auch Sorge, kommt den Verdichtungsräumen zu, in denen aus vielen Gründen weitere wirtschaftliche Konzentrationen zu erwarten sind und infolgedessen mit erheblichen Zuwanderungen trotz allgemeiner Bevölkerungsverluste zu rechnen ist, worauf auch der schon zitierte Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung hinwies. Solche Entwicklung wird vor allem in den Räumen entlang der Rheinachse eintreffen, an deren weiterer wirtschaftlicher Intensivierung mehrere Staaten beteiligt sind. Mit ihr zeichnet sich bereits die Bildung von Agglomerationen ab, großen Siedlungsbereichen mit unterschiedlichen Strukturen, in denen die Stadtform sich auflöst und der Landschaftsraum weitere Einbußen erleidet, was beides beispielsweise an der nordamerikanischen Ostküste bereits der Fall ist. Hier ist uns die schwere Aufgabe gestellt, in diesem Prozeß einerseits Werte städtischer Lebensform zu bewahren und neue Werte aus der künftigen Siedlungsform in diesen Räumen zu gewinnen, andererseits aber die Naturräume mit den in ihnen liegenden Ressourcen, vor allem an Wasser, uns als Lebensgrundlage umfassender Art zu erhalten. Für beide Teile der Aufgabe, die in den selben Räumen große Probleme auslösen, bedarf es dringend aufeinander abgestimmter Nutzungskonzepte unter den Gesichtspunkten veränderter Voraussetzungen für die Stadtentwicklung, die – hier in gebotener Kürze – darzustellen, meine Absicht war.

Daß ich dafür Ihr Interesse gefunden habe, danke ich Ihnen und dies umso mehr, als Sie an mein Thema wahrscheinlich andere Erwartungen geknüpft haben und Sie infolgedessen über meine Ausführungen auch enttäuscht sein mögen, insbe-

sondere Sie, Herr Bundespräsident, der Sie heute mittag, und Sie, Herr Ordenskanzler, der Sie in Ihrer Begrüßung heute nachmittag Erwartungen äußerten, die ich nicht erfüllen konnte. Die Aufgabe, über die Ihnen zu berichten mir am Herzen lag, bedeutet eine Herausforderung und gewiß nicht nur an die Fachleute; denn sie ist uns allen gestellt. Sollte sie auch von Ihnen als an Sie selbst gerichtete Herausforderung empfunden sein, so war das meine Hoffnung, als ich dies Thema für die heutige öffentliche Sitzung des Ordenskapitels wählte. Für mein spätes Bekenntnis bitte ich Sie um Ihre freundliche Nachsicht.

*Literaturhinweise:*

*Planung unter veränderten Verhältnissen*, Vorbereitender Bericht, Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, Hannover 1975.

*Planung unter veränderten Verhältnissen*, Referate und Diskussionsberichte, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1976.

Erika Spiegel, *Planen und Bauen bei abnehmender Bevölkerung* [unveröffentlichtes Vortragsmanuskript], Dortmund 1976.