

SCHRIFTEN DES DEUTSCHEN VERBANDES FÜR WOHNUNGSWESEN, STÄDTEBAU UND
RAUMPLANUNG
Heft 50 (Manuskript)

NEUE STÄDTE IN DER BUNDESREPUBLIK

- Flüchtlingssiedlungen, Trabanten,
Wohnstädte, Entlastungs- und Ent-
wicklungsstädte -

Beobachtungen, Erfahrungen, Empfehlungen

bearbeitet durch den

Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung

Als Manuskript vervielfältigt
Köln 1957/1960

Vorbemerkung

Der hiermit vorgelegte Bericht "Neue Städte in der Bundesrepublik" ist eine im Rahmen der Forschungsstelle des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung entstandene Gemeinschaftsarbeit.

Die erste Bestandsaufnahme führte Dr. Ing. S c h ü t t e durch, der auch den sehr umfangreichen, dem Bundesministerium für Wohnungsbau erstatteten Untersuchungsbericht sowie eine ebenfalls nicht veröffentlichte kürzere Fassung desselben erarbeitete. Ergänzende Untersuchungen vornehmlich auf wirtschaftlichem Gebiet nahm Herr Dr. F r a n k vor. Um kartenmäßige, bei einer in Erwägung gezogenen Buchveröffentlichung zu verwendende Darstellungen war Dr. Ing. F ü r s t bemüht, der auch teilweise an den sachlichen Ermittlungen beteiligt war.

Den ersten Teil der Arbeit schrieb Dr. H a l s t e n b e r g unter Mitarbeit von Dipl. Volksw. L e n o r t und Claus W i n t e r. Die im zweiten Teil dieser Arbeit wiedergegebenen Darstellungen über einzelne ausgewählte Orte stellen Auszüge aus umfangreichen Materialien dar. Diese Kurzdarstellungen wurden den Berichten der Herren Dr. Schütte und Dr. Frank entnommen.

Eine umfangreiche Literaturnachweisung zum Thema liegt im Heft 48 der Schriftenreihe des Verbandes vor. Sie ist ein Bestandteil dieses Berichtes, der aus Zweckmäßigkeitsgründen in gesonderten Teilen vervielfältigt wurde.

- - - - -

Die diesem Bericht zugrundeliegenden Untersuchungen wurden durch das Bundesministerium für Wohnungsbau angeregt und in dankenswerter Weise gefördert. Dieser Bericht stellt jedoch keine Meinungsäußerung des Bundesministeriums für Wohnungsbau dar. Er enthält die persönliche Meinung der an der Bearbeitung dieses Berichtes verantwortlich Beteiligten.

- - - - -

Auf seiner 14. Jahrestagung hat sich der Deutsche Verband am 23. und 24.6.1960 in Saarbrücken mit den Grundsatzfragen der städtebaupolitischen Würdigung Neuer Städte befaßt. Die auf dieser Tagung gehaltenen Referate der Herren Prof. Hillebrecht, Dr. Fischer-Dieskau, Baudirektor Dähn, Ministerialrat Ahammer und Dr. Halstenberg sind im Heft 47 der Schriftenreihe des Verbandes, ein kurzer Ergebnisbericht über den Verlauf der Tagung ist in den Mitteilungen des Verbandes Heft III/1960 veröffentlicht.

Alle Rechte vorbehalten
Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung,
Generalsekretariat Köln, Hohenzollernring 79/81, Ruf: 51 64 48
DV Abt. H/43, R/99 (200)

Inhaltsübersicht

I. ERSTER (ALLGEMEINER) TEIL

	<u>Seite</u>
1. <u>Zum Begriff der Neuen Stadt</u>	9
1.1 Der Begriff der "Stadt"	9
1.11 Der juristische Stadtbegriff	10
1.12 Die Einwohnerzahl	10
1.13 Die Gebietsgröße	13
1.14 Die Dichte	13
1.15 Die ökonomische Stellung der Stadt	22
1.16 Die Stadtbevölkerung	23
1.17 Städtische Wohn- und Lebensweise, Stadtkultur	24
1.18 Zusammenfassung	25
1.2 Die "Neue Stadt"	25
1.21 Essentielle Begriffsmerkmale	26
1.22 Qualitative Attribute	26
1.23 Gründung oder Ausbau	26
1.3 Die Trabantenstadt (auch Satellitenstadt)	28
1.4 Die Wohnstadt	30
1.5 Die Gartenstadt	31
1.6 Verhältnis der Begriffe zueinander; Ergänzungsbegriffe	32
1.61 Neue Städte, Gemeinden, Siedlungen	32
1.62 Wohn- und Trabantenstädte	33
1.63 Gründung und Ausbau	33
1.64 Entlastungs- und Entwicklungsstädte	34
2. <u>Anlässe und Motive für die Gründung und den Ausbau Neuer Städte</u>	35
2.1 Allgemeine Motive für Neue Städte	35
2.11 Wohnungspolitische Motive	35
2.12 Neue Städte als Sanierungsersatz?	36
2.13 Der Diffusionstrend (die Splittersiedlung)	37
2.14 Planungstechnische Motive	37

2.15	Verwaltungspolitische Motive	38
2.16	Erleichterung der Baulandbeschaffung	38
2.2	Raumpolitische Motive	39
2.21	Entlastung oder Entballung	39
2.22	Dekonzentrierte Siedlungsform in der Stadtregion: Die Entlastungsstadt	39
2.23	Regionale Entwicklungsförderung durch Entwicklungs- städte	41
2.3	Spezielle Gründungsanlässe	42
2.31	Flüchtlingsstädte	42
2.32	Nutzbarmachung demilitarisierter Kriegsanlagen	42
2.33	Errichtung von Ersatzorten	43
2.34	Standortgebundene Neue Städte	43
2.4	Zusammenfassung	43
3.	<u>Soziologische Aspekte bei der Planung Neuer Städte</u>	45
4.	<u>Administrative und organisatorische Fragen bei der Planung und Errichtung Neuer Städte</u>	48
4.1	Entlastungsstädte	48
4.11	Die Grundsatzentscheidung über den Standort, die Funktion, Größe und Finanzierung von Entlastungs- städten	48
4.12	Die Bauleitplanung in Entlastungsstädten	49
4.13	Die Ausbauträgerschaft bei Entlastungsstädten	51
4.14	Die Kommunalverwaltung während der Ausbauezeit von Entlastungsstädten	52
4.2	Entwicklungsstädte	54
4.21	Die Grundsatzentscheidung über die Auswahl von Ent- wicklungsstädten	54
4.22	Die Bauleitplanung in Entwicklungsstädten	55
4.23	Ausbauträgerschaft und Kommunalverwaltung in Ent- wicklungsstädten	57
4.3	Zusammenfassung staatlicher Entscheidungskompetenzen bei der Förderung von Entlastungs- und Entwicklungsstädten	58

V o r w o r t

Auf seiner 14. Jahrestagung hat der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung am 23. und 24. Juni 1960 in Saarbrücken die wichtigsten der in diesem Untersuchungsbericht angeschnittenen Grundsatzfragen zur Diskussion gestellt. Sowohl in vorausgegangenen Sachverständigenberatungen als auch in der öffentlichen Vortrags- und Diskussionsveranstaltung haben die im folgenden wiedergegebenen Erwägungen, Überlegungen und Vorschläge, wenn auch nicht förmliche so doch grundsätzliche Bewilligung erlangt.

In der fachlichen, in der politischen und in der öffentlichen Diskussion ist die Frage lebhaft umstritten, ob zur Realisierung moderner städtebaulicher und landesplanerischer Grundsätze die Gründung Neuer Städte ähnlich dem englischen Beispiel auch in Deutschland und zwar in größerem Umfange geboten ist. Die Verständigungsschwierigkeiten beruhen zum großen Teil darauf, daß der Begriff der Neuen Stadt mit uneinheitlichen Vorstellungen verbunden wird. Eine Klärung und Vereinheitlichung der zur Zeit noch widersprüchlichen *T e r m i n o l o g i e* würde eine Verständigung über die städtebaupolitischen Grundsatzfragen erleichtern.

Ein weitverbreiteter Sprachgebrauch meint mit der Neuen Stadt lediglich die Realisierung neuzeitlicher städtebaulicher Vorstellungen, also Siedlungsformen und Siedlungseinheiten ohne Rücksicht darauf, ob es sich dabei um selbständige kommunale Gebilde handelt.

Als *N e u e S t ä d t e* (im engeren planungstechnischen Sinne) sollten aber nur solche Objekte bezeichnet werden, die als Stadt angesprochen werden können und die diesen Begriff ausfüllende Größe, Einwohnerzahl, zentrale Funktion sowie wirtschaftliche und kulturelle Bedeutung besitzen und kommunalrechtlich selbständig sind.

Nach ihrer Entstehungsweise kann bei Neuen Städten unterschieden werden zwischen **N e u g r ü n d u n g e n** (auf grüner Wiese bzw. ohne bemerkenswerten Siedlungskern) und **A u s b a u o r t e n** (in Anlehnung an vorhandene Orts- und Siedlungskerne). Ausbauorte sollten als Neue Stadt nur bezeichnet werden, wenn es sich um Erweiterungen handelt, die nach Umfang, Funktionswandel und Wachstumsschnelligkeit über die normale Entwicklung vergleichbarer Orte wesentlich hinausgehen.

Nach ihrer regionalen Funktion empfiehlt es sich, die Neuen Städte zu scheiden in Entlastungsstädte und Entwicklungsstädte.

E n t l a s t u n g s s t ä d t e stehen in einer engen funktio-nellen Beziehung zur zentralen Mutterstadt. Nach ihrer Struktur sind sie entweder Wohnstädte oder Trabantenstädte. **W o h n s t ä d t e** sind dazu bestimmt, allein oder vor allem Wohnungen für die in der Mutterstadt Beschäftigten aufzunehmen. **T r a b a n t e n s t ä d t e** bieten dagegen für den größten Teil ihrer Bevölkerung Arbeitsmög-lichkeiten am Ort. Wohnstädte und Trabantenstädte bezeichnen Funktions-typen; sie müssen keine Neuen Städte sein.

Als **E n t w i c k l u n g s s t ä d t e** sollen die zentralen Orte bezeichnet werden, die innerhalb besonders förderungswürdiger Ent-wicklungsregionen aus raumpolitischen Gründen gestützt werden sollen.

Der Begriff der Neuen Stadt sagt nichts spezifisches über die Funktion. Alle Stadttypen können als Neue Städte geplant und ent-wickelt werden. Neben den definierten Entlastungs- und Entwicklungs-städten besitzt die Planung Neuer Städte praktische Bedeutung bei der Erschließung ortsgebundener Naturschätze, bei dem Ansatz standort-gebundener Industrien und schließlich bei der Schaffung von Ersatz-orten für solche Gemeinden, die z.B. dem Braunkohletagebau oder dem Talsperrenbau weichen müssen.

Städtebaupolitische Grundsatzentscheidungen enthalten staats-, wohnungs-, raum-, kommunal-, finanz- und sozialpolitische Aspekte und sollten, wie auf dem Gebiet der Wohnungsbaupolitik geschehen, als wesentlicher Bestandteil der inneren Politik durch die Regierung entwickelt und parlamentarisch bestätigt werden. Solche Grundsatzentscheidung erscheint auch zur Problematik der Neuen Städte erstrebenswert.

Die Erneuerung, Auflockerung und Entkernung der alten Städte und die ökonomische Auffüllung und Abrundung der räumlich noch aufnahmefähigen Gemeinde bilden das Schwergewicht der städtebaulichen Aufgaben der Zukunft. Daraus folgt, daß die Gründung oder der Ausbau Neuer Städte keine generelle Priorität besitzen. Im Rahmen der aus vielen Gründen gebotenen zeitlich-räumlichen Konzentration städtebaulicher Großmaßnahmen steht die Planung Neuer Städte neben der Stadterneuerung und der Ortserweiterung. Welcher dieser Großmaßnahmen der Vorzug zu geben ist, muß am konkreten Fall entschieden werden.

Die nach sorgfältiger Prüfung und sachverständiger Vorbereitung zwischen dem Bunde, den Ländern und den betroffenen Gemeinden abzustimmenden Entscheidungen über die Städtebaupolitik sollen ohne vermeidbare Planungscentralisation verwirklicht werden. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Planung Neuer Städte beachtet werden.

Soweit Neue Städte zu schaffen sind, wird das praktische Schwergewicht bei dem Ausbau vorhandener Gemeinden zu Entlastungsstädten in der Stadtregion liegen. In der gegenwärtigen kommunalfinanzwirtschaftlichen Situation, nicht aber aus grundsätzlichen städtebaulichen Erwägungen verdient dabei der Typ der Trabantenstadt den Vorzug vor der reinen Wohnstadt. Die planmäßige Förderung von Trabantenstädten wird die ihr zugeordneten Erfolge nur dann erreichen, wenn solche Städte hinreichend groß und genügend weit von der Mutterstadt entfernt sind.

Standortgebundene Neue Städte und Ersatzorte kommen - je nach Lage des Falles - sowohl als echte Neugründungen als auch in der Form von Ausbauorten in Betracht.

Als Entwicklungsstädte dagegen sollen nur vorhandene standortgünstig gelogene Klein- und Mittelstädte ausgebaut werden.

Gemeindenachbarliche Zusammenarbeit in Form regionaler Siedlungs- oder Planungsverbände erscheint erforderlich bei der Grundsatzentscheidung über die Standortwahl von Entlastungsstädten, bei der Bauleitplanung für Entlastungs- und Entwicklungsstädte und zur kommunalpolitischen Mitbestimmung in Entlastungsstädten und im Gründungs- und Ausbaustadium.

Der anzustrebenden raumpolitischen Kooperation zwischen dem Bunde, den Ländern und kommunalpolitischen Repräsentanten sollte die Auswahl der Entwicklungsstädte und Entwicklungsregionen überlassen bleiben.

Der bauliche Vollzug bei der Gründung von Entlastungsstädten oder dem Ausbau aus unbedeutenden Ortskernen sollte besonders privatrechtlichen Trägergesellschaften unter Kontrolle oder Beteiligung der Standortgemeinde, der funktionell betroffenen oder interessierten Nachbargemeinden, des Staates und gegebenenfalls der zuständigen Kommunal- und Planungsverbände übertragen werden. Privatwirtschaftliche Unternehmen, die die Gründung oder den Ausbau veranlassen, sind in angemessenem Umfange an der Finanzierung und entsprechend an den Trägergesellschaften zu beteiligen.

Der Städtebau ist - im Gegensatz zum Wohnungsbau - ohne geordnete Finanzierungsgrundlagen. Die Forderung "Vom Wohnungsbau zum Städtebau" gilt besonders auch für die Finanzierung.

Die Verwirklichung der städtebaulichen Großmaßnahmen der Zukunft, damit auch, soweit sie geboten ist, die Gründung oder der Ausbau Neuer Städte, setzen die Bereitstellung ausreichender Bundes- und Landesmittel voraus, solange die Gemeinden mangels eines befriedigenden Kommunalfinanzsystems über ausreichende eigene Mittel nicht verfügen. Für die Beteiligung des Bundes und der Länder ist ein System der Städtebaufinanzierung zu schaffen und gesetzlich zu verankern.

Für die Gründung und für den Ausbau von Entlastungs- und Entwicklungsstädten und für deren kommunalwirtschaftliche Existenzfähigkeit bedarf es eines auf die beteiligten Gemeindenachbarschaften beschränkten i n t o r k o m m u n a l e n L a s t e n a u s - g l e i c h s und der Sicherung kommunaler Einnahmen, durch welche das siedlungspolitisch bedenkliche Übergewicht der Gewerbesteuer neutralisiert wird.

NEUE STÄDTE

ERSTER (ALLGEMEINER) TEIL:

- Begriffe, Motive, Grundsatzfragen -

Eine im Jahre 1956 durchgeführte Literaturdurchsicht, die durch eine Umfrage bei den Mitgliedsgemeinden und -unternehmen ergänzt wurde, führte zu der Feststellung, daß es in der Bundesrepublik 292 als solche bezeichnete "Neue Städte", "Trabanten", "Satelliten" und "Gartenstädte" gab. Zeitungen und Fachzeitschriften berichten allenthalben von neuen Planungen und Gründungen dieser Art. Jedes vierte der Planungsbeispiele, welches die "Die Stadt von Morgen" (herausgegeben von Prof. Otto, Berlin, 1959) zeigt, ist ein "Trabant". "Dreißig neue Trabantenstädte" weist T h o m a s in seinem so bezeichneten Aufsatz (Volkswirt Nr. 4/60, S. 148 ff.) nach. "Neue Städte auch in Deutschland" forderte vor einem halben Jahrzehnt der Titel einer viel beachteten Schrift (Elisabeth Pfeil, Göttingen, 1954).

"Neue Städte", "Gartenstädte", "Trabanten", diese Worte umschreiben eine Fülle vieldeutiger, zum Teil ungeklärter, zum Teil einander widersprechender Vorstellungen, die vom Begrifflichen wie von der Sache her einer unvoreingenommenen Analyse bedürftig erscheinen.

1. ZUM BEGRIFF DER NEUEN STADT

In erster Linie ist der Inhalt der folgenden - gegenwärtig mit unterschiedlichem Sinngehalt verwandten - planungstechnischen Begriffe zu klären:

Neue Stadt
Trabant oder Trabantenstadt
Satellit oder Satellitenstadt
Wohnstadt
Schlafstadt
Gartenstadt

In all diesen Begriffen ist das Wort "Stadt" verwandt, das daher zunächst betrachtet werden soll.

1.1 Der Begriff der "Stadt"

Keiner der vielen Versuche, den Inhalt des Begriffs "Stadt" zu bestimmen, hat bislang allgemeine Anerkennung gefunden. Auch die vielfachen von verschiedenen Standpunkten aus erfolgten Bemühungen machen deutlich, daß das Phänomen der Stadt nicht durch bestimmte Einzelmerkmale absolut bestimmt, sondern nur in einer komplexen Definition erfaßt werden kann (R. König, Soziologie, 1958, Fischer, S. 81). Eine solche soll hier versucht, jedoch auf die im Zusammenhang mit dem Thema erforderlichen Feststellungen beschränkt werden.

Knaurs Lexikon (München 1951, S. 1667) definiert die Stadt als

"größere, geschlossene Wohngemeinde, Sitz von Handel und Gewerbe, meist mit besonderem Stadtrecht"

und mischt darin neben brauchbaren Ansatzpunkten auch durchaus irrelevante Aussagen. Das gilt für die Bedeutung der "besonderen Stadtrechte", die von lediglich historischem Interesse sind.

1.11 Der juristische Stadtbegriff

Einen bestimmten materiellen Rechtsgehalt, etwa in Abgrenzung zur Landgemeinde, besitzt der Begriff der Stadt heute - im Gegensatz zu früher - nicht mehr. Gemeindeverfassungsrechtlich erlangt der Begriff der Stadt erst unter zusätzlichen Kennzeichnungen, wie "kreisfrei", "amtsfrei", "kreisunmittelbar", Bedeutung.

Jedoch bezeichnet die Stadt im Rechtssinne stets eine kommunalverfassungsrechtlich selbständige Gemeinde. Eine Stadt kann nicht Bestandteil einer anderen Gemeinde sein. Soweit die Begriffe "Trabantenstadt", "Satellitenstadt", "Schlafstadt", "Wohnstadt" und "Gartenstadt" zur Bezeichnung von Siedlungseinheiten ohne kommunalrechtliche Selbständigkeit verwandt werden, sind daher unter Zugrundelegung juristischer Terminologie Bedenken angezeigt.

Das Wesen der "Stadt" erschöpft sich aber offensichtlich nicht in der kommunalrechtlichen Selbständigkeit, die sie mit jeder Gemeinde gemein hat. Es müssen andere Differenzierungsmerkmale gesucht werden.

1.12 Die Einwohnerzahl

In den meisten Stadtdefinitionen spielt die Größe der Einwohnerzahl eine Rolle.

Der Internationale Statistische Kongreß hat einmal definiert: "Städte sind Wohnplätze von mehr als 2000 Einwohnern". Dieser sogenannte s t a t i s t i s c h e S t a d t b e g r i f f ist von der amtlichen Statistik der meisten Kulturstaaten übernommen worden (vgl. Pesch, Lehrbuch der Nationalökonomie, 2.Bd. e.u.5. Aufl. Freiburg, 1925, S. 478). Er wurde in jüngster Zeit indirekt durch das Statistische Amt im Sekretariat der Vereinten Nationen bestätigt, das empfohlen hat, "daß der ländliche Teil einer Bevölkerung definiert wird als die Bevölkerung in Orten in der Größe von weniger als 2000

Einwohnern" (vgl. Dokument St/Stat./P/L. 1/Rev. 1 vom 3.8.1956 §§ 405 u. 40t, zitiert in "Österreichische Gemeindezeitung", 24. Jahrgang, Heft 20 vom 15.10.1958).

Läßt man darüber hinaus noch den Begriff der "Zwergstadt" gelten, so sagt die Einwohnerzahl nichts Spezifisches über das Wesen der Stadt aus. In den Größenordnungen der Land- und Kleinstädte gibt es eine ganze Anzahl von Gemeinden, denen nicht nur die Stadtbezeichnung, sondern in sehr vielen Fällen auch wesentliche Kriterien der Stadt fehlen. Auf der anderen Seite gibt es "Weltstädte" allerkleinsten Formats wie etwa St. Moritz im Engadin.

Wie wenig aber das Essentielle der Stadt aus der Einwohnerzahl abzulesen ist, zeigt die Gegenüberstellung (S. 12) kleiner und kleinster Orte ~~mit~~ und relativ große Orte ~~ohne~~ Stadtbezeichnung.

Die Einwohnerzahl gibt somit nur einen Anhaltspunkt für eine grobe Gruppierung etwa nach dem geläufigen Schema:

Zwergstädte	: unter	2.000 Einwohner
Landstädte	: über	2.000 Einwohner
Kleinstädte	: über	5.000 Einwohner
Mittelstädte	: über	20.000 Einwohner
Großstädte	: über	100.000 Einwohner
Weltstädte	: über	1 Mio. Einwohner

Ergibt sich aus dieser Betrachtung, daß aus der Einwohnerzahl ein absolutes Kriterium für die Städteigenschaft mit Bestimmtheit allenfalls bei der Überschreitung höherer Werte entwickelt werden kann, so ist damit jedenfalls nichts darüber ausgesagt, welche Größenordnungen für planmäßig zu entwickelnde Neue Städte in Betracht kommen.

Neue Städte 1.ÜbersichtI. Beispiele kleiner Gemeinden mit Stadtbezeichnung (bis 2 264 Einwohner)

Name	Kreis	Land	Einwohner
1.) Beilstein	Heilbronn	BaWü	2.003
2.) Rethem (Aller)	Fallingb. Krei	Ndsa	2.008
3.) Pfreimd	Habburg	Bay	2.008
4.) Niedarstotzingen	Heidenheim	BaWü	2.030
5.) Creußen	Pregnitz	Bay	2.046
6.) Weismain	Lichtenfels	Bay	2.050
7.) Rötze	Waldmünchen	Bay	2.060
8.) Marienberg	Obervestorwaldkreis	RhPf	2.064
9.) Sankt Goar	Sankt Goar	RhPf	2.077
10.) Assenheim	Friedberg	Hess	2.082
11.) Blankenstein	Ennepe-Ruhr	NrhW	2.101
12.) Tittmoning	Laufen	Bay	2.102
13.) Gerzbronn	Crailsheim	BaWü	2.112
14.) Nieheim	Höxter	NrhW	2.115
15.) Herrieden	Feuchtwangen	Bay	2.120
16.) Vilseck	Amberg	Bay	2.127
17.) Rieneck	Genöden	Bay	2.149
18.) Lautershausen	Ansbach	Bay	2.154
19.) Tecklenburg	Tecklenburg	NrhW	2.167
20.) Ellingen	Weißenburg	Bay	2.178
21.) Niedermhall	Künzelsau	BaWü	2.186
22.) Neresheim	Aalen	BaWü	2.191
23.) Naumburg	Wolffhagen	Hess	2.195
24.) Gersfeld	Fulda	Hess	2.216
25.) Dornstetten	Freudenstadt	BaWü	2.217
26.) Borndorf	Hochschwarzwald	BaWü	2.226
27.) Kaub	St. Goarshausen	RhPf	2.242
28.) Soden, Bad	Schlüchtern	Hess	2.244
29.) Elzach	Emmendingen	BaWü	2.252
30.) Bevergern	Tecklenburg	NrhW	2.264

II. Beispiele großer Gemeinden ohne Stadtbezeichnung

1.) Kürth	Köln	NrhW	43.003
2.) Rheinkamp	Moers	NrhW	32.004
3.) Dudweiler	Saarbrücken	Saar	27.632
4.) Pinneberg	Pinneberg	SchH	26.424
5.) Rondorf	Köln	NrhW	26.330
6.) Garnisch-Partenkirchen (Markt)	Garnisch-Parten- kirchen	Bay	24.652
7.) Übach-Palenberg	Geilenkirchen	NrhW	23.125
8.) Hückelhoven-Ratheim	Erkelenz	NrhW	21.897
9.) Voerde	Dinslaken	NrhW	21.332
10.) Neukirchen-Vluyn	Moers	NrhW	20.320
11.) Lüdenscheid	Altena	NrhW	19.920
12.) Lövenich	Köln	NrhW	18.854
13.) Sieglar	Siegkreis	NrhW	17.517
14.) Heessen	Beckum	NrhW	16.301
15.) Zwischenehn	Azzerland	Ndsa	16.139
16.) Friedrichsthal	Saarbrücken	Saar	15.616
17.) Vesseling	Köln	NrhW	15.247
18.) Herringen	Unna	NrhW	15.159
19.) Westerstede	Ammerland	Ndsa	15.074

1.13 Die Gebietsgröße

Mit der Gebietsgröße als Kriterium der Stadt verhält es sich ähnlich wie mit der Einwohnerzahl. Die Feststellung, daß Städte im allgemeinen mehr Einwohner und ein größeres Gebiet haben als andere Gemeinden, hilft nicht bei dem Versuch weiter, eine Grenze zu finden. Dies zeigt die (S. 14) folgende Gegenüberstellung des Gebietsumfangs verschiedener Gemeinden und Städte.

1.14 Die Dichte

Ergibt sich auch - wie dargelegt - weder aus der Einwohnerzahl noch aus der Gebietsgröße, beide für sich genommen, ein sicheres Abgrenzungsmerkmal für die Stadt, so könnte ein solches in der Relation der beiden, nämlich der Dichte bestehen. Darauf stellt der geographische Stadtbegriff ab, von Friedrich R a t z e einmal dahin umschrieben, daß die Stadt "eine dauernde Verdichtung von Menschen und menschlichen Wohnstätten sei, die einen ansehnlichen Bodenraum bedecken...".

Ohne Zweifel ist damit Treffendes ausgesagt. Zu prüfen bleibt, ob sich hier absolut zu bewertende meßbare Kriterien entwickeln lassen. Dies soll im folgenden für die einzelnen Dichtebegriffe versucht werden, wie sie in der Tafel "Dichtebegriffe" (S. 15) übersichtshalber definiert sind.

1.141 Einwohnerdichte (Bevölkerungsdichte)

Die Einwohnerdichte (auch Bevölkerungs- oder mitunter Bruttosiedlungsdichte genannt) bietet zumindest einen Ansatz zur Ermittlung "städtischer" Siedlungsformen. Die Beispiele (S. 16), in die auch die extremen Fälle von Großstädten aufgenommen wurden, ergeben einen - auch durch weitere Vergleiche bestätigten - städtischen Mittelwert um etwa 23 Einwohner je ha (= 2.300 E/qkm).

Übersicht zu Gebietsgröße und Rechtsstellung einiger ausgewählter GemeindenI. Städte

Name	Kreis	Land	Einwohner am 31.12.1957	Gemeindegebiet in ha am 31.12.1957
1.) Coburg	(kreisfrei)	Bay	45.058	1.894
2.) Marburg	(kreisfrei)	Hess	43.041	2.225
3.) Zweibrücken	(kreisfrei)	RhPf	32.303	3.580
4.) Bensberg	Rhein-Berg. Kreis	NrthW	27.532	6.169
5.) Plattenberg	Altena	NrthW	26.411	9.640
6.) Tuttlingen	Tuttlingen	BaWü	24.215	3.861
7.) Bensheim	Bergstraße	Hess	23.146	3.630
8.) Lemgo	Lemgo	NrthW	21.742	3.556
9.) Kleve	Kleve	NrthW	20.289	777
10.) Bruchsal	Bruchsal	BaWü	19.944	4.477
11.) Kürselen	Aachen	NrthW	18.878	1.169
12.) Hoviges	Düsseldorf-Mettmann	NrthW	17.465	3.814
13.) Werl	Soest	NrthW	16.422	2.475
14.) Limburg/h.	Limburg	Hess	15.485	794
15.) Ingelheim	Bingen	RhPf	15.075	4.400

II. Gemeinden ohne Stadtbezeichnung

1.) Hürth	Köln	NrthW	43.843	5.670
2.) Rheinkarp	Moers	NrthW	30.215	5.381
3.) Pinneberg	Pinneberg	SchH	25.964	2.153
4.) Garmisch-Partenkirchen	Garmisch-Partenkirchen	Bay	25.668	19.012
5.) Hückelhoven-Ratheim	Erkelenz	NrthW	21.211	2.741
6.) Heukirchen-Viunyn	Moers	NrthW	19.655	4.339
7.) Lövenich	Köln	NrthW	18.287	1.794
8.) Sieglar	Siegkreis	NrthW	17.086	4.347
9.) Heessen	Sockum	NrthW	16.076	2.447
10.) Herringen	Linz	NrthW	15.078	1.023

III. Ausgewählte Vergleiche

Gemeindegebiet in ha am 31.12.1957		Gemeinde	Einwohner
1.) 19.012		Garmisch-Partenkirchen	25.668
	<u>gleiches Areal</u>	Frankfurt am Main	<u>unterschiedliche Einwohnerzahl</u> 638.746
2.) 6.676		Lindlar	10.512
	<u>gleiches Areal</u>	Kiel	<u>unterschiedliche Einwohnerzahl</u> 262.428
3.) 21.275		Salzgitter	104.309
	<u>größeres Areal</u>		<u>hat niedrige Einwohnerzahl</u>
15.846	<u>kleineres Areal</u>	Düsseldorf	<u>hat hohe Einwohnerzahl</u> 671.293

Quelle Stat. Jahrb. Dtsch. Gemeinden, 46. Jahrgang 1958 S. 552 ff.

"Dichte Begriffe"

Dichtebegriff	Relation	Bezogene Gebietseinheiten	Ausgeschlossene Gebietsteile
<u>Bevölkerungsdichte</u> Einwohnerdichte	Einwohner je qkm (bei kleineren Einheiten auch je ha)	<u>Gesamtgebiete</u> großer geographischer oder politischer Einheiten (Erdteile, Staaten, Länder)	---
<u>Siedlungsdichte</u> (manchmal auch als "Bruttosiedlungsdichte" bezeichnet)	Einwohner je ha	<u>Gesamtgebiete</u> kleinerer poli- tischer Einheiten (Gemeinden, Kreise)	---
<u>Besiedlungsdichte</u> (manchmal auch als "Nettosiedlungsdichte" bezeichnet)	Einwohner je ha	Tatsächlich <u>besiedelter Anteil</u> der Gebietsflächen einschließlich der Gemeingebrauchs- und Gemein- bedarfsflächen	Ohne nichtbesiedlungsfähige Flächen. Gebirge, Wasserflächen, Moore etc.
<u>Wohndichte</u>	Einwohner (Bewohner) je ha	<u>Baugebiet</u>	Ohne Außengebiet
<u>Brutto-Wohndichte</u> Brutto-Besiedlungsdichte	Einwohner je ha	Bruttowohnbau land - Nettowohnland + Flächen für Gemeingebrauch (Verkehr und Grün) und Gemeinbe- darf (Verwaltung, Kultur, Ver- sorgung etc.)	Ohne Außengebiet
<u>Netto-Wohndichte</u> Netto-Besiedlungsdichte	Einwohner je ha	<u>Nettowohnbau land</u>	Ohne Gemeingebrauchs- und Gemeinbedarfsflächen

Definitionen nach: Kruschwitz in Hdb. Stb. u. S. I S.372; Vogler-Kühne, Medizin und Städtebau III S.692, 702 und
Göderitz-Rainer-Hoffmann, Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, S.96 f.

Übersicht

Bevölkerungsdichte einiger ausgewählter Gemeinden

Gemeinde	Bevölkerungsdichte Einwohner je qkm (1956)
Berlin	4.623
Bonn	4.526
Düsseldorf	4.290
Hannover	4.149
Herne	3.864
Essen	3.816
Bielefeld	3.729
Gelsenkirchen	3.718
Kiel	3.612
Ansbach	3.568
Duisburg	3.444
Nürnberg	3.376
Frankfurt	3.303
Oberhausen	3.298
München	3.281
Wattenscheid	3.227
Braunschweig	3.201
Göttingen	3.003
Köln	2.984
Stuttgart	2.981
Aachen	2.848
Muppertal	2.777
Mainz	2.672
Saarbrücken	2.487
Rosenheim	2.475
Hamburg	2.344
Osnabrück	2.344
Solingen	2.064
Münster	2.059
Wolfsburg	1.729
Bremen	1.651
Cuxhaven	872

Quelle: Stat. Jahrb. der Bundesrepublik 1959 S.29 ff.

Mag sich auch aus einer über das zitierte Material hinausgehenden Untersuchung ein Schwellenwert herausbilden, bei dessen Überschreitung in der Regel ein städtischer Charakter der Siedlung angenommen werden kann, so bleibt eine auf derartige Ziffern abgestellte Abgrenzungsmethode äußerst unsicher.

Aus Dichteziffern entwickelte Schwellenwerte lassen sich zwar als Übergangsbereiche in jeweils andersgeartete Lebensformen deuten, nicht jedoch als unstrittige Indikatoren städtischer Gemeinwesen verwenden. So wird etwa der Wert 150 E/qkm als Grenzschwelle zwischen vorwiegend agrarisch gegenüber industriell orientierten Teilgefügen, der von 300 E/qkm als solche zum industriellen Dasein angesehen (Ipsen: Standort und Wohnort, Köln - Opladen 1957, Bd. 1, S. 20).

Das Verhältnis der Größe des politischen Gemeindegebiets zu der Einwohnerzahl ist dagegen nicht notwendig für die Siedlungsform bestimmend. Gemeinden mit kleinem Siedlungskern können über große Gemeindegebiete verfügen, in denen nicht bebaubare oder nicht zur Bebauung bestimmte Außengebietsflächen überwiegen. Durch Eingemeindungen und Umgemeindungen wird oft ohne jede Veränderung der Siedlungsstruktur die statistische Aussage über die Bevölkerungsdichte wesentlich verändert.

B o u s t e d t (Die Stadtregionen in der Bundesrepublik, 1960, S. 13) nimmt als Schwellenwert für das Kerngebiet von Stadtregionen eine Bevölkerungsdichte von 5 E/ha an und rechnet zur verstäderteten Zone noch solche Gemeinden, in denen ein Schwellenwert von 2 E/ha erreicht wird. Diese Schwellenwerte werden aber von vielen, eindeutig nichtstädtischen Gemeinden überschritten. Schon dies macht deutlich, wie wenig verlässlich ein solcher auf die Einwohnerdichte abgestellter Schwellenwert aussagekräftig ist. B o u s t e d t verwendet ihn folgerichtig auch nur als eines der Merkmale und nimmt erst aus der Kombination dieses Schwellenwertes mit weiteren Merkmalen, so z.B. gewisser absoluter Einwohnerzahlen (dort 80.000), die Zurechnung zum Bereich einer Stadtregion vor.

Ähnlich verfährt übrigens auch I s e n b e r g, der bei der Festlegung der Ballungsgebiete innerhalb der Bundesrepublik neben der Minstdichte 1000 E/qkm prüft, ob die absolute Größenordnung von 500.000 Menschen (auf 500 qkm) erreicht wird. Nur diese Gebiete spricht er als Kerngebiete der Ballung an (Isenberg: Die Ballungsgebiete in der Bundesrepublik. Bad Godesberg 1957, S. 2).

In der Übersicht (S. 19) sind die Einwohnerdichten für einige in der Untersuchung erfaßten Gemeindeneugründungen oder -erweiterungen wiedergegeben. Gruppiert man einige der in der Untersuchung erfaßten Objekte nach der Überschreitung der von B o u s t e d t aufgestellten Schwellenwerte so ergibt sich folgendes Bild:

- I. Orte mit einer Dichte über 5 E/ha: Wolfsburg, Traunreut, Kaufbeuren, Neckarsulm, Neutraubling, Marl, Waldkraiburg, Hürth, Bubenreuth.
- II. Orte mit einer Einwohnerdichte über 2 E/ha: Salzgitter, Geretsried Trappenkamp, Espelkamp, Bruckmühl-Hinrichsseggen, Senne-stadt, Überherrn, Wahlstedt, Allendorf.
- III. Orte unter 2 E/ha: Wackersdorf, List, Kaster, Weisses Venn.

1.142 Besiedlungsdichte

Stellen die Begriffe der Bevölkerungs- bzw. Einwohnerdichte jeweils auf das gesamte Verwaltungsareal ab, so bezieht sich die Besiedlungsdichte allein auf das zur Bebauung geeignete, "bebaubare" Gebiet. Da entsprechende Angaben durchgängig nicht zu ermitteln waren, wird hier auf die tatsächlich bebaute Fläche zurückgegriffen (S. 19a).

Übersicht

Verzeichniss der Einwohnerdichten von Gemeinden, die durch Erweiterung oder Erweiterung

Ort	ha	Einwohner	l/ha
1.) Wolfsburg	2.941	45.384	16,0
2.) Trautenau	255	3.882	14,9
3.) Kaubrunn	2.042	29.443	14,8
4.) Neokarlsim	1.751	14.150	12,3
5.) Neutraubling	252	2.509	10,0
6.) Hart	6.485	64.228	9,9
7.) Haidkräutling	590	5.561	9,4
8.) Hirth	5.671	41.012	7,3
9.) Bubenreuth	404	2.407	6,0
10.) Salzgitter	21.292	100.294	4,7
11.) Geretsried	936	4.275	4,6
12.) Treppenkamp	172	796	4,6
13.) Espekamp	1.834	7.938	4,4
14.) Brudersuhl-Hinrichssohn	2.634	7.084	2,7
15.) Semstätt	1.828	4.873	2,6
16.) Überherrn	1.127	2.772	2,5
17.) Hahlstedt	1.574	3.244	2,1
18.) Allendorf	2.939	6.198	2,1
19.) Kackerdorf	1.717	2.660	1,5
20.) List	1.923	2.582	1,4
21.) Kasten	701	659	0,9
22.) Heides Venn	1.000	618	0,6
23.) Heugradenfeld	-	-	-
24.) Langasser	-	-	-
25.) Neue Vahr	-	-	-

Quelle: Amtliches Gemeindeverzeichnis für die BRD Ausgabe 1957, Kohlhammer, Stuttgart

Neue Städte 6.

Übersicht

Bebaute Flächen / Einwohner - Gebietsstand 31.3.1958 / Einwohnerzahl: 31.12.1957 -

Ort	Einwohner	bebaute Fläche in ha	E je ha bebaute Fläche
Stuttgart	625.100	2.550	240,4
Nürnberg	434.556	2.265	189,0
Hannover	557.270	3.220	174,1
Frankfurt	638.746	4.163	152,0
Köln	737.991	4.928	150,6
Wuppertal	411.938	2.836	147,1
Berlin (West)	2.228.545	15.705	141,9
Düsseldorf	677.293	4.930	138,2
Bonn	140.854	1.060	128,1
Aachen	157.773	1.300	121,4
Essen	714.201	6.078	117,1
Bielefeld	174.266	1.466	116,2
München	1.001.825	9.366	106,6
Gelsenkirchen	385.126	3.729	104,0
Solingen	164.449	1.955	82,3
Dortmund	622.714	7.692	80,8
Bremen	529.479	9.115	58,2
Pinneberg	25.964	480	54,2
Hürth	43.843	928	48,7
Rheinkarp	30.215	853	35,5

Quelle: Stat. Jahrb. Deutscher Gemeinden 46. Jahrgang 1958 S. 4 ff. und 80 ff.

1.143 Wohndichte

Der Begriff der Wohndichte bezieht sich stets nur auf engere oder einzelne Baugebiete, nicht aber auf den die Gesamtsiedlungsstruktur einer Gemeinde kennzeichnenden Gesamtbaubereich.

Die vom Bundesministerium für Wohnungsbau vorgeschlagenen Nettowohndichten von

- 150 E/ha bei eingeschossiger Bauweise
- 250 E/ha bei zweigeschossiger Bauweise
- 400 E/ha bei dreigeschossiger Bauweise
- 500 E/ha bei vier- und mehrgeschossiger Bauweise

- jeweils bezogen auf das Nettowohnbauland - sagen in diesem Zusammenhang nur etwas über die städtebauliche Qualität einzelner Siedlungseinheiten aus und können zur Qualifizierung des Charakters ganzer Gemeinden nicht herangezogen werden. Immerhin aber kennzeichnen Nettowohndichten, welche die vom Bundesministerium für Wohnungsbau vorgeschlagenen Werte erreichen oder ihnen nahe kommen, eindeutig städtische Wohnformen.

Offensichtlich verfehlt wäre es aber, hohe Wohndichten als begriffliche Voraussetzungen städtischer Siedlungs- und Wohnformen zu betrachten. Eine derartige Betrachtungsweise würde mit städtebaulichen Prinzipien in Widerstreit geraten.

1.144 Bauliche Verdichtung

Für die historische Stadt galt nicht nur die Feststellung einer hohen baulichen Verdichtung als kennzeichnendes Merkmal, sondern zugleich auch die Begrenzung derselben im Sinne einer Abschließung gegenüber dem nichtstädtischen Umland. Dieser Sachverhalt ist jedoch heute verbreitet nicht mehr gegeben. Ausufernde städtische Siedlungen und das Ineinanderwachsen ursprünglich getrennter Gemeinden bilden durchaus - wenn auch städtebaulichen Leitvorstellungen

zuwiderlaufend - die Regel. Zum tatsächlichen Begriff der Stadt gehört somit nur die bauliche Verdichtung als räumlich enge Zusammenfassung, während deren Abgeschlossenheit nach außen nicht mehr kennzeichnend ist.

Aber auch die Verdichtungsvorgänge bieten keine Möglichkeit, aus ihrer relativen Intensität etwa auf mehr oder weniger stark ausgeprägte "städtische" Züge zu schließen, woraus allein ein den Stadtbegriff bestimmendes Merkmal auch für andere, ähnlich gelagerte Fälle relativer Verdichtung abgeleitet werden könnte. Die folgende Tabelle zeigt vielmehr, daß allenfalls graduelle Unterschiede der Überbauung städtischer Siedlungsgebiete feststellbar sind, die allerdings für den später zu behandelnden Fragenkreis zweckmäßiger Entlastungsmaßnahmen für so stark verdichtete Städte höchst bedeutsam werden dürften (Tabelle nach Hillebrecht: "Trabanten- und Neue Städte" Gemeinn. Wohnungswirtschaft, H. 2, 1960, S. 40).

Stadt	Einw./ha	Einw./ha	Verdichtung 1939/59 i. v. H.
	1959	1939	
Düsseldorf	43,39	34,53	26
Frankfurt/M.	33,35	28,89	15
Stuttgart	30,57	31,07	2
Dortmund	23,16	20,12	15
Hannover	42,30	35,53	19
Bremen *)	16,76	13,08	28
Duisburg	34,86	30,37	15
Nürnberg	34,18	32,62	5
Wuppertal	28,04	27,22	3

*) ohne Bremerhaven

Aus all dem folgt, daß sich auch aus den Dichtebegriffen verläßliche Maßstäbe für die Stadtqualität nicht herleiten lassen.

1.15 Die ökonomische Stellung der Stadt

Werner S o m b a r t, der bekannte Theoretiker des Kapitalismus, hat für die Wirtschaftslehre folgenden ökonomischen Stadtbegriff vorgeschlagen: "Eine Stadt im ökonomischen Sinne ist eine große Ansiedlung von Menschen, die für ihren Unterhalt auf die Erzeugnisse fremder landwirtschaftlicher Arbeit angewiesen ist" (Sombart in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. XV, 1 (1907) S. 4). Dieses Begriffsmerkmal bleibt eindeutig bestehen, wobei es insoweit relativ belanglos ist, daß die moderne Verkehrstechnik den zur Ernährung der städtischen Bevölkerung in Betracht kommenden Umlandraum theoretisch beliebig erweitert und insoweit die ursprünglich engeren lokalen Beziehungen zwischen der Stadt und der landwirtschaftlichen Umgebung stark gelockert hat. Der Abhängigkeit städtischer Bevölkerung von fremder Ernährungsbasis steht städtischer "Bedeutungsüberschuß" (Christaller) in dem Sinne gegenüber, daß die Stadt - sei es an materiellen Gütern, sei es Dienstleistungen oder ideellen Gütern - mehr darbietet als die Stadtbewohner verbrauchen bzw. in Anspruch nehmen (Zentralität).

Die von S o m b a r t eingeführte Unterscheidung zwischen primären und sekundären Leistungen im Wirtschaftsrhythmus einer Stadt, zwischen stadtbildenden und stadtfüllenden Elementen bezieht sich auf diese höchst bedeutsame Eigenart des sozialökonomischen Leistungsgefüges der Stadt. Grundleistungs- und Folgebereiche, fernversorgende, exportierende und nahversorgende, örtlich begrenzte Beschäftigungszweige, basic und local service employment und andere Bezeichnungen wurden in Weiterentwicklung und Verfeinerung der Gedankengänge von S o m b a r t geprägt; sie alle meinen den gleichen Sachverhalt: Das Ergebnis der wirtschaftlichen Wertschöpfung einer Stadt übersteigt den zur Deckung des örtlichen Bedarfs benötigten Ausstoß an Gütern und Diensten; es enthält einen Überschuß, der mit zunehmender Konzentration der Wirtschaftskraft wächst.

Für den städtischen Absatzraum gilt infolge moderner Verkehrs- und Konservierungstechnik dasselbe wie für den Ernährungsräum: Er ist theoretisch unbegrenzt.

Für solche Leistungen dagegen, die einen bestimmten Personenkreis erfassen oder nur individuell und persönlich in Anspruch genommen werden können (Verwaltung, Verkehr, Versorgung, Kultur, Bildung, Unterhaltung) bleibt der städtische Einfluß- und Versorgungsbe- reich nach wie vor grundsätzlich begrenzt, mag er auch infolge der Verkehrstechnik erweitert sein.

In immer stärkerem Maße prägt sich die Abhängigkeit der Stadt von ihrem Umland aus, soweit es sich um die Arbeitsplatz-Wohnplatz-Be- ziehung in Gestalt des Pendlerverkehrs handelt.

In ökonomischer Hinsicht kann man den somit in Bezug auf Pro- duktion und Dienstleistungsangebote gegebenen Bedeutungsüberschuß (Zentralität) als grundsätzliches Kriterium der Stadt ansehen. Ihr steht regelmäßig die Abhängigkeit von fremder Arbeitskraft und Er- nährungsbasis gegenüber.

Wenn auch für den Absatz von Wirtschaftsgütern und den Bezug von Nahrungsmitteln die räumlichen Beziehungen gelockert sind, bleibt im Blick auf die Inanspruchnahme städtischer Dienstleistungen durch die Umlandbewohner einerseits und die Inanspruchnahme der Umland- bewohner für städtische Arbeitsplätze eine funktionale Einordnung der Stadt in eine Umlandregion nach wie vor kennzeichnend.

1.16 Die Stadtbevölkerung

Die berufliche Differenzierung als Folge der die Stadt kenn- zeichnenden Arbeitsteilung ist heute wie früher kennzeichnend für die Stadtbevölkerung.

Was den Anteil landwirtschaftlicher Erwerbspersonen an der Stadtbevölkerung anlangt, so wird für kernstädtische Gebiete ein Schwellenwert unter 10 v.H., für verstädterte Gebiete ein solcher unter 30 v.H. angenommen.

Graduelle Unterschiede lassen sich beim zwischengemeindlichen Vergleich darüber hinaus durch den "Industrialisierungsgrad" (Isenberg) bestimmen, der durch die Anzahl der Industriebeschäftigten auf 100 Einwohner wiedergegeben wird.

Die Versuche, durch allgemeinere, soziologische Aussagen das Wesen der Stadtbevölkerung zu bestimmen, sind bislang wenig erfolgreich geblieben. So wird von der sozialen Heterogenität, der Anonymität, der fehlenden nachbarlichen Verbundenheit, der sozialen Absonderung gesprochen. Manche dieser Aussagen sind als Sachverhaltsfeststellungen umstritten; teils stehen sie im Widerspruch zu sozialpolitischen Wunschvorstellungen. Sowohl wegen ihrer Unschärfe als auch wegen der in der Natur der Sache liegenden Bewertungsunsicherheiten erscheinen sie daher als Elemente für eine Umschreibung des Stadtbegriffs nicht geeignet.

1.17 Städtische Wohn- und Lebensweise, Stadtkultur

Ein Schlüssel zum Wesen der Stadt dürfte in dem liegen, was man den "urbanen Lebensstil" nennen kann. Seine Merkmale liegen in der höheren zivilisatorischen und kommunalen Grundausstattung ("der kanalisierte Bürger"), in dem erhöhten Angebot von Dienstleistungen aller Art, der Konzentration von Verkehrs-, Verwaltungs-, Kultur-, Bildungs- und Unterhaltungsmöglichkeiten, der erhöhten, aber zwangslosen Möglichkeit des Kontaktes mit gleichartigen und verschiedenen sozialen Bereichen (vgl. dazu Salin: Urbanität. Der Städtetag, H. 7, 1960, S. 323 - 332).

Die früher daneben weit verbreitete höhere städtische Wohnkultur ist weder im Sachverhalt noch in der politischen Leitvorstellung heute noch für die Stadt typisch. Sie wird auch außerhalb der Stadt in gleicher Weise und oft gar in höherer Qualität geboten und angestrebt. In materieller Hinsicht bleiben daher nur die Merkmale des urbanen Lebensstils faßbar, die zum größten Teil Ursache oder Wirkung des überörtlichen Bedeutungsüberschusses sind. In subjektiver Hinsicht liegt das Wesen des städtischen Lebensstils sicher in der unmittelbaren örtlichen Teilnahme als Wohn- und Stadtbürger nicht allein schon darin, daß die städtischen Leistungen mittels der verbesserten verkehrstechnischen Einrichtungen erreichbar sind. Von eh und je und heute bestritten, gehört die kulturelle Ausstattung, die Konzentration an Einrichtungen der Bildung zum Wesen der Stadt.

1.18 Zusammenfassung

Die Überlegungen zum Begriff der Stadt haben gezeigt, daß nur eine komplexe, überdies auf meßbare Kriterien verzichtende Umschreibung zum Ziele führen kann. Einwohnerzahl, Gebietsgröße und Dichte entziehen sich der zahlenmäßigen Fixierung, jedoch sind sie bedingt durch die an die ökonomische und zivilisatorische Leistungsfähigkeit der Stadt zu stellenden Anforderungen. In kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht kommt der Stadt überörtliche (zentrale) Bedeutung wesenmäßig zu. In jedem Falle muß sie eine kommunalrechtliche selbständige Gemeinde darstellen.

1.2 Die "Neue Stadt"

Auch die Neue Stadt ist eine "Stadt". Daher sollte man sich entgegen dem jetzt noch uneinheitlichen, oft wohl auch unüberlegten Sprachgebrauch darauf verständigen, diesen Begriff nur für Objekte zu verwenden, die die Bezeichnung "Stadt" in dem soeben herausgearbeiteten Sinne verdienen.

1.21 Essentielle Begriffsmerkmale

Zu den unstreitigen Kriterien der Neuen Stadt dürften somit neben der in jedem Falle erforderlichen kommunalrechtlichen Selbständigkeit die Ausübung überörtlicher Funktionen, sowie die technischen und zivilisatorischen Voraussetzungen für einen städtischen Lebensstil gehören. (So im wesentlichen auch Hillebrecht: "Trabanten und Neue Städte" in Gemeinn. Wohnungswesen 2/1960 S. 37; ähnlich auch Jaspert: "Stadtformen in unserer Zeit".) Diese begrifflichen Voraussetzungen werden auch von den englischen New Towns durchgängig erfüllt.

Von den in der Untersuchung des Deutschen Verbandes erfaßten Objekten erfüllen nur wenige diese Voraussetzungen.

1.22 Qualitative Attribute

Die oft geforderten weiteren Merkmale Neuer Städte, so etwa bestimmte Mindestgrößen im Blick auf Einwohner und Gebiete, auf die städtebauliche Abgeschlossenheit, sowie das Ausmaß der wirtschaftlichen Selbständigkeit erscheinen uns nicht als Begriffsmerkmale, sondern als Gesichtspunkte, deren Bedeutung im materiellen Planungsziel für bestimmte Typen Neuer Städte und ihrer optimalen Realisierung liegt.

1.23 Gründung oder Ausbau

Das spezifische Kriterium der Neuen Stadt wird manchmal darin gesehen, daß sie "auf grüner Wiese", "aus wilder Wurzel" gegründet sei.

Einer derartig strengen Auslegung folgt der herrschende Sprachgebrauch nicht. Als "Neue Stadt" werden auch solche bezeichnet, die aus bereits vorhandenen Ortschaften entwickelt werden. Mit einer

Ausnahme (nämlich Harlow, welches neben dem Dorf Alt-Harlow errichtet ist) werden bzw. wurden alle englischen New Towns aus bestehenden Orten, zum Teil schon Mittelstädten, entwickelt.

Entscheidend dürfte sein, daß das Planungsziel als solches eine neue Gemeindeart darstellt, sei es nun, daß sie aus dem Nichts oder aber aus einer Siedlungsform wesentlich geringerer Bedeutung entsteht. Der Begriff der Neuen Stadt ist jedenfalls auch dort berechtigt, wo es sich um die Entwicklung im Anschluß an Orte handelt, die in ihrem ursprünglichen Bestand nicht als "Städte" zu bezeichnen sind.

Ist die vorhandene Siedlung bereits als Stadt (Landstadt, Kleinstadt, Mittelstadt) anzusprechen, so wird die Bezeichnung als "Neue Stadt" nur dann angezeigt erscheinen, wenn ein wesentlicher, deutlich zum Ausdruck kommender Funktions- und Bedeutungswandel vorliegt, der im übrigen - etwa durch Merkmale der Wirtschaftsstruktur - durchaus exakt bestimmbar ist.

In all diesen Fällen muß es sich um eine das normale Wachstum vergleichbarer Orte an Schnelligkeit und Umfang wesentlich überschreitende Entwicklung handeln. Das muß nicht planmäßig geschehen; auch die Goldgräberstädte waren Neue Städte. Soweit aber der Begriff der Neuen Stadt von der Fachsprache der Planer verwandt wird, denkt man in erster Linie an planmäßig entwickelte Neue Städte.

Der Sprachgebrauch trägt der Unterscheidung hinsichtlich der Ausgangslage nicht Rechnung. Das liegt nicht zuletzt an der schlagwortartigen Gefälligkeit der Wortverbindung. Das ist für den nicht fachlichen Sprachgebrauch nicht zu beanstanden. In der Fachsprache sollte jedoch die Unterscheidung zwischen der "Neugründung" und dem "Ausbau" beachtet werden.

1.3 Die Trabantenstadt (auch Satellitenstadt) (s. *Ausblissplätze*)

1.31

Der Begriff des Trabanten knüpft wie ebenso der des Satelliten an die Vorstellung eines Abhängigkeitsverhältnisses an. Der ursprüngliche Sinn beider Worte meint die Leibwächter, die sich stets in unmittelbarer Nähe des zu Schützenden aufzuhalten hatten. Im übertragenen Sinne werden beide Worte später in der Astronomie und in der Politik verwandt und sind nunmehr in die Fachsprache der Planer eingegangen. Hier und dort werden beide Worte synonym verwandt. Entsprechend dem deutschen Sprachgebrauch bevorzugen wir für den planerischen Bereich das Wort "Trabant" und glauben, auf eine gesonderte Betrachtung des Wortes "Satellit" verzichten zu können.

1.32

Der bisherige Sprachgebrauch ist zumindest insoweit einheitlich, als es sich bei dem Trabanten um eine städtebaulich geschlossene Siedlungseinheit in der Nähe und in gewisser Abhängigkeit von einer größeren Stadt handeln muß. Der Trabant ist in seinen Funktionen auf die zentrale Stadt orientiert. Er wird mit den Bedürfnissen der Zentralstadt begründet. So führt Ernst M a y (Der Trabant, ein Element der Großstadt) aus, daß an Stelle der unerwünschten, ungehemmten Stadtausdehnung nur die Lösung bleibe, Teile des Stadtorganismus in der Form von Trabanten jenseits der Grünzonen zu entwickeln. Der erste nach der Trabantenidee aufgebaute Plan hatte eine Großstadterweiterung zum Anlaß (May: Wettbewerb Groß-Breslau, 1925).

Der Begriff des Trabanten besagt nichts Spezifisches über die Art der von ihm ausgeübten städtischen Hilfsfunktionen. Regelmäßig dient er zumindest der wohnungsmäßigen Unterbringung. Erfüllt er ausschließlich diese Funktion, so wird er als "Wohntrabant", ungeschön auch als "Schlaftrabant" bezeichnet. Die Ausstattung mit ge-

werblichen Arbeitsplätzen (neben den selbstverständlichen Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen für den gehobenen Bedarf der Bewohner) wird meist für erforderlich gehalten. Die Begründung hierfür ergibt sich allerdings nicht aus dem Wesen des Trabanten, sondern in erster Linie aus kommunalfinanzwirtschaftlichen und soziologischen Erwägungen. Die Aufnahme von städtischen Sonderfunktionen wird empfohlen. (May, a.a.O. erwähnt Krankenhäuser, Institute, Laboratorien, Verwaltungen.) Die Aufnahme städtischer Sonderfunktionen und die weitgehende Abhängigkeit von zentralen Diensten der Mutterstadt setzt hochwertige Verkehrsvorbildungen zwischen dem Trabanten und der Mutterstadt voraus.

Der so umschriebene Begriff der Trabanten sagt über seinen kommunalrechtlichen Status nichts aus. Er kann auf dem Gemarkungsgebiet der Zentralstadt oder außerhalb liegen. Die Frage, ob das eine oder das andere der Fall ist, bedingt bei der administrativen und finanzwirtschaftlichen Lösung erhebliche Unterschiede, die noch zu erörtern sind.

1.33

Der Begriffsinhalt der "Trabantenstadt" ergibt sich aus der Verbindung der beiden Wortteile.

Zunächst muß auch die Trabantenstadt eine "Stadt" in dem eingangs definierten Sinne darstellen. Dazu soll diese Stadt in solchen Beziehungen zur Zentralstadt stehen, wie sie beim Begriff des Trabanten ermittelt wurden. Die Trabantenstadt soll danach eine Nebenstadt sein. Dies kann nur bedeuten, daß sie in ihren funktionellen Beziehungen mehr auf den übergeordneten zentralen Ort als auf das Umland hin orientiert ist. Jedoch bedarf auch die Trabantenstadt ihres eigenen Umlandes, eines Einflußbereiches für ihren eigenen Bedeutungsüberschuß im oben dargelegten Sinne.

Die Trabantenstadt soll nicht nur Wohnsiedlung sein. Zunächst soll sie alle für die Bewohner erforderlichen Läden, Dienstleistungseinrichtungen und kulturellen Darbietungen enthalten. Übereinstimmung besteht in dem Grundsatz, daß sie in möglichst großem Umfang mit eigenem Gewerbe ausgestattet sein muß.

Nach den Planungen der englischen Neuen Städte wird die volle Beschäftigungsmöglichkeit aller Bewohner der Orte angestrebt. Auch H i l l e b r e c h t (a.a.O.) verlangt volle wirtschaftliche Selbständigkeit in den hier in Rede stehenden Sinn der örtlichen Vollbeschäftigungsmöglichkeit. Wir sind aber der Ansicht, daß die weitgehende örtliche Beschäftigungsmöglichkeit ein begriffsnotwendiges Kriterium des Trabanten ist. Hierin sehen wir das Abgrenzungsmerkmal der Trabantenstadt gegenüber der nun zu erörternden "Wohnstadt".

1.4 Die Wohnstadt

(A-plätze außerhalb)

Im Gegensatz zur Trabantenstadt, die ihren Bewohnern möglichst weitgehend Arbeitsmöglichkeit am Orte bieten und eher eine positive denn eine negative Pendlerbilanz aufweisen soll, finden sich die Arbeitsplätze für die Bewohner der Wohnstadt grundsätzlich außerhalb derselben, meist in der Zentralstadt. Die Wohnstadt birgt nur das für die Versorgung der Bewohner notwendige Gewerbe. (So auch Baumann in: Freie Wohnungswirtschaft 1959, Heft 5, S. 168.)

Uneinheitlich ist der Sprachgebrauch im Hinblick auf die kommunalrechtliche Stellung der Wohnstadt. Baumann (a.a.O. S. 168) meint, die Wohnstadt "sei bestrebt, selbständiges kommunales Leben aufrechtzuerhalten". Wir möchten auch hier dieselbe Meinung wie im Zusammenhang mit der Trabantenstadt vertreten und vorschlagen, als Wohnstadt nur eine solche Siedlungseinheit zu bezeichnen, die kommunalrechtliche Selbständigkeit besitzt. Siedlungseinheiten

ohne kommunale Selbständigkeit, die ausschließlich Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, mögen dagegen zur besseren Abgrenzung als Wohnsiedlungen, Wohnvororte oder ähnlich bezeichnet werden.

Der Begriff "Schlafstadt" ist mit dem oben besprochenen der Wohnstadt identisch, enthält aber ein negatives Werturteil, auf welches man in der technischen Fachsprache verzichten sollte.

Die Problematik der reinen Wohnstadt liegt auf kommunalwirtschaftlichem Gebiet. Die kommunalwirtschaftliche Selbständigkeit und Leistungsfähigkeit der Wohnstadt wird unter dem gegenwärtigen Kommunalsteuersystem ohne Sonderregelungen nur schwer erreicht werden können.

1.5 Die Gartenstadt

Eine der Quellen heute weit verbreiteter Planungsideen war das 1898 erschienene Werk Ebenezer Howard's "Garden cities of tomorrow". Danach sollten Gartenstädte, d.h. Stadteinheiten begrenzten Umfangs außerhalb der großen Siedlungszentren gegründet werden: "Eine Gartenstadt ist eine Stadt, die sowohl für Arbeitsstätten wie auch für ein gesundes Leben geplant ist. Sie soll ein Ausmaß haben, das ein reiches soziales Leben ermöglicht, aber auch nicht größer sein; sie soll umgeben sein von einem Gürtel landwirtschaftlichen Geländes. Das Gesamtgelände soll in den Besitz der öffentlichen Hand überführt oder für die Gemeinschaft verwaltet werden".

Die erste Gartenstadt wurde im Jahre 1905 im Norden Londons gegründet (Letchworth), die zweite (Welwyn) im Jahre 1920. In dem Begriff der Gartenstadt sind Elemente des heutigen Begriffs der Trabantenstadt mit qualitativen stadtplanerischen und wohnungsreformerischen Gedanken verbunden. Kaum eine Idee hat den Städtebau seither so befruchtet, wie die Gartenstadtidée. Aber auch kaum ein

Fehlt es darüber hinaus auch noch an kommunalrechtlicher Selbstständigkeit, so mögen die Ergänzungs- und Abgrenzungsbegriffe gewählt werden, die in reicher Zahl zur Verfügung stehen. So etwa Begriffe ohne speziellen Bezug zur Planung: Stadtviertel, Stadtteil, Ortsteil, Vorstadt, Vorort; auf Baumaßnahmen bezogene Begriffe allgemeiner Art ohne spezifischen planungstechnischen Inhalt: Siedlung, Siedlungseinheit, Grobsiedlung, Gemeinheits-siedlung, Siedlungskomplex; planungstechnische und baurechtliche Begriffe: Baugelände, Wohngebiet, Wohnsiedlung, Kleinsiedlung, An-siedlung, Nachbarschaft.

Ist kommunalrechtliche Selbstständigkeit gegeben, sind aber die weitgehenden qualitativ und quantitativ an den Stadtbezirk zu stellenden Anforderungen nicht erfüllt, so wären die entsprechenden Fortzusetzungen mit den Wortteilen Gemeinde oder Ort zu wählen.

beiteilen Sinne ausgetüchtelt sein.

Sowie der Begriff Stadt (so bei Neuen Städten, Trebantstädten, Wohnstädten, Entlastungs- und Entwicklungstädten) verwendet wird, sollte dieser Begriff im Blick auf die kommunalrechtliche Selbstständigkeit, überörtliche Bedeutung, Ausstattung mit zivilisatorischen und kulturellen Leistungen in dem eingangs erarbeiteten Sinne ausgetüchtelt sein.

1.6 Neue Städte, Gemeinden, Siedlungen

1.6 Verhältnis der Begriffe zueinander; Ergänzungs-begriffe

Begriff ist in der Praxis so mißbraucht und so mißverständlich worden, wie jener. Uns erscheint es zweckmäßig, auf den Begriff der Gartenstadt als einen planungstechnischen Begriff für einen bestimmten Stadtyp zu verzichten.

Durch diese Begriffe werden sich alle, auch neugeplante Siedlungsformen hinreichend genau bezeichnen lassen, ohne die Begriffe Trabanten- und Wohnstädte in einem verschwommenen, ihnen nicht zukommenden Inhalt verwenden zu müssen.

1.62 Wohn- und Trabantenstädte

In dem Vokabular planerischer Begriffe bilden die Trabantenstadt und die Wohnstadt ein Begriffspaar, dessen Gemeinsamkeit in dem Abhängigkeitsverhältnis gegenüber der Stadt höherer Ordnung liegt. Ihr Unterscheidungsmerkmal ist der Gewerbebesatz, der bei der Trabantenstadt die Vollbeschäftigung der Wohnbürger ermöglicht (Positive Pendlerbilanz), während bei der Wohnstadt der Gewerbebesatz sich auf die notwendigen Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen beschränkt (negative Pendlerbilanz).

1.63 Gründung und Ausbau

Sowohl bei Trabantenstädten als auch bei Wohnstädten gilt es zu erkennen, daß sie als Neue Städte nur dann in Erscheinung treten, wenn sie als solche geplant sind. Wohn- und Trabantenstädte existieren auch als alte Städte.

Sobald derartige Städte geplant werden, unterscheiden sie sich von der Gründung - als den ohne bemerkenswerten Ansatz eingeleiteten Entwicklungsprozessen - den Ausbau, der eine nicht bedeutungslose Substanz voraussetzt.

1.64 Entlastungs- und Entwicklungsstädte

Soweit es sich um neue Trabanten- und Wohnstädte handelt, herrscht bei der Gründung oder dem Ausbau das Motiv der Entlastung für die Zentralstadt oder die überlastete Region vor. Vom Motiv her bezeichnen wir daher diese Art von Nebenstädten als "Entlastungsstädte".

Diesem Begriff steht der der "Entwicklungsstadt" gegenüber, die zu dem Zwecke gefördert wird, um einer "Entwicklungsregion" Förderungsimpulse zu verleihen (bekannte englische Beispiele dieser Art sind die Orte Glenrothes, Peterlee, Aycliffe, Cwmbran).

2. ANLÄSSE UND MOTIVE FÜR DIE GRÜNDUNG UND DEN AUSBAU NEUER STÄDTE

Ein gut Teil der schwebenden Auseinandersetzung um die Begriffe und die oft nur scheinbar hinter ihnen stehenden Grundsatzentscheidungen ist darauf zurückzuführen, daß mit jedem der Begriffe - so scheint es jedenfalls - materielle wohnungs- und raumpolitische Motive und Ziele verknüpft werden. Technische Begriffe sollten wertfrei erkannt werden. Von der Begriffsdefinition ist die Frage zu trennen zu welchem Zweck bestimmte Instrumente verwandt werden können. Ob diese Zwecke angestrebt werden sollen, ist allein der politischen, sicherlich ethisch zu begründenden Entscheidung vorbehalten.

In der Literatur und in der Diskussion werden die verschiedenen Motive und Ziele für den Bau Neuer Städte geltend gemacht. In folgenden wird der Versuch unternommen, diese Motive und Ziele zu erfassen und ihre Tragfähigkeit und Berechtigung zu untersuchen.

2.1 Allgemeine Motive für Neue Städte

2.11 Wohnungspolitische Motive

Der Ruf nach Neuen Städten wird vornehmlich damit begründet, daß hier wohnungspolitische Vorstellungen leichter als in der Erweiterung bestehender Orte realisierbar seien. An Stelle aller anderen sei Unwins Vision der Gartenstadt erwähnt.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß in Neuen Städten hinsichtlich der Wohnform, der Mischung und Durchsetzung mit verschiedensten Wohntypen, der Wohndichte etc. moderne wohnungspolitische Grundsätze durchaus realisiert werden können, und - wenn die Entscheidung für die Errichtung einer Neuen Stadt gefallen ist - realisiert werden müssen.

Stadterneuerung und Errichtung Neuer Städte stehen allerdings miteinander in Verbindung. Stadterneuerung und Stadtsanierung bedeuten zwangsläufig Auflockerung und somit Verringerung der Aufnahmefähigkeit. Daher müssen neue Aufnahmeweräume geschaffen werden: Entweder als neue städtische Siedlungseinheiten oder als Entlastungsstädte, nämlich Trabantenstädte, und Wohnstädte, sei es als Neugründungen, sei es als Ausbauten.

ökonomische und politische Notwendigkeit. Städte "liegen läßt". Stadterneuerung, wo immer sie sachlich (bau-) Städte nicht umgangen oder ersetzt werden, indem man die alten bestehender Städte notwendig ist, kann sie durch die Gründung Neuer keine Alternative zugelassen; denn wenn und soweit die Erneuerung hin nur durch Sanierung erfüllt werden kann. Damit ist allerdings werden als innerhalb der bestehenden Städte, wo dieses Ziel weit-Flächennutzungen, kann gewiß in der Neuen Stadt leichter realisiert werden, übersehbare Einheiten und Sondernung der verschiedenen Die Leitidee der modernen Stadt: Auflockerung, Gliederung in be-

2.12 Neue Städte als Siedlungserweiterung?

Insofern ist ein Unterschied allerdings nur gegenüber der Ausfüllung vorhandener und etwa negativ präjudizierter Baulücken oder kleiner, noch aufzufüllender Baugebiete erkennbar. Bei selbständig zu entwickelnden Siedlungsgebieten dagegen ist hinsichtlich der wohnungspolitischen Grundsätze und der Möglichkeit ihrer Verwirklichung eine grundlegend oder ins Gewicht fallende Erschwerung nicht zu erkennen.

2.13 Der Diffusionstrend (die Splittersiedlung)

Der Wunsch immer breiter werdender Bevölkerungskreise, am Stadtrand zu wohnen, d.h. zwar "draußen", aber doch noch in Reichweite der Stadt zu leben (Diffusionstrend, suburbane Bewegung) wird von verantwortungsbewußter Wohnungs-, Bau- und Planungspolitik nicht übergangen werden können. Dies aus doppeltem Grunde: Einmal handelt es sich um eine elementare Lebensäußerung, die von demokratischer Planung respektiert werden muß; zum anderen ist dieser Trend von einer derartigen Durchschlagskraft, daß er sich, falls seine geordnete Lenkung nicht gelingt, in der Form der Splittersiedlung mit all ihren Schäden durchsetzen wird.

Diese Motivation erfordert aber nicht zwingend den Bau Neuer Städte, sondern kann durch die planmäßige Entwicklung entsprechender Siedlungsformen und die Durchsetzung einer entsprechenden zeitlich-räumlichen Zusammenfassung des Städtebaus abgefangen werden.

2.14 Planungstechnische Motive

Eine Neue Stadt, daran kann kein Zweifel bestehen, gibt dem Planer größere Gestaltungsfreiheit als die alte Stadt. Die Neue Stadt kann technisch und hygienisch "frisch, fehlerfrei, herrlich" geplant und gestaltet werden (Bernoulli: Die organische Erneuerung unserer Städte, Basel 1942). Dieser Vorzug kann aber weder als selbständiges noch als unterstützendes Argument für die Gründung oder den Ausbau Neuer Städte zitiert werden. Den allerdings weit schwierigeren Aufgaben, auch die durch den vorhandenen Baubestand vorgeprägten Gemeinden und Siedlungen zu städtebaulich befriedigenden Ergebnissen umzubauen, kann und darf nicht ausgewichen werden.

2.15 Verwaltungspolitische Motive

Die Gründung Neuer Städte, so wird gelegentlich behauptet, sei der rechte oder einzige Weg, wenn städtebaulich selbständige Siedlungen nach neuzeitlichen planerischen Grundsätzen nicht mehr auf dem Gebiet der Mutterstadt, sondern nur noch außerhalb derselben und dann auf dem Gebiete mehrerer Gemeinden errichtet werden müßten. Daran ist jedenfalls richtig, daß geschlossene Siedlungskörper grundsätzlich einer Gemeinde zugehören und nicht von Gemeindegrenzen durchschnitten sein sollten. Dies gilt ganz eindeutig, wenn es sich um künftig zu entwickelnde Siedlungseinheiten handelt. Der verwaltungspolitischen Schwierigkeit, die mit diesem Argument zutreffend angesprochen wird, kann aber nicht durch eine Standortwahl mit dem Ziele völlig neuer Stadtgründung ausgewichen werden.

2.16 Erleichterung der Baulandbeschaffung

Der Bau Neuer Städte "auf grüner Wiese" wird oft damit begründet, daß der Landerwerb in diesem Falle wesentlich billiger sei. Das Argument trifft weithin zu, wenn man die Bodenpreise neu zu erschließender Standorte mit denjenigen unmittelbarer Stadtrandlagen vergleicht. Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, daß in der Praxis des Nachkriegsstädtebaus in Deutschland viele selbständige Siedlungskomplexe ihren Standort allein der zufälligen Möglichkeit geschlossenen preisgünstigen Geländeerwerbs verdanken. Solche erheblichen Preisvorteile lassen sich aber meist nur dann sichern, wenn der Landerwerb weit vorausschauend möglich und die Zahl der beteiligten Grundeigentümer gering ist.

Unter den am Bodenmarkt gegenwärtig und vermutlich noch auf längere Zeit herrschenden Umständen wird die oft zufällig gegebene Möglichkeit preisgünstigen Erwerbs geschlossener großer Siedlungsflächen den Standort größerer Siedlungsvorhaben bestimmen. Es ist aber kaum anzunehmen, daß diese Bodenpreisgunst auch dann zu erhalten ist, wenn

es sich über Siedlungskomplexe begrenzten Umfanges hinaus um echte Neue Städte in dem hier zu erörternden Sinne handelt.

2.2 Raumpolitische Motive

2.21 Entlastung oder Entballung

Die Neue Stadt wird nahezu regelmäßig im Zusammenhang mit der Ballung gesehen. Dies ist in mehrfacher Hinsicht begründet. Jedoch ist, um das vorwegzunehmen, die Vorstellung, die Neue Stadt, welcher Art sie immer auch sei, könnte "entballend" wirken, nicht haltbar. Die englischen Erfahrungen haben bewiesen, daß die dortigen Satellitenstädte eine entballende Wirkung auf London nicht haben ausüben können. Überhaupt werden alle auf Entballung im unmittelbaren Sinne gerichteten Ideen unter den gegenwärtigen Verhältnissen als unreal anzusehen sein. Die Verlagerung bestehender Industrien aus der Ballung heraus ist aus einer Vielzahl von Gründen, unter denen die wirtschaftlichen die entscheidenden sind, in größerem Ausmaße unmöglich.

Eine reale Chance haben allerdings die Bestrebungen auf "Entlastung" im Sinne der Umlenkung der Zuwachsraten (dezentrale Unterbringung gewisser neuer Betriebe, Betriebszweige oder Betriebsteile). Die gegenwärtig gegebene Arbeitsmarktsituation ist solchen Bestrebungen ungewöhnlich günstig. Die Chance für konsequente Maßnahmen wäre einmalig.

2.22 Dekonzentrierte Siedlungsform in der Stadtregion: Die Entlastungsstadt

Das Wachstum der Industriestädte wie auch der Industriegebiete mit ihren Randzonen hält an. Es wird auch im Zuge eindeutiger Tendenzen noch weiter anhalten, wenn wirksame Maßnahmen zur Förderung der Agrargebiete ins Werk gesetzt werden sollten. Die städtischen Zen-

tren der Ballungsräume sind schon heute kaum mehr aufnahmefähig. Die Altbaugelbiete sind zum größten Teil überfüllt, zum nicht geringen Teil sanierungsbedürftig.

Zur Entlastung der Ballungszentren, um die Durchgrünung und Auflockerung sanierungsbedürftiger Baugelbiete zu erreichen, zur Aufnahme der Zuwachs- und Zuzugsrate, zur Begrenzung des unmittelbaren Stadtrandwachstums, zur Erhaltung stadtnaher Erholungsgebiete und begrenzter Grüngürtel kann die Entwicklung von Entlastungsstädten das durchaus geeignete und gebotene Mittel darstellen.

Die umstrittene Frage, ob unter den Entlastungsstädten die Trabantenstadt oder die Wohnstadt der gebotene Typ sei, wird von der Praxis dahin beantwortet, daß die Wohnstadt wegen der ihr mangelnden kommunalwirtschaftlichen Selbständigkeit abzulehnen sei. Solange das Übergewicht der Gewerbesteuer besteht, bleibt dies Bedenken gravierend. Es wäre nur durch einen interkommunalen Vorteils- und Lastenausgleich innerhalb der Stadtregion, unter Umständen auch im Wege bilateraler Verhandlungen, zu beheben. Aus stadtplanerischen oder wohnungspolitischen Gründen aber ist, das muß einmal mit Deutlichkeit gesagt werden, die übliche apodiktische Ablehnung der Wohnstadt nicht gerechtfertigt.

Die Entscheidung, ob bei der Entwicklung von Trabanten- oder Wohnstädten dem Aufbau oder der Gründung der Vorzug zu geben sei, wird im wesentlichen davon abhängen, ob eine der vorhandenen Gemeinden im Blick auf Verkehrslage und Baugrundeignung den zweckmäßigsten Standort hat. Ist dies der Fall, so wird die Entscheidung weiter abhängen von dem Ausmaß der aufzuwendenden Kosten, d.h. inwieweit vorhandene Investitionen sinnvoll ausgenützt werden können, bestünden diese nun in vorhandenen kommunalen Erschließungs-, Versorgungsanlagen oder nutzbaren privaten Anlagen oder vorhandenem erschlossenen Gelände.

Untersucht man die Umlandbereiche jener Großstädte, zu deren Entlastung Trabanten oder Wohnstädte zu entwickeln sind, so gelangt man leicht zu der Feststellung, daß in dem gebotenen räumlichen Abstand in fast allen Fällen bereits entsprechende Klein- und Mittelstädte liegen. Erst wenn sich bei der konkreten Untersuchung zeigt, daß bei den vorhandenen Orten - auch etwa im Blick auf die Leistungsfähigkeit ihrer Zentren und ihres innerörtlichen Verkehrsnetzes - keine kostengünstige Entwicklungschance mehr zu ermitteln ist, sollte die Gründung neuer Städte, sei es in Anschluß an kleinere Gemeinden oder auf grüner Wiese, erfolgen. Für eine solche Lösung mag z.B. der Gesichtspunkt entscheidend sein, daß bei der Besiedlung im Anschluß an vorhandene Städte nur noch hochwertige landwirtschaftliche Böden zur Verfügung stehen.

2.23 Regionale Entwicklungsförderung durch Entwicklungsstädte

Das letzte der zu erörternden Motive für die Gründung oder den Ausbau von Städten liegt in der Belebung ländlicher Räume. Dieses Motiv ist ohne Einschränkung anzuerkennen. Die Begründung ergibt sich aus dem raumpolitischen Ziel, eine möglichst ausgewogene Raum- und Wirtschaftsstruktur zu erreichen. Konkrete Gründe für die Förderung derartiger Städte können sich aus der Notwendigkeit ergeben, aus der Landwirtschaft freigesetzte Arbeitskräfte ohne Wohnungswechsel innerhalb der heimatlichen Region gewerblich zu beschäftigen. Dabei wird in der Mehrzahl der Fälle eine Förderung nur in der Richtung erforderlich sein, vorhandene Städte oder Siedlungskerne bis zu der Größe und auf die Funktion anzuheben, die ihrer Raumsituation entspricht. Es ist weder notwendig noch sinnvoll, durch Neu Gründungen das Netz der zentralen Orte zu verdichten.

Die Funktion derartiger Entwicklungsstädte unterscheidet sich von derjenigen der Entlastungsstädte grundsätzlich. Die Entlastungsstadt soll einen Überdruck abfangen, der auf einem Ballungsgebiet

oder einer Stadtregion liegt. Die Entwicklungsstadt soll der Entwicklungsregion neue Impulse geben. Die Entlastungsstadt ist in erster Linie auf das Ballungszentrum orientiert. Die Entwicklungsstadt ist in erster Linie zentraler Ort. Beiden gemeinsam ist, daß sie die ihnen zugeschriebene Aufgabe nur dann erfüllen können, wenn sie selbst eine ausreichende, d.h. die ihrer Funktion angemessene, relative Anziehungskraft ausüben.

2.3 Spezielle Gründungsanlässe

2.31 Flüchtlingsstädte

Die Forderung nach dem Bau Neuer Städte in Deutschland ist in den ersten Nachkriegsjahren vor allem unter dem Gesichtspunkt der Siedhaftmachung von Flüchtlingen begründet worden. Inzwischen ist der große Flüchtlingsstrom wohnungsmäßig untergebracht und im ganz überwiegenden Teile auch wirtschaftlich integriert. Zwar hält noch immer der Einstrom von Flüchtlingen aus Mitteldeutschland an. Er rechtfertigt aber nicht mehr den Bau Neuer Städte speziell unter dem Gesichtspunkt der Flüchtlingsunterbringung. Dieses Motiv und die dadurch ausgelösten starken Kräfte, die sich z.B. in Espelkamp bewährten, scheiden als tragende Gründe für künftige Neustadtplanung aus.

2.32 Nutzbarmachung demilitarisierter Kriegsanlagen

Auch die im Zusammenhang mit den Flüchtlingsstädten praktisch gewordene Nutzbarmachung demilitarisierter Kriegsanlagen (Munitionsanstalten etc.) kommt als Gründungsmotiv künftig nicht mehr in Betracht. Es ist daher auch müßig, dem naheliegenden Zweifel nachzugehen, ob unter militärtechnischen Gesichtspunkten ausgewählte Standorte siedlungspolitisch geeignet sind.

2.33 Errichtung von Ersatzorten

Durchaus akut dagegen bleibt auch künftig die Notwendigkeit, für verdrängte Gemeinden Ersatzorte zu planen und zu errichten. Praktische Beispiele bietet der Kohlenbergbau, der Talsperrenbau, die Errichtung militärischer Anlagen oder der Eintritt von Naturkatastrophen, die in mehr oder weniger tiefgreifender Weise in den Bestand von Ortschaften eingreifen, diese zerstören und deren Räumung oder völlige Aufgabe veranlassen können.

2.34 Standortgebundene Neue Städte

Bei der Erschließung ortsgebundener Rohstoffquellen kann sich die Notwendigkeit der Gründung neuer Städte oder des Ausbaus vorhandener Gemeinden ergeben, wenn in erreichbarer Nähe Siedlungen mit ausreichender Leistungskraft nicht vorhanden sind.

2.4 Zusammenfassung

Die kritische Betrachtung der in der Diskussion für die neuen Städte geltend gemachten Gründungsanlässe und Motive führt zu folgendem Ergebnis: Großstädte und industrielle Ballungsgebiete benötigen zur Begrenzung ihres Wachstums, zur Durchführung der Stadterneuerung und zur Verhinderung ungeordneter Streu- und Splittersiedlung, zur Erhaltung geschlossener Grünflächen und zur Erfüllung verbreiteter individueller Wohnwünsche der Entwicklung von großstadtnahen Entlastungsstädten.

Dabei ist der Entwicklung von Trabantenstädten mit weitgehendem örtlichen Arbeitsplatzangebot solange der Vorzug vor Wohnstädten zu geben, als sich befriedigende finanzwirtschaftliche Ausgleichslösungen nicht finden.

Der Neugründung ist vor dem Ausbau nur dann der Vorzug zu geben, wenn in vorhandenen Gemeinden mit geeignetem Standort keine unausgelasteten Investitionen mit nutzbaren Reserven vorhanden sind.

Zur Stärkung entwicklungsbedürftiger großstadtferner Regionen ist die Förderung von Entwicklungstädten notwendig. Sie wird praktisch nur als Ausbau in Betracht kommen.

In besonderen Fällen kann die Planung und Errichtung Neuer Städte, sei es als Gründung oder Ausbau, zur Schaffung von Ersatzorten oder im Anschluß an neu zu erschließende ortsgebundene Rohstoffquellen notwendig werden.

3. SOZIOLOGISCHE ASPEKTE BEI DER PLANUNG NEUER STÄDTE

So umstritten die konkreten Leistungsmöglichkeiten soziologischer Forschung für die Praxis des Städtebaus auch sind, so übereinstimmend wird andererseits der Wert allgemeiner Bemühungen um Erfassung der sozialen Tatbestände und Prozesse anerkannt.

K ö n i g definiert die Gemeinde als "eine globale Gesellschaft vom Typus einer lokalen Einheit, die eine unbestimmte Mannigfaltigkeit von Funktionskreisen, sozialen Gruppen und anderen sozialen Erscheinungen in sich einbegreift, welche zahllose Formen sozialer Interaktionen und gemeinsamer Bindungen sowie Wertvorstellungen bedingen; ..." (König, R.: Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, Seite 28).

Es ist offensichtlich, daß ein solches Verständnis der Gemeinde für die Planung neuer Gemeinwesen von erheblicher Bedeutung ist, weil aus dieser Sicht unmittelbar die Frage aufgeworfen werden muß, ob überhaupt und bis zu welchem Grade die Gemeinde als soziale Wirklichkeit "planbar" ist. Insbesondere lehren auch die englischen Beispiele der New Towns, daß Städtebau auch in vorbildlichsten Formen nicht notwendig "Gemeindebildung" im soziologischen Wortsinne bedeutet (dazu u.a. Heuer, J.: Neue Städte im Ausland - das englische Beispiel; in: Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Wohnungs- und Siedlungswesen der Universität Münster, Band 52, 1959, Seite 35 ff, insbesondere Seite 6 ff).

Städtebau im weitesten Sinne kann stets nur Schaffung äußerer Voraussetzungen für integriertes Gemeindeleben bedeuten, während die inhaltliche Füllung der Formen ursprüngliche Sache der Bewohner des neuen Gemeinwesens bleiben muß. Auf der anderen Seite kann nicht stark genug betont werden, daß die so verstandene städtebauliche Aufgabe möglichst umfassende Kenntnisse von den sozialen Vorgängen innerhalb der Gemeinde voraussetzt, weil anders das Ziel nicht erreichbar sein dürfte, die äußeren Voraussetzungen sachgerecht und möglichst vollkommen zu schaffen.

Aus diesen Gründen erscheinen insbesondere die soziologischen Forschungsergebnisse über Familie, Nachbarschaft und Funktionskreise verschiedenster Art von unmittelbarer Bedeutung für die planerische Konzeption. Die Analyse der anzusiedelnden Bevölkerung wird dazu beitragen, soziale Spannungsherde soweit als irgend möglich zu vermeiden.

Die Wohnungsbaupolitik, aber auch die örtliche Wirtschaftspolitik gewinnen aus der Einsicht in die Besonderheiten städtischer Nachbarschaftsbeziehungen und Verkehrskreise zuverlässige Orientierungshilfen bei der räumlichen Zuordnung und inneren Mischung von Bevölkerung, Wohnformen, Arbeitsstätten, Verkehrslinien uam.. Die Problematik dieser auf den ersten Blick unbestritten erscheinenden Leistungsmöglichkeiten soziologischer Vorüberlegungen zur Planung neuer Gemeinwesen beruht auf der Unsicherheit, mit der die Bevölkerungs-, Sozial- und Erwerbsstruktur der neuen oder der wesentlich ausgebauten Gemeinde vorzuschätzen ist. Die konkrete Aussagekraft wird darum in dem Maße abnehmen müssen, in dem die künftige Einwohnerschaft ihrer Herkunft und Mischung nach unbekannt ist. Sie wird dort am größten sein, wo z.B. in Zusammenhang mit Stadterneuerung und Auflockerung abgrenzbare und in ihrer Zusammensetzung bekannte Bevölkerungsgruppen den Kern der Einwohnerschaft z.B. eines Trabanten bilden werden.

Unproblematisch und darum von allgemeinem Erkenntniswert dagegen ist die durch soziologische Untersuchungen unterbaute These, daß den sogenannten Folgeeinrichtungen im Städtebau bei Gründung und Ausbau von Gemeinden zentrale Bedeutung für die "Gemeindewerdung" zukommt. Schulen, Krankenhäuser, Kindergärten, Spielplätze, aber auch Einrichtungen zur Gemeinschaftspflege (Gemeinschaftszentren mit Clubzimmern, Bibliotheken usw.) sind kein vermeidbarer Luxus, sondern unerläßliche Voraussetzungen beim Bau Neuer Städte, wenn diese mit sozialem Leben in Sinne des "kulturellen Mikrokosmos" (König), den die Gemeinde dar-

stellt, erfüllt werden soll. Von dieser Grundlage aus sind die Entscheidungen über öffentliche Hilfen bei der Durchführung des Investitionsprojektes einer Neuen Stadt sicherlich anders zu fällen, als dies heute in der Bundesrepublik - und im übrigen auch in England - der Fall ist. Die Befahrung der Förderungs-
würdigkeit aller - im zuvor erläuterten Sinne - lebensnotwendigen Folgeeinrichtungen des bloßen Wohnungsbaus kann allerdings nicht bedeuten, daß die Mittel zur sozialen Integration einer neuen Gemeinde ausschließlich als "Schenkungs" zur Verfügung gestellt werden. Es wird darauf ankommen, auch bei den finanziellen Unterscheidungen die gute Mitte zwischen Eigenleistungen der Bevölkerung des neuen Gemeinwesens und Staatlichen durch die öffentliche Hand zu finden. Denn auch dies ist unbestreitbar richtig, daß jene Institutionen höher geschätzt werden, besser zu gemeinsamen Bindungen und schneller zur Bildung gemeinsamer Vorstellungen im Sinne des Gemeinwohlbedeutens führen werden, die wenigstens zum Teil als Erfolg eigener, gemeinschaftlicher Bemühungen empfunden werden können.

4. ADMINISTRATIVE UND ORGANISATORISCHE FRAGEN BEI DER PLANUNG UND ERRICHTUNG NEUER STÄDTE

Bei der Gründung Neuer Städte und bei dem Ausbau vorhandener Orte sind hinsichtlich der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vier Abschnitte zu unterscheiden, nämlich

1. die Grundsatzentscheidung über Standort, Funktion, Größe und Finanzierung des geplanten Objektes,
2. die Aufstellung der Bauleitpläne, der Durchführungspläne, Zeit- und Finanzierungspläne,
3. der Ausbau,
4. die Verwaltung der neuen Gemeinde während des Ausbaus und nach dessen Beendigung.

Dabei werden sich Unterschiede ergeben, je nachdem ob es sich um Entlastungsstädte oder Entwicklungsstädte handelt.

4.1 Entlastungsstädte

4.11 Die Grundsatzentscheidung über den Standort, die Funktion, Größe und Finanzierung von Entlastungsstädten

Entlastungsstädte (Trabanten- und Wohnstädte) liegen, wenn man für ihre zutreffende Kategorisierung kommunalrechtliche Selbständigkeit voraussetzt, grundsätzlich nicht auf dem Areal der zu entlastenden Zentral- oder Mutterstadt. Was kommunale Zuständigkeiten anlangt, so sind also zumindest zwei Gemeinden beteiligt oder interessiert, nämlich einerseits die Gemeinde, auf deren Areal die Entlastungsstadt geplant ist und die Zentralstadt andererseits. Diese beiden Gemeinden wären daher formal betrachtet durchaus legitimiert, die in Rede stehende Grundsatzentscheidung zu treffen. Ob materiell auch die Standortgemeinde in der Lage ist, eine derartige Entscheidung zu tragen, hängt allerdings nicht zuletzt von ihrer Größe und Leistungskraft ab (hierzu eingehenderes in Abschnitt 4.12).

In jedem Falle ist eine verantwortliche Mitwirkung derjenigen staatlichen Behörden unentbehrlich, denen im Blick auf die Finanzierung als auch mit Rücksicht auf die überörtliche Bedeutung eine sachliche Entscheidungsbefugnis zusteht. Dabei kann nicht verkannt werden, daß die Grundsatzentscheidung über den Standort, die Funktion, die Ausbaugröße und die Finanzierung in jedem Falle eine überörtliche und überfachliche Entscheidung ist, die nicht nur die zu entlastende Zentralstadt und die Standortgemeinde betrifft. Der berufene Träger für diese Entscheidung wäre eine Gemeinschaftsorganisationsform aller Gemeinden der Stadtregion in Gestalt eines höheren Kommunalverbandes oder einer echten Planungsgemeinschaft.

Solange derartige Kooperationsorgane als entscheidungsbeauftragte und leistungsfähige Einrichtungen nicht bestehen, bleibt nichts anderes als der Weg mehrseitiger Verhandlungen, um auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen die Zustimmung aller Beteiligten zu erlangen.

4.12 Die Baulastplanung in Entlastungsstädten

Die Bauleitplanung, d.h. sowohl die vorbereitende als auch die rechtsverbindliche Planung, obliegt nach dem Bundesbaugesetz der Gemeinde, auf deren Gebiet die zu bebauenden Flächen liegen. Die somit kraft Gesetzes zuständige Gemeinde wird diese Funktion nicht stets sachgerecht erfüllen können. * Es kann sich um eine sehr kleine Gemeinde handeln, auf deren Gebiet die später kommunalrechtlich zu verselbstständigende neue Stadt zu planen ist. Schließlich kann es sich um eine Gemeinde handeln, die die ihr zugedachte Funktion nicht zu übernehmen bereit ist.

*) Es kann sich um eine sehr kleine Gemeinde handeln, die weder über die erforderliche Verwaltungskraft, noch über eine ausreichende Zusammensetzung des Gemeinderats verfügt.

In jedem der hier angedeuteten Fälle wird ein solcher Funktions- und Strukturwandel des Ortes begriffsnotwendige Voraussetzung bzw. Folge der Verwirklichung der Entlastungsstadtidee sein, daß die Organe der vorhandenen Gemeinde nicht legitimiert erscheinen, für die Menschen zu sprechen und zu entscheiden, die nach dem Endausbau dort leben sollen. All dies führt zu dem Ergebnis, daß nicht nur die schon erörterte Grundsatzentscheidung, sondern auch die Bauleitplanung einer für die Stadtregion zu gründenden Selbstverwaltungskörperschaft oder echten Planungsgemeinschaft zu übertragen wäre. Eine derartige Lösung läßt das Bundesbaugesetz zu. Während der Planungsverband (nach § 4 des Bundesbaugesetzes) auch gegen den Willen der beteiligten Gemeinden gebildet werden kann, ist die in derartigen Fällen alternativ in Erwägung zu ziehende Übertragung der Bauleitplanungsbefugnis auf eine höhere Gebietskörperschaft (z.B. den Landkreis) oder eine andere Gebietskörperschaft (z.B. die zentrale Stadt) nach Maßgabe des § 147 Abs. 1 des Bundesbaugesetzes an das Einvernehmen mit der Gemeinde geknüpft. Dieses wird in manchen Fällen durchaus erreichbar sein. Verschließt sich die betroffene Standortgemeinde einer solchen Ansicht, so müßte der Weg der Zwangsverbandsbildung nach § 4 beschritten werden.

4.13 Die Ausbauträgerschaft bei Entlastungsstädten

Die Erfahrung und Beobachtung der bisherigen Versuche auf deutschem Boden lehrt, daß die reibungslose Verwirklichung von Gründungs- oder Ausbauprojekten entscheidend von einer geeigneten Trägerorganisation abhängt. Dieser Trägerorganisation müßten alle zentral zu erledigenden Vollzugsmaßnahmen obliegen, wie z.B. die Aufstellung der Baustufen- und -zeitpläne, die Grundstücksgeschäfte, die Auswahl der zu beteiligenden Wohnungsbauunternehmen sowie die Auftragserteilung für die Gemeinbedarfs- und Gemeinschaftseinrichtungen und schließlich die Gesamtheit der zentral abzuwickelnden finanzierungstechnischen Aufgaben. Daß diese Aufgaben weder von der vorgeschlagenen regionalen Planungsorganisation noch in der Regel von der Standortgemeinde erfüllt werden können, liegt auf der Hand. Die Zentral- bzw. Mutterstadt wäre administrativ zur Übernahme dieser Aufgaben in aller Regel in der Lage. Jedoch dürfte es sich aus kommunalpolitischen Gründen nur selten empfehlen, diesen Weg zu beschreiten. Es wird daher in der Mehrzahl der Fälle die Gründung eines besonderen Ausbauträgers geboten sein.

Die Ausbauträgerschaft obliegt in England den dazu geschaffenen Korporationen, die als staatliche Gründungen alle Befugnisse von staatlicher Ermächtigung herleiten. Ihre Aufgaben gehen über das unter deutschen Verhältnissen Denkbare weit hinaus und umfassen neben der Bauleitplanung, dem baulichen Vollzug und der Vermögensverwaltung auch den Großteil kommunaler Zuständigkeiten während der Ausbauzeit.

Für unsere Verhältnisse werden nur solche Trägerorganisationen in Betracht kommen, die zweckmäßig in der Rechtsform einer handelsrechtlichen Gesellschaft gegründet und daher nicht an administrativ-fiskalische Vorschriften öffentlich-rechtlicher Körperschaften gebunden sind und an denen zumindest diejenigen Gebietskörperschaften zu beteiligen wären, die entweder die

Finanzierung im wesentlichen tragen oder in besonderer Weise an der Stadtentwicklung interessiert sind. Als regelmäßige Partner werden das Land, die Standortgemeinde, die zu entlastende Zentralstadt und die räumlich zuständigen Kommunalverbände zu beteiligen sein.

Auch der Einsatz leistungsfähiger Wohnungsbauunternehmen als Trägerorganisation ist zu erwägen. Dieser Weg erscheint dann gangbar, wenn eine leistungsfähige Kommunalverwaltung vorhanden ist und somit die Betätigung der Wohnungsbaugesellschaft sich im wesentlichen auf solche Aufgaben beschränkt, die zu ihrem regelmäßigen Betätigungsfeld gehören.

4.14 Die Kommunalverwaltung während der Ausbauzeit von Entlastungsstädten

Die sachgerechte Wahrnehmung der kommunalen Verwaltungsaufgaben einer durch räumlich und zeitlich konzentrierte Baumaßnahmen sprunghaft wachsenden, Struktur und Funktion wesentlich verändernden Gemeinde wird in aller Regel von den Organen oft kleinster Ursprungsgemeinden nicht erwartet werden können.

Der in England beschrittene Weg, d.h. die einstweilige Suspension kommunaler Kompetenzen und deren teilweise Übertragung auf die Entwicklungskorporationen, ist in Deutschland nicht gangbar. Es werden jedoch - notfalls unter Änderung entgegenstehender kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften - Lösungen gefunden werden müssen, die, wenn einmal die Entscheidung für den Ausbau einer Trabanten- oder Wohnstadt gefallen ist, die Schaffung einer leistungsfähigen, auf die besonderen Aufgaben während des Ausbaus verpflichteten Kommunalverwaltung ermöglichen. Daß es sich dabei nicht etwa nur um die Bereitstellung zusätzlichen Fachpersonals, etwa für das Planungsamt, sondern unter Umständen sehr wohl auch um den Ersatz der leitenden Gemeindebeamten handeln kann, und daß auch die volle Entscheidungsbefugnis der gewählten Gemeinde-

vertretung problematisch ist, muß deutlich ausgesprochen werden. Diese Erwägungen lassen sich sehr wohl mit den tragenden Gedanken der Selbstverwaltung in Einklang bringen. Das Grundgesetz und die Landesverfassungen schützen und garantieren die Selbstverwaltung als Trägerschaft für alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft. Schon die Wortinterpretation klärt, daß die Selbstverwaltung eine Identität der Verwaltenden und der Verwalteten voraussetzt (wenn auch nur mittelbar, nämlich über die Gemeindevahlen). An dieser Voraussetzung fehlt es aber bei dem planmäßigen Ausbau von Entlastungsstädten. Es kann nicht rechtens sein, daß hier auf jede Gefahr hin der von nur wenigen Bürgern der Ursprungsgemeinde gewählte Rat grundlegende Entscheidungen für die spätere, um das Vielfache größere Bevölkerung soll treffen dürfen. Dabei können notwendig erscheinende Korrekturen nicht mit den Mitteln der Kommunalaufsicht erreicht werden, da diese durchweg auf die Rechtskontrolle beschränkt ist. Diese aber reicht bei den hier in Rede stehenden Entscheidungen nicht aus.

Eine denkbare Lösung könnte darin liegen, daß ein Katalog bestimmter "ausbaurelevanter" Entscheidungen aufgestellt wird, die entweder der örtlichen Gemeindevertretung entzogen und höheren Kommunalverbänden übertragen oder ohne Änderung der Zuständigkeiten bestimmten Zustimmungsvorbehalten unterworfen werden. In jedem Falle wird sichergestellt werden müssen, daß auch die Belange der zu entlastenden Zentralstadt und der übrigen Nachbargemeinden gewahrt werden.

Die hier mit besonderem Gewicht behandelten Fragen haben sich in der deutschen Praxis bisher nicht in ihrer vollen Schärfe gezeigt, weil es zur Gründung kommunalpolitisch selbständiger Entlastungsstädte von erheblicher Größenordnung bislang noch nicht gekommen ist.

4.2 Entwicklungsstädte

4.21 Die Grundsatzentscheidung über die Auswahl von Entwicklungsstädten

Ist der Kreis der bei einer Grundsatzentscheidung über den Standort oder die Auswahl einer Entlastungsstadt zu beteiligenden Gemeinden von vornherein auf den Umkreis der zu entlastenden Stadt, auf die "Stadtregion" begrenzbare, so gilt dies für die Auswahl der Entwicklungsstädte keinesfalls. Hier liegt das Problem zunächst in der Auswahl der Förderungsregionen.

Soweit die zur eigenen Entwicklung entschlossenen Orte oder die Kommunalverbände, vor allem Landkreise, über eigene Mittel verfügen oder das Risiko hoher Schuldenlasten auf sich zu nehmen bereit sind, ist dies im Rahmen der Selbstverwaltung eine Angelegenheit der eigenen EntschlieÙung. Aber gerade in den der Förderung besonders bedürftigen Regionen verfügen weder die Klein- und Mittelstädte noch die Landkreise über entsprechende eigene Leistungskraft, um die erforderlichen Entwicklungsimpulse zu finanzieren oder auch nur vorzufinanzieren. Dieser Sachverhalt begründet gerade die Notwendigkeit staatlicher Hilfe. DaÙ eine solche Entwicklungsförderung nicht im Rahmen eines schematischen Schlüsselverfahrens gewährt werden kann, welches nur zur Verzettlung der Mittel führen würde, liegt auf der Hand. Daher ist ein Auswahlverfahren erforderlich, welches die Konzentration der Mittel und damit ihren wirkungsvollen Einsatz sicherstellt.

Dabei muß, um eine sachgerechte und objektive Entscheidung zu ermöglichen, der "Suchraum" groß gewählt werden. U.E. ist der gebotene Suchraum das Bundesgebiet. Nur auf die Relationen in dessen Rahmen kann es ankommen.

Die Entscheidung darüber, welche Regionen als "Entwicklungsgebiete" besonders zu fördern sind, gehört zum Kern der Bundesraumordnungsaufgaben, die nach unserer Ansicht von einem Gemein-

schaftsorgan des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Wirtschaft getragen sein müßten. Ganz sicher erscheint uns, daß der Bund von einer autoritativen Bestimmung der Förderobjekte absehen und auch bei der Bereitstellung größerer Mittel insoweit die Abstimmung mit den beteiligten Ländern und Gemeinden suchen sollte. Soweit der Bund - was mit zunehmender politischer Anerkennung der Raumordnung zu erwarten ist - in höherem Maße Förderungsmittel für Entwicklungsregionen und Entwicklungsstädte bereitstellt, sollte er zur Objektivierung der Auswahlprinzipien Verwendungsrichtlinien erlassen, in denen auch, soweit dies möglich ist, tatbestandsmäßige Voraussetzungen für die Förderungsfähigkeit bestimmt werden sollten. Zu diesen Voraussetzungen sollten sowohl im übergeordneten als auch im wohlverstandenen kommunalen Interesse die Erarbeitung kommunaler Entwicklungsanalysen gehören. Diese sind nicht mit der Bestandsaufnahme* begründete Ermittlungen über die vorhandene Leistungsfähigkeit aller kommunalen Einrichtungen, die Möglichkeiten ihrer optimalen Nutzung und vor allem auch des örtlichen und nachbarörtlichen Arbeitsmarktes und seiner voraussehbaren Entwicklung.

4.22 Die Bauleitplanung in Entwicklungsstädten

Bei den auszuwählenden Entwicklungsstädten wird es sich - Ausnahmen sind kaum denkbar - nur um Klein- und Mittelstädte handeln können, denen bereits in bemerkenswertem Umfang zentralörtliche Funktionen eigen sind. Auch werden die anzustrebenden Ausbaumaßnahmen kaum den Umfang und die zeitliche Raffung erfordern, wie dies bei großstadtnahen Entlastungsstädten in den Ballungsregionen und Großstadtreionen zu erwarten ist.

Unterstellt man, daß auch bei starker öffentlicher Förderung das Wachstum der Entwicklungsstädte sich nur relativ langsam und in Entwicklungsstufen ohne tiefgreifenden Funktionswandel vollzieht, so kann an der legitimen Planungshoheit der Entwicklungs-

*) für obige Bauleitplanung identisch, sondern meinen auf sorgfältige Bestandsaufnahme

städte selbst nicht gezweifelt werden. Aber auch hier wird beachtet werden müssen, daß diese keinesfalls um ihrer selbst von Staats wegen gefördert werden, sondern vor allem im Interesse der Entwicklungsregion, d.h. der Gesamtheit der in ihnen zusammengeschlossenen Gemeindenachbarschaften. So stellt sich auch hier die Notwendigkeit der Abstimmung der Interessen und Ansprüche der Entwicklungsstädte einerseits und der übrigen Gemeinden der Entwicklungsregionen auf der anderen Seite.

Sollen die Gesamtentwicklungsräume so aufgerüstet werden, daß sie die ihnen in der großräumigen Ordnung zgedachte Wirkung als Gegenpole der Ballung erhalten, daß sie in ihrer Art leistungsfähige Anziehungs- und Kristallisationspunkte werden, dann müssen die einzelnen Gemeinden dieser Entwicklungsräume miteinander arbeiten. Interkommunale, gemeindenachbarliche Planung ist nicht nur in Großstadt- und Ballungsregionen notwendig, wo sie vielerorts noch immer erforderlich ist, jedoch in manchem Fall zu spät kommt. Sie ist für die Entwicklungsregionen zwingendes Gebot. Mag dies auch nicht in jedem Falle die Gründung ständiger Kooperationsorganisationen fordern, so muß doch die Gewährung staatlicher Förderungsmittel für Entwicklungsstädte von der Sicherung planerischer Kooperation abhängig gemacht werden. Aus der Sicht des Staates könnte es dabei gleichgültig sein, ob diese planerische Koordination von staatlichen Organen der Landesplanung erarbeitet und entweder kraft Anerkennung oder kraft Gebotes für die Gemeinden bindend wird, oder aber ob derartige Pläne von den beteiligten Gemeinden in freiwilliger, formloser oder organisierter Zusammenarbeit aufgestellt werden. Aus kommunalpolitischer Sicht verdient die freiwillige gemeindenachbarliche Kooperation entschieden den Vorzug. In den Entwicklungsräumen der als Entwicklungsstädte zu fördernden Regionen ist mehr als eine gemeinschaftliche übergemeindliche Rahmenplanung notwendig. Hier muß in einem gewissen Umfang auch die gemeinschaftliche Durchführung gesichert werden. Daher sollte bei der Gewährung staat-

licher Entwicklungsmittel über das Vorhandensein einer über-gemeindlichen Rahmenplanung hinaus auch die Sicherung gemeinschaftlicher oder zumindest doch koordinierter Durchführungsplanung gefordert werden.

In Entwicklungsstädten, in denen aus besonderen Gründen oder in Ausnahmesituationen ein besonders rasches mit erheblichem Funktions- und Bedeutungswandel verbundenes Wachstum angestrebt wird oder zu erwarten ist, wird die Frage der Bauleitplanungszuständigkeit anders als soeben zu beurteilen sein. Hier werden die Erwägungen zum Tragen kommen müssen, die für die Bauleitplanung in Entlastungsstädten im Abschnitt 4.12 vertreten wurden.

4.23 Ausbauträgerschaft und Kommunalverwaltung in Entwicklungsstädten

Die besonderen Probleme der Ausbauträgerschaft und Kommunalverwaltung, wie sie sich im Falle sprunghaft auszubauender Entlastungsstädte zeigen, ergeben sich bei den Entwicklungsstädten wegen des meist langsameren und dem normalen Wachstum strukturell ähnlichen Prozesses nicht. Daher besitzen die für die Entlastungsstädte im Abschnitt 4.13 dargelegten Gedanken für die Ausbauträgerschaft in Entwicklungsstädten nur dann Gültigkeit, wenn - wie im letzten Absatz zu Abschnitt 4.23 - angenommen hinsichtlich des Ausmaßes und der Schnelligkeit des Wachstums gleichartige Voraussetzungen wie bei den Entlastungsstädten vorliegen.

4.3 Zusammenfassung staatlicher Entscheidungskompetenzen bei der Förderung von Entlastungs- und Entwicklungsstädten

Bei der Grundsatzentscheidung über die Auswahl und den Standort der Förderungsobjekte, über die Bauleit- und Durchführungsplanung, über die einzelnen Gemeinbedarfs- und Gemeinschaftsanlagen sowie über die Gesamtfinanzierung und die Finanzierung der einzelnen Vollzugsmaßnahmen ist eine größere Anzahl staatlicher Behörden beteiligt. Abgesehen von vielfachen verwaltungsmässigen Genehmigungsvorbehalten kennzeichnet sich der hier gemeinte Sachverhalt soweit es die Finanzierung der einzelnen Vollzugsmaßnahmen anlangt, durch eine Vielzahl fachlicher Sonderprogramme. Im Falle des Ausbaus von Entlastungs- und Entwicklungsstädten bedarf es, um zu dem notwendigen schwerpunktmässigen Einsatz zu gelangen, einer möglichst weitgehenden Zusammenfassung, zumindest aber einer Gleichrichtung der verschiedenen staatlichen Entscheidungsvorbehalte. Was die Finanzierungsseite anlangt, so wären dazu zwei Wege gangbar: Entweder die Bindung bestimmter Prozentsätze der Sondernittel für Entlastungs- und Entwicklungsstädte oder aber die Zusammenfassung aller anteiligen Sondermittel in einem geschlossen zu verwaltenden Fonds für Entlastungs- und Entwicklungsstädte. Soweit die übrigen administrativen Kompetenzen in Betracht kommen, wären nach getroffenen Grundsatzentscheidungen klare Anweisungen der Bundes- und Landesbehörden erforderlich, die zur Verpflichtung aller Ressorts in Gestalt eines Kabinettsbeschlusses ergehen müßten. Derartige Beschlüsse allerdings setzen eine Klärung der Grundsatzfragen über eine Politik der Neuen Städte voraus. Hier verknüpfen sich staats-, wohnungs-, kommunal-, finanz- und sozialpolitische Aspekte auf das Engste miteinander. Nur eine nüchterne Abwägung all dieser Gesichtspunkte, eine Prüfung aller Vor- und Nachteile, unter der Berücksichtigung der Vielfalt regionaler und lokaler Besonderheiten wird zu dem nötigen kühlen Urteil führen. Gewiß scheint schon heute, daß die politische Entscheidung nicht auf ein umfassendes Programm für Neue Städte in Deutschland gerichtet sein kann. Überhaupt scheint uns

der Sachverhalt in seiner ganzen fachlichen und politischen Breite zu einer generellen, im Inhalt, Gegenstand und Umfang generellen Entscheidung noch nicht reif. Eine solche Entscheidung der politisch verantwortlichen Kräfte ist aber, werde sie nun so oder so getroffen notwendig. Dazu zwingt schon die in jüngerer Zeit wieder wachsende Zahl konkreter Planungen für Neue Städte. Wir meinen, daß zur möglichst umfassenden Vorbereitung der allein durch die verantwortlichen politischen Kräfte zu treffende Entscheidungen ein Sachverständigengremium unter Beteiligung aller fachlich betroffenen Disziplinen alsbald mit konkretem Auftrag eingesetzt werden sollte.